



Conseil de l'immobilier de l'État

Rapport d'activité

[2018]

Mars 2019

Conseil de l'immobilier de l'État

Le rapport annuel du Conseil de l'Immobilier de l'État présente l'ensemble des avis et recommandations qui ont été rendus publics en 2018.

Ma nomination en janvier 2018 en qualité de président du CIE me donne le recul nécessaire pour porter un regard éclairé sur l'action de cette instance qui a rendu 29 avis au cours de cette même année.

Député, membre de la commission des finances et rapporteur spécial, la présidence du CIE a enrichi mon action de législateur de la connaissance plus approfondie de la politique immobilière de l'État.

Le CIE a ainsi rendu des avis cette année sur plusieurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales de ministères, sur des grandes opérations immobilières dans le cadre du programme 348, sur la politique menée par différents opérateurs de l'État ainsi que sur les travaux produits par la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières (CTQ) et la commission interministérielle pour les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME).

Le bilan de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État reste cependant globalement insatisfaisant. Les constats dressés les années antérieures demeurent d'actualité. En effet, malgré les actions engagées par de nombreux agents publics, au premier rang desquels ceux de la Direction de l'immobilier de l'État, les résultats ne sont pas encore à la hauteur des attentes exprimées tant par le Gouvernement que par le Parlement.

Les normes de la politique immobilière de l'État (PIE), posées il y a près de dix ans, ne sont trop souvent perçues que comme des cibles lointaines et non pas comme des règles impératives. De plus, il est regrettable que des projets de SPSI ou de schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) qui ont été présentés au CIE en 2018 n'aient pas suffisamment intégré les perspectives d'évolution des effectifs des administrations et des opérateurs concernés, les nouvelles modalités de travail, ou encore les enjeux de transition énergétique. Ces lacunes nuisent à l'atteinte des objectifs définis par la PIE, ou d'autres politiques publiques (comme la réduction des consommations d'énergie carbonée).

Je souhaite que le CIE accompagne davantage les services et les conseille, tant à l'occasion des séances orales qu'il tient qu'à travers les avis qu'il rédige. En contrepartie de cet accompagnement, le CIE se doit de porter un regard indépendant, et de formuler le cas échéant des avis critiques lorsque les administrations négligent la prise en compte de ses recommandations et demandes. Ainsi, le CIE, ayant rédigé en 2016 un avis de méthode détaillé pour élaborer un SPSI, est-il en droit d'attendre que les administrations centrales et la DIE s'approprient cet avis pour construire et présenter les projets de SPSI 2019-2013 qui lui sont soumis pour avis.

Le Premier Ministre a rappelé dans sa circulaire du 24 juillet 2018 toute l'importance de la fonction immobilière, qui constitue un véritable levier de rationalisation des services de l'État au plus près des citoyens et des besoins locaux. Au-delà de ses enjeux purement budgétaires, qui restent majeurs, la politique immobilière constitue un outil essentiel dont dispose l'État pour rationaliser ses implantations et mieux valoriser son patrimoine. C'est, au niveau local, l'objet des schémas directeurs immobiliers régionaux. C'est pourquoi le CIE a formulé un certain nombre de remarques sur les SDIR à partir des six dossiers qu'il a examinés au cours de l'année 2018.

Conseil de l'immobilier de l'État

L'année 2019 devrait être marquée par la concrétisation de différents projets d'ores et déjà engagés. Il s'agira notamment de la sélection et du lancement des projets des cités administratives éligibles au programme 348 dédié à la rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants, dans le cadre du Grand Plan d'Investissement. Sur ces dossiers, le CIE s'attachera à éviter tout risque d'obsolescence prématurée des immeubles créés ou rénovés dans le cadre de ce programme. Le projet de création de trois « foncières » d'État soutenu par le gouvernement, modèle de structure réclamé depuis plusieurs années par les membres du CIE, constitue une avancée très positive, et le CIE sera évidemment très attentif à leur mise en place.

Enfin, l'intégration prochaine au sein du CIE de personnalités qualifiées, en particulier dans les domaines de la transition énergétique ou du numérique, permettra d'accroître la pertinence des avis qu'il émettra.

Les évolutions de l'action de l'État dans les territoires sont au cœur des préoccupations des Français mais aussi du Gouvernement et du Parlement. Celles-ci concernent l'immobilier public à travers notamment les enjeux de transition environnementale, du logement, du numérique et de l'implantation des services. Le Conseil de l'immobilier de l'État s'assurera que ces enjeux soient portés par la politique immobilière de l'État.

Jean-Paul MATTEI



Table des matières

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | <i>Vie du Conseil de l'immobilier de l'État</i> | 4 |
| 1.1 | Les missions du Conseil de l'Immobilier de l'État | 4 |
| 1.2 | Le président et les membres du Conseil de l'Immobilier de l'État | 4 |
| 1.3 | L'activité du Conseil de l'Immobilier de l'État | 6 |
| 2. | <i>Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État »</i> | 7 |
| 3. | <i>Les commissions CTQ et CIME</i> | 10 |
| 4. | <i>Les avis généraux rendus par le Conseil de l'immobilier de l'État</i> | 12 |
| 5. | <i>Grand projet</i> | 14 |
| 6. | <i>Les opérations du programme 348</i> | 15 |
| 7. | <i>Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales des ministères.</i> | 17 |
| 8. | <i>Les opérateurs de l'État</i> | 19 |
| 8.1 | Les opérateurs de L'État relevant du ministère de la transition écologique et solidaire. | 19 |
| 8.2 | Les opérateurs relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation | 20 |
| 8.3 | Les opérateurs de l'État relevant du ministère de la culture | 22 |
| 8.4 | Les opérateurs de l'État relevant du ministère de l'agriculture et l'alimentation. | 22 |
| 9. | <i>Conclusion</i> | 23 |
| | <i>Table des avis du Conseil de l'immobilier de l'État</i> | 24 |

1. Vie du Conseil de l'immobilier de l'État

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

Créé par le décret du n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État, renouvelé dans ses fonctions par le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011, 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 27 octobre 2016 par le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016.

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. Le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 prévoit en outre que le CIE invitera régulièrement la direction de l'immobilier de l'État à lui présenter un point d'avancement de la démarche de modernisation. Un bilan annuel devra lui être présenté.

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

Le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 prévoit que le Conseil comprend seize membres et un président :

- deux députés désignés sur proposition du Président de l'Assemblée Nationale ;
- deux sénateurs désignés sur proposition du Président du Sénat ;
- un représentant de la chambre des notaires de Paris
- un représentant de l'ordre des géomètres experts ;
- un représentant du conseil national des barreaux ;
- six personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public et des entreprises privées ;
- deux personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public ou privé ; l'une désignée sur proposition du Président de l'Assemblée Nationale après consultation du président de la commission des finances, l'autre désignée sur proposition du Président du Sénat après consultation du président de la commission des finances ;
- le président de la CTQ est membre de droit.

Par arrêté du 18 janvier 2018, Monsieur Jean-Paul Mattei a été nommé président en remplacement de Monsieur Jean-Louis Dumont ; Madame Sarah El Haïry et Monsieur François Jolivet, députés, ont été désignés en qualité de représentants de l'Assemblée nationale.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les membres du Conseil sont les suivants :

| Membres | Qualités |
|---|---|
| M. Jean-Paul Mattei | Président (depuis le 18-01-2018) |
| M^e Éric Azoulay | Représentant du Conseil national des barreaux |
| 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. Pierre Deprost | Président de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) |
| Mme Sarah El Haïry | Représentante parlementaire (députée) |
| M. François Jolivet | Représentant parlementaire (député) |
| M. Michel Jouvent | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| M. François Lemasson | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| Mme Michèle Montières-Courtois | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| Mme Ingrid Nappi-Choulet | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| Mme Florence Péronnau | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| M. Pascal Plotegher | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| M. Xavier Prigent | Représentant de l'Ordre des géomètres-experts |
| M. Michel Thiollière | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |

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

Durant la période couverte par ce rapport de novembre 2017 (avis n°2017-25) à novembre 2018 (avis n°2018-27), le CIE a tenu seize séances au cours desquelles il a rendu 29 avis¹.

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

Sous l'impulsion de son nouveau président, le Conseil a souhaité élargir sa réflexion sur un sujet de nature plus transversale que représente le parc immobilier de l'État mis à disposition des associations d'œuvres sociales des ministères. Un cycle d'auditions sur cette thématique a débuté en 2018 et se poursuivra en 2019.

Durant cette année, le Conseil a continué à auditionner les administrations centrales des ministères sur la mise en œuvre de leur stratégie immobilière. Il a ainsi procédé aux auditions du ministère des outre-mer, des affaires sociales et de la justice parachevant ainsi l'examen des SPSI 2014-2018 des administrations centrales.

Le renouvellement des SPSI pour la période 2019-2023 fait également l'objet d'un suivi attentif de la part du CIE. Dans ce cadre, la DIE a été invitée à présenter le bilan de la campagne 2014-2018 et à présenter la stratégie patrimoniale envisagée pour les nouveaux SPSI. Le cycle de séances consacré à ce sujet a débuté avec l'audition du ministère de l'intérieur et celle des ministères économiques et financiers. Il s'achèvera en 2019 après avoir entendu toutes les administrations centrales.

Cinq avis généraux ont été rendus par le CIE durant l'année 2018. Le Conseil a souhaité de nouveau entendre la DIE et le ministère de la transition énergétique et solidaire sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs. Une attention particulière a été portée par le Conseil sur la mise en œuvre du nouveau programme 348 destiné aux cités administratives qui a donné lieu à un avis général. Les préfets de six régions sont venus présenter devant le Conseil leur schéma directeur immobilier régional (SDIR). Les recommandations du Conseil ont été formulées dans un avis général remis au ministre en charge du domaine. Enfin, le Conseil a émis des avis généraux de suite sur la stratégie immobilière des écoles de formation et sur le réseau des écoles d'architecture.

À la demande du ministre chargé du domaine, le Conseil a rendu un avis le devenir du site Val-de-Grâce.

Les auditions de suite d'opérateurs de l'État dans le domaine de la transition environnementale, de l'enseignement supérieur, de l'agriculture et de la culture, ont permis au CIE de continuer à évaluer la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État. Le Conseil a poursuivi les auditions d'universités candidates à la dévolution avec celle de Tours.

Comme chaque année, conformément aux dispositions prévues par le décret 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 présenté l'activité de leur instance au Conseil. Le CIE a donc auditionné les présidents de ces deux commissions et rendu un avis sur les rapports présentés par la CTQ et la CIME.

¹ Les avis signés sont publiés intégralement sur le site internet : <https://www.economie.gouv.fr/cie/conseil-immobilier-letat-0>

2. Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État »

Le document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » constitue l'une des vingt-deux annexes générales du projet de loi de finances pour 2019. Créé à l'initiative des parlementaires, le DPT PIE permet, depuis 2012, de disposer d'un document unique regroupant les données immobilières, à défaut de disposer d'un tableau de bord pourtant réclamé par le CIE depuis sa création (2007).

La structure du document telle qu'adoptée depuis 2016 à la demande du CIE, comporte en première partie une synthèse et la restitution de quelques indicateurs majeurs du parc immobilier et de son état et, en seconde partie, la présentation des crédits et programmes concourant à la politique immobilière de l'État. Les données du DPT sont arrêtées au 31 décembre 2017.

S'agissant des indicateurs de pilotage du parc

Le Conseil confirme son intérêt particulier pour la présentation des indicateurs de pilotage du parc (DPT 2019, page 56 et s.) même si cela ne constitue pas, en l'état actuel, le tableau de bord que le Conseil appelle de longue date de ses vœux. Il constate qu'au-delà des quatre indicateurs relatifs à : l'état de santé du bâtiment, l'état d'accessibilité, l'occupation des surfaces et la performance énergétique présentés en 2018, le DPT 2019 s'est enrichi d'un cinquième indicateur relatif à l'entretien du parc immobilier domanial de l'État.

Il regrette toutefois que les données antérieures ne figurent pas au regard de celles de l'année considérée. Une telle présentation faciliterait pourtant la mesure de la progression de chaque indicateur. Par ailleurs, les taux de complétude restant faibles, malgré une amélioration indéniable, les membres du Conseil s'inquiètent de leur représentativité. Ils s'interrogent également sur l'absence de commentaires sur ces résultats et de précisions sur les actions envisagées.

À titre d'exemple, l'indicateur relatif à l'état de santé du patrimoine pris sur trois années (DPT 2017, 2018 et 2019) fait apparaître une évolution en dents de scie. Ainsi les bâtiments en état très satisfaisant correspondent respectivement sur les trois années à 46 % (2017), 25 % (2018) et 37 % (2019)². La fluctuation erratique de l'indicateur mériterait, a minima, un commentaire. Comme dans son précédent rapport, le Conseil souligne l'absence d'éléments d'analyse sur les actifs en état insatisfaisant, les objectifs que l'État se fixe pour en améliorer la performance ou encore les actions engagées...

Quant au taux de complétude de cet indicateur, il s'élève en 2019 à 39 % (43 % en 2018, 33 % en 2017).

L'indicateur relatif au ratio d'occupation mesuré à 13,97 m² SUN par poste de travail (DPT 2017), puis à 14,96 m² (DPT 2018), est annoncé à 14,79 m² (DPT 2019).

Pour le DPT 2019, la base de calcul du ratio d'occupation (superficie et nombre de postes de travail) apparaît contrairement aux années antérieures, ce qui représente un progrès. Toutefois, le ratio est encore fort éloigné de la cible pourtant bien connue de 12 m² SUN par poste de travail.

Là encore le taux de complétude atteint tout juste 51%.

² Les superficies prises en compte sont les suivantes : 52Mm² SUB (2017), 52Mm² SUB (2018), 57 Mm² SUB (2019). L'État occupe pour mémoire 99 Mm² (DPT 2019) ou 100 Mm² (DPT 2018).

Conseil de l'immobilier de l'État

L'indicateur relatif à la performance énergétique est établi quant à lui sur un nombre croissant d'actifs (6 687 actifs selon le DPT 2019) alors que seuls 5 595 actifs étaient pris en considération dans le DPT 2018. Toutefois, le taux de complétude reste faible 40 % (DPT 2019) alors que le sujet de la performance énergétique constitue un enjeu économique et environnemental majeur.

La consommation par bâtiment par an s'établit à 146 kWh/m² SUB (DPT 2019) pour 149 kWh/m² SUB (DPT 2018) et 189 kWh/m² SUB (DPT 2017). L'absence de commentaire ou d'appréciation sur la donnée (quelle fiabilité, quelle pondération...) pose question quant à sa pertinence et à l'exploitation qui peut en être faite.

De façon générale, les membres du CIE réitèrent leur souhait que le DPT ne soit pas seulement un instrument descriptif du parc à un instant donné, mais l'outil de suivi de la mise en place de la politique immobilière de l'État.

S'agissant des principales tendances qui se dégagent du DPT 2019

Le parc immobilier occupé par l'État (hors opérateurs) est évalué à 64,255 Mm² SUB (DPT 2019). Pour mémoire, il était précédemment de 66,472 Mm² SUB (DPT 2018) et 64,453 Mm² SUB (DPT 2017). Il s'établit donc au niveau du DPT 2017 après une hausse sensible constatée dans le DPT 2018 sans qu'aucun commentaire ne permette d'appréhender ces mouvements.

La répartition en masse par composante est stable, ou quasi stable, sur les deux derniers exercices pour ce qui concerne les bâtiments culturels (1 % du total du parc immobilier occupé par l'État, en m² SUB) et les infrastructures. Elle voit en revanche le renforcement des superficies occupées par l'État en « logements » (+5,8%, soit environ 3,4 Mm²) et une diminution sensible en « locaux d'activités » (-9,1%, soit environ 6,9 Mm²). Les locaux d'activités représentent toujours une part significative du patrimoine avec 25,7 Mm² (40,10% des surfaces) (DPT2019, page 33).

La part des locaux vacants ou non affectés n'est plus identifiée en tant que tel puisqu'elle est fusionnée dans le DPT 2019 avec les locaux multi occupants. Cette « confusion » est pour le moins surprenante car le lien entre les deux catégories n'est pas évident, sauf à considérer que les locaux vacants ou sous affectés n'existent que dans les sites multi-occupants, ce qui n'est pas le cas.

En tout état de cause, la suppression de la ligne « locaux vacants » est préjudiciable à une bonne information quant à l'usage qui est fait du patrimoine de l'État.

S'agissant des crédits consacrés à la PIE

L'évaluation des crédits consacrés à la PIE est fixée à 7,121 milliards (hors personnel) dans le DPT 2019³, soit une baisse de plus de 8% avec l'exercice précédent, alors qu'une hausse de plus de 17% était constatée entre 2017 et 2018. La dépense constatée est établie à de 6,908 milliards d'euros en 2015, 7,244 milliards en 2016 et 7,342 milliards en 2017.

Sur le fond, le principal point d'attention concerne la suppression des loyers budgétaires. Il est par ailleurs précisé que « l'information sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État occupés sera désormais traitée dans le cadre d'instruments non budgétaires ».

Autrement dit, un des moyens mis en place pour responsabiliser les occupants, vis-à-vis de l'État propriétaire, disparaît.

³ DPT 2019, page 86. Par comparaison : 7,794 milliards en 2018 et 6,655 milliards en 2017 (DPT 2018, page 70).

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la forme, il est à noter la présentation en avant-propos du chapitre consacré à l'évaluation des crédits consacrés à la politique transversale avec un tableau retraçant les dépenses immobilières de l'État par année sur la période 2012-2017 (idem concernant les investissements par le vecteur du CAS - DPT 2019, page 75 et s.). Il permet de constater en tendance globale la diminution des dépenses immobilières de l'État due à la baisse des dépenses en fonctionnement ; a contrario, les dépenses en investissement augmentent.

S'agissant des cessions de foncier public en faveur de la production de logements sociaux

Il est rappelé que dans son rapport d'activité 2017, le Conseil constatait la complexité qu'il y a à tenter d'apprécier précisément l'effort consenti par l'État en ce domaine. Aussi souhaitait-il dans un souci de transparence, une présentation annuelle et systématique dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, d'un bilan enrichi du dispositif de cessions de biens publics au bénéfice du logement, en cohérence avec le bilan établi par la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF).

Le DPT 2019 (page 69) présente comme l'an passé les biens de l'État cédés en 2017 avec décote (loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012). Le constat est que les décotes de 46% en moyenne (DPT 2018, pages 52 et s.) atteignent des pourcentages sensiblement plus élevés sans qu'aucune mise en perspective ou commentaire n'éclaire le sujet.

Pour mémoire, dans son précédent rapport, le CIE constatait que le seul outil permettant de disposer d'une vision consolidée de la politique immobilière était peu fiable, ne comportant aucune analyse des données et de leur cohérence d'une année sur l'autre. Cette remarque ne peut qu'être renouvelée.

Par ailleurs, le souhait des membres du Conseil de disposer d'un tableau de bord semestriel reposant sur les données de la DIE issues de ses propres outils reste d'actualité.

Si l'élaboration et la tenue du tableau de bord sont des exercices indépendants du DPT, en revanche, il serait plus que souhaitable que les objectifs fixés soient clairement identifiés dans DPT.

Plus globalement, le Conseil relève et salue l'apparition de nouveaux éléments d'information tels : les recettes comptabilisées (pour les trente premiers biens) sur le CAS au titre des redevances domaniales en 2017 et 2018 (DPT 2019, page 67) ; les tableaux de synthèse du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs : par région et propriétaire, par ministère et propriétaire (DPT 2019, pages 26 et 28) alors que les données étaient jusqu'alors présentées indépendamment pour l'État et pour ses opérateurs. Il est à noter également que les tableaux permettent une comparaison sur trois ans.

Le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État annexé au projet de loi de finances 2019, fera l'objet d'une présentation par la DIE devant le Conseil en début d'année 2019. A la suite de cette audition, le CIE formulera un avis sur le document.

3. Les commissions CTQ et CIME

Conformément au décret instituant le CIE, les représentants 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 de l'activité de leur instance au moins une fois par an.

Sur le rapport d'activité 2017 de la CIME, et après avoir entendu son président le 14 juin 2018, le CIE a relevé plusieurs points.

Le CIE constate une nouvelle fois que ce rapport permet de mesurer les évolutions positives d'une politique immobilière active de la part du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour ce qui concerne les biens à l'étranger.

Le Conseil a relevé que le nombre de dossiers de cessions a diminué de plus de 36,58% par rapport à 2016 avec une baisse de 58 % du nombre de dossiers de ventes effectives. Le nombre de dossiers de principe de ventes est quant à lui resté stable. Toutefois, les produits de cessions attendus sont en hausse dans les deux cas comparativement à 2016.

Le Conseil a noté avec satisfaction la procédure en cours de modification du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) sous la responsabilité de la DIE afin de prendre en compte les évolutions récentes sur le fonctionnement et les compétences de la CIME à l'égard des établissements publics ayant des implantations à l'étranger.

Le CIE a fait part de son étonnement quant à l'absence de présentation à la CIME de programmes stratégiques immobiliers des ambassades (SPSI simplifiés) durant l'année 2017. Il ne partage pas la position du MEAE consistant à faire valoir que la mise en œuvre d'un programme stratégique simplifié nécessite des ressources financières et que les ambassadeurs sont peu enclins à élaborer un SPSI dont les opérations n'ont que très peu de chance d'être financées.

Au moment où il est question de s'interroger sur la gouvernance de l'immobilier de l'État à l'étranger, le CIE souhaite que la nouvelle instance qui en aurait la charge porte la même ambition que la CIME depuis sa création ; à savoir poursuivre la rationalisation du patrimoine de l'État et de ses opérateurs.

Sur le rapport d'activité 2017 de la CTQ, le CIE, après avoir auditionné son président le 22 novembre 2018, a fait plusieurs constats.

Il a relevé une stabilisation du nombre d'informations transmises à la CTQ par rapport à 2016, alors qu'une baisse due à la diminution des cessions est constatée depuis 2015.

À travers les observations de la CTQ, le Conseil constate les effets positifs de la mise en concurrence par appel d'offres. La procédure est maintenant bien maîtrisée par la DIE. La CTQ signale néanmoins un point de vigilance relatif à l'interprétation extensive de la marge admise par la DGFIP de - 10 % par rapport à l'évaluation domaniale pour éviter de procéder à un nouvel appel d'offres.

La CTQ note avec satisfaction que la renégociation des baux illustre parfaitement la stratégie de la DIE d'améliorer le coût de location des immeubles de bureaux utilisés par l'État. Les économies récurrentes réalisées dans les dossiers examinés par la Commission sont significatives.

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur le fond des dossiers examinés, la Commission a appelé particulièrement l'attention sur l'utilisation de la procédure d'acquisition en VEFA, laquelle présente des risques juridiques réels.

En conclusion, le Conseil a salué le travail de la CTQ dont l'intervention continue de soulever des questions relatives à transparence et à la qualité des opérations immobilières de l'État. Il recommande une nouvelle fois auprès du ministre en charge du domaine d'élargir sa compétence a posteriori aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale lorsque la direction de l'immobilier de l'État est amenée à intervenir dans une transaction immobilière.

Lire en annexe :

Avis n°2018-18 sur le rapport d'activité 2017 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) -26-

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

En 2018, le Conseil a rendu cinq avis généraux qui ont été l'occasion d'attirer l'attention du ministre entre autres sur des sujets structurants pour la politique immobilière de l'État que constituent le programme 348 et les schémas directeurs immobiliers régionaux. Le Conseil a continué à mesurer les actions entreprises pour l'immobilier des écoles de formation des services de l'État et des écoles d'architecture (ENSA).

Le premier avis général concerne la transition environnementale et l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État qui sont des enjeux majeurs et des sujets constants d'intérêt pour le Conseil de l'immobilier de l'État. Après trois auditions en 2012, 2014 et 2016, il a constaté, malgré une mobilisation interministérielle autour d'un cadre d'action (feuille de route « transition énergétique »), les difficultés à mettre en place les outils indispensables de connaissance (outil de suivi des fluides OSF), à préciser les modalités concrètes de mise en œuvre (dans les SPSI, les SDIR, la labellisation) et les résultats des actions conduites. Il s'est interrogé sur les objectifs qui seront fixés en ce domaine dans le cadre du programme (348) de « rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants ».

Cette interrogation n'a pas toujours trouvé de réponse précise lors des quatre auditions consacrées à des projets de cités administratives. Dans son avis général, le Conseil, après avoir rappelé le cadre de financement exceptionnel du programme 348, non pérenne, doté d'un milliard d'euros devant être consommés avant la fin de l'année 2022 pour accélérer la transition énergétique de bâtiments publics, a fait part au ministre de son inquiétude quant à la maîtrise des coûts et des délais des opérations éligibles à cette enveloppe. Il a, également appelé son attention sur le risque majeur d'obsolescence prématurée des immeubles créés ou rénovés. Il serait particulièrement regrettable que ce programme d'une ampleur financière inédite pour l'immobilier de l'État ne constitue au final qu'un effet d'aubaine.

Sur l'immobilier des écoles de formation des services de l'État, le Conseil de l'immobilier de l'État avait mis en avant plusieurs constats dans son avis du 7 décembre 2016. Il a constaté lors de l'audition de suite du 31 mai 2018 que peu de progrès avaient été accomplis depuis deux ans sur ces différents points. Le Conseil a donc proposé au ministre en charge du domaine d'engager un plan d'actions sous un pilotage unique (DIE ou DGAFP) permettant de disposer d'un inventaire, exhaustif, uniformisé et intégrant les coûts du patrimoine affecté à la formation et de réfléchir sur les rapprochements de sites à envisager soit à l'échelle d'un territoire soit à l'échelle d'un ministère.

S'agissant de la stratégie immobilière du réseau des écoles d'architecture, le Conseil a auditionné une troisième fois le ministère de la culture. Il a fait le constat que l'inventaire progresse ainsi que la connaissance de l'état du patrimoine. Toutefois, l'élaboration de la stratégie immobilière peine à se construire et nécessite un pilotage renforcé. L'évolution récente du statut des ENSA se rapprochant de celui des établissements d'enseignement supérieur et de recherche introduit de nouveaux paramètres mais aussi de nouvelles possibilités de mutualisation, notamment au sein des COMUE auxquelles les écoles ont adhéré.

Enfin, le Conseil a émis un avis général sur les six schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) qui lui ont été présentés (régions Normandie, Occitanie, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est et Centre-Val-de-Loire). À la suite de leur examen, le Conseil n'a pas été en capacité d'émettre un avis favorable sur chacun des SDIR en raison de leur caractère incomplet. Pour autant, il a observé que le dispositif du SDIR marque un véritable progrès dans la prise en compte des enjeux de la politique immobilière de l'État au niveau local. Il a salué l'implication des acteurs de l'État rencontrés, a mesuré l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les a encouragés à poursuivre leur travaux, à commencer par ceux visant à compléter et fiabiliser l'inventaire.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil a regretté que les ambitions des schémas directeurs immobiliers régionaux ne soient pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics. Il a invité à faire évoluer les stratégies des SDIR par un enrichissement des points de vue respectifs de l'occupant et du propriétaire et par la prise en compte des objectifs du projet de modernisation de l'action publique porté par le Gouvernement.

Lire en annexe :

Avis n°2018-04 de suite sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs – actions, mise en œuvre et résultats -29-

Avis n°2018-05 sur la rénovation des cités administratives et autres sites multi occupants (programme 348) -38-

Avis n°2018-17 sur la stratégie immobilière des écoles de formation -45-

Avis n°2018-20 de suite sur la stratégie immobilière du réseau des écoles d'architecture -52-

Avis n°2018-26 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) -62-

5. Grand projet

À la demande du ministre en charge du domaine, le devenir de l'emprise domaniale du Val-de-Grâce a été examiné par le Conseil dans le cadre de la désaffectation de l'hôpital militaire. Le Conseil a constaté que les projets présentés par le ministère des armées, le ministre de l'intérieur et les ministères en charge de la santé, étaient trop incomplets pour qu'il puisse en faire l'analyse selon les critères de la politique immobilière de l'État.

Il a relevé les enjeux et la complexité de ce dossier. Il a considéré que la conduite de ce dossier posait un problème de méthode. Il a invité la direction de l'immobilier de l'État à établir une procédure adaptée à l'instruction de dossiers de valorisation de biens prestigieux très convoités, tels que celui du Val-de-Grâce.

Lire en annexe :

Avis n°2017-23 sur le devenir du site Val-de-Grâce -79-

6. Les opérations du programme 348

Le Conseil a procédé à l'audition de quatre projets de cités administratives dont le financement est sollicité sur le programme 348.

Ces opérations ont en commun d'avoir été initiées avant même l'existence du programme 348. Il s'agit d'opérations structurantes pour les régions concernées et qui s'inscrivent en cohérence avec les schémas directeurs immobiliers régionaux. Le Conseil relève que le recours au contrat global de performance est privilégié pour la réalisation des opérations. Il a souligné que ce montage nouveau pour les services de l'État, retenu principalement pour des raisons de délais, présente un risque dans la mesure où il suppose des compétences dont les acteurs locaux ne disposent pas forcément.

La cité Saint-Sever située à Rouen a dans un premier temps fait l'objet d'un avis défavorable du Conseil. Le choix d'une réhabilitation plutôt qu'une construction neuve n'était pas en première approche clairement démontré. La seconde présentation a permis de mieux apprécier le choix de la réhabilitation. Le Conseil a noté que la performance d'occupation était améliorée et que l'aménagement des locaux privilégierait des espaces de bureaux partagés. Il n'en demeure pas moins que l'opération se déroulera en milieu occupé avec des travaux de désamiantage, ce qui génère souvent des surcoûts et des délais supplémentaires. Le Conseil a relevé que la performance énergétique de cet immeuble répondrait aux obligations imposées en la matière. À l'issue de cette seconde audition, le Conseil a émis un avis favorable au lancement des études.

La cité administrative d'Amiens est envisagée dans le cadre de la construction de deux immeubles au sein de la ZAC « Gare la Vallée ». La piste de la réhabilitation de deux bâtiments existants a été écartée en raison de son coût et de la difficulté à atteindre les performances environnementales comparables à du neuf. Le projet retenu s'inscrit dans le cadre du contrat de développement territorial amiénois signé entre l'État et les élus locaux. Les constructions prévues seront à énergie positive et à très faible émission carbone. Le Conseil s'est montré favorable à cette opération qui répond aux critères de la politique immobilière de l'État sous la réserve substantielle d'une densification des espaces permettant de respecter le ratio de 18 m² SUB/Pdt.

À Nantes, le choix de construction de la cité administrative « Maison de l'administration nouvelle – Doumergue », priorité du schéma directeur immobilier régional est issu, de la comparaison de sept scénarios. Le site retenu est situé sur une parcelle qui connaît un fort développement urbain à proximité de la gare de Nantes et de la préfecture de région. Le Conseil a validé la poursuite des études de ce projet en demandant que le bâtiment à construire soit conçu de manière sécable permettant ainsi de libérer des surfaces pour tenir compte d'une évolution des besoins des services. Il a également insisté pour que l'exemplarité environnementale soit recherchée.

Le projet de cité administrative de Lyon avait fait déjà fait l'objet d'un avis du CIE en 2016. Le Conseil a pu constater, comme en 2016, qu'aucune réflexion de réimplantation des services n'avait été menée sur l'agglomération lyonnaise. Les avantages de demeurer à la Part-Dieu restent à démontrer au regard notamment du coût de l'opération projetée. Le Conseil a regretté une nouvelle fois que la décroissance des effectifs n'était pas suffisamment prise en compte au niveau des besoins de surfaces. Sur le montage juridique de l'opération dans le cadre d'un projet de partenariat, le Conseil a fait part de réserves importantes. Dans ces conditions, le Conseil a émis un avis défavorable sur ce projet.

Conseil de l'immobilier de l'État

Lire en annexe :

Avis n°2018-06 sur le projet immobilier pour la cité administrative de Rouen Saint-Sever –92-

Avis et 2018-25 de suite sur le projet immobilier pour la cité administrative St Sever de Rouen – 103-

Avis n°2018-07 sur le projet immobilier pour la cité administrative d'Amiens -108-

Avis n°2018-08 sur le projet de construction de la cité administrative de Nantes « Maison de l'administration nouvelle – Doumergue » dans le cadre du programme 348 -117-

Avis n°2018-15 sur le projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon -125-

7. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales des ministères.

Le CIE a poursuivi en 2018 son cycle d'auditions sur les SPSI des administrations centrales des ministères pour la période 2014-2018 et a débuté l'examen des schémas pour la période quinquennale 2019-2023.

La DIE a été invitée à présenter le bilan des SPSI 2014-2018 et les orientations qu'elle entendait mettre en place pour les SPSI à venir.

Le CIE a regretté le caractère incomplet de la présentation du bilan qui n'a pas permis de qualifier les résultats présentés ni d'évaluer les progrès présentés. Il a pris acte du maintien des attentes stratégiques des prochains SPSI en relevant qu'aucune indication n'est apportée sur la manière dont ils seront suivis.

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

Il regrette que son avis de doctrine n°2016-23 du 6 juillet 2016 n'ait pas été pris en compte. Il le déplore d'autant plus qu'il apparaît à la lumière de la présentation de la DIE que nombre de ses recommandations demeurent d'actualité.

S'agissant du bilan des SPSI 2014-2018, le Conseil a auditionné les ministères en charge des affaires sociales. Ils ont proposé d'acquérir un nouvel immeuble parisien pour installer leurs services d'administration centrale. Le Conseil a émis un avis défavorable à ce projet qui ne respecte pas les critères de la politique immobilière et a recommandé son abandon. Il a proposé une solution de court terme en regroupant les services sur trois sites existants au moment de la libération des locations de la tour Mirabeau programmée en 2019 et a invité les ministères à élaborer un schéma immobilier de plus long terme s'inscrivant dans le cadre des orientations du Premier ministre sur la réforme de l'État.

Le SPSI du ministère des outre-mer a été de nouveau examiné par le Conseil et plus particulièrement le site d'Oudinot-Invalides. L'avis rendu par le Conseil fait suite à la demande formulée par le ministre en charge du domaine de réaliser une étude de valorisation du site Oudinot-Invalides afin d'éclairer une décision sur le maintien ou non d'administrations sur cette emprise domaniale. Le Conseil a estimé que le dossier était insuffisamment instruit. Il a ainsi proposé au ministre de ne retenir que deux pistes de réflexion, le remploi du site ou sa valorisation afin d'arbitrer en toute connaissance de cause.

Une nouvelle audition s'est tenue le 14 juin 2018 concernant le site Oudinot. Le ministère et la DIE n'ont pas présenté l'étude demandée et considèrent que le maintien du site complété de nouveaux services serait la formule la plus économiquement avantageuse pour l'État. Le Conseil a fait savoir au ministre qu'il n'était pas favorable à ce projet dont la pertinence n'a pas été démontrée.

Le ministère de la justice a été entendu par le CIE sur la mise en œuvre de son SPSI 2014-2018. Le Conseil a salué la démarche volontaire du ministère de réduire sensiblement le nombre d'implantations (de huit en 2014 à deux en 2018 hors archivage), de regrouper de façon plus fonctionnelle ses services et d'améliorer les conditions de travail des agents. Il a regretté en revanche que les coûts d'occupation aient subi une forte croissance. Le Conseil a encouragé le ministère à intégrer dans son prochain SPSI des mesures correctives.

Conseil de l'immobilier de l'État

En ce qui concerne les auditions sur les SPSI 2019-2023, le ministère de l'intérieur a inauguré le nouveau cycle consacré aux administrations centrales. Si le Conseil a relevé les opérations de rationalisation des implantations réalisées depuis dix ans, il n'a pu qu'émettre un avis défavorable au SPSI présenté en raison de son caractère incomplet. En théorie, le SPSI est l'outil qui doit permettre d'éclairer les choix immobiliers par une instruction complète des scénarios envisagés dans leur dimension fonctionnelle, financière et sociale. Or, le dossier présenté s'apparentait à un catalogue d'intentions avec très peu d'éléments de faisabilité de coût et de financement. Le Conseil a souhaité réentendre le ministère sur la base d'éléments précis et dans tous les aspects de la politique immobilière.

Les ministères économiques et financiers ont présenté le bilan de leur SPSI 2014-2018 et leur projet 2019-2023. Le bilan respecte en grande partie les objectifs prévus avec une densification des emprises, la renégociation de baux, les actions en matière de développement durable et la modernisation des espaces de travail. Le Conseil a salué la démarche engagée, les résultats obtenus et la volonté de poursuivre cette stratégie sur la période à venir avec une gouvernance dédiée. Il relève que le ratio d'occupation par poste de travail qui était de 13,5 m² en 2014 est passé à 12,4 m² en 2018 avec un objectif de 12 m² en 2023. Le Conseil a relevé toutefois des points de vigilance s'agissant de l'extension du périmètre du SPSI et du devenir de l'opération Vincent Auriol.

Lire en annexe :

[Avis n°2018-27 sur le bilan des SPSI 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023 -132-](#)

[Avis n°2018-01 de suite sur le SPSI du ministère en charge des affaires sociales -139-](#)

[Avis n°2018-02 de suite sur le SPSI du ministère des Outre-mer -146-](#)

[Avis n°2018-21 sur le SPSI du ministère de la justice -156-](#)

[Avis n°2018-23 sur le nouveau SPSI des ministères économiques et financiers -163-](#)

8. 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 2018 l'audition de plusieurs d'entre eux.

Le patrimoine immobilier des opérateurs représente 34,8 millions de m² de SUB et une dépense annuelle de l'ordre de 3,5 milliards € (source DPT 2019).

En 2018, le CIE a procédé à douze auditions dont la plupart de suite, de différents opérateurs intervenant dans les domaines de l'environnement, de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, de la culture et de l'agriculture.

Il a constaté les progrès accomplis par beaucoup d'entre eux dans la connaissance de leur parc immobilier. Les outils mis à disposition par la DIE dont le guide sur le SPSI semblent avoir bien accompagné les opérateurs dans la démarche de diagnostic et de stratégie de leur patrimoine immobilier.

Le Conseil a relevé que certains opérateurs disposaient d'un patrimoine foncier ou de logements insuffisamment valorisé. Il a insisté sur le rôle essentiel de la tutelle et de la DIE dans l'accompagnement des opérateurs, qu'il s'agisse des outils ou de la définition de leur stratégie.

8.1 LES OPERATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE.

En 2018, le CIE a procédé à l'audition de cinq opérateurs pour lesquels le ministère assure la tutelle.

L'ANAH occupe toujours des locaux domaniaux dans un des quartiers les plus onéreux de Paris malgré les observations formulées par le Conseil en 2014. Les éléments juridiques avancés par la DIE et le MTES suivant lesquels une reconfiguration de l'immeuble en logements s'avèrerait nécessaire en cas de cession, ce qui justifie selon la DIE le maintien de l'ANAH dans ses locaux actuels, n'ayant pu être communiqués au Conseil, celui-ci a demandé expressément la production d'une analyse juridique sur ce sujet.

L'ANRU a été invitée une nouvelle fois à dénoncer le bail pour les surfaces qu'elle occupe dans le 6^{ème} arrondissement de Paris qui dépassent de 10 % le plafond de loyer fixé pour la capitale et à rechercher une solution dans de nouveaux locaux conformes à ses besoins futurs et répondant aux critères de la politique immobilière de l'État.

L'IFSTTAR a fait preuve depuis sa dernière audition d'une bonne connaissance physique et technique du patrimoine vaste et varié qu'il occupe. En revanche, le Conseil a constaté que l'opérateur peinait à élaborer une vision stratégique globale de ce que devrait être un immobilier performant et adapté au bon fonctionnement de ses missions. Des tentatives de valorisation du foncier par exemple sont ébauchées, mais ne se concrétisent pas encore. Le CIE invite la tutelle, la DIE et l'opérateur à travailler ensemble sur l'aspect stratégique du SPSI 2018-2020.

L'AFB, issue de la fusion en 2016 de plusieurs opérateurs, n'a pas fait la démonstration au Conseil d'une réelle prise en compte de l'aspect immobilier du regroupement. Le Conseil a déploré que les sièges des trois structures fondatrices aient été transformés en trois pôles centraux de la nouvelle structure. Il a constaté que les réseaux implantés territorialement ont été, peu ou prou, maintenus. Deux rapports récents ont fait le bilan et ont évoqué l'avenir de l'AFB, voire un changement de modèle. Le Conseil a invité l'AFB à

Conseil de l'immobilier de l'État

profiter de ce nouvel élan pour se recentrer sur un siège unique et accélérer le processus de rationalisation de son réseau, tout en veillant à être exemplaire en matière environnementale.

L'audition de l'ONCFS a permis au Conseil de saluer le travail précis, actualisé et documenté de connaissance du parc occupé. Il a renvoyé l'examen de la stratégie immobilière de l'office aux décisions qui seront prises par le MTES concernant l'avenir des opérateurs de la biodiversité notamment en cas de fusion avec l'AFB, piste qui lui semble tout à fait légitime. Il a invité l'office, dans ce contexte, à une étude attentive des possibilités de rationalisation de son patrimoine et de valorisation de son siège parisien.

Au-delà de ces auditions, le Conseil a entendu le MTES sur des actions de regroupements de sites entre des opérateurs relevant de sa tutelle. Il avait eu l'occasion dans plusieurs avis de saluer et d'encourager cette démarche. L'audition a permis de mieux identifier les regroupements en cours ou à venir. Le Conseil a regretté que ce retour d'expérience n'ait pas été accompagné d'un bilan plus documenté sur les réductions de surface, les économies réalisées par ces actions de mutualisation.

Cette démarche, actuellement basée sur une logique géographique, doit comme l'a souligné la DIE utilement s'articuler avec une démarche fonctionnelle et associer d'autres opérateurs hors tutelle du MTES comme pour le site d'Aix-les-Milles.

Lire en annexe :

[Avis n°2018-12 de suite sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat \(ANAH\) -169-](#)

[Avis n°2018-09 de suite sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine \(ANRU\) -173-](#)

[Avis n°2018-13 de suite sur la stratégie immobilière de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux \(Ifsttar\) -177-](#)

[Avis n°2018-16 de suite sur le schéma pluriannuel de l'Agence française pour la biodiversité \(AFB\) -186-](#)

[Avis n°2018-19 sur l'Office national de la chasse et de la faune sauvage \(ONCFS\) -195-](#)

8.2 LES OPERATEURS RELEVANT DU MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

A la demande du ministre, le Conseil a procédé à une audition sur la stratégie d'implantation des *universités parisiennes en Ile-de-France*. Il a relevé que l'autonomie de gestion des établissements complexifiait la vision transversale, difficulté insuffisamment traitée par la création des communautés d'universités et d'établissements (COMUE). Il en résulte que, malgré le caractère stratégique de ce sujet, aucune vision globale de l'implantation des universités parisiennes en Ile-de-France n'existe. Il a considéré qu'il appartenait au ministère de l'enseignement supérieur de bâtir un tel plan en cohérence avec un projet scientifique adapté aux besoins des étudiants et aux enjeux d'aménagement du territoire.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil a poursuivi les auditions relatives aux universités notamment celles candidates à la dévolution. Dans ce cadre, il a examiné la stratégie immobilière de l'université de Tours. Le Conseil a relevé que l'université s'appuyait sur quelques points forts comme la bonne connaissance de son patrimoine, son intégration dans l'agglomération de Tours et une forte conviction de ses dirigeants. Néanmoins, l'établissement doit s'assurer que les recettes attendues de la valorisation de son patrimoine seront à la hauteur des enjeux de la dévolution.

La chancellerie des universités de Paris (CUP) a fait l'objet d'une audition de suite. Les membres ont relevé que la CUP n'avait pas démontré depuis sa précédente présentation en 2015 sa capacité à engager une véritable stratégie immobilière reposant sur un diagnostic partagé avec la DIE et sur des actions de valorisation des biens. Il a renouvelé sa demande d'une réflexion à conduire sur l'indivision des biens et la recherche de solutions pour valoriser le patrimoine. Le CIE a proposé au ministre du domaine de confier une mission d'audit à l'inspection générale des finances (IGF) sur les missions de la CUP.

Le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) a été entendu une troisième fois par le CIE. Il a une nouvelle fois invité l'opérateur à étudier le scénario d'un regroupement de ses services centraux à Montpellier à la fois dans un but d'efficacité dans la gestion et de modernisation des installations du centre de recherche. Il considère indispensable que les tutelles de l'opérateur se saisissent de la question immobilière dans le cadre du prochain contrat d'objectif du CIRAD. Le Conseil a proposé au ministre du domaine de confier une mission d'audit à l'inspection générale des finances (IGF) sur l'immobilier de rapport du CIRAD.

L'audition de suite du muséum national d'histoire naturelle (MNHN) a permis au Conseil de constater six ans après la précédente audition une volonté d'amélioration de la connaissance du patrimoine, de prise en compte des préoccupations environnementales, de recherche de valorisation, d'exploration de diverses options. Toutefois, cette dynamique ne suffit pas à faire oublier l'impasse financière dans laquelle l'établissement se trouve, bien au-delà du strict domaine de l'immobilier.

Lire en annexe :

[Avis n°2018-11 sur la stratégie immobilière des universités parisiennes en Île de France -202-](#)

[Avis n°2018-03 sur la stratégie immobilière de l'université de Tours -214-](#)

[Avis n°2018-10 de suite sur la stratégie immobilière du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement \(CIRAD\) -222-](#)

[Avis n°2018-14 de suite sur la Chancellerie des universités de Paris -229-](#)

[Avis n°2018-28 de suite sur le muséum national d'histoire naturelle \(MNHN\) -238-](#)

8.3 LES OPERATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTERE DE LA CULTURE

Le Conseil a procédé à l'audition du ministère de la culture sur le schéma immobilier des réserves de ses opérateurs.

Lors de l'audition de différents opérateurs sous tutelle du ministère de la culture sur leur stratégie immobilière au cours des dernières années, les réserves ont été identifiées comme un sujet récurrent et à enjeux à de multiples égards : enjeux de conservation du patrimoine, enjeux économiques... A l'occasion de l'audition de ce ministère sur l'entreposage et la politique de gestion des collections artistiques des services et opérateurs sous sa tutelle en 2016, l'importance du sujet a été confirmée et la volonté de se doter d'un véritable schéma directeur immobilier des réserves affirmée par le ministère.

Or si les enjeux sont identifiés et les constats partagés, la stratégie et le montage des opérations restent à la main de chaque utilisateur. Des marges d'optimisation doivent être recherchées dans un contexte de raréfaction des crédits d'investissement.

Lire en annexe :

[Avis n°2018-22 sur le schéma directeur immobilier concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale du ministère de la culture -243-](#)

8.4 LES OPERATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION.

L'institut français du cheval et de l'équitation (IFCÉ) a été auditionné une troisième fois par le Conseil. Le Conseil a salué le travail de rationalisation engagé par l'opérateur pour mettre en adéquation ses besoins et ses moyens immobiliers ainsi que le bilan de la mise en œuvre du SPSI depuis 2014.

Il a encouragé l'opérateur à poursuivre la démarche engagée en produisant prochainement un SPSI répondant aux orientations du COP 2018-2022, conforme aux méthodes de travail développées par la DIE et aux orientations de la politique immobilière de l'Etat.

Lire en annexe :

[Avis n°2018-24 de suite sur la stratégie immobilière l'Institut français du cheval et de l'équitation \(IFCé\) -248-](#)

9. Conclusion

Les auditions du CIE en 2018 lui ont permis de mesurer les progrès dans la prise en compte de l'immobilier comme vecteur de réduction des dépenses publiques et d'accompagnement au changement.

Il a pu constater les efforts menés par la DIE pour améliorer son action à travers les outils qu'elle propose et la méthodologie qu'elle met en place. Pour autant, il n'existe toujours pas d'inventaire fiabilisé ni d'expression par l'État propriétaire d'une stratégie patrimoniale globale sur le parc immobilier de l'État et des opérateurs.

En 2019, le Conseil continuera, par ses avis, à éclairer le ministre en charge du domaine. Il s'intéressera notamment à la stratégie immobilière des administrations centrales des ministères et celle présentée dans les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Il continuera à examiner les opérations du programme 348.

Il sera également très attentif aux mesures décidées en matière d'immobilier par le Premier ministre dans le cadre du comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018 et plus particulièrement aux projets de structures dites « foncières ».

Il rendra des avis sur de nouveaux d'opérateurs et poursuivra ses audits de suite.

*

| |
|--|
| Table des avis du Conseil de l'immobilier de l'État |
|--|

(dans l'ordre de parution dans le rapport d'activité)

| | |
|--|-----|
| Avis n°2018-18 sur le rapport d'activité 2017 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) | 26 |
| Avis n°2018-04 de suite sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs – actions, mise en œuvre et résultats | 29 |
| Avis n°2018-05 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) | 38 |
| Avis n°2018-17 sur la stratégie immobilière des écoles de formation des services de l'État | 45 |
| Avis n°2018-20 de suite sur la stratégie immobilière du réseau des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) | 52 |
| Avis n°2018-26 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) | 62 |
| Avis n°2017-23 sur le devenir du site Val-de-Grâce | 79 |
| Avis n°2018-06 sur le projet immobilier pour la cité administrative de Rouen Saint-Sever (Rouen) | 92 |
| Avis n°2018-25 de suite sur le projet immobilier pour la cité administrative de Rouen Saint-Sever | 103 |
| Avis n°2018-07 sur le projet immobilier pour la cité administrative d'Amiens | 108 |
| Avis n°2018-08 sur le projet de construction de la cité administrative de Nantes– « Maison de l'administration nouvelle – Doumergue » dans le cadre du Programme 348 | 117 |
| Avis n°2018-15 sur le projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon | 126 |
| Avis n°2018-27 sur le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023 | 132 |
| Avis n°2018-01 de suite sur le SPSI des ministères en charge des affaires sociales | 139 |
| Avis n°2018-02 de suite sur le SPSI du ministère des Outre-mer | 146 |
| Avis n°2018-21 sur le SPSI du ministère de la justice | 156 |
| Avis n°2018-23 sur le nouveau SPSI des ministères économiques et financiers | 163 |
| Avis n°2018-12 de suite sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) | 169 |
| Avis n°2018-09 de suite sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) | 173 |

| | |
|---|-----|
| Avis n°2018-13 de suite sur la stratégie immobilière de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) | 177 |
| Avis n°2018-16 de suite sur le schéma pluriannuel de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) | 186 |
| Avis n°2018-19 sur la stratégie immobilière de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) | 195 |
| Avis n°2018-11 sur la stratégie immobilière des universités parisiennes en Île de France | 202 |
| Avis n°2018-03 sur le SPSI de l'université de Tours | 214 |
| Avis n°2018-10 de suite sur la stratégie immobilière du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) | 222 |
| Avis n°2018-14 de suite sur la Chancellerie des universités de Paris | 229 |
| Avis n°2018-28 de suite sur le muséum national d'histoire naturelle (MNHN) | 238 |
| Avis n°2018-22 sur le schéma directeur immobilier du ministère de la culture concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale du ministère de la culture | 243 |
| Avis n°2018-24 de suite sur la stratégie immobilière l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCé) | 248 |

Avis n°2018-18 sur le rapport d'activité 2017 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, D 2312-3, D 3221-12, D 4112-3 et D 4121-6 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°2016-1436 du 26 octobre 2016 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°2016-12 du 6 avril 2016 sur le rapport d'activité 2015 de la CIME et l'avis n°2017-18 du 15 novembre 2017 sur le rapport d'activité 2016 de la CIME ;

Vu le rapport d'activité de l'année 2017 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger, en date de mars 2018 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 14 juin 2018, 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. Jean-Marc POMMERAY, secrétaire permanent de la CIME, en présence de M. Philippe BOISSY, sous-directeur des affaires domaniales et administratives du patrimoine et de la décoration au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice, et de M. Joël BYÉ, chef du bureau de l'expertise ;

Le Conseil de l'immobilier de l'État prend note des opérations réalisées et décrites dans le rapport d'activité 2017 et souligne particulièrement les points suivants :

1. Le Conseil souligne le bon fonctionnement de la Commission avec une participation active des services des ministères concernés et de la direction de l'immobilier de l'État. Il salue la qualité du travail accompli par la CIME en 2017. Il relève que ce rapport permet de mesurer les évolutions positives et régulières de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs à l'étranger dans le contexte d'une meilleure sécurisation des emprises à l'étranger. La démarche de réduction et de rationalisation du patrimoine de l'État à l'étranger s'inscrit également dans le cadre des mesures engagées au titre de la modernisation de l'action publique et, s'agissant des réseaux à l'étranger, de leur évolution et de leur adaptation aux priorités géographiques et sectorielles des autorités françaises.
2. Le nombre de dossiers est légèrement supérieur à celui de 2016, passant de 220 dossiers en 2016 à 224 en 2017 (soit une augmentation de 1,8%). Sur les dix dernières années, le nombre de dossiers présentés est quasi stable. Le Conseil constate que 99,11 % des dossiers reçoivent un avis favorable ou ont été actés, ce qui souligne la qualité de forme et de fond des dossiers présentés, la prise en compte effective des critères de la performance immobilière et la recherche d'économies budgétaires.

3. Le Conseil remarque que la répartition des dossiers par catégorie évolue sensiblement entre 2016 et 2017 avec 84% (contre 77,2% en 2016) de dossiers relatifs à des baux locatifs (188 dossiers), 11,6% (contre 18,6% en 2016) de dossiers relatifs à des cessions (11 dossiers de ventes effectives et 15 dossiers de principes de vente), 0,4% de demandes d'avance du trésor (0,5% en 2016) ; les 4% restant se répartissent entre les acquisitions, les travaux et constructions et les changements d'utilisateurs.
4. S'agissant des opérations relatives aux baux locatifs, le Conseil note que sur les 188 dossiers entrant dans cette catégorie, 111 concernent des dossiers de prises à bail (dont 11 en faveur d'agents), 63 des conventions d'occupation précaire (COP) et 14 des conventions de sous-occupation (CSOP). Sur les 77 dossiers de mises à disposition de locaux au bénéfice de tiers par l'État, 75 sont conclues au profit du MEAE (37 pour le réseau culturel, 38 pour le réseau diplomatique et consulaire) et 2 au profit de la direction du trésor. Ces mises à disposition visent à rentabiliser des surfaces dont l'administration n'a plus l'usage et à réduire les charges de fonctionnement.
5. Le Conseil constate que le nombre de dossiers de cessions de biens a diminué de plus de 36,58% par rapport à 2016 (soit 26 dossiers au lieu de 41).

Si le nombre de dossiers de ventes effectives présenté en 2017 est en diminution de 58 % par rapport à 2016 (11 dossiers au lieu de 26), le nombre de dossiers de principes de vente est, en revanche, resté stable (15 dossiers). S'agissant de ces derniers, le montant total prévu (calculé à partir des prix de réserve) pour 2017 est de 33,9 M€ (contre 20,8 M€ en 2016). Pour les ventes effectives, le montant total de 2017 est de 69,2 M€ au taux de chancellerie en vigueur au moment de la constitution des dossiers (contre 59,9 M€ en 2016) soit une augmentation de 16 % par rapport à 2016.

Le MEAE a présenté 5 dossiers de principes de vente pour un montant de 26,3 M€ et la direction générale du trésor 4 dossiers pour un montant estimé de 4,3 M€. La direction générale des finances publiques a soumis 3 dossiers avec un prix de réserve moyen fixé à 1 M€.

La direction générale du trésor a présenté 6 dossiers de ventes effectives pour un montant de 11,8 M€. Le MEAE a soumis à la CIME 4 dossiers de ventes effectives pour un montant de 21,4 M€ et la direction générale des finances publiques 1 dossier pour un montant de 1 2 M€.

6. S'agissant des acquisitions, trois dossiers ont été présentés à la CIME contre 1 en 2016. Il s'agit de la relocalisation du consulat général de France et de l'institut français à Edimbourg, d'un bâtiment de logements de fonction à New York et d'un terrain à Francfort pour l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).
7. Sur les 224 dossiers examinés par la CIME, le Conseil observe toujours la prédominance constante des dossiers présentés par le MEAE (82% contre 83 % en 2016). La direction générale du trésor représente 6,3 % du total des dossiers présentés (contre 9 % en 2016). Le ministère des armées a soumis 9 dossiers à la Commission et la direction générale des finances publiques 7 dossiers.
8. S'agissant des opérateurs, il relève avec satisfaction la poursuite de présentation de dossiers (9 en 2017 contre 6 en 2016), par Business France et l'AEFE, conformément au règlement intérieur de la CIME.

Le Conseil partage le souhait exprimé par le Président de la CIME que d'autres opérateurs de l'État à l'étranger présentent leurs situations immobilières devant la Commission.

Le Conseil prend note de la procédure en cours de modification du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) sous la responsabilité de la DIE afin de prendre en compte les évolutions récentes sur le fonctionnement et les compétences de la CIME, notamment sur les établissements publics ayant des implantations à l'étranger, évolutions déjà traduites dans le règlement intérieur.

9. En ce qui concerne les programmes stratégiques immobiliers (SPSI simplifiés) prévus pour 21 ambassades, au total 10 programmes ont été examinés par la CIME depuis 2014. Ce chantier a été lancé en 2014 dans le cadre du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (Corinte).

Le MEAE a indiqué que les services des ambassades disposent de peu de moyens et de compétences pour établir un SPSI. De plus, la mise en œuvre des SPSI nécessite des ressources financières et les ambassadeurs ne sont pas motivés pour élaborer un SPSI dont les opérations n'ont que très peu de chance d'être financées.

Le Conseil ne partage pas cette position et rappelle au MEAE l'importance d'établir les SPSI pour disposer d'un diagnostic et de prévoir une stratégie. Le SPSI est la seule manière, comme le souligne la DIE, d'impulser la rationalisation et l'optimisation des deniers publics.

Il entend les préoccupations sur les compétences nécessaires et recommande de faire appel à des prestataires extérieurs.

Le Conseil demande que le travail commencé en 2014 se poursuive pour les 21 pays concernés.

Le Conseil note que la CIME a annexé à son rapport d'activité 2017 les principaux éléments de patrimoine recensés à l'occasion des 10 programmes stratégiques immobiliers. Il renouvelle sa demande de disposer de l'ensemble des SPSI présentés.

10. Le Conseil observe que l'établissement des conventions d'utilisation (CDU) des biens à l'étranger, qui a débuté en 2017, peine à se mettre en place. Le MEAE indique que celles des résidences des ambassadeurs ont été les premières signées mais que les services rencontrent des difficultés pour établir celles des sites multi-occupants du fait de la méconnaissance des surfaces et de l'absence de plans des locaux.

Le Conseil demande qu'un retour précis de l'avancement lui soit fait par le MEAE lors de la prochaine audition de la CIME.

11. Le Conseil souhaite que la CIME continue à présenter dans son rapport d'activité annuel les résultats en termes de connaissance du parc. Il renouvelle sa demande d'introduire dans cette présentation les résultats en termes de performances immobilières (ratios d'occupation des surfaces, évolution des effectifs, coûts d'exploitation) afin de vérifier l'application de la politique immobilière de l'État à l'étranger.

Plus globalement, au-delà des éléments quantitatifs figurant dans le rapport de la CIME les membres du Conseil trouveraient utile la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer dans le temps les effets de la politique immobilière menée à l'étranger et la bonne adéquation du parc aux missions.

12. Le Conseil confirme que l'activité de la CIME contribue de manière efficace à la rationalisation immobilière des biens à l'étranger qui se traduit notamment par la réalisation de cessions, le regroupement des implantations tant de l'État que de certains opérateurs, compte tenu de la réduction des effectifs et des moyens.

En conclusion, le Conseil salue l'action de la CIME et sa contribution efficace à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État dont le rapport d'activité permet de mesurer à travers l'immobilier l'influence de la France à l'étranger.

Avis n°2018-04 de suite sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs – actions, mise en œuvre et résultats

La transition environnementale et l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État sont des enjeux majeurs et des sujets constants d'intérêt pour le Conseil de l'immobilier de l'État. Après trois auditions en 2012, 2014 et 2016, il constate, malgré une mobilisation interministérielle autour d'un cadre d'action (feuille de route « transition énergétique »), les difficultés à mettre en place les outils indispensables de connaissance (OSF), à préciser les modalités concrètes de mise en œuvre (dans les SPSI, les SDIR, la labellisation) et les résultats des actions conduites. Il s'interroge sur les objectifs qui seront fixés en ce domaine dans le cadre du programme (348) de « rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants ».

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

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

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

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

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

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

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

Vu les décrets n°2016-1821 du 21 décembre 2016 relatif aux constructions à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage État, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales ;

Vu le décret n° 2016-856 du 28 juin 2016 relatif au bonus de constructibilité ;

Vu le décret n°2016-412 du 7 avril 2016 relatif à la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics ;

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu le Plan de rénovation énergétique présenté le 24 novembre 2017 par le Gouvernement ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2012-18](#) du 12 septembre 2012, [n°2014-34](#) du 10 décembre 2014, [n°2016-29](#) du 25 janvier 2017 ;

Vu le dossier établi conjointement par le ministère de la transition énergétique et solidaire et par la direction de l'immobilier de l'État présentant la feuille de route pour la transition énergétique dans les bâtiments de l'État, l'articulation entre les démarches engagées et le Plan de rénovation énergétique des bâtiments lancé par le gouvernement en novembre 2017 dans le cadre du Plan Climat et le programme du budget général « Rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants » (programme 348) ;

Après avoir procédé aux auditions de :

Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État (SD-DIE2), M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État et de Mme Céline CARTIER de l'équipe projet DIE ;

M. Mickael THIERY, chef du bureau des partenariats et des actions territoriales de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la transition écologique et solidaire, accompagné de M. Pierre FALCONNIER et de M. Michel VERMEULEN, délégué-adjoint à l'action foncière et immobilière ;

Considérant que dans ses précédents avis le Conseil de l'immobilier de l'État déplorait les délais nécessaires à l'État pour s'approprier et mettre en œuvre les dispositions des lois sur le Grenelle de l'environnement ; rappelait qu'une des premières actions à conduire était la rationalisation du parc (tertiaire) occupé ; relevait le caractère particulièrement pénalisant de l'absence d'outil de suivi des fluides permettant d'identifier les consommations énergétiques en coût et en volume par énergie ;

Considérant que le Conseil regrettait le retard pris dans la publication du décret relatif à la rénovation énergétique du parc tertiaire et la faible adhésion de la sphère de l'immobilier public à la charte pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires mise en œuvre par le Plan bâtiment durable ;

Considérant que le Conseil déplorait le caractère incomplet du document de politique immobilière (DPT) notamment pour ce qui concerne les indicateurs de base que sont les superficies occupées et les consommations énergétiques ; qu'il rappelait la perfectibilité de ces données (fiabilisation, corrélation aux variations climatiques et effets de prix) ;

Considérant que le Conseil insistait pour que le cadre renouvelé des modalités d'examen des projets immobiliers soit l'occasion d'en vérifier la conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État (SDIR, SPSI, labellisation, transition énergétique) ;

Considérant que le Conseil saluait la concertation organisée en 2016 autour de la feuille de route « transition énergétique dans les bâtiments de l'État » et l'adhésion à ce projet de la part d'un certain nombre de représentants de ministères et opérateurs ;

Qu'il souhaitait néanmoins pour en garantir l'efficacité, qu'un calendrier et des objectifs quantifiés soient établis afin qu'ils s'imposent à tous ;

Considérant que le Conseil saluait également les actions conduites pour mobiliser les occupants et gestionnaires de parc immobilier autour d'initiatives telles le Concours Cube 2020, même si le choix de créer une catégorie spécifique à l'État pour l'immobilier de bureau ne lui semblait pas opportun ;

Sur l'évolution du cadre législatif et réglementaire,

Considérant que, dans la continuité des lois dites Grenelle I et II, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17/08/2015 prévoit de mobiliser spécifiquement le parc de bâtiments tertiaires avec un objectif de réduction de la consommation énergétique finale globale d'au moins 60 % en 2050 ;

Considérant que le décret définissant les obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire, a été publié le 9 mai 2017 ⁴ ;

Qu'il fixe, comme premier jalon à horizon 2020, l'obligation de diminution de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires de 25% ;

Considérant que l'application de ce décret a été suspendue dans son intégralité par décision du Conseil d'État le 11 juillet 2017 ⁵ ;

Considérant que le Plan climat, et la stratégie logement, présentés par le Gouvernement le 6 juillet 2017 placent la rénovation énergétique des bâtiments au cœur de l'action publique ;

Que la trajectoire fixée pour atteindre l'objectif de la neutralité carbone en 2050 impose d'accroître les efforts pour réduire la consommation d'énergie et développer les énergies renouvelables dans le bâtiment à coût maîtrisé ;

Que le Gouvernement a dans ce but présenté le projet de plan de rénovation énergétique des bâtiments le 24 novembre 2017 ;

Qu'un des quatre axes du plan rénovation énergétique des bâtiments porte sur la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés, le parc tertiaire public⁶ représentant un enjeu majeur pour la rénovation énergétique ;

Considérant que le Gouvernement souhaite confirmer les trajectoires précédemment établies et renforcer le dispositif en donnant une base légale solide tenant compte de la décision du Conseil d'État, en date du 11 juillet 2017 ;

⁴ Décret n°2017-918 du 9 mai 2017

⁵ <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/CE-ordonnance-du-11-juillet-2017-Conseil-du-commerce-de-France-et-autres>

⁶ 37 % du parc national de bâtiment à usage tertiaire

Que ces dispositions sont portées par le projet de loi « ELAN ». Elles permettront d'améliorer et de sécuriser le dispositif ;

Que les objectifs en discussion sont de -40% en 2030, -50% en 2040 et de -60% en 2050 ;

Qu'un décret, dont la date de publication n'est pas précisée, formalisera ces ambitions et précisera le dispositif ;

Sur l'engagement de l'État et le programme « rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants » (programme 348 du budget général),

Considérant que le Gouvernement souhaite intensifier sa politique afin de garantir l'exemplarité de la sphère publique, accélérer les économies d'énergie et encourager le déploiement de solutions innovantes ;

Que le Plan Climat fixe un objectif de rénovation d'un quart du parc public de l'État le nécessitant sur la durée du quinquennat, objectif supérieur au taux annuel de rénovation de 3% fixé par la directive européenne ;

Considérant que ces actions sont soutenues par un Grand plan d'investissement (GPI) 2018-2022 destiné à accompagner les réformes structurelles et notamment « accélérer la transition énergétique » (axe 1 du GPI) et « réduire l'empreinte énergétique des bâtiments publics » (initiative 2 de l'axe 1) ;

Que le GPI est doté de 1,8 Md€ dont 1 Md€ pour le programme pluriannuel « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » (Programme 348) ;

Que ce programme non pérenne, dont la Direction de l'immobilier de l'État assure le pilotage, a vocation à améliorer la performance énergétique des bâtiments, réduire les dépenses consacrées aux dépenses d'entretien correctifs et permettre de développer une politique préventive d'entretien plus économique sur la durée, contribuant ainsi à diminuer la dépense publique à long terme ;

Que le programme cible prioritairement le parc des 59 cités administratives, symbole de la présence de l'administration de l'État au sein des territoires ; qu'elles sont majoritairement installées dans un patrimoine en moyenne de plus de 50 ans, présentant différents risques dont la présence d'amiante et présentant globalement de faibles qualités intrinsèques (fonctionnalité, thermique, etc.) ; que l'ensemble représente un peu plus de 800 000 m² de surface de plancher ;

Que la Direction de l'immobilier de l'État privilégie les opérations immobilières à forte composante énergétique mais souhaite également que les projets intègrent le traitement de l'immeuble dans toutes ses composantes, y compris en mettant l'accent sur la densification de l'occupation ;

Que les opérations peuvent concerner l'acquisition, la construction, la rénovation, la réhabilitation mais également des projets de démolition-reconstruction ;

Que les actions présentant un bon retour sur investissement sont privilégiées, ainsi que la promotion des bonnes pratiques, la duplication de solutions de financement reproductibles et la massification à partir de dispositifs innovants (contrats de performance énergétique) ;

Considérant que ces opérations seront précédées d'une phase de mesure précise du parc et de ses performances énergétiques, par la mise à jour des audits réalisés en 2010 ;

Considérant qu'un lien doit également être établi dans le SDIR entre les orientations stratégiques de ce dernier et le devenir des cités ;

Considérant que le calendrier des opérations est fortement contraint. Les travaux devant être achevés en 2022, à échéance du programme quinquennal ;

Qu'en conséquence, les projets doivent être étudiés au début du 2^e semestre afin qu'ils puissent être labellisés en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), sous la présidence de la DIE et financés sur le programme 348 ;

Considérant que la perte de compétence en maîtrise d'ouvrage au sein de l'État, constatée en diverses occasions, entraîne un risque pour la qualité du montage des opérations susceptibles de bénéficier de ce programme. ;

Que le renforcement de cette compétence constitue un enjeu majeur pour la politique immobilière de l'État, cet enjeu ayant été identifié par ailleurs dans le cadre des travaux conduits préalablement à l'élaboration de la feuille de route transition énergétique ;

Sur les autres vecteurs de la PIE,

Considérant que la politique immobilière de l'État intègre également la transition énergétique à travers d'autres vecteurs, dont les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), les procédures de labellisation d'opérations ;

Considérant qu'une attention prioritaire est également portée au sujet dans le cadre des opérations de GER ; qu'à titre exceptionnel, des ressources supplémentaires ont été mises à disposition des régions pour mener des opérations d'entretien du propriétaire en 2017, au-delà des enveloppes notifiées fin 2016 ;

Qu'à ce titre, un appel à projets a été lancé par la Direction de l'immobilier de l'État pour des opérations exceptionnelles de travaux lourds d'entretien propriétaire⁷ ;

Que pour être éligible à ce financement, « chaque opération doit répondre aux objectifs de la PIE et présenter un degré de maturité suffisant pour pouvoir être effectivement lancée avant la fin 2017 »⁸ ;

Que priorité est donnée aux opérations présentant un enjeu de sécurité des biens ou des personnes et présentant un retour sur investissement s'inscrivant dans les orientations de la feuille de route transition énergétique ;

Qu'un retour sur les résultats de cette opération est attendu au cours de la période 2018-2022 ;

Sur le cadre national d'action : la « Feuille de route transition énergétique »

Considérant qu'un cadre national d'actions a été élaboré, sous le double pilotage de la DIE et du ministère de la transition écologique et solidaire, au sein d'une commission nationale de l'immobilier public (CNIP) transition énergétique ;

⁷ Opérations d'un montant minimum de 500 000 € TTC incluant les prestations intellectuelles, à raison de deux maximum par BOP, dans le cadre du CAS gestion du patrimoine immobilier de l'État

⁸ Note DIE du 11 avril 2017

Qu'il se traduit par une feuille de route pour la transition énergétique dans les bâtiments de l'État, signée en début 2018 ;

Que ce document a vocation à être diffusé aux ministères et aux préfets de régions afin de structurer l'action des services concernés selon trois axes : la connaissance du parc et de ses enjeux énergétiques, l'intégration d'un critère de performance environnemental dans la gestion du parc et l'inscription de la transition énergétique au cœur de la gouvernance de l'immobilier de l'État ;

Que la feuille de route signée en 2018 reprend les 8 recommandations identifiées dans l'avis 2016-29 du CIE :

- mettre en place un suivi périodique de la connaissance du parc occupé : collecte des données pour consolider un état initial, structurer un réseau d'acteurs et s'appuyer sur les outils RT et OAD, améliorer le processus de récupération des données de consommation sur l'ensemble des points de livraison grâce au futur outil de suivi des fluides ;
- réaliser un diagnostic et une segmentation du parc en fonction des gisements ;
- agir sur les cycles de rotation du parc : poursuite de la rationalisation et de la densification des surfaces occupées, acquisition/prise à bail de biens à haute performance énergétique, études sur la valeur verte ;
- agir sur le parc conservé : déployer une campagne massive de sensibilisation des occupants, optimiser le pilotage des installations techniques, intégrer des critères de performance énergétique dans les travaux de gros entretien renouvellement (GER), cibler les opérations de rénovation globale sur les sites recouvrant les enjeux les plus significatifs ;
- améliorer le suivi et le report d'information : organiser le suivi des actions et améliorer la communication sur les progrès réalisés, s'appuyer sur les indicateurs de suivi et de mesure définis dans le cadre des SDIR, constituer une annexe au DPT politique immobilière de l'État ;
- améliorer la formation et l'accompagnement des acteurs métiers : recenser l'offre de formation, proposer un parcours de professionnalisation, consolider la boîte à outils ;
- lancer des expérimentations pour susciter l'engouement : concours sur les usages, annexes vertes, dispositifs innovants de mesure de consommation, etc. ;
- inscrire la transition énergétique au cœur de la gouvernance de l'immobilier de l'État : mettre en place des référents, prévoir des points de report d'information à une fréquence régulière, etc.

Que la CNIP, animée par la DIE avec l'appui de la DHUP, conduit des travaux déclinés dans un plan d'actions, sur la base de ces recommandations, afin aboutir à des livrables d'intérêt commun ; que ces actions connaissent des stades d'avancement variables et sont très minoritairement achevées ;

Sur le suivi des consommations d'énergie,

Considérant que certains ministères disposent de longue date d'un outil de suivi des fluides dans le cadre d'un marché ou d'un accord cadre interministériel⁹ ;

Considérant que la Direction des achats de l'État (DAE) pilote depuis 2013, un projet d'outil de suivi des fluides (OSF), sur la base d'un état des lieux des solutions existantes ;

Considérant que la DIE et la DAE doivent lancer au printemps 2018 une procédure de marché en vue de l'acquisition d'un outil de suivi des fluides interministériel ;

⁹ Cf. avis CIE n°2016-29

Que cet outil qui sera mis à disposition de l'ensemble des ministères est un outil informatique de suivi des fluides qui permettra de connaître les consommations énergétiques ;

Que les données issues de l'OSF auront vocation à être versées dans les outils de Référentiel technique (RT) et OAD (outil d'aide au diagnostic) afin d'être corrélées aux actifs ;

Que les données permettront également d'établir des plans d'actions sur la base des données de consommation, afin de réduire ces dernières mais également de développer une politique d'achat plus pertinente ;

Que cet outil devrait permettre d'enrichir le document de politique transversale (DPT) dont les données actuelles sont concentrées sur le périmètre des bâtiments de bureau, de logement et d'enseignement supérieur/recherche, dont la SUB est supérieure à 2 000 m², soit 5 900 actifs en 2017 ;

Que la date de déploiement de l'outil n'est pas connue ;

Les représentants de la Direction de l'immobilier de l'État et du ministère en charge de la transition énergétique et solidaire ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 14 février 2018, formule les remarques et recommandations suivantes :

1. Le Conseil entend qu'après l'année 2017, placée sous le signe de construction pour la transition énergétique, le début d'année 2018 a été marqué par la signature de la feuille de route relative à la transition énergétique. Il comprend toute l'utilité de ce document, censé fournir un cadre d'action structuré et structurant, permettant de raccrocher un certain nombre d'actions locales éparses et de susciter de telles actions là où elles n'existaient pas encore.
Il s'interroge toutefois sur les objectifs que se fixe l'État en publiant cette feuille de route, si on considère le temps consacré à son élaboration et la large mobilisation de ses services et opérateurs.
2. Le Conseil rappelle avoir recommandé dans son dernier avis de prendre très rapidement la mesure de l'effet de la feuille de route sur la mobilisation concrète des uns et des autres. Il constate que cela n'a pu être réalisé.
Il rappelle en outre avoir précisé qu'à défaut d'intégrer un calendrier et des objectifs quantifiés s'imposant à tous, il était illusoire d'espérer des progrès concrets. Il ne peut, hélas, que s'interroger sur l'absence de prise en compte de cette recommandation de bon sens.
3. Le Conseil constate que le temps nécessaire à l'appropriation et la maturation du sujet de la transition énergétique par l'État rapproche ce dernier, inéluctablement et rapidement des années cible que sont 2030, 2040.

Il recommande que les trajectoires économiques que représentent les différentes cibles arrêtées pour 2030, 2040 et 2050 soient précisées pour ce qui concerne le patrimoine immobilier de l'État.

Il invite la DIE, dans le cadre de prochain document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » (DPT PIE) à mettre en regard, les objectifs cible, les résultats obtenus et les efforts consentis.

4. Le Conseil rappelle que l'optimisation des surfaces occupées permettant de rendre des superficies qu'il s'agisse de prise à bail ou de biens domaniaux constitue bel et bien le premier levier d'économie d'énergie.

Il constate à la lecture du tableau de bord de la politique immobilière que constitue le DPT 2018¹⁰ que la superficie du parc immobilier occupé par l'État est en augmentation (+1,55%), la part des locaux vacants augmente (+1%), la superficie par poste de travail augmente et dépasse de plus de 24% la norme fixée depuis 2009.

Il précise comme il l'a fait dans son dernier rapport d'activité que les crédits consacrés à la PIE sont en hausse (+17%)¹¹, que la consommation globale d'énergie, tous usages confondus est également en augmentation (de 1 236 à 1 576GWh).

Il déplore que ces chiffres pourtant tout à fait alarmants quant à la capacité de l'État à piloter son patrimoine dans le respect des exigences fixées par les lois Grenelle et transition énergétique, ne semblent donner lieu à aucune analyse permettant de dégager un plan d'actions concrètes et ciblées, aucun audit permettant de comprendre les raisons pour lesquelles tous ces indicateurs témoignent des tendances contraires à la bonne gestion des deniers de l'État.

5. Le Conseil entend que la transition énergétique est une composante essentielle des procédures élaborées par la DIE qu'il s'agisse des schémas directeurs immobiliers régionaux ou, des schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

Au-delà de cette déclaration d'intention, tout à fait conforme à l'esprit des textes relatifs à la transition énergétique, le Conseil veillera à ce que soit mis en lumière, pour chacun des SPSI et des SDIR qui lui seront présentés, les démarches, les objectifs et les résultats déjà enregistrés en matière de transition énergétique. Il sera à ce titre particulièrement attentif aux critères de résorption de la vacance, de réduction des superficies, dans le respect des objectifs de la PIE.

Il invite la DIE à articuler cette préoccupation avec une réflexion qu'il serait utile de conduire sur la valeur des biens et le risque d'obsolescence.

6. Le Conseil prend acte de la création du programme pluriannuel de rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants, dont la Direction de l'immobilier de l'État assure le pilotage (Programme 348). Il retient que la composante énergétique est un point clef du cadre général de rénovation de ces actifs immobiliers, contribuant ainsi à l'action « accélérer la transition écologique » du Grand plan d'investissement.

S'il se félicite d'un plan raisonné de rénovation des cités administratives, il s'interroge toutefois sur les modalités de montage de ces opérations, les conditions et délais de leur réalisation, la formalisation des objectifs à atteindre et leur contrôle. Il entend que les opérations feront l'objet d'une labellisation préalable à tout financement, selon une procédure élaborée et mise en œuvre par la DIE.

Il sera particulièrement vigilant quant à la méthode qui sera mise en œuvre, aux objectifs qui seront fixés au regard des critères de la PIE, aux indicateurs qui permettront d'en mesurer la bonne réalisation et au calendrier qui sera fixé. Il précise que tous ces points seront abordés dans le cadre d'un cycle d'auditions spécifiques sur des opérations conduites dans le cadre du programme 348.

Il demande à être régulièrement informé par la DIE du calendrier de labellisation des opérations au titre de ce programme.

En conclusion, le Conseil constate n'avoir pu, malgré ses demandes, aborder très concrètement les objectifs chiffrés fixés et les résultats atteints alors que l'amélioration de la performance énergétique et la réduction des gaz à effet de serres est un enjeu majeur de politique publique.

¹⁰ Extrait du DPT 2018 : chiffres correspondant à une comparaison entre 2016 et 2017

¹¹ Hors personnel

Il insiste pour que l'instruction des dossiers dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régions, des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, des demandes de labellisations permettent de révéler les incohérences, les non conformités aux trajectoires voulues au nom du devoir d'exemplarité de l'État.

Enfin le Conseil réitère plusieurs recommandations formulées en conclusion de son avis n°2016-09, ces dernières étant toujours d'actualité :

Il insiste pour que le sujet fasse l'objet d'un traitement particulier dans la circulaire relative à la Politique immobilière de l'État, [puisque celle-ci est toujours en préparation].

Il invitera chaque année la Direction de l'immobilier de l'État à faire un point détaillé sur le sujet de la mise en œuvre de l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs.

Outre un bilan des crédits consacrés à cette action, il insiste pour que le bilan fasse apparaître très concrètement les objectifs chiffrés fixés, les résultats atteints ainsi qu'une réflexion sur la valeur des biens et le risque d'obsolescence dans le cadre des SDIR, des SPSI et des procédures de labellisation des projets immobiliers.

Il recommande qu'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de réduction énergétique soit annexé au Document de Politique Transversale.

Au-delà de ces recommandations, le Conseil estime indispensable que des indicateurs soient mis en place pour mesurer l'évolution de la performance énergétique des bâtiments de l'État. Leur analyse a une périodicité à définir doit permettre de s'assurer que les objectifs prévus dans le cadre du Plan climat seront respectés.

Avis n°2018-05 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

Le Conseil de l'immobilier de l'État a procédé à l'examen de quatre projets de cités administratives (Rouen, Lyon, Amiens, Nantes) dans le cadre du programme 348. Il fait part au ministre de son inquiétude sur la réalisation des opérations avant la fin de l'année 2022. Le Conseil formule également des recommandations sur la manière dont les projets doivent être appréhendés pour que les immeubles produits dans ce cadre répondent aux besoins de l'administration.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la présentation du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) dans le projet de loi de finances 2018 ;

Le Conseil, après avoir auditionné les préfets et leurs représentants ainsi que la direction de l'immobilier de l'État sur les projets de cités administratives de Rouen, Lyon, Amiens et Nantes en ses séances du 1^{er} mars, 15 mars et 29 mars 2018 ;

Considérant que le programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » doit contribuer à la réalisation du grand plan d'investissement (GPI) à travers deux de ses priorités :

- accélérer la transition énergétique ;
- construire l'État à l'âge numérique, dans son volet « Investir aujourd'hui dans l'action publique pour dépenser moins demain ».

Que si le programme a pour périmètre les sites domaniaux multi-occupants, il concernera principalement les cités administratives qui sont à la fois l'emblème de la présence de l'État dans les territoires et porteurs de nombreux enjeux pour l'État, en termes de conditions de travail des personnels, d'accueil du public ou de politique immobilière de l'État (PIE), en particulier dans sa dimension performance énergétique.

Que ce programme non pérenne est doté d'un milliard d'euros sur cinq ans destiné à financer des opérations de restructuration immobilière comprenant l'acquisition ou la construction de bâtiments nouveaux ou la réalisation de travaux lourds relevant du propriétaire ; que les ressources du programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » pourront également être mobilisées à hauteur de 800 M€ pour financer ces opérations. La direction de l'immobilier de l'État est responsable de ces deux programmes budgétaires.

Considérant que les indicateurs du programme budgétaire 348 demeurent à préciser sur la base d'études qui seront conduites en 2018 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 1^{er} mars, 15 mars, 29 mars et 17 mai 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil invite les acteurs de la politique immobilière de l'État à mesurer pleinement les enjeux des opérations d'investissement financées dans le cadre du programme 348 qui vont structurer durablement le paysage immobilier de l'administration déconcentrée et des opérateurs de l'État.

A la lecture des premiers dossiers qui lui ont été soumis, il estime utile de préciser quelques éléments de cadrage relatifs à chacun des quatre buts poursuivis par le programme :

- disposer d'un parc immobilier mieux adapté aux missions de l'administration et répondant aux objectifs de service public aux usagers ;
- optimiser le parc immobilier ;
- améliorer la performance énergétique du parc ;
- diminuer le coût de la fonction immobilière ;

Sur la constitution d'un parc immobilier pour l'administration de demain

S'il est délicat de prédire ce que seront les besoins immobiliers pendant le prochain quart de siècle, il demeure possible d'opérer des choix susceptibles de faciliter l'adaptation de l'immobilier pour y répondre.

2. Le Conseil invite les porteurs de projets à :

- développer une stratégie immobilière en cohérence avec les orientations du schéma de cohérence territoriale et du schéma directeur immobilier régional (SDIR) de l'État ;
- concevoir des ensembles immobiliers d'une taille suffisante pour accueillir plusieurs structures et faciliter la gestion des évolutions des organisations au fil du temps ;
- constituer des ensembles immobiliers divisibles dont les bâtiments sont à l'échelle du marché immobilier local ;
- opter pour des formes architecturales préservant la possibilité d'aménager à moindre coût les espaces intérieurs en fonction des activités.

3. Le Conseil observe que les services publics sont d'ores et déjà confrontés à des mutations qui modifient sensiblement le rapport des agents à leur espace de travail¹². Les premiers dossiers présentés montrent que l'appropriation de la dimension immobilière de la transformation de l'administration et des opérateurs de l'État varie selon le porteur de projet.

Il estime indispensable que chaque projet de nouvelle construction ou de rénovation lourde propose désormais des solutions immobilières pour accompagner ces changements.

Le Conseil recommande que chaque dossier de demande de financement concernant une opération de construction ou de réhabilitation lourde comporte :

- Une description détaillée des solutions prévues ou des expérimentations envisagées (nature, modalité de mise en œuvre, objectifs poursuivis, coûts) ;
- Un engagement sur la part des postes de travail qui ne seront pas affectés à un agent mais mis à disposition de plusieurs dans le cadre de la mise en place de nouveaux mode de travail.

Sur l'optimisation du parc immobilier

La juste adéquation de la réponse immobilière aux besoins des services et usagers est une priorité. Les opérations envisagées dans le cadre du programme 348 se doivent de respecter strictement les critères de la politique immobilière de l'État.

4. Le Conseil remarque que le parc de l'État présente un excédent de postes de travail significatif par rapport au nombre d'agents et que ce surdimensionnement a un coût.

Le Conseil recommande que les programmes fonctionnels des projets bénéficiant de financement du programme 348 intègrent des actions de mutualisation permettant de disposer d'un nombre de postes de travail inférieur aux effectifs théoriques hébergés.

Le temps de présence effective qui est appelé à évoluer avec le développement de nouveaux modes de travail doit également être pris en compte pour calculer le nombre de postes de travail nécessaires à l'activité des services.

5. Le Conseil observe que les normes d'occupation définies depuis 2010 pour les services de l'État et ses opérateurs font l'objet d'interprétations erronées qui conduisent inévitablement à un surdimensionnement du parc mis à disposition des services. Il lui apparaît nécessaire de rappeler les points suivants :

¹² Le Conseil invite le lecteur à consulter sur son site internet les fiches qu'il a produites en juin 2015 sur le thème « Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? » <https://www.economie.gouv.fr/cie/travaux-thematiques-conseil-immobilier-letat>

-
- les normes d'occupation de la politique immobilière de l'État sont des plafonds et non des cibles vers lesquelles il convient de tendre.
 - ces normes d'occupation intègrent l'ensemble des locaux correspondant aux besoins d'une administration. L'ajout de surfaces complémentaires ne peut s'envisager que pour répondre à des besoins spécifiques d'une nature exceptionnelle.
 - dans une approche globale de la performance d'occupation d'un immeuble multi-occupant, les espaces mutualisés tels que les circulations non spécifiques sont intégrés dans la SUB.
6. Le Conseil considère que les opérations de construction neuves doivent respecter strictement la norme plafond de 18 m² SUB / Pdt résultant de la combinaison de l'application des ratios de la politique immobilière de l'État suivants :
- 12 m² SUN / Pdt
 - SUN/SUB > 67%
7. Le Conseil considère que les immeubles existants rénovés doivent strictement respecter la norme plafond de 20 m² SUB / Pdt qui intègre à hauteur de 10%, les contraintes du bâti existant.
8. Le Conseil relève plusieurs éléments de programme dont le calibrage mérite attention :
- Les surfaces d'un restaurant d'entreprise sont à dimensionner à l'aide des normes des bureaux d'études spécialisés et en distinguant les espaces techniques de la salle de restaurant dont l'usage exclusif à des fins de seule restauration est remis en cause par les nouveaux modes de travail.
 - Les surfaces affectées à l'archivage doivent être réduites au minimum pour tenir compte de la mise en place de solutions d'archivage électronique.
 - Le nombre de place de stationnement des véhicules est à appréhender dans le cadre d'un plan de déplacement.

Sur l'amélioration de la performance énergétique du parc

Les améliorations de la performance énergétique du parc immobilier s'inscrivent dans le cadre plus large d'une politique de transition énergétique et environnementale.

9. Le Conseil rappelle que la réduction des surfaces est le levier le plus puissant de la politique immobilière de l'État pour contribuer à l'atteinte des objectifs d'un État exemplaire.
10. Le Conseil recommande de fixer des exigences de performance pour les opérations du programme 348 à la hauteur de ce que l'on peut attendre d'un État exemplaire :
- Les nouvelles constructions doivent avoir pour ambition d'être à énergie positive et à haute performance environnementale.
 - Les opérations de réhabilitation d'ouvrages existants doivent avoir pour ambition une réduction des consommations énergétiques et des gaz à effet de serre au moins égale à l'objectif fixé pour le parc immobilier de l'État au terme de la période envisagée pour rentabiliser l'investissement.
 - Le bilan énergétique du projet de réimplantation des services doit également tenir compte des évolutions des consommations liées aux déplacements des agents et des usagers des services.

Sur la diminution du coût de la fonction immobilière

11. Le Conseil observe que la première des questions qui se pose pour les cités administratives existantes est celle de leur rénovation ou de leur abandon.

Opérer un choix entre une réhabilitation de l'existant et une nouvelle construction sur un autre site suppose, outre le coût de l'opération, de tenir compte du contexte socio-économique local, des enjeux urbains, de l'adéquation des locaux aux besoins des services publics et des conséquences de la réalisation de travaux de rénovation ou d'un déménagement pour les usagers et les agents.

Pour que les décideurs soient en mesure d'opérer un choix en toute connaissance de cause, il convient de bien distinguer le poids relatif de chacun de ces enjeux.

Le Conseil souligne en particulier que l'analyse économique ne doit pas être orientée pour favoriser une solution plutôt qu'une autre mais comparer les différents scénarios envisageables sur des bases objectives.

Dans cette perspective et afin de faciliter l'instruction des dossiers, le Conseil demande que la direction de l'immobilier de l'État établisse un référentiel des coûts immobiliers pour le parc éligible au programme 348 dont il relève la relative homogénéité. Ce référentiel devra détailler chacun des coûts unitaires de référence pour les constructions neuves répondant aux critères du programme et les opérations de réhabilitation selon la nature de la cible envisagée.

12. Le Conseil rappelle que si la mesure de la rentabilité des investissements repose sur une approche globale, la pertinence économique d'une opération est également à appréhender des points de vue respectifs de l'État propriétaire et de l'État occupant.

Le Conseil demande que la présentation des dossiers soumis à arbitrage tienne compte des recommandations suivantes :

- Le calcul de la valeur actuelle nette (VAN) de chacun des scénarios envisagés est un outil d'aide à la décision. Il convient de vérifier soigneusement chacune des hypothèses de coûts et de valorisation sur lesquelles se fondent ce calcul.
- Le coût d'investissement d'un poste de travail doit être établi pour chaque construction nouvelle ou réhabilitée en tenant compte, le cas échéant, de la valeur résiduelle des actifs conservés.
- Le coût annuel d'occupation fondé sur des valeurs locatives de marché et des charges d'exploitation réalistes est à rapporter au poste de travail.

13. Le Conseil salue les initiatives des préfets qui ont pris en compte les besoins immobiliers des opérateurs de l'État dans leurs réflexions.

Pour les opérateurs qui quitteraient le secteur locatif pour rejoindre une implantation domaniale, cela constituerait un avantage certain puisque les opérateurs ne paient pas de loyer lorsqu'ils sont implantés dans des locaux dont l'État est propriétaire.

Le Conseil invite une nouvelle fois l'État à déployer un dispositif budgétaire systématisant le principe d'une contrepartie à l'occupation de locaux domaniaux, indépendamment de la nature de l'occupant.

Sur l'instruction des dossiers et les conditions de réalisation des opérations

14. Le Conseil considère que les outils mis à disposition par la direction de l'immobilier de l'État constituent de réels progrès. Il observe que leur appropriation peut se révéler délicate pour les porteurs de projet et être à l'origine de confusions s'agissant notamment de la nature ou du coût réel des opérations.

Il invite la direction de l'immobilier de l'État à mettre en place des procédures de contrôle des éléments substantiels des dossiers présentés pour labellisation en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP).

15. Sans remettre en cause le rôle que devrait jouer le préfet en termes d'arbitrage et de réalisation des opérations, le Conseil s'interroge néanmoins sur les moyens humains dont il dispose pour instruire les dossiers et mener à bien les opérations retenues.

Si le Conseil relève l'initiative de la DIE qui va recruter des prestataires qui pourront accompagner les porteurs de projets, l'assistance de la direction des achats de l'État et la mobilisation des antennes immobilières des services financiers, il observe que chaque opération demeurera pilotée au niveau local et que le responsable de programme n'a dans ce cadre, pas de responsabilité opérationnelle.

Il souligne que la création d'une structure de pilotage non pérenne en charge des projets importants permettrait de disposer des compétences requises.

16. Le Conseil observe que, du fait de la nature du programme 348, les crédits devront être consommés avant la fin de l'année 2022. En conséquence, les opérations immobilières devront être achevées à cette date. L'année 2018 étant essentiellement consacrée aux études préalables, il ne restera que quatre ans pour réaliser les procédures permettant de recruter une maîtrise d'œuvre et des entreprises, définir un projet et exécuter les travaux.

Cette contrainte de calendrier constitue un défi ambitieux pour les maîtres d'ouvrages publics notamment s'agissant de réaliser des travaux en site occupé en phases successives.

17. Le Conseil souligne que la nécessité de valider rapidement les opérations qui bénéficieront des crédits du programme ne doit pas conduire à négliger l'instruction des scénarios alternatifs.
18. Le Conseil prend acte que la direction de l'immobilier de l'État recommande fortement de réaliser les opérations les plus importantes en recourant au marché global de performance.

Le Conseil rappelle que le choix d'une procédure de marché permettant une exécution dans des délais contraints doit être effectué dans le cadre d'une analyse comparative mesurant avantages et risques associés de chaque solution envisageable.

Il appelle notamment l'attention des services sur les points suivants :

- Regrouper plusieurs prestations dans un seul marché tend à réduire la concurrence aux seules entreprises susceptibles de répondre à des offres globales.
- Le transfert de risques opérationnels vers le contractant, tel que celui de la maîtrise des délais dans un calendrier fortement contraint peut se révéler onéreux ;

Le Conseil souligne que dans un marché regroupant conception et réalisation, le rôle de conseil du maître d'œuvre vis-à-vis de son maître d'ouvrage n'est pas le même que dans le cadre d'une opération classique réalisée en « loi MOP ». Le recours à une telle procédure suppose de renforcer les compétences techniques de la maîtrise d'ouvrage.

A la lumière des dossiers portés à sa connaissance lors des auditions, le Conseil fait part de son inquiétude au ministre en charge du Domaine quant à la maîtrise des coûts et des délais des opérations éligibles au programme 348.

Il appelle à la vigilance par rapport au risque d'obsolescence prématurée des immeubles produits. Il souligne que de tels objets immobiliers constitueraient un frein à la modernisation des services publics.

En conclusion, le Conseil souligne que la mise en œuvre d'un tel programme doté d'un milliard d'euros suppose de mettre en place une organisation dédiée et de mobiliser des moyens adaptés aux enjeux, tant pour définir les projets que piloter les opérations.

Avis n°2018-17 sur la stratégie immobilière des écoles de formation des services de l'État

Dans son avis du 7 décembre 2016 sur l'immobilier des écoles de formation des services de l'État, le Conseil de l'immobilier de l'État avait mis en avant plusieurs constats. Peu de progrès ont été accomplis depuis deux ans sur ces différents points. Le Conseil propose au ministre en charge du domaine d'engager un plan d'actions sous un pilotage unique (DIE ou DGAFP) permettant de disposer d'un inventaire, exhaustif, uniformisé et intégrant les coûts du patrimoine affecté à la formation et d'engager une réflexion sur les rapprochements de sites à envisager soit à l'échelle d'un territoire soit à l'échelle d'un ministère.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu le rapport de M. Raymond-François LE BRIS portant propositions pour une réforme de la formation des agents de l'État (février 2009) ;

Vu le rapport n°11-088-01 de Mme Corinne DESFORGES relatif à la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles du service public (novembre 2011) ;

Vu le rapport n°13.11.59 du Contrôle général économique et financier relatif à l'Immobilier des écoles – État des lieux et propositions (février 2015) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2016-21](#) du 7 décembre 2016 ;

Vu la note conjointe de la DIE et de la DGAFP du 29 mai 2018 transmise préalablement à l'audition ;

Après avoir entendu M. Philippe BAUCHOT, adjoint à directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État », et Mme Carine SOULAY, directrice adjointe à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, accompagnée de Mme Cécile LOMBARD, sous-directrice des compétences et des parcours professionnels ;

Considérant que la question immobilière s'inscrit dans une large réflexion engagée depuis 2009, visant à associer les écoles de formation de l'administration à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques ;

Considérant qu'au moins deux rapports ont abordé la question de la gestion immobilière (rapports dits « Le Bris » -2009- et « Desforges » -2011-) ; que dans ce cadre, les instances de la modernisation de l'action publique (MAP) ont confié à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) un mandat relatif à la rationalisation de l'appareil de formation initiale des personnels de l'État ;

Considérant qu'à la suite, le Conseil général économique et financier (CGEFi) s'est vu confier par les ministères de l'économie et des finances et de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, une mission relative à l'immobilier des écoles en priorisant notamment la question de l'optimisation de leur gestion immobilière ;

Que les travaux de réflexion ont notamment eu pour objet de réaliser un état des lieux ;

Que l'objectif annoncé était « d'amorcer l'élaboration d'un consensus interministériel non seulement sur la nécessité, mais aussi sur l'intérêt stratégique qui s'attacherait à optimiser l'important dispositif de formation géré par les ministères » ;

Considérant que l'état de l'immobilier des écoles a donné lieu à une enquête dont le questionnaire a été élaboré conjointement par le CGEFi et France Domaine (début 2014), les données de Chorus RE-FX ne permettant pas, à cette période, de répondre aux préoccupations du CGEFi ;

Considérant que le parc des écoles administratives, tel qu'il ressort de cette enquête représente environ 2,5 millions de m² (par comparaison : universités = 18,6 millions m²) pour une capacité d'accueil estimée à près de 65 000 places ; qu'il est majoritairement composé d'espaces collectifs et de terrains (espaces pédagogiques et bureaux minoritaires) ; que le parc est majoritairement domanial (Défense et Intérieur : 600 000 m² chacun ; Éducation nationale, Agriculture, Écologie : environ 300 000 m² chacun ; Économie et Finances : environ 200 000 m²) ; qu'il présente un ratio surface pédagogique / capacité d'accueil entre 2,50 et 5,50 m² / stagiaire ; qu'il présente un ratio surface de bureau / emplois permanents entre 13 et 22 m² /agent (hors exceptions) ; qu'il mobilise 15 000 emplois permanents (près de 4 000 pour l'Intérieur, 3 000 pour le Défense, plus ou moins 2 000 pour l'Économie, l'Écologie et l'Agriculture) ; que le montant des dépenses courantes est de l'ordre de 1,3 Md€, dont 80 M€ au titre des dépenses immobilières de proximité (exploitation-maintenance, petits travaux) ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a auditionné en 2015 et 2016 les ministères chargés de l'environnement, des finances, de l'agriculture et de l'alimentation ainsi que les services du Premier ministre sur l'immobilier de leurs écoles de formation ;

Considérant qu'à l'issue de ce cycle d'auditions qui ne concernait pas tous les ministères, le Conseil dans son avis 2016-21 du 7 décembre 2016, faisait les constats suivants :

- Il relevait une connaissance insuffisante et inégale du patrimoine de chaque école ;
- Il soulignait la difficulté à établir des coûts de formation intégrant l'immobilier ;
- Il s'étonnait de l'absence de stratégie immobilière à l'échelle d'un ministère et/ou d'un territoire intégrant une réflexion sur l'évolution des métiers de l'administration et répondant aux besoins des usagers ;
- Il constatait une absence de réflexion interministérielle portant sur des regroupements dans des logiques de sites entre établissements relevant de différents départements ministériels ;
- Il pointait l'absence de perspectives quant aux besoins futurs en termes de capacité des écoles.

En conclusion de cet avis, le Conseil demandait à la direction de l'immobilier de l'État, à la DGAFP et aux ministères de tutelle d'analyser ce champ de l'immobilier des écoles en vue de construire une stratégie basée sur une meilleure connaissance du patrimoine et adaptée aux évolutions des services publics. Il indiquait qu'il procéderait à une audition de la DIE et de la DGAFP à la fin de l'année 2017 pour apprécier les analyses faites pour répondre à ces constats et leurs conséquences en termes immobiliers ;

Considérant que lors de l'audition du 31 mai 2018, la DIE et la DGAFP ont fait part de quelques éléments de réponse aux constats formulés par le Conseil en 2016 ;

Sur la connaissance insuffisante et inégale du patrimoine de chaque école

Considérant que dans une perspective comptable, la DIE est chargée de tenir l'inventaire du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs et que deux cas doivent être distingués :

- Les écoles de formation d'agents publics qui sont des services de l'État entrent dans le périmètre du parc immobilier de l'État, donc dans la chaîne comptable qui aboutit à l'établissement du bilan et au dispositif de certification (modules REFX et FIAA).
- Les écoles ayant le statut d'opérateurs de l'État sont également suivies dans l'inventaire tenu par la DIE.
- Depuis fin 2016, 16 établissements ont été intégrés au dispositif de certification ;

Considérant que depuis 2015-2016, dans une perspective de gestion immobilière, la DIE a mis à la disposition de tous les services de l'État et de ses opérateurs deux outils informatisés : un outil de stockage et de mise à jour des données, le référentiel technique (RT) et un outil de restitution et de pilotage, l'outil d'aide au diagnostic (OAD) ;

Que chaque école de formation ayant le statut d'opérateur bénéficie depuis d'un accès individuel aux outils. Les écoles avec un autre statut sont rattachées à leur ministère de tutelle qui peut accéder à ces outils ;

Que toutes les écoles sont engagées dans une procédure d'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), que ce soit directement, dans le cadre de la circulaire du 19 septembre 2016 si elles ont le statut d'opérateur ou indirectement, dans le cadre d'un SPSI ministériel pour les autres ;

Que le taux de complétude pour les 27 écoles mentionnées dans l'avis du CIE de 2016 et ayant le statut d'opérateur de l'État fait apparaître que 12 écoles, soit 44%, ont une note dépassant ou approchant la note nécessaire par la DIE pour engager l'élaboration de leur stratégie immobilière à 5 ans ;

Que, lors de l'audition, la DIE a précisé que ce taux serait de 100 % fin 2018 ;

Considérant que la DIE estime que la connaissance de ce parc a progressé significativement depuis 2016 ;

Considérant que la DGAFP a été chargée, dans le cadre de la revue de ses missions par décret du 22 décembre 2016, d'établir un schéma directeur interministériel des formations tout au long de la vie pour répondre au défi qui se pose à l'État sur l'évolution des compétences actuelles et à venir de ses agents ;

Qu'il fixe des priorités aux ministères en termes de formation ;

Que cet outil devrait favoriser une mutualisation des moyens de formation ;

Considérant que le schéma interministériel des formations vise à réduire les périodes de formation initiale, à développer l'utilisation des outils de formation à distance et donc de limiter la formation en mode présentiel ;

Considérant que si la DGAFP a pour mission d'élaborer ce schéma de formation, elle n'a pas vocation, par les textes qui régissent ses missions, à assurer la coordination de l'ensemble des écoles de formation de l'État ; que ces dernières relèvent de leur ministère de tutelle ;

Que la DGAFP n'assure la tutelle que des cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et de l'école nationale d'administration (ENA) ; cette dernière est également placée sous la tutelle du Premier ministre ;

Qu'elle recherche autant que possible les mutualisations entre les IRA et les autres écoles de formation opérant sur un même secteur géographique ;

Considérant que la DGAFP estime que la prise de conscience par les écoles de la question immobilière ne fait que débuter et que cela va nécessiter du temps ;

Qu'ainsi l'ENA a fait valider à la fin de l'année 2017 son SPSI par son Conseil d'administration ;

Sur la difficulté à établir des coûts de formation intégrant l'immobilier

Considérant que la DIE convient que la connaissance des différentes composantes des coûts de formation est un facteur de maîtrise de la dépense ;

Qu'une expérimentation de comptabilité analytique (CAN) bâtementaire a été lancée par la DIE à partir de janvier 2016 dans les services de l'État. La CAN consiste à rapporter la dépense immobilière à la maille du bâtiment ou du site et à identifier ainsi le coût au m² des bâtiments/sites ;

Que toutefois, la généralisation de la CAN bâtementaire ne sera pas effective avant 2 ou 3 ans ;

Que la difficulté à établir des coûts complets pour la formation ne concerne d'ailleurs pas la seule dimension immobilière. Dans un rapport remis en octobre 2016 dans le cadre de la revue des dépenses, l'inspection générale des finances pointait une insuffisance quant aux outils permettant d'établir des coûts objectivés autorisant des comparaisons entre écoles ;

Considérant que la DGAFP intègre dans le schéma directeur interministériel des formations tout au long de la vie des agents de l'État une orientation visant à « développer l'analyse des coûts de formation et proposer des outils permettant de mieux évaluer la formation menée dans un souci de qualité et de performance » ;

Que ce travail sera engagé dans le courant du second semestre 2018, en lien avec la direction du budget ;

Qu'il prendra en compte la dimension immobilière comme un élément structurant, dans une approche qui sera certainement concomitante à la mise en place de la CAN bâtiminaire ;

Que la DIE sera associée à ce travail ;

Sur l'absence de stratégie immobilière à l'échelle d'un ministère et/ou d'un territoire intégrant une réflexion sur l'évolution des métiers de l'administration et répondant aux besoins des usagers

Considérant qu'il n'appartient pas à la DIE de déterminer les politiques ministérielles ou interministérielles de formation mais qu'elle peut favoriser la déclinaison immobilière des politiques ;

Considérant que la DGAFP propose d'associer la DIE aux échanges qu'elle entretient avec les écoles de service public et les ministères en charge de la tutelle. L'information pourra notamment être relayée auprès du réseau des écoles de service public (RESP), association qui permet aux écoles de service public des trois versants de la fonction publique de mettre en place des collaborations visant à déployer de manière conjointe des actions de formation. Si cette association n'a pas pour objet de coordonner les modes de gestion des écoles, elle pourrait être un relais efficace pour sensibiliser les acteurs aux problématiques évoquées dans l'avis du CIE ;

Considérant que les outils que constituent les SPSI et les SDIR sont de nature à permettre des stratégies immobilières à l'échelle d'un territoire en intégrant cette réflexion ;

Que les SPSI « nouvelle génération » intégreront plus largement les espaces d'enseignement ;

Sur l'absence de réflexion interministérielle portant sur des regroupements dans des logiques de sites entre établissements relevant de différents départements ministériels

Considérant que la DIE indique ne pas pouvoir se substituer à l'initiative des ministères ou des opérateurs ;

Qu'elle incite cependant à la mutualisation et au regroupement de sites, tant au niveau central qu'au niveau local, que ce soit en amont des projets immobiliers par la recherche d'optimisation immobilière, ou à l'occasion des projets immobiliers présentés par les services de l'État ;

Que les opérations de regroupements en cours portent davantage sur des opérations de valorisation des emprises des écoles de formation, au sein d'un même département ministériel. Parfois ambitieuses, elles peuvent proposer des schémas dépassant la vision centrée sur les seules écoles de formation ;

Qu'à titre d'illustration, la DIE accompagne deux projets importants dans ce domaine, le projet de regroupement des opérateurs du MAAF sur l'emprise occupée par l'École Nationale Vétérinaire et l'ANSES à Maisons-Alfort et le projet du Préfet de la région Provence Alpes Côte d'Azur et du MTES de regrouper les écoles de formations et un certain nombre de ses opérateurs sur le site d'Aix-les-Mille ;

Que ces projets marquent une évolution notable dans l'approche interministérielle ou multi-occupant qui, si elle est loin d'être généralisée, est fortement encouragée par la DIE ;

Considérant que la DGAFP est prête à relayer cette préoccupation auprès des écoles de service public et des ministères en charge de la tutelle ;

Que cette orientation pourra notamment être prise en compte dans le cadre du chantier qui doit conduire à mettre en œuvre une nouvelle articulation entre formation initiale et formation continue en renforçant l'évaluation des compétences et en individualisant les parcours de formation, action n° 9 du schéma directeur des formations tout au long de la vie des agents de l'État ;

Que cette nouvelle articulation, qui sera notamment initiée au travers d'une prochaine réforme de la scolarité au sein des IRA, aura pour effet de réduire les temps de formation initiale au profit d'un investissement plus important sur la formation continue. L'impact de ce mouvement sur les politiques immobilières des écoles de service public devra être évalué. La DGAFP associera la DIE à ces travaux, étant toutefois précisé que l'impact de ce chantier sera nécessairement progressif et à ce stade encore difficile à apprécier ;

Que deux sessions de 400 élèves par an seront mises en places par les IRA au lieu d'une seule aujourd'hui pour 730 élèves ;

Que des passerelles de formation vont être proposées à des corps de catégorie A pour devenir attachés (enseignants par exemple) ;

Que selon la DGAFP l'immobilier des IRA sera davantage utilisé ;

Considérant que les cinq IRA travaillent de manière rapprochée avec les plates-formes régionales de ressources humaines pour optimiser l'occupation des locaux aussi bien pour des besoins de formation de l'État que des employeurs publics locaux ;

Les représentants de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 31 mai et du 20 septembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil constate l'absence de réel progrès depuis son avis de 2016 dans la manière d'aborder l'immobilier des écoles de formation. Il relève tout au plus quelques intentions de mieux faire, exprimées par la DIE et la DGAFP dans un calendrier non défini.
2. Il souligne le manque total de pilotage de ce sujet au sein des différents services de l'État. Chaque acteur concerné (la DIE, la DGAFP, les ministères de tutelles, les écoles de formation elles-mêmes qui ont le statut d'opérateur) ne s'intéresse qu'à l'immobilier relevant de son champ de compétences. Si le Conseil salue quelques initiatives de synergies entre écoles de formation exposées par la DIE et la DGAFP, sur un territoire donné, celles-ci restent à un stade embryonnaire car elles ne s'inscrivent pas dans une vision globale et stratégique de moyen et long termes.
3. S'il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur la stratégie de formation proposée par les écoles et services de l'État, il lui revient d'appeler l'attention du ministre sur le fait que cette mission a un coût en matière d'immobilier. Il relève qu'au niveau de la DGAFP l'immobilier n'est pas intégré au coût de cette mission. Il considère que ce point est très préoccupant dans la perspective du schéma directeur interministériel des formations tout au long de la vie. Il a bien noté que la DGAFP travaillait à intégrer ces coûts dans le référentiel de formation. Le Conseil ne peut que l'encourager en ce sens.

-
4. Le Conseil souligne que l'immobilier constitue un outil précieux pour réfléchir aux formations dont l'État a besoin pour répondre au défi qui se pose à lui sur l'évolution des compétences actuelles et futures de ses agents.
 5. Il relève qu'il existe un réseau des écoles de service public (RESP) sur lequel il pourrait être utile de s'appuyer pour faire de l'immobilier une composante de la qualité des formations.
 6. En l'absence d'avancées concrètes depuis 2016 sur l'immobilier des écoles de formation des services de l'État, le Conseil propose au ministre en charge du domaine d'engager un plan d'actions sous un pilotage unique (DIE ou DGAFP) permettant de remédier aux constats identifiés dans son avis du 7 décembre 2016 reposant sur trois points :
 - procéder à un inventaire exhaustif et uniformisé par ministère du patrimoine immobilier des écoles et services de formation de l'État intégrant les superficies bâties et non bâties, le type de locaux consacrés à la formation, la capacité d'accueil, le taux d'occupation et les coûts immobiliers. Pour ce faire, et sans créer un nouvel outil, le Conseil recommande d'utiliser le référentiel technique (RT) - module enseignement supérieur- et l'outil d'aide au diagnostic correspondant (OAD) dont il a pu constater qu'ils étaient déjà utilisés par un certain nombre de structures dépassant le cadre strictement universitaire. Le Conseil demande que l'accès à ces outils soit développé par la DIE auprès des opérateurs de formation, quel que soit leur statut ;
 - décliner à l'échelle d'un territoire, en collaboration avec les écoles, une stratégie immobilière efficiente dans une optique de resserrement des sites, de mutualisation et de coopération avec des établissements d'enseignements supérieurs, le cas échéant ;
 - engager une réflexion interministérielle portant sur des regroupements dans des logiques de sites entre établissements relevant de différents départements ministériels dans le cadre, entre autres, du schéma directeur des formations tout au long de la vie porté par la DGAFP.

En conclusion, le Conseil réaffirme qu'une meilleure connaissance de l'immobilier des écoles de formation permettra de construire une offre de formation répondant aux évolutions nécessaires des compétences des agents de l'État pour s'adapter aux attentes des usagers des services publics. Cette offre de formation devra prendre en compte les nouveaux modes d'enseignement.

Avis n°2018-20 de suite sur la stratégie immobilière du réseau des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA)

Le Conseil a auditionné le ministère de la culture à deux reprises (2014 et 2016) sur la stratégie immobilière du réseau des écoles d'architecture. L'inventaire progresse ainsi que la connaissance de l'état du patrimoine. Toutefois, force est de constater que l'élaboration de la stratégie immobilière peine à se construire et nécessite un pilotage renforcé. L'évolution récente du statut des ENSA se rapprochant de celui des établissements d'enseignement supérieur et de recherche introduit de nouveaux paramètres mais aussi de nouvelles possibilités, notamment au sein des COMUE auxquelles les écoles ont adhéré.

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs 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°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'état dans les régions et départements ;

Vu la circulaire de la ministre de la culture et de la communication du 30 décembre 2013 relative aux priorités de réforme et de réorganisation de l'enseignement et la recherche en architecture ;

Vu la Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2012-08, en date du 12 septembre 2012 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École Nationale Supérieure d'Architecture (ENSA) de Nantes ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2014-10](#), du 5 mars 2014, et [n°2016-24](#) du 7 décembre 2016 sur la stratégie immobilière des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) ;

Vu le dossier du ministère de la culture sur la stratégie immobilière des écoles nationales supérieures d'architecture préalablement à l'audition ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Hervé BARBARET, secrétaire général du ministère de la culture, accompagné de Mme Agnès VINCE, directrice adjointe au directeur général des patrimoines, chargée de l'architecture, de M. Pascal DAL PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales, de M. Philippe GRANDVOINET, adjoint au sous-directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche en architecture, et de M. Luc WAGNER, chef du bureau de la politique immobilière par intérim, en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Joël BYE, chef du bureau « expertises de l'immobilier de l'État », de Mme Lisa LALANNE et de M. Guilhem de PERCIN, lors de sa séance du 28 juin 2018 ;

Considérant que le ministère en charge de la culture a été auditionné en mars 2014 et juillet 2016 sur la stratégie immobilière du réseau des écoles d'architecture ;

En 2016, le Conseil prenait acte des éléments transmis concernant la réforme de l'enseignement en architecture, d'une part, et la stratégie nationale pour l'architecture¹³ (SNA), d'autre part ;

Il remarquait que les conséquences immobilières potentielles se mesuraient à peine, si ce n'est dans la volonté exprimée par le ministère de s'attacher à conserver et à adapter le patrimoine architectural dont il dispose plutôt que la démolition et la reconstruction.

Il entendait qu'il était projeté de confier à l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), par convention, l'élaboration d'un schéma directeur immobilier (SDI) du réseau des écoles nationales d'architecture et saluait la volonté du ministère de la culture et de la communication de disposer d'un tel outil au service de la stratégie immobilière des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA).

Il recommandait qu'une attention particulière soit portée à la réalisation de l'inventaire, eu égard aux écarts conséquents entre les données du ministère de la culture et celles de l'État propriétaire.

Sur la fiabilisation des données et l'élaboration des normes de surfaces,

Concernant la constitution d'un inventaire et la fiabilisation des données, le Conseil demandait que les outils développés par la DIE, et en particulier le module « enseignement supérieur-recherche » du référentiel technique (RT-ESR), soient mis à disposition des ENSA, les enjeux de coopération entre les ENSA et des établissements d'enseignement supérieur au sein de COMUE allant grandissant.

Concernant les documents normatifs utilisés pour déterminer la surface des projets immobiliers en fonction du nombre d'étudiants, le Conseil invitait les écoles, les ministères chargés de la culture et de l'enseignement supérieur ainsi que le représentant de l'État propriétaire à se rapprocher afin qu'un référentiel actualisé puisse voir le jour dans des délais compatibles avec la réalisation des prochaines

¹³ Lancement de la stratégie nationale pour l'architecture (SNA) annoncé le 20 octobre 2015, par la ministre de la culture.

opérations¹⁴. Il recommandait qu'une attention particulière soit portée, dans l'élaboration du nouveau référentiel immobilier, sur les taux d'occupation des espaces en fonction des années et des cycles et sur l'incidence des nouvelles technologies sur la conception des locaux d'apprentissage et de vie.

Sur les opérations récentes ou en projet,

Le Conseil prenait acte d'opérations comme celle menée à Clermont-Ferrand, dans l'esprit de la SNA et de la préservation – réutilisation d'un patrimoine bâti inscrit à l'inventaire. Il relevait le coût prévisionnel de l'opération¹⁵.

Le Conseil prenait note que la surface créée à l'occasion de la rénovation et de l'extension de l'ancien sanatorium serait surdimensionnée, par rapport au besoin énoncé et regrettait de ne disposer d'aucune information concernant la valorisation des surfaces excédentaires.

Le Conseil s'interrogeait sur l'articulation des projets de l'ENSA-Marseille et du futur Institut méditerranéen de la ville et des territoires avec la stratégie immobilière d'Aix-Marseille-Université et la rénovation de son campus de Luminy (13).

Le Conseil constatait le non aboutissement de certains projets et travaux, dont l'extension de l'ENSA de Bretagne (SPSI 2010), le repositionnement de l'ENSA de Bordeaux, sans qu'il soit fait état d'études techniques et économiques permettant d'arrêter une position sur leur faisabilité. Dès lors, les coûts induits par ces reports non justifiés s'accumulent (travaux d'urgence, obligation de mise en conformité).

Il demandait, à nouveau, au ministère de mobiliser les compétences et ressources de l'OPPIC afin de mettre en place des outils de pilotage des investissements, de contrôle des coûts et des délais. Il insistait pour que la fiabilisation des estimations du coût des opérations immobilières fasse également l'objet d'un engagement fort.

Sur l'élaboration d'une stratégie immobilière,

Le Conseil demandait que les objectifs en termes de capacité d'accueil utile soient déterminés en fonction de besoins objectivés (dimensionnement des cohortes à former et répartition territoriale) et non en fonction des résultats du diagnostic immobilier à venir.

Le Conseil rappelait que l'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière du réseau des écoles n'exempte pas chaque établissement à procéder au renouvellement de son propre SPSI, dans une logique de stratégie de site dans le cadre des COMUE. Il demandait par ailleurs à être informé des opérations de mutualisation et de rationalisation induits par l'adhésion aux différentes COMUE.

¹⁴ Les référentiels (la norme NF X 35-10 et le référentiel immobilier universitaire) sont considérés comme peu appropriés pour diverses raisons : la norme NF X 35-10 est spécifique à la conception ergonomique des espaces de travail en bureaux, mais ne traite pas des espaces utiles à l'enseignement de l'architecture. Le référentiel immobilier universitaire est décrit comme étant obsolète à la fois par les universités et le ministère en charge de l'enseignement supérieur (cf. avis du CIE [n°2013-05](#) du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités).

¹⁵ Coût estimé à 60 000 € par étudiant inscrit. Ratio de 22 m² par étudiant.

Compte tenu de l'ébauche de projet de schéma directeur immobilier du réseau des écoles qui lui avait été présenté, le Conseil soulignait son intérêt pour la démarche et attendait avec impatience que les résultats lui en soient communiqués avant la fin de l'année 2017.

Il invitait l'État propriétaire et le ministère à ne pas s'interdire d'explorer des modalités de valorisation du patrimoine, même si elles dérogent aux orientations de la SNA en matière de conservation du patrimoine, dès lors qu'elles présentent un intérêt financier certain.

Considérant qu'en 2018, les ENSA s'inscrivent dans un cadre réglementaire en forte évolution inspiré par les préconisations du rapport Feltesse (avril 2013) et celles du rapport intitulé « une nouvelle ambition pour la recherche dans les écoles d'architecture »¹⁶ (novembre 2014). Cinq décrets, un relatif aux ENSA (décret n°2018-109 du 15 février 2018) et quatre relatifs au statut particulier des corps enseignants et intervenants en école d'architecture¹⁷ ont été publiés le 17 février 2018 ;

Que les ENSA sont des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, constitués sous la forme d'établissement public administratif qui relèvent du ministre chargé de la culture, et sont placés sous la tutelle conjointe de ce ministre et de celui chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Que le décret fait évoluer « le statut des écoles d'architecture vers un statut proche de celui des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), pour favoriser la reconnaissance scientifique des écoles, accroître leur autonomie et faciliter leur adossement à l'université »¹⁸.

Que le décret généralise les instances et les modes de gouvernance qui caractérisent les établissements d'enseignement supérieur ;

Que le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement et délibère notamment sur ¹⁹ ;

- le projet de contrat d'objectif et de performance conclu avec l'État qui fixe les objectifs de performance de l'établissement à atteindre au regard des missions assignées et des moyens dont il dispose et traite notamment de la stratégie de l'établissement en matière d'offre de formations initiale et continue, de recherche et de gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- le schéma pluriannuel de stratégie immobilière, les projets de conventions d'utilisation des immeubles, les projets de vente, de location, d'achat et de prise à bail d'immeubles, les conditions générales dans lesquelles les espaces de l'établissement sont occupés par des organismes extérieurs pour des manifestations exceptionnelles... ;

Que le conseil d'administration compte parmi ses membres extérieurs à l'établissement, le président du conseil de la métropole où est implantée l'école et le président de la communauté d'universités et

¹⁶ Rapport conjoint des inspections générales des affaires culturelles (IGAC) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

¹⁷ Décret n°2018-105 portant statut particulier du corps des professeurs et du corps des maîtres de conférences des écoles nationales supérieures d'architecture ; décret n°2018-106 relatif au conseil national des enseignants-chercheurs des écoles nationales supérieures d'architecture ; décret n°2018-107 relatif aux maîtres de conférence et professeurs des écoles d'architecture associés ou invités ; décret n°2018-108 relatif aux intervenants extérieurs des écoles d'architecture.

¹⁸ Recommandation du rapport Feltesse.

¹⁹ Décret n°2018-109, article 1^{er}.

d'établissements (COMUE) à laquelle l'école participe ou à laquelle elle est associée, ou, à défaut, le président du conseil d'administration de l'établissement qui organise la coordination territoriale dont relève l'école ²⁰;

Considérant qu'un des six axes de la stratégie nationale pour l'architecture (SNA) décidée en 2016 vise à renforcer l'ancrage des écoles au niveau territorial, notamment par l'adhésion à des COMUE ;

Que sur les vingt écoles, seize ont adhéré à des COMUE, les autres étant associées ou partenaires d'autres formes de regroupements prévus par le code de l'éducation ;

Que cela se traduit, d'ores et déjà, par la mutualisation d'espaces (amphithéâtres, salles de cours), des projets de mise en place de services partagés pour l'amélioration de la qualité de vie étudiante (santé, restauration, loisirs, sports, culture...) ;

Considérant qu'en 2017-2018, 19 477 étudiants sont inscrits dans les ENSA, dont plus de 39 % en Île-de-France. Le nombre d'étudiants diplômé d'État en fin d'année 2016-2017 est de près de 2 400 ²¹ ;

Qu'un des objectifs de la SNA concerne précisément l'élargissement des secteurs et des modes d'activité des diplômés en architecture. Selon le ministère de la culture, « les travaux de consolidation et de développement des données professionnelles, en lien avec les instances professionnelles, prévus par la SNA, vont permettre de préciser les objectifs de développement du nombre d'architectes formés annuellement au regard des enjeux et besoins de notre société » ;

Sur l'élaboration des normes de surfaces,

Considérant qu'un nouveau référentiel est en cours d'élaboration et doit être finalisé fin 2018 à l'initiative du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche, en collaboration avec le ministère de la culture ;

Qu'il s'agit d'un outil d'aide à la gouvernance et au pilotage, d'appui à la programmation des opérations de construction ou de réhabilitation, d'accompagnement des porteurs de projets, d'évaluation du patrimoine existant ;

Qu'il intégrera des données pertinentes dans le cadre des projets immobiliers des écoles d'architecture, tenant compte de l'évolution des modalités pédagogiques et scientifiques de l'enseignement supérieur ;

Qu'il comprendra un outil de simulation des coûts et des surfaces des projets ; qu'il intégrera des éléments relatifs à la sobriété énergétique, au numérique, à l'optimisation et à la mutualisation des espaces, aux enjeux des politiques de site, au coût global, etc. ;

²⁰ Décret n°2018-109, article 3.

²¹ Selon le ministère de la culture, ce chiffre paraît très insuffisant au regard du nombre d'architectes en exercice en France, estimé à 40 000 professionnels. Le ratio de 45 architectes pour 100 000 habitants est inférieur à celui de l'Allemagne où il est de 120. Outre-Rhin, les missions de l'architecte sont plus étendues dans leurs modalités et concernent un plus large secteur d'activités.

Sur la fiabilisation des données et le recours aux outils de la DIE,

Considérant que l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) a été mandaté par le ministère de la culture pour fiabiliser l'inventaire patrimonial des écoles d'architecture. Ces travaux se sont déroulés de novembre 2017 à mai 2018 ;

Que le parc immobilier représente 195 000 m² SHON, pour près de 20 000 étudiants. Le ratio moyen par étudiant est de 8,73 m² SUB (maximum : 16,47 m² à Clermont-Ferrand, minimum : 6,25 m² à Marseille²²). Le parc est composé de cinq sites patrimoniaux à caractère historique, de sept bâtiments construits dans les années 1970, de trois bâtiments des années 1980-1990 et de cinq bâtiments construits au cours des années 2000 ;

Considérant que l'inventaire a permis de préciser l'état de ce parc. Qu'il a mis en évidence un axe d'amélioration concernant la performance énergétique des bâtiments et a révélé « une absence de visibilité quant aux prévisions de dépenses de gros entretien et renouvellement à moyen et long termes »²³ ;

Qu'il a, en outre, révélé le faible niveau de charges permettant d'assurer l'entretien des équipements (en moyenne sur l'ensemble des ENSA : 27 €/m² SHON, maximum : 50,07 €/m² SHON, minimum : 14,03 €/m²SHON) ;

Considérant que, s'agissant de la possibilité, pour les ENSA, de bénéficier du RT – ESR, la direction de l'immobilier de l'État ne s'est pas montrée opposée à l'ouverture d'une réflexion interministérielle sur le sujet. Elle procède préalablement au recensement des opérateurs considérés comme établissements d'enseignement supérieur, potentiellement concernés. Les indicateurs spécifiques seront ensuite définis collectivement et intégrés à l'outil d'aide au diagnostic (OAD) ;

Sur les opérations récentes ou en projet,

Considérant que lors de son audition précédente, le Conseil avait porté une attention particulière à quelques écoles, dont celles de Strasbourg, Clermont-Ferrand, Toulouse, Marseille ;

Considérant que la situation de ces opérations est la suivante :

Que l'ENSA de Strasbourg a fait le choix d'un maintien en cœur de ville, en cohérence avec la stratégie de site. Son extension a été réalisée en 2015, sa réhabilitation achevée en 2017²⁴. L'OPPIC, maître d'ouvrage délégué, a établi un rapport d'évaluation interne du déroulé de l'opération, portant sur les raisons de l'évolution du programme, la tenue des délais, la gouvernance du projet et les difficultés juridiques rencontrées (rapport non communiqué) ;

Que l'ENSA de Clermont-Ferrand s'est installée dans les locaux de l'ancien sanatorium Sabourin, après sa réhabilitation en 2015. La qualité architecturale du bâtiment d'origine et de la réhabilitation placent l'établissement au niveau des standards internationaux de l'enseignement de l'architecture ; toutefois moins de trois ans après la livraison, l'école doit procéder à certains ajustements pour tenir compte de l'évolution de la pédagogie. L'augmentation importante des surfaces a induit une augmentation des dépenses d'électricité et de chauffage. Une mission d'assistance et suivi d'exploitation et maintenance (ASEM) sera lancée, fin 2018, afin d'optimiser le fonctionnement de ses nouveaux équipements et réduire sa

²² Des ratios inférieurs sont indiqués dans les documents mais portent la mention « vérifier » laissant subsister le doute sur leur exactitude.

²³ Note de synthèse OPPIC, 19 juin 2018.

²⁴ Le rapport détaille notamment les difficultés posées par la nature double de l'opération (réhabilitation puis extension neuve) et l'impact de la structuration de la maîtrise d'œuvre et la répartition des coûts sur le déroulé de l'opération.

consommation d'énergie. Aucune piste de valorisation des surfaces excédentaires, pourtant identifiées lors de la précédente audition du Conseil, n'est proposée ;

Que l'ENSA de Toulouse, construite en 1970, bénéficie de crédits du CPER 2015-2020 au chapitre « conforter le pôle universitaire ». Les travaux estimés à 26 M€, sous maîtrise d'ouvrage de la région, s'achèveront en 2020. Le ministère de la culture participe à hauteur de à 10,614 M€ ;

Que l'ENSA de Marseille sera regroupé avec d'autres établissements au sein de l'Institut méditerranéen des territoires (antenne de Marseille de l'école nationale supérieure de paysage -ENSP-, institut d'urbanisme et d'aménagement régional Aix-Marseille Université). Le projet a reçu l'avis favorable du préfet de région en décembre 2017. Il en est au stade du concours de maîtrise d'œuvre. Dans le cadre du CPER, les participations de l'État et des collectivités territoriales s'élèvent à 20,3 M€ ;

Considérant que d'autres opérations sont signalées, parmi lesquelles celle de l'ENSA Paris-la-Villette ;

Que celle-ci est membre de la COMUE HESAM (hautes études-Sorbonne arts et métiers)²⁵. Elle étudie, avec la DIE et sa tutelle, une solution de relocalisation depuis 2015. Les locaux sont notoirement sous-dimensionnés et peu adaptés. Trois sites, sur quarante étudiés, se démarquent²⁶. Le projet est estimé en première approche à 100 M€ et pourrait s'inscrire dans le cadre d'une opération immobilière conjointe avec les établissements de la COMUE ;

Que les projets d'extension-réhabilitation de l'ENSA de Bretagne et de l'ENSA de Bordeaux n'ont pas abouti à ce jour ;

Considérant que le ministère de la culture dispose d'un budget annuel de 3 M€ (en moyenne) lui permettant de procéder aux investissements courant des ENSA et de maintenir un état général correct. L'attribution des subventions se fait après priorisation par le ministère des demandes et se répartit ainsi : 8 % du montant total des opérations concernent la sécurité des biens et des personnes, 25 % pour les travaux de clos et couvert, 42 % pour l'adaptation des locaux aux nouveaux enjeux pédagogiques, 2 % pour du matériel lourd ;

Sur l'élaboration d'une stratégie immobilière,

Considérant que l'OPPIC a vocation à établir un schéma directeur immobilier (SDI) répondant aux objectifs suivants, sans que l'échéance soit précisée : la stabilisation des données immobilières par école, le calcul des ratios m²/étudiant et par fonctions, la hiérarchisation des priorités²⁷ par école dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement (PPI), l'articulation de la stratégie immobilière des écoles aux contrats de site ;

Considérant que simultanément, le ministère de la culture a informé par note du 14 février 2017, l'ensemble des présidents et directeurs des opérateurs sous sa tutelle, du lancement de la deuxième campagne d'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ;

Que des formations aux applications spécifiques développées par la direction de l'immobilier de l'État (référentiel technique-RT- et l'outil d'aide au diagnostic -OAD-) ont été organisées et dispensées aux 54

²⁵ Sont également membres les opérateurs du ministère de la culture suivants : l'Institut national du patrimoine, l'École Boule, l'École du Louvre, l'École nationale supérieure de création industrielle-Les Ateliers.

²⁶ Parmi les trois possibilités, l'une relève du foncier public dans le parc de la Villette, les deux autres sont situées à proximité du campus Condorcet (Paris et Aubervilliers).

²⁷ Accessibilité aux personnes handicapées, mises en conformité, entretien-maintenance.

opérateurs volontaires, dont 13 ENSA (sur un total de 78 opérateurs sous tutelle du ministère de la culture) ; que les écoles bénéficient d'un accès à ces deux outils (hors module RT-ESR) ;

Que le calendrier prévoit la remise des projets de SPSI des ENSA (volets inventaire et diagnostic) au 31 mars 2018 ;

Considérant qu'à la date de l'audition, trois écoles ont transmis au ministère un projet partiel de SPSI, neuf écoles ont transmis un document complet, huit écoles n'ont rien transmis ²⁸ ;

Considérant qu'en juin 2018, l'OPPIC a finalisé le renseignement du RT sur les données bâtimentaires obligatoires devant faire l'objet d'une saisie ;

Les représentants du ministère de la culture et de la direction de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 28 juin 2018 et du 20 septembre 2018, formule les recommandations suivantes :

Sur le contexte et les évolutions récentes,

1. Le Conseil entend que, par l'évolution de leur statut, les écoles gagnent en autonomie et contractualisent avec d'autres structures relevant du champ de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'agit là d'une réelle opportunité d'utiliser l'immobilier comme un outil devant accompagner ces évolutions. Le Conseil relève qu'un pilotage unique n'en demeure pas moins nécessaire.
2. En termes de connaissance du patrimoine et de performance, le Conseil observe qu'il existe différents leviers qu'il convient de ne pas négliger.

S'agissant de l'ouverture du module « enseignement supérieur-recherche » du RT (RT-ESR) aux ENSA, il est difficilement compréhensible que, près de deux ans après que le CIE ait demandé son élargissement aux ENSA, cette possibilité est renvoyée à l'ouverture ultérieure d'une réflexion interministérielle, alors même que les enjeux de rapprochement avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche n'ont jamais été aussi prégnants.

Cette situation est, de plus, en totale contradiction avec l'évolution du statut des ENSA et la double tutelle culture/enseignement supérieur-recherche. Le Conseil invite la DIE à mettre en place un plan d'actions assorti d'un calendrier avant la fin de l'année 2018.

Pour ce qui concerne les contrats pluriannuels d'établissement, le Conseil prend acte que trois contrats pilotes ont été signés en 2017. Il demande que leur généralisation s'accélère et, qu'en coordination avec le SDI du réseau des écoles et les SPSI d'établissement, ils fixent des objectifs de performances immobilières (rationalisation, entretien), environnementale (consommation, travaux) et des orientations pour la prise en compte des nouvelles méthodes pédagogiques. Il serait au demeurant incompréhensible que les écoles d'architecture amenés à former futurs bâtisseurs, ne donnent pas l'exemple.

²⁸ Une note de relance en date du 6 juin 2018 a invité des huit ENSA à « faire parvenir leur projet de SPSI au ministère pour validation avant la fermeture d'été de l'établissement ».

Sur l'inventaire et la fiabilisation des données,

3. Le Conseil retient que les travaux confiés à l'OPPIC permettent à l'issue de la première phase de disposer, d'un inventaire documenté des caractéristiques physiques du parc mais également de quelques données concernant l'occupation des locaux. Il salue cette avancée certaine, quoi que tardive, et invite le ministère et les écoles à maintenir les données à jour.

Il recommande vivement aux écoles d'architecture, sous contrôle de leur tutelle, de procéder à la vérification des données extraites de Chorus-RE-FX et, le cas échéant, de transmettre à la DIE les demandes de mises à jour nécessaires. Cette démarche contribuant au processus de fiabilisation des données d'inventaire, notamment dans une perspective comptable, les ENSA ne peuvent en faire l'impasse.

Sur les besoins et les projets,

4. Le Conseil retient une difficulté majeure à formaliser des besoins en termes de capacité d'accueil des établissements. Certes, le nombre d'architectes est inférieur, rapporté à la population, en France qu'en Allemagne ; certes les missions des architectes pourraient évoluer, mais au-delà de ces considérations générales, le besoin d'étudiants à former sur les prochaines années et les besoins immobiliers connexes ne sont pas suffisamment identifiés.

Il insiste pour que le ministère de tutelle poursuive la formalisation de cet exercice difficile, mais néanmoins utile.

5. Le Conseil plaide, en outre, pour que soient définis les critères (immobiliers) des standards internationaux de l'enseignement de l'architecture ; que, dans le cadre du SDI, les possibilités que chaque école a de parvenir à les satisfaire soient étudiées ; que ces données soient prises en compte lors de la priorisation des travaux, au niveau national.
6. Le Conseil relève que nombre de projets annoncés en 2016 semblent évoluer à petits pas. Le relogement de l'ENSA de Marseille en est un exemple. Acté en 2010, prévu au CPER 2015-2020 à concurrence de 20,3 M€ sur 42 M€, aucune précision n'est donnée sur la finalisation de plan de financement, même s'il est indiqué au Conseil que le début des travaux est programmé en fin d'année 2019.

Plus généralement, le Conseil constate qu'une part importante du financement des projets d'envergure émane des CPER. Si l'on considère, d'une part, que le ministère de la culture n'envisage pas la réduction du nombre d'ENSA et, d'autre part, que les moyens des collectivités tendent à diminuer, le Conseil souhaite connaître les pistes envisagées à moyen et long terme pour financer les travaux importants des ENSA.

En outre, il invite les ENSA, accompagnées de leur tutelle, à s'inspirer des réflexions en cours dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche concernant les modalités de valorisation du patrimoine qu'elles occupent (hors cession). Le renforcement de l'autonomie induit par les dernières évolutions statutaires des ENSA devrait logiquement les conduire à avoir ce type de réflexion (même s'il est vrai qu'à ce stade, les questions de dévolution ne sont pas à l'ordre du jour).

7. Le Conseil constate, hélas comme dans son avis de 2016, que la question de la valorisation du patrimoine est un sujet en devenir. A titre d'exemple, l'école d'architecture de Clermont-Ferrand, dont il était manifeste il y a deux ans que l'accroissement de superficie serait supérieur aux besoins de l'école, se trouve confrontée, aujourd'hui, à une augmentation des dépenses d'électricité et de chauffage. Le Conseil réitère sa demande qu'une réflexion soit conduite par l'établissement avec l'appui de ses tutelles, et dans le cadre du SDIR afin d'explorer des pistes de valorisation des surfaces surnuméraires dont l'école ne peut manifestement pas assumer la charge.
8. Le Conseil considère en revanche que le projet de relocalisation de l'école de Paris-La-Villette, pour autant qu'il se justifie, pourrait constituer une opération exemplaire de par la mobilisation des deux tutelles et de

la DIE et l'inscription du projet dans le cadre d'une opération immobilière conjointe avec les autres établissements de la COMUE. Le Conseil encourage le principe de cette opération. Il préconise que les objectifs de l'opération soient clairement énoncés et qu'ils soient validés par les tutelles ministérielles et la DIE. Il demande à être informé des avancées de ce projet.

9. Plus généralement, le Conseil recommande que chaque projet soit apprécié dans le cadre de la COMUE à laquelle l'établissement a adhéré, d'une part, et dans le cadre du SDIR, d'autre part, afin de privilégier des solutions fonctionnellement, techniquement et économiquement pertinentes.

En conclusion, le Conseil invite les tutelles de la culture et de l'enseignement supérieur-recherche à se rapprocher pour créer les conditions de l'émergence de regroupements d'établissements. Ce principe doit guider la stratégie immobilière des ENSA.

Il demande, en outre, à être destinataire du schéma directeur immobilier du réseau des écoles d'architectures dès son achèvement.

Avis n°2018-26 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

Après examen des schémas directeurs immobiliers des régions Normandie, Occitanie, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est et Centre-Val-de-Loire, le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur chacun de ces documents, en raison de leur caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Il regrette que les ambitions des schémas présentés ne soient dans l'ensemble pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Pour autant, il observe que le dispositif du SDIR marque un véritable progrès dans la prise en compte des enjeux de la politique immobilière de l'État au niveau local. Il salue l'implication des acteurs rencontrés, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leur travaux.

Le Conseil invite les préfets de région à compléter le volet diagnostic des SDIR selon deux axes :

- l'élargissement et la fiabilisation de l'inventaire du parc occupé par l'État et ses opérateurs ;
- l'évaluation quantitative et qualitative des besoins immobiliers futurs probables des services.

Il observe que la stratégie de l'État propriétaire demeure à consolider. Il considère qu'en l'absence d'analyse comparative prenant en compte coûts immobiliers et valeurs des actifs, la pertinence des schémas envisagés demeure à démontrer.

Il relève que l'État, compte-tenu du montant des investissements envisagés sur la prochaine période quinquennale, se doit de s'assurer de l'efficacité économique des opérations projetées. Le CIE invite notamment la DIE à préciser les critères à considérer pour opérer, au cas par cas, les arbitrages entre locatif et domanial.

Le Conseil recommande de faire évoluer les stratégies des SDIR par la confrontation des points de vue respectifs de l'occupant et du propriétaire et par la prise en compte des objectifs du projet de modernisation de l'action publique porté par le Gouvernement.

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

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

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

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

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

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

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

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 la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) ;

Vu les dossiers communiqués par la direction de l'immobilier de l'État, les préfets et les responsables régionaux de la politique immobilière (RRPIE) des régions Normandie, Occitanie, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est et Centre-Val-de-Loire, à l'occasion de leurs auditions ;

Après avoir entendu les représentants de la direction de l'immobilier de l'État, les préfets et les responsables régionaux de la politique immobilière (RRPIE) des régions :

- Normandie (17 mai 2018) ;
- Occitanie (17 mai 2018) ;
- Bretagne (12 juillet 2018) ;
- Bourgogne-Franche-Comté (6 septembre 2018) ;
- Grand-Est (18 octobre 2018) ;
- Centre-Val-de-Loire (20 décembre 2018)²⁹ ;

Sur la démarche de mise en œuvre des SDIR

Considérant la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des SDIR et son référentiel de mise en œuvre ;

Considérant la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Que les SDIR visent à insuffler une nouvelle dynamique et de nouvelles opportunités, à l'échelon régional, dans l'effort de rationalisation et de mutualisation enclenché depuis 2009 avec l'exercice SPSI (services de l'État et opérateurs) ;

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

²⁹Cf. annexe 1 : liste des auditions

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 devant permettre à l'État de franchir une nouvelle étape de la mise en œuvre de sa stratégie immobilière ;

Que les SDIR intègrent potentiellement toutes les administrations et leurs opérateurs ;

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 ;

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 en conformité avec les obligations d'accessibilité et les objectifs du Grenelle de l'environnement ;

Que le dispositif des SDIR déployé par la DIE a pour but de déterminer un parc immobilier cible pour chaque région et un plan d'actions devant aboutir à une rationalisation des implantations, une densification des actifs conservés, une meilleure exploitation du domanial au détriment des prises à bail externes, ainsi qu'une perspective claire d'amélioration de la qualité des actifs ;

Considérant que les SDIR sont élaborés sous l'autorité du préfet de région en tant que représentant de l'État propriétaire dans la région et en étroite collaboration avec les préfets de département ;

Sur le processus de validation des SDIR

Considérant que les SDIR sont validés par le ministre en charge du domaine après avoir été soumis au Conseil de l'immobilier de l'État et présentés en commission nationale de l'immobilier public (CNIP) à l'issue de laquelle la direction de l'immobilier de l'État émet un avis ;

Que le Conseil a examiné en 2018 les SDIR des régions Normandie, Occitanie, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est et Centre-Val-de-Loire d'ores et déjà finalisés sur les grandes orientations ;

Qu'il étudiera et donnera ses recommandations sur ceux des autres régions lorsqu'ils seront disponibles ;

Sur la méthode retenue pour l'élaboration des SDIR

Considérant que le SDIR comprend une stratégie patrimoniale et une stratégie d'intervention ;

Que la stratégie patrimoniale doit se traduire par une segmentation des actifs en trois catégories : à conserver, à libérer, intermédiaire ;

Que la stratégie d'intervention vise à identifier les opérations immobilières pertinentes ;

Considérant que la DIE a déterminé un champ d'investigation prioritaire pour des raisons d'efficacité de la démarche ;

Que celui-ci est constitué des immeubles de bureaux d'une surface supérieure à 500 m², occupés par l'État, hors ministère des Armées et hors immobilier spécifique du ministère de la justice ;

Que si les régions ont parfois intégré quelques biens ne répondant pas à cette définition, le périmètre d'étude des SDIR correspond essentiellement à celui défini comme prioritaire ;

Que les opérateurs n'ont pas été intégrés dans les SDIR à quelques exceptions ;

Considérant que la DIE a défini un tableau de bord de l'immobilier régional selon trois axes stratégiques comportant sept indicateurs:

Axe 1 : Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence :

- Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant (%) ;

Axe 2 : Optimisation des surfaces et des coûts :

- Ratio d'occupation moyen (m² SUN / Pdt) ;
- Proportion d'immeuble pris à bail (%) ;
- Montant des loyers externes (€ HC / m²)
- Nombre de bâtiments vacants

Axe 3 : Modernisation du parc

- Consommation annuelle totale d'énergie finale à l'échelle du parc (kWh_{EF})
- Consommation annuelle moyenne d'énergie finale (kWh_{EF} / m²)

Considérant que deux SDIR étudiés présentent des indicateurs complémentaires relatifs au suivi des contrôles réglementaires, au traitement du risque amiante, à l'accessibilité des ERP aux personnes handicapées, aux émissions de gaz à effet de serre, à la maturité des opérations immobilières identifiées dans le cadre du SDIR ;

Considérant les tableaux de bord présentés par chacune des régions³⁰ ;

Sur les outils utilisés

Considérant que la DIE a mis à disposition des régions des outils tels que l'outil d'aide au diagnostic (OAD) et le référentiel technique (RT) qui ont permis le recensement des données patrimoniales et la mise à jour du référentiel chorus RE-FX ;

Sur le calendrier d'élaboration des SDIR

Considérant que la phase diagnostic des SDIR a été réalisée, à l'exception de la région Corse et de la région Île de France, entre décembre 2014 et le premier trimestre 2017; que la phase stratégie a été abordée à partir du milieu de l'année 2017 et se poursuit encore pour plusieurs régions ;

³⁰ Cf. annexe 2 : tableaux de bord de l'immobilier en régions Normandie, Occitanie, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est et Centre-Val-de-Loire

Les préfets des régions Normandie, Occitanie, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est et Centre-Val-de-Loire, ou leurs représentants, les responsables régionaux de la politique immobilière (RRPIE) et la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 14 février 2018, 17 mai 2018, 17 mai 2018, 12 juillet 2018, 6 septembre 2018, 18 octobre 2018, 20 décembre 2018 et 17 janvier 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur l'instrument au service de la politique immobilière de l'État:

1. Dans ses avis de 2015 et 2016 relatifs à l'expérimentation des SDIR sur la phase diagnostic, le Conseil avait soutenu la démarche d'expérimentation des SDIR qui, telle que présentée, devait constituer une réelle avancée dans la mise œuvre de la stratégie immobilière de l'État.

Au terme de ce premier cycle d'auditions, il salue l'implication de l'ensemble des acteurs rencontrés qui sont en charge de la mise en œuvre d'un chantier dont il ne mésestime pas l'ampleur.

Il constate que quatre années auront été nécessaires à l'administration pour produire les premiers schémas directeurs immobiliers régionaux demandés par le gouvernement en 2014.

Il prend acte que la direction de l'immobilier de l'État considère que la démarche a été conduite conformément à ses prescriptions et a émis un avis favorable sur tous les SDIR présentés, assortis de quelques recommandations particulières pour chacun.

Il relève que les SDIR présentent, dans des domaines différents, des qualités qu'il appartient à la DIE de valoriser dans le cadre d'un partage des bonnes pratiques.

2. Le Conseil regrette cependant que certaines des observations formulées pendant la phase d'expérimentation aient été insuffisamment prises en considération à l'occasion de la généralisation du dispositif.

Il déplore en particulier que la mise en place d'une nouvelle gouvernance locale de l'immobilier³¹ n'ait pas permis l'émergence d'un véritable État-proprétaire.

Il relève donc que les auditions n'ont pas confirmé l'affirmation de la direction de l'immobilier de l'État selon laquelle l'approche privilégiée est celle du « propriétaire » et non plus celle de l'« occupant ». Il remarque au contraire que les auteurs des SDIR ont clairement indiqué avoir très peu, voire pas, tenu compte des valeurs, de la liquidité et du potentiel des actifs pour établir leur stratégie immobilière.

Il observe par ailleurs que les stratégies patrimoniales présentées n'envisagent de libérer qu'une très faible part du portefeuille d'actifs au terme de la période quinquennale du SDIR. Les immeubles dont la libération est envisagée représentent en moyenne 7% des surfaces du périmètre SDIR, soit 3% du total des surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs.

³¹ Circulaire du Premier ministre n°5913/SG relative à une nécessaire collégialité dans le respect du périmètre d'intervention des acteurs locaux de la PIE et à la mise en place d'une gouvernance locale renouée et unifiée.

Tableau n°1 : Segmentation des actifs proposée dans les SDIR de six régions

| Segmentation SDIR | à conserver ou intermédiaire | à libérer | périmètre SDIR | à libérer / périmètre SDIR |
|------------------------------|----------------------------------|----------------|------------------|----------------------------|
| <i>Sources</i> | <i>SDIR 2018</i> | | | <i>calcul CIE</i> |
| <i>unité</i> | <i>Surfaces m²SUB</i> | | | <i>%</i> |
| Bourgogne-Franche-Comté | 368 185 | 50 000 | 418 185 | 12% |
| Bretagne | 410 360 | 19 640 | 430 000 | 5% |
| Centre-Val de Loire | 318 149 | 22 174 | 340 323 | 7% |
| Grand Est | 745 234 | 50 000 | 795 234 | 6% |
| Normandie | 380 410 | 36 089 | 416 499 | 9% |
| Occitanie | 691 620 | 37 412 | 729 032 | 5% |
| Total des six régions | 2 913 958 | 215 315 | 3 129 273 | 7% |

Nota bene : Les surfaces à libérer en m²SUB des régions Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est ont été déduites à partir des valeurs exprimées en m²SUN

Les critères de décisions privilégiés et le conservatisme des segmentations proposées renforcent le sentiment que les SDIR demeurent essentiellement, à l'instar des SPSI qu'ils remplacent, des schémas de l'État occupant.

Le Conseil rappelle que l'absence d'instruction des dossiers du point de vue de l'État propriétaire fait courir le risque de se tromper dans ses arbitrages et d'investir dans des actifs immobiliers menacés d'obsolescence prématurée dans chacun des six domaines suivants : territorial, sociologique, économique, architectural, technique et règlementaire³².

Sur la connaissance du parc :

Le Conseil rappelle que la connaissance du parc est un préalable à l'élaboration de toute stratégie immobilière.

Il salue la démarche du SDIR visant dans sa première phase à procéder à un diagnostic du patrimoine même si celui-ci a été limité à un périmètre prioritaire et adapté par chaque région.

Il relève des divergences entre les chiffres annoncés dans le cadre du SDIR et ceux du document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » publié en annexe de la loi de finances 2019. Il s'étonne que les parcs régionaux de bureaux de l'État et de ses opérateurs identifiés à l'occasion des SDIR soient de 5 à 13 % inférieurs à ceux recensés au 31 décembre 2017 dans le DPT 2019.

³² Cf.: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/documents/T4-fiche_2.pdf

Tableau n°2 : Comparaison des surfaces du DPT et de celles identifiées à l'occasion des SDIR

| Parc de bureaux occupé | État | Opérateurs | État + opérateurs | | Ecart DPT/SDIR |
|------------------------------|--------------------|------------------|--------------------|-----------|----------------|
| Sources | DPT PLF 2019 | | SDIR 2018 | | calcul CIE |
| unité | m ² SUB | | m ² SUB | | % |
| Bourgogne-Franche-Comté | 759 864 | 105 541 | 865 405 | 820 684 | -5% |
| Bretagne | 898 496 | 185 917 | 1 084 413 | NC | |
| Centre-Val de Loire | 755 645 | 170 863 | 926 508 | 844 875 | -9% |
| Grand Est | 1 608 896 | 261 791 | 1 870 687 | NC | |
| Normandie | 717 514 | 80 255 | 797 769 | 714 000 | -11% |
| Occitanie | 1 316 028 | 290 875 | 1 606 903 | 1 400 000 | -13% |
| Total des six régions | 6 056 443 | 1 095 242 | 7 151 685 | | |

Le Conseil relève que la démarche des SDIR est à l'origine néanmoins d'une meilleure représentation de l'état de santé et des performances des immeubles occupés.

Il note toutefois que les services et la DIE ont, malgré les efforts consentis, conscience des lacunes de leurs inventaires respectifs.

Le Conseil considère que l'amélioration de la connaissance du parc est un axe prioritaire du plan d'action à mettre en œuvre. Il invite l'ensemble des acteurs de l'immobilier de l'État à poursuivre leurs efforts dans l'établissement d'un inventaire raisonnablement fiable.

Sur les besoins immobiliers

- Le Conseil relève qu'à l'exception de la région Occitanie qui a engagé une réflexion sur les nouveaux modes de travail, l'évolution qualitative des besoins immobiliers des services était globalement absente des SDIR, même si les préfets ou leurs représentants ont parfois évoqué de possibles changements lors des auditions.

Il souligne que les décisions immobilières d'aujourd'hui vont durablement structurer le paysage de l'administration. Faute d'une approche prospective, il est à craindre que plusieurs des positions immobilières arrêtées dans le cadre des SDIR se révèlent être des freins puissants à la mise en place d'une nouvelle organisation susceptible de répondre aux attentes et besoins des usagers et des agents des services publics, ainsi qu'au nécessaire ancrage territorial de l'État.

Le Conseil encourage les préfets qui sont en charge de l'élaboration des SDIR à enrichir le volet diagnostic de la présentation des différentes pistes de transformations probables des services et de leurs conséquences en termes de besoins immobiliers, tant sur un plan quantitatif que qualitatif.

Sur la méthode

- Le Conseil rappelle l'ambition initiale du projet gouvernemental d'intégrer au SDIR l'ensemble du parc immobilier de toutes les administrations locales et leurs opérateurs indépendamment du périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et par-delà le maillage territorial de l'État variable d'une administration à l'autre.

Il observe qu'une telle perspective demeure, à ce stade, lointaine.

Il déplore que les SDIR présentés ne concernent peu ou pas les opérateurs de l'État, et ce, malgré les initiatives prises par les préfets pour identifier et associer ceux présents sur le territoire de leur région.

Le Conseil calcule pour les six régions étudiées que le périmètre des SDIR correspond à 9% de l'immobilier dont l'État et ses opérateurs disposent et à 44 % des surfaces de bureaux qu'ils occupent.

Tableau n°3 : Parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs intégré dans le périmètre SDIR

| Parc immobilier | État | Opérateurs | État + opérateurs | périmètre SDIR | Périmètre SDIR / État + opérateurs |
|------------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------------------------|
| <i>Sources</i> | <i>DPT PLF 2019</i> | | | <i>SDIR 2018</i> | <i>calcul CIE</i> |
| <i>unité</i> | <i>m² SUB</i> | | | | <i>%</i> |
| Bourgogne-Franche-Comté | 2 702 483 | 1 387 226 | 4 089 709 | 418 185 | 10% |
| Bretagne | 3 779 122 | 1 935 564 | 5 714 686 | 430 000 | 8% |
| Centre-Val de Loire | 2 953 460 | 1 187 402 | 4 140 862 | 340 323 | 8% |
| Grand Est | 7 229 347 | 2 823 200 | 10 052 547 | 795 234 | 8% |
| Normandie | 2 129 608 | 1 747 685 | 3 877 293 | 416 499 | 11% |
| Occitanie | 4 705 422 | 2 622 204 | 7 327 626 | 729 032 | 10% |
| Total des six régions | 23 499 442 | 11 703 281 | 35 202 723 | 3 129 273 | 9% |

S'il comprend les facilités de mise en œuvre du dispositif sur un champ restreint, le Conseil observe que la réduction du périmètre d'investigation est susceptible de priver l'État de certaines opportunités plus faciles à identifier dans le cadre d'une approche globale.

Il pense par exemple aux possibilités de reconversion de sites militaires ou à la constitution de campus administratifs à partir de multiples implantations situées à proximité les unes des autres.

Il recommande d'élargir le périmètre d'étude des SDIR en commençant par les secteurs où des opérations d'investissement sont d'ores et déjà envisagées.

5. Le Conseil salue l'initiative de la DIE qui a défini un tableau de bord afin de faciliter le pilotage et le suivi de la mise en œuvre des SDIR.

Il observe que ce tableau de bord traduit des choix forts de la part de la DIE dont certains interrogent :

- la valorisation du parc domanial n'est pas évoquée ;
- la préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence est abordée sous le seul prisme de l'état de santé des bâtiments ;
- l'optimisation des surfaces est abordée sous le seul angle de l'évolution du ratio d'occupation exprimé en m²SUN / Pdt ;
- la diminution du coût de la fonction immobilière est rapportée à la seule réduction des loyers externes ;
- la réduction de la vacance est appréciée au seul niveau d'immeubles entiers ;
- la modernisation du parc est rapportée à la seule maîtrise des consommations d'énergie ;
- il n'est pas fait mention de la contribution à la politique de logement par la mise à disposition de foncier ;

Ce tableau de bord appelle des remarques de trois ordres : principe, méthode et appropriation.

Le Conseil regrette l'absence de certains indicateurs qu'il considère comme essentiels. Il ne comprend pas comment l'État propriétaire peut définir une stratégie patrimoniale sans tenir compte de la valeur de ses actifs et comment l'État occupant peut définir une cible immobilière en méconnaissant le coût de son occupation rapporté au poste de travail.

Il rappelle que les indicateurs retenus sont susceptibles d'influencer fortement les choix stratégiques et leur planification. Il lui semble que l'application de certaines orientations objectivées par des indicateurs mérite d'être nuancée. Il remarque par exemple qu'il peut être parfois préférable, pour des motifs économiques

(comparaison détention /location) ou fonctionnels (incertitudes relatives aux besoins futurs) de conserver des locations externes.

Il invite la DIE à préciser les critères d'arbitrages entre locatif et domanial et à faire évoluer ses outils et indicateurs pour permettre aux acteurs locaux d'opérer des choix en fonction de chaque situation rencontrée.

Le Conseil souligne les difficultés importantes rencontrées pour reconstituer une vision globale étayée des six situations régionales, dans leur état actuel et dans leur état projeté au terme de l'exercice quinquennal et cela pose interrogation.

Le Conseil souhaite que la DIE, avec l'aide des autres acteurs de la politique immobilière de l'État réfléchisse aux améliorations qui pourraient être apportées au tableau de bord dans une perspective de meilleure adéquation aux buts poursuivis et à une meilleure valorisation des données dont la collecte représente une charge de travail et un coût importants pour les services de l'administration.

Sur la stratégie et les résultats attendus au terme des SDIR

6. Le Conseil prend acte que la DIE a privilégié pour cet exercice une approche de progrès « à petit pas » plutôt que la fixation de grands objectifs non atteignables qui ne déboucheraient sur rien.

Il agrée la volonté de réalisme opérationnel mais estime pour sa part que les cibles fixées manquent singulièrement d'ambitions.

7. Le Conseil rappelle que, depuis 2009, l'adéquation quantitative des locaux de bureaux aux besoins des services administratifs est défini par une norme plafond de 12 m² SUN / Pdt ou, lorsque les informations relatives à la surface utile nette ne sont pas fiables ou connues de 20 m² SUB /Pdt.

Les calculs auxquels le Conseil s'est livré à partir des informations disponibles conduit aux résultats suivants sur le seul périmètre des SDIR.

- 27,77 m² SUB / Pdt pour la situation existante ;
- 28,73 m² SUB / Pdt pour la situation projetée en tenant compte de la réalisation de l'ensemble des libérations pressenties et d'une diminution des effectifs de 2% par an sur la période, telle qu'envisagée par les services.

Le Conseil ne peut admettre qu'une démarche qui vise à rationaliser l'occupation et la gestion de l'immobilier puisse aboutir à dégrader la performance d'occupation des services, alors même que les chiffres communiqués semblent indiquer un excédent de surface de 40 à 50% par rapport à la performance d'occupation cible fixée en 2009.

Le Conseil a souvent été confronté ces dernières années à des situations où le nombre de postes de travail se révélait nettement supérieur aux effectifs des services exprimés en équivalent temps plein. Il s'inquiète que ce phénomène puisse se reproduire dans le cadre des SDIR et éloigner encore plus l'État de la cible qu'il s'est fixé il y a dix ans.

Le Conseil ne peut qu'inviter la DIE et les préfets de région à dresser un état sincère et fiable de la situation existante et à procéder à l'ajustement des cibles si besoin est.

8. Le Conseil se félicite que la maîtrise des consommations d'énergie soit désormais prise en compte dans l'élaboration de la stratégie immobilière de l'État.

Il relève que certains SDIR, tel que celui du Centre-Val-de-Loire, ont complété l'appréciation de l'état de santé des bâtiments d'une estimation des investissements nécessaires pour mettre en état satisfaisant le parc du périmètre cible.

Il regrette toutefois que les documents présentés ne permettent pas de vérifier que les plans d'actions des SDIR sont conformes à la trajectoire de progrès de l'État exemplaire en matière de transition énergétique, et plus particulièrement aux objectifs de réduction de la consommation énergétique des bâtiments.

Le Conseil s'était, dans le cadre de l'expérimentation du dispositif, interrogé quant aux modalités de mise en œuvre du volet d'analyse économique et budgétaire des scénarios immobiliers.

Faute d'analyse comparative des différents scénarios prenant en compte potentiel et valeur des actifs, coûts immobiliers ponctuels et récurrents, le Conseil considère que la pertinence des schémas envisagés demeure à démontrer.

Il relève que la mise en œuvre opérationnelle des schémas directeurs immobiliers régionaux est conditionnée par la mise à disposition des crédits budgétaires correspondants.

Il observe que le financement des opérations des SDIR repose en partie sur le programme budgétaire 348 doté d'un milliard d'euros dédié prioritairement à la rénovation des cités administratives.

En raison de la création de ce programme, la stratégie proposée par les régions est quelque peu biaisée dans la mesure où les préfets ont raisonné en intégrant la rénovation de leurs cités administratives sans envisager d'alternative.

Il remarque que cette opportunité budgétaire combinée à une approche réduite aux implantations d'une surface supérieure à 500 m² est susceptible d'orienter les financements vers les sites les plus importants.

Le Conseil signale que la recherche de mutualisation ne doit pas conduire au renforcement, voire à la création de sites d'une taille démesurée au regard de la capacité d'absorption du marché immobilier local et des besoins futurs probables de l'administration à l'horizon des retours sur investissements envisagés.

En conclusion, si le Conseil observe que le SDIR marque un véritable progrès dans la prise en compte des enjeux de la politique immobilière de l'État au niveau local, il n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur chacun des SDIR présentés, en raison de leur caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Il salue l'implication des acteurs l'État rencontrés, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leurs travaux, à commencer par ceux visant à compléter et fiabiliser l'inventaire.

Il regrette que les ambitions des schémas directeurs immobiliers régionaux ne soient pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Le Conseil invite à faire évoluer les stratégies des SDIR par un enrichissement des points de vue respectifs de l'occupant et du propriétaire et par la prise en compte des objectifs du projet de modernisation de l'action publique porté par le Gouvernement.

Annexe 1 : Liste des auditions

Séance du 17 mai 2018 : Audition annuelle de la DIE

Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, Mme Agnès TEYSSIER d'ORFEUIL (SD-DIE1), sous directrice de la gouvernance, du financement et des supports, Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État (SD-DIE2), M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur de la réglementation domaniale et de la gestion immobilière et domaniale de l'État (SD-DIE3), M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État, M. Alain JOSSERAND, chef du bureau du financement et de l'inventaire immobilier, et Mme Céline CARTIER de l'équipe projet DIE et de M. Alexandre GUILLEMOT.

Séance du 17 mai 2018 : SDIR Normandie

M. Nicolas HESSE, secrétaire général pour les affaires régionales de la région Normandie, accompagné de MM. Alain AUGER, secrétaire général adjoint en charge du pôle modernisation et moyens, de M. Sébastien FAUCON, chef d'unité de la DREAL, de M. Jean-Loup MERLOT, responsable régional de la politique immobilière de l'État, accompagné de M. Jean-Noël COSTER, Mme Rose-Anne BEHAGUE-JOANNES et M. Faouzi BEN SETHOUM, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous directrice de la stratégie et des expertises de l'immobilier de l'État, Mme Rania BAHLOUL et Mme Laurence MOUCHON ;

Séance du 17 mai 2018 : SDIR Occitanie

M. Philippe ROESCH, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales de la région Occitanie, accompagné de M. Paul CHATAIL, responsable de la politique immobilière de l'État et de Mme Kristina SPANEK, chargée de mission immobilière, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État, Mme Rania BAHLOUL et Mme Laurence MOUCHON.

Séance du 12 juillet 2018 : SDIR Bretagne

M. Christophe MIRMAND, préfet de région, accompagné de Mme Danièle FOURDAN, adjointe du secrétaire général aux affaires régionales de Bretagne, de M. Renaud ROUSSEL, responsable régional de la politique immobilière de l'État, et de M. Fabien LE STRAT, son adjoint, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, de Mme Céline Cartier, responsable de l'équipe projet de la DIE, de Mme Christine WEISROCK, sous directrice de la stratégie et des expertises de l'immobilier de l'État, et Mme Tiffanie NOTTIN.

Séance du 6 septembre 2018 : SDIR Bourgogne-Franche-Comté

M. Bernard SCHMELTZ, préfet de la Région Bourgogne-Franche-Comté, préfet de la Côte d'or, et de M. Dominique de ROQUEFEUIL, responsable régional de la politique immobilière de l'État, accompagné de Mme Armelle BURDY, Mme Sophie CLEMENT et de M. Robin GRANGE et en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Jildaz ÉCOLAN, chef du Bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État de la DIE et Mme Lisa LALANNE.

Séance du 18 octobre 2018 : SDIR Grand-Est

M. Blaise GOURTAY, secrétaire général aux affaires régionales de la région Grand Est, accompagné de Mme Nadine PECHER, responsable régionale de la politique immobilière de l'État, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous directrice de la stratégie et de l'expertise, de M. Jean-Michel REMONGIN, adjoint au chef du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'Etat, et Mme Lisa LALANNE, collaboratrice au sein de ce même bureau, lors de sa séance du 18 octobre 2018 ;

Séance du 20 décembre 2018 : SDIR Centre-Val-de-Loire

Mme Edith CHATELAIS, secrétaire générale pour les affaires régionales de la Région Centre Val de Loire, accompagné de M. Olivier de SORAS, responsable régional de la politique immobilière de l'État, de M. Benoît LECLERC, adjoint au RPIE Centre Val de Loire et de M. Fabrice MAUNOURY, chargé de mission MRPIE Centre Val de Loire, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous directrice de la stratégie et de l'expertise, et M. Jildaz ÉCOLAN, chef du Bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'Etat.

Annexe 2 : Tableaux de bord

2-1 : Tableau de bord du SDIR de la région Bourgogne-Franche-Comté

| Axe stratégique | Indicateur | Périmètre SDIR | | Périmètre SDIR +Vlotte | |
|---|---|--|--|--|------------------------------|
| | | Valeur septembre 2017 | Stratégie patrimoniale cible | Valeur septembre 2017 | Stratégie patrimoniale cible |
| Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence | | | | | |
| Amélioration de l'état de santé des bâtiments | Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant | 176/241 71,26 % | 157/207 75,85 % | 181/258 70,16 % | 158/208 75,96 % |
| Optimisation des surfaces et des coûts | | | | | |
| Densification des espaces de bureaux | Ratio d'occupation moyen (m ² /poste de travail) | 19,06 | 15,62 -17,98 % | 18,96 | 15,56 -17,92 % |
| Réduction des loyers externes | Proportion du nombre d'immeubles pris à bail | 66/247 26,72 % | 44/207 21,26 % | 73/258 28,29 % | 45/208 21,63 % |
| | Montant cumulé des loyers externes | 7 196 209 | 6 384 154 -11,28 % | 9 559 389 | 10 144 954 +6,13 % |
| | Prix moyen en € HT/m ² SUB | 86,96 | 93,12 | 97,98 | 96,24 |
| Réduction de la vacance | Nombre de bâtiments vacants | S.O | S.O | S.O | S.O |
| Réduction de l'émission du parc | Proportion d'immeubles multi-occupants | 23/247 10,12 % | 44/207 21,26 % | 27/258 10,47 % | 45/208 21,63 % |
| Modernisation du parc | | | | | |
| Maîtrise des consommations d'énergie | Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc | 50 996 206 kWh/an | 45 545 449 kWh/an -10,69 % | Économies substantielles attendues lors de la livraison du bâtiment. | |
| | Consommation moyenne d'énergie finale par m ² | 152,51 kWh/m ² .an | 163,22 kWh/m ² .an +4,83 % (*) | | |
| Maturité des opérations | | | | | |
| Opération convenue | Faisabilité technique à étudier | Piste possible, à affiner avec les services. | Scénario à construire | | |
| 20/49 | 11/49 | 8/49 | 10/49 | | |

NB : les statistiques présentées sont réalisées par bâtiment, et non pondérées par le nombre d'agents concernés.

2-2 : Tableau de bord du SDIR de la région Bretagne

| Objectif | Indicateur | Valeur initiale (décembre 2017) | Cible fixée sur un horizon de 5 ans (décembre 2022) |
|---|---|------------------------------------|--|
| Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence | | | |
| Amélioration de l'état de santé des bâtiments | Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant ou très satisfaisants (% de nombre de biens) | 73,8 % | 84 % |
| Optimisation des surfaces et des coûts | | | |
| Densification des espaces de bureaux | Ratio d'occupation moyen SUN (m ² par poste de travail) | 15,65 | 13,5 |
| Réduction des loyers externes | Proportion du nombre d'immeubles pris à bail | 30,5 % | 25 % |
| | Montant total des loyers externes (€ HC HT) | 9 887 155 | 8 800 000 |
| Réduire la vacance | Nombre de bâtiments vacants | 0 | 0 |
| Modernisation du parc | | | |
| Maîtrise des consommations d'énergie | Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (kWh EF) | 50 071 057 | 37 553 000 |
| | Consommation moyenne d'énergie finale / m ² (kWh EF/m ² an) | 141 | Non défini (*) |

Valeur initiale non définie compte tenu de l'incertitude sur les données initiales.

2-3 : Tableau de bord du SDIR de la région Centre-Val-de-Loire

| Axe stratégique | Indicateur | Valeur OAD (CVdL) | Périmètre P1 Valeurs nationales Juillet 2018 | Cible fixée sur un horizon de 5 ans (fin 2022) |
|---|--|------------------------------|--|---|
| Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence | | | | |
| Amélioration de l'état de santé des bâtiments | Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant (% de nombre de biens) | 77% | 72,00% | 86% (98 % du parc cible) Dans l'hypothèse de travaux sur les seules cités administratives |
| Optimisation des surfaces et des coûts | | | | |
| Densification des surfaces de bureaux | Ratio d'occupation moyen (m ² par poste de travail) | 17 | 17 | 16 |
| Réduction des loyers externes | Proportion du nombre d'immeubles pris à bail | 19% | n.d. | 16% |
| | Montant moyen des loyers externes (€ HC / m ²) | 76,51 € HC / m ² | n.d. | 72,51 € HC / m ² |
| Réduire la vacance | Nombre de bâtiments vacants | 4 | n.d. | 0 |
| Modernisation du parc | | | | |
| Maîtrise des consommations d'énergie | Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (kWh EF) | 49.188.179 (91 % du parc) | n.d. | 44.117.951 (92 % parc cible) Dans l'hypothèse de travaux sur les seules cités administratives (5 M kWh économisés) |
| | Consommation moyenne d'énergie finale / m ² (kWh EF / m ² .an) | 166 | 152,8 | 156 (92 % parc cible) |

2-4 : Tableau de bord du SDIR de la région Grand Est

| Axe stratégique | Indicateur | Valeur initiale | Valeur cible mars 2022 | Observations |
|---|--|--|---|--|
| <i>Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence</i> | | | | |
| Amélioration de l'état de santé des bâtiments | Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant | 77 % (novembre 2017) | 85% | Aucun bâtiment « pas satisfaisant » également attendu |
| <i>Optimisation des surfaces et des coûts</i> | | | | |
| Densification des espaces de bureaux | Ratio d'occupation moyen | 16,96 m ² /PdT | 15 m ² /PdT | Ce ratio serait de 17,70 sans opération de densification |
| Réduction des loyers externes | Proportion du nombre d'immeubles pris à bail | 26,90 % | 25 % | 117 bâtiments sont pris à bail en 2017 |
| | Montant cumulé des loyers externes | 24 M€ | 100 % des locations en-dessous du plafond DIE | Les loyers de 16 bâtiments pris à bail ne sont pas renseignés |
| Réduire la vacance | Nombre de bâtiments vacants | 10 (périmètre SDIR) + 7 hors périmètre | 8 | S'ajouteront les biens libérés dans l'année précédant l'échéance |
| <i>Modernisation du parc</i> | | | | |
| Maîtrise des consommations d'énergie | Consommation totale d'énergie finale | 104 M kWh (novembre 2017) | -- | La cible dépend de la surface des bâtiments du périmètre dans 5 ans. 105 bâtiments n'ont pas renseigné la donnée consommation d'énergie. |
| | Consommation moyenne d'énergie finale /m ² | 167 kWh/m ² (novembre 2017) | 150 kWh/m ² | 105 bâtiments n'ont pas renseigné la donnée consommation d'énergie |

2-5 : Tableau de bord du SDIR de la région Normandie

| Axe stratégique | indicateur | Cible fixée sur un horizon de 5 ans (2022) | | observations |
|---|---|---|--|---|
| | | % de nombre de biens <i>(avec rappel des valeurs initiales)</i> | Nb de biens <i>(avec rappel des valeurs initiales)</i> | |
| Préservation du patrimoine contre le risque d'obsolescence | | | | |
| Amélioration de l'état de santé des bâtiments | Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant ou très satisfaisant | 82% <i>(79%)</i> | 126 sur 153 au total <i>(149 sur 189 au total)</i> | <i>Hypothèse :</i> - tous les bâtiments classés à « à libérer » exclus (reste 121) - 1 bâtiment rénové/an (pas satisfaisant ou peu satisfaisant) (5 en tout) - maintien en état de l'existant 28 biens satisfaisants ou très satisfaisants à libérer (sur 36) |
| Optimisation des surfaces et des coûts | | | | |
| Densification des espaces de bureaux | Ratio d'occupation moyen (m ² par poste de travail) | 16,9m²/poste de travail <i>(21,4 m²/poste de travail)</i> | (-21% escomptés au total) | - bâtiments classés en « actifs à libérer » permettent de libérer (24500 m ²) : moins 11 % de surface et donc de ratio moyen - Etude de densification des grands bâtiments : gains escomptés et regroupement de services au fil de l'eau ; gain estimé 10 % |
| Réduction des loyers externes | Proportion du nombre d'immeubles pris à bail | 20,3 % <i>(29%)</i> | 31 <i>(54)</i> | 23 biens en pris à bail à libérer |
| | Proportion du nombre d'immeubles mis à disposition | 13 % <i>(12%)</i> | 20 <i>(22)</i> | 2 biens mis à disposition à libérer |
| | Montant cumulé des loyers externes (€ HC HT/ sans caserne LE FLEM) <i>(10 995 000 €)</i> | 8 400 000 HC HT | 31 | - bâtiments pris à bail à libérer - stratégie de renégociation des baux (gains non pris en compte) |
| Réduire la vacance | Nombre de bâtiments vacants | 0% <i>(1%)</i> | 0 <i>(2)</i> | Les bâtiments effectivement libérés ne devraient plus faire partie du parc à l'horizon 2022 |
| Maîtrise des consommations d'énergie | Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (Kwh EF) | 49 440 000 kWh <i>(54 745 000 kWh d'EF par m² et par an) d'EF par an</i> | 143 biens renseignés <i>(177 biens)</i> | Seuls 2 biens « actifs à libérer » sur 36 n'ont pas cette donnée saisie dans l'OAD |
| | Consommation moyenne finale (Kwh EF/m ² .an) | 144 kWh d'EF par m² et par an <i>(153kWh d'EF par m² et par an)</i> | 109 biens <i>(134 biens)</i> | Les données aberrantes sont exclues (trop élevées ou trop faibles par rapport à l'année de construction du bien). Les travaux de rénovation énergétique, non pris en compte, entrepris dans les bâtiments du parc cible pourront permettre d'améliorer l'objectif de consommation moyenne à l'horizon 2022. |

2-6 : Tableau de bord du SDIR de la région Occitanie

| Axe stratégique | Indicateur | Valeur initiale (mars 2017) | | Observations | Cible fixée sur un horizon de 5 ans (mars 2022) |
|---|--|-----------------------------|-------------|---|---|
| | | | Nb de biens | | |
| Préservation du patrimoine contre le risque d'obsolescence | | | | | |
| Amélioration de l'état de santé des bâtiments | Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant ou très satisfaisant (% de nombre de biens) | 73% | 279 | Dont 56 cotés très satisfaisant | 80% |
| Optimisation des surfaces et des coûts | | | | | |
| Densification des espaces de bureaux | Ratio d'occupation moyen (m ² par poste de travail) | 16,13 | 384 | Données issues de l'OAD | 15m2/Pdt* |
| Réduction des loyers externes | Proportion du nombre d'immeubles pris à bail ou mis à disposition | 35% | 137 | | 30% |
| | Montant cumulé des loyers externes (€ HC HT / m ²) | 112,00 € | | Les bâtiments dont le loyer est à 0 ont été sortis de l'étude | Stabilité |
| Réduire la vacance | Nombre de bâtiments vacants | En cours | | | |
| Modernisation du parc | | | | | |
| Maîtrise des consommations d'énergie | Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (kWh EF) & | Indicateur inopérant | | | / |
| | Consommation moyenne d'énergie finale / m ² (kWh EF/m ² .an) | 127,9 KWH | 384 | 82% de complétude | 110KWH |

*Pour les agglomérations importantes un ratio inférieur sera recherché

Avis n°2017-23 sur le devenir du site Val-de-Grâce

Le devenir de l'emprise domaniale du Val-de-Grâce est étudié dans le cadre de la désaffectation de l'hôpital militaire. Le Conseil constate que les projets présentés par le ministère des armées, le ministre de l'intérieur et les ministères en charge de la santé, sont trop incomplets pour qu'il puisse en faire l'analyse selon les critères de la politique immobilière de l'État.

Il relève les enjeux et la complexité de ce dossier. Il recommande d'en poursuivre l'instruction et de s'appuyer sur les orientations retenues dans le cadre du programme "Action publique 2022" pour déterminer la meilleure destination de ce site prestigieux très convoité.

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

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

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

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

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

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

Vu 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 ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la fiche du ministère des armées sur l'Ilot du Val-de-Grâce, du 7 décembre 2017 ;

Vu la note du ministère de la culture sur les protections dont bénéficie l'ancienne abbaye du Val-de-Grâce, du 8 décembre 2017 ;

Vu le document des ministères des solidarités et de la santé, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation présentant le projet Campus Santé-Recherche, du 24 novembre 2017 ;

Vu le document du ministère de l'intérieur présentant le projet de Cité du renseignement intérieur, du 12 octobre 2017 ;

Vu l'avis de la direction de l'immobilier de l'État relatif au devenir du site de l'hôpital militaire du Val-de-Grâce, du 12 décembre 2017 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 13 décembre 2017 :

- Mme Myriam ACHARI, directrice des patrimoines, de la mémoire et des archives du ministère des armées ;
- M. Jean-Michel LOYER-HASCOËT, adjoint au directeur général de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture ;
- Mme Anne-Claire AMPROU, directrice générale adjointe de la santé du ministère des solidarités et de la santé, accompagnée de Mmes Anne-Marie HORELLOU, cheffe de la division des agences de santé, du partenariat et de la concertation, Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, MM. Erick GLIPPA, sous-directeur des services généraux et de l'immobilier, Philippe BENOIST, son adjoint et Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière ;
- M. Alain BERETZ, directeur général de la recherche et de l'innovation au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, accompagné de M. Édouard LEROY, chef du service de l'action administrative et des moyens ;
- M. Denis ROBIN, secrétaire général du ministère de l'intérieur, accompagné de M. Antoine GOBELET, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières ;
- en présence de M. François RAVIER, secrétaire général de la préfecture d'Ile-de-France, de M. Hugo Le FLOC'H, adjoint au chef de bureau du suivi de l'exécution budgétaire de la direction du budget et de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de MM. Philippe BAUCHOT, son adjoint, M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur de la réglementation domaniale et de la gestion immobilière et domaniale de l'État et de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État ;

Sur l'emprise domaniale du Val-de-Grâce

Considérant que le site domanial du Val-de-Grâce est situé dans le 5^{ème} arrondissement de Paris, à l'emplacement de l'abbaye du Val-de-Grâce fondée par Anne-d'Autriche ;

Que l'abbaye est devenue un hôpital militaire sous la Révolution ;

Que l'emprise domaniale est constituée de deux parcelles cadastrales d'une superficie totale de 81 243 m² où sont implantés plusieurs corps de bâtiments d'une surface totale de 90 061 m² SHON ;

Que l'ensemble est composé de trois zones de natures distinctes ;

Que l'ancienne abbaye est située dans sa partie ouest ; que l'église Notre-Dame du Val-de-Grâce, rendue au culte en 1827, dépend du diocèse aux Armées françaises ; que les bâtiments conventuels abritent le musée du service de santé des armées, la bibliothèque centrale du service de santé des armées et l'école du Val-de-Grâce ;

Que le cœur de l'îlot est occupé par un jardin ;

Qu'un complexe hospitalier moderne a été construit en 1979 sur la partie est du site pour accueillir l'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce ;

Sur le projet du ministère des armées

Considérant que l'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce a été désaffecté en 2016 dans le cadre de la réorganisation de la plateforme hospitalière militaire d'Île-de-France du projet « SSA 2020 » du service de santé des armées ;

Considérant que le ministère des armées a le projet de diviser l'emprise domaniale en deux ensembles immobiliers dans l'objectif de conserver l'ensemble conventuel et le jardin pour son propre usage et de restituer l'hôpital moderne et le terrain sur lequel il est érigé ;

Qu'il propose d'opérer une séparation physique des deux lots en bordure est de la promenade des malades ; que la superficie du terrain de l'hôpital moderne ainsi délimité serait de 2,8 hectares environ ;

Que le ministère des armées est opposé à l'ouverture des jardins de l'abbaye au public mais pourrait envisager de concéder un accès au futur occupant du terrain de l'hôpital moderne, si son profil est compatible avec l'activité des services de l'armée maintenus dans la partie historique ;

Que le ministère des armées attend que la restitution de ce bien domaniale soit compensée par la récupération du produit de sa vente ou par le versement d'une indemnité à hauteur de sa valeur vénale dont il estime que les 100 M€ inscrits en loi de programmation militaire constituent une valeur minimale ;

Qu'il a engagé une série de travaux d'infrastructures pour réaliser la division parcellaire ; que des études de conception sont en cours pour la création d'un nouvel accès sur le boulevard Port-Royal dont le coût est estimé à 1 M€ ; que des travaux de séparation physique de l'emprise dont le tracé demeure à préciser, sont à programmer et à financer ; que des travaux de séparation des réseaux sont également à prévoir ;

Que le ministère des armées prévoit de libérer le site de l'hôpital moderne à la fin de l'année 2019 ; que les travaux préalables de séparation et d'autonomisation des deux fractions de l'emprise ne pourront pas être achevés avant cette date ; que le calendrier de libération du site est également conditionné par l'opération « Sentinelle » dont une partie des effectifs sont hébergés dans l'ancien hôpital depuis sa désaffectation ;

Sur le bien domaniale constitué de l'hôpital moderne et de son terrain

Considérant que l'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce dispose de 72 000 m² de surface de plancher dont 10 000 m² de parkings ; que l'ouvrage compte dix niveaux dont quatre sont semi-enterrés et un est enterré ;

Considérant que les différents diagnostics commandés par le ministère des armées concluent à la présence d'amiante nécessitant des travaux de désamiantage, à la pollution des sols pour laquelle un plan de gestion pourra être nécessaire, à un danger pyrotechnique faible, à l'absence d'indice d'infestation par les termites, au constat que le secteur est intégré à un plan de prévention des risques naturels et qu'il existe des risques liés aux carrières en sous-sol ;

Considérant que l'ensemble immobilier du Val-de-Grâce est situé dans le site inscrit de Paris (arrêté 6 août 1975) de Paris et bénéficie de protections au titre des monuments historiques ;

Que par arrêté du 16 novembre 1964, sont classés les édifices religieux, les façades et toitures des bâtiments de la cour de l'église et de la cour de Broussais, les murs de clôture, différents objets (statuaire,

escalier) ainsi que tous les sols et la végétation situés à l'ouest de la limite extérieure de la promenade des malades ;

Que par arrêté du 1er mars 1990, sont classés le sol et le sous-sol des deux parcelles de l'îlot du Val-de-Grace contenant les fondations de l'ancienne abbaye, les carrières souterraines ainsi que les graffiti et inscriptions topographiques ;

Que tous les travaux sur les parties classées au titre des monuments historiques, à l'exception des travaux d'entretien, sont soumis à autorisation au titre du code du patrimoine, délivrée par le préfet de région ;

Que les travaux de superstructure sur l'hôpital moderne sont soumis à autorisation au titre du code de l'urbanisme avec accord de l'architecte des Bâtiments de France au titre des abords des monuments historiques et au titre du site inscrit de Paris ;

Que tout projet de construction neuve à l'emplacement de l'hôpital moderne est soumis à autorisation de travaux au titre des monuments historiques, sous réserve par ailleurs du respect des règles d'urbanisme applicables ;

Que compte tenu du classement des sols et des sous-sols, le ministre chargé de la culture devra être saisi avant tout éventuel projet de cession ;

Que si la commission nationale des monuments historiques pourrait avoir à émettre un avis sur une éventuelle proposition de classement de cet ouvrage qui est l'œuvre d'un grand prix de Rome, notamment si elle était saisie par une association de défense du patrimoine architectural du 20^{ème} siècle ;

Considérant que le plan local d'urbanisme (PLU) de Paris localisé le bien domanial dans les zones de Grands Services Urbains³³ et de constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif (CINASPIC) ;

Sur les projets d'acteurs économiques privés

Considérant que l'emprise foncière de l'hôpital moderne suscite l'intérêt d'opérateurs privés ;

Qu'un groupement d'acteurs économiques privés a élaboré un projet d'hôtel d'entreprises baptisé « Paris Santé Val-de-Grace » ;

Que la DIE constate et déplore que les porteurs de ce projet ont bénéficié d'informations qui n'auraient pas dû leur être transmises en dehors d'une procédure de cession ;

Sur la démarche du représentant de l'État propriétaire

Considérant le rôle du préfet de la Région d'Ile-de-France ;

³³ Extrait du règlement de la zone urbaine de grands services urbains du Plan local d'urbanisme de Paris, approuvé par délibération du Conseil de Paris des 4, 5, 6 et 7 juillet 2016 : « *Le territoire de cette zone s'articule autour des principaux terrains suivants : des terrains affectés aux transports (...) et aux activités de logistique urbaine ; des emprises des ports installés sur les berges de la Seine ou des canaux ; de grandes emprises déjà affectées à de tels services : emprises hospitalières et parahospitalières, non affectées principalement à des séjours de longue durée, parc des expositions, centres de tri de déchets, réservoirs d'eau, dépôts ou annexes de grands équipements, etc..* »

Que le représentant du préfet de la Région d'Ile-de-France a indiqué au CIE que celui-ci avait abordé récemment la question du devenir du site du Val-de-Grâce avec la maire de Paris et que celle-ci ne serait pas opposée à un projet de remploi par les services de l'État ou de ses opérateurs ;

Que selon la DIE, le site du Val-de-Grâce n'est pas intégré au premier mandat confié au préfet de la région d'Ile-de-France pour négocier avec la Ville de Paris le devenir des implantations parisiennes libérées par l'État ; que la rédaction actuelle d'un deuxième mandat en cours de préparation ne le prévoit pas non plus ;

Considérant que la DIE a fait part de ses craintes quant aux conditions de réalisation d'une éventuelle procédure de cession de l'emprise foncière de l'hôpital moderne du Val-de-Grâce ;

Qu'elle observe que des mesures particulières devraient être prises pour restaurer l'égalité de traitement entre les candidats ;

Qu'elle sollicitera l'avis de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) préalablement au lancement d'une procédure de cession, si l'option de la vente devait être retenue ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État a souhaité renouveler son approche pour tenir compte du caractère exceptionnel du site du Val-de-Grâce et qu'elle a proposé d'étudier les possibilités de conserver l'actif et d'en affecter l'usage à des services de l'État ;

Que le principe en ayant été agréé par le ministre du Domaine, puis validé en réunion interministérielle, la DIE a lancé un appel à projet à l'ensemble de la communauté interministérielle sur la base d'un cahier des charges qui prévoit :

- la prise en charge d'une indemnité au bénéfice du ministère des armées correspondant au produit de cession attendu ;
- la conformité aux principes de la politique immobilière de l'État ;
- dans la mesure du possible, la préservation de l'identité médicale du site, la DIE ayant intégré que ce sujet pouvait être important pour le ministère des armées ;

Que plusieurs projets proposés par le ministère de la culture, le ministère de la justice et l'agence spatiale européenne n'ont pas été retenus car ils n'étaient pas conformes aux critères de la PIE ou n'étaient pas envisageables pour des raisons de calendrier ;

Que deux projets, la « Cité du renseignement intérieur » et le « Campus Santé-recherche » pourraient constituer une alternative sérieuse à la cession ;

Considérant que les représentants de l'État propriétaire ont fait part de leurs difficultés à instruire le volet « monuments historiques » du dossier, compte tenu des difficultés rencontrées pour travailler avec les services compétents du ministère de la culture ;

Sur le projet de cité du renseignement intérieur

Considérant que la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) est fortement sollicitée depuis la vague d'attentats en France ;

Que ses effectifs ont augmenté d'un tiers en trois ans ;

Que la direction est actuellement implantée sur deux sites et que le ministère a été contraint de prendre à bail un troisième site pour héberger tous les moyens humains et techniques liés à cette croissance ; que les travaux d'aménagement sur ce site transitoire vont coûter 16 M€ ;

Que cette situation n'est satisfaisante ni du point de vue fonctionnel, ni du point de vue économique ;

Considérant que le ministère de l'intérieur est à la recherche d'une solution immobilière permettant de répondre au besoin de regroupement de l'ensemble des services français en charge de la sécurité intérieure ;

Que le ministère a un engagement avec la direction du budget pour le financement d'un tel projet ; qu'un montant de 450 M€ d'autorisations d'engagement a été budgété dans le cadre de la trajectoire 2018-2022 et que 150 M€ de crédits de paiement sont programmés sur la période, à raison de 50 M€ par an à partir de 2020 ;

Que le ministère défend l'idée que la cité du renseignement doit être implantée au cœur de la cité, à proximité des lieux de pouvoirs plutôt que sur un territoire très peu dense ; que cette préférence est dictée par le rôle central de la direction dans la politique de sécurité du pays et par le fait qu'il est plus facile de préserver l'anonymat de ses agents dans un environnement urbain ; que des exemples étrangers illustrent cette nécessité : le FBI à Washington, le MI5 à Londres, le BND à Berlin ;

Que le ministère a l'ambition que la future cité du renseignement intérieur constitue également un site emblématique, une vitrine, de ce rôle régalién de l'État ;

Qu'il a préalablement étudié la possibilité d'installer la DGSI sur des sites militaires domaniaux afin d'apporter les meilleures réponses aux questions de sécurité ; que ces hypothèses ont été écartées aux motifs que les droits à construire étaient insuffisants ou que l'implantation de la DGSI n'était pas compatible avec le maintien des fonctions préexistantes ;

Que le ministère de l'intérieur estime que le site du Val-de-Grâce répond aux exigences de confidentialité et de sécurité propre aux missions de la DGSI ;

Considérant qu'il projette de regrouper les 3 200 fonctionnaires de la DGSI sur l'emprise foncière de l'hôpital moderne du Val-de-Grâce ;

Qu'il envisage la démolition totale des ouvrages existants ;

Qu'il projette de construire un immeuble neuf développant 128 000 m² SPC (surface de plancher), dont pratiquement la moitié serait enterrée ;

Que cette construction serait dispensée de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, par application de son article R421-8 ;

Que le ministère envisage de conduire l'opération dans le cadre d'un marché de partenariat et de se faire accompagner par des architectes de renom et des techniciens de l'art pour concevoir des réponses adaptées aux enjeux patrimoniaux du site et à la vocation résidentielle et culturelle du quartier ;

Que le ministère de l'intérieur estime que le projet immobilier envisagé coûterait 450 M€ ; qu'il précise toutefois que ce montant qui comprend le volet foncier ainsi que les travaux de construction de l'ouvrage et de sécurité passive demeure à affiner, notamment pour tenir compte des contraintes du site liées aux protections au titre des monuments historiques ;

Que le ministère considère que son projet serait compatible avec l'ouverture des jardins de l'abbaye au public ;

Que les loyers des sites locatifs dont les baux courent jusqu'en 2023 et qui seraient libérés par cette opération, représentent une économie de 7,5 M€ par an ;

Sur le projet de campus santé-recherche

Considérant que les ministères des solidarités et de la santé et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation portent conjointement le projet de constituer un campus dédié à la recherche en santé sur le site du Val-de-Grâce ;

Que le « Campus santé-recherche » rassemblerait six agences sanitaires (l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), l'Institut national du cancer (INCa), la Haute autorité de santé (HAS), l'Établissement français du sang (EFS), l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) et l'Agence de la biomédecine) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ;

Que l'idée d'un regroupement des opérateurs relevant de la tutelle technique du ministère des solidarités et de la santé du ministère de la santé est née au cours d'un séminaire organisé en janvier 2017 ; que le principe d'une implantation au carrefour Pleyel avait été envisagée pour tenir compte de l'implantation géographique actuelle des opérateurs mais qu'aucune recherche immobilière n'avait été effectuée ;

Que de son côté, l'Inserm est en recherche d'une solution de relogement pour résoudre les difficultés liées à la présence d'amiante dans ses locaux ; que la question de l'accessibilité du site est une question importante pour cet opérateur qui accueille chaque année de nombreux chercheurs du monde entier ; que des hypothèses de location étudiées préalablement ont été abandonnées pour des questions de la soutenabilité ; que le regroupement avec d'autres opérateurs n'avait pas été étudié jusqu'à l'appel à projet de la DIE ;

Que la création de ce campus faciliterait le développement de dynamiques qui concernent à la fois des processus métiers mis en œuvre au quotidien et des mutualisations de moyens humains et matériels ; que des gains de productivité fonctionnels importants pourraient être réalisés sans qu'il soit possible d'en estimer a priori, les retombées financières ;

Que les ministères estiment la capacité de financement des établissements à 580 M€ sur quinze ans, sur la base des recettes qui pourraient être espérées de la vente des propriétés des opérateurs (60 à 80 M€), des 17 M€ de loyers qu'ils payent actuellement et des économies de fonctionnement et de mutualisation (150 M€) envisagées dans le cadre du projet ;

Considérant que les ministères ont le projet de constituer un ensemble immobilier tertiaire sur le terrain de l'hôpital moderne du Val-de-Grâce qui permettrait le regroupement physique des sept institutions autour

des thèmes de la santé et des pratiques médicales et accueillerait également un centre de ressources, d'information et de prévention de dimension internationale ;

Que les ministères souhaitent que cette localisation prestigieuse contribue à la modernisation des systèmes santé et recherche et à promouvoir l'image de Paris comme centre de compétences et de connaissances international ;

Que la création d'un lieu d'accueil pour les associations, patients, professionnels s'inscrit dans une dynamique d'ouverture sur la société de la recherche en santé ;

Que le site présente l'intérêt fonctionnel de la proximité de l'hôpital COCHIN, de la maison de Solène, du service de santé des armées et des universités Paris 5 et Paris 6 ;

Que les porteurs du projet souhaitent renforcer les liens existants entre les opérateurs et les services de santé des armées ; que les parcours qui seraient proposés au public dans le cadre de l'ouverture du centre de ressources sur la ville, pourraient intégrer le musée et la bibliothèque centrale du SSA ; qu'un pôle commun de recherche et de documentation entre l'école du SSA et le Campus pourrait voir le jour ; que les problématiques d'appel aux dons et de prévention communes pourraient être appréhendées en commun avec le centre de transfusion sanguine des armées ; que le ministère des armées n'a pas donné suite à ces propositions ;

Que le projet de campus répond au souhait exprimé dans le cahier des charges de la DIE de maintien d'une « identité médicale » préservant la mémoire du site ;

Considérant que les hypothèses fonctionnelles retenues pour le projet sont de 73 000 m² SPC (surface de plancher) et 62 000 m² SUB ;

Que ces surfaces permettraient de disposer de 3 400 postes de travail et de locaux spécifiques pour la maison des donneurs et des associations et le centre de conférence et de formation ;

Que la réponse architecturale est à ce stade envisagée selon trois scénarios :

- Conservation du bâtiment actuel et construction d'étages partiels et de bâtiments complémentaires ;
- Conservation des sous-sols du bâtiment actuel, démolition des étages et construction d'un ou plusieurs bâtiments complémentaires ;
- Déconstruction totale de l'ouvrage actuel et reconstruction d'un immeuble neuf ;

Que le choix du parti architectural est à déterminer en fonction des contraintes d'urbanisme et patrimoniales du site qui n'ont à ce stade, pas été expertisées ;

Que selon le scénario que l'État retiendra pour la densification de la parcelle, il pourrait être envisagé d'ouvrir le projet à d'autres partenaires ;

Qu'il ressort des estimations financières réalisées par les ministères à partir de ratios communiqués par la DIE, un coût global maximum de 473 M€, indemnité comprise de 100 M€ pour le ministère des Armées ;

Que les porteurs de projets estiment que le projet est autofinancé et soutenable et qu'un retour sur investissement sera atteint dans un délai de quinze à vingt ans ;

Que des études techniques en cours doivent permettre d'affiner ces éléments ;

Les représentants du ministère des armées, du ministère de la culture, du ministère de l'intérieur, du ministère de des solidarités et de la santé, du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de la préfecture de la Région d'Ile-de-France, de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 13 décembre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 13 décembre 2017, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur une éventuelle cession d'une partie du site domanial du Val-de-Grâce

1. Le Conseil note que des opérateurs privés envisagent de construire un hôtel d'entreprises sur cette parcelle.
Il observe que ceux-ci disposent d'un projet suffisamment détaillé pour que la direction de l'immobilier de l'État s'inquiète que des acteurs économiques privés aient bénéficié d'informations qui n'auraient pas dû leur être transmises en dehors d'une procédure de cession.
Le Conseil invite l'État à s'assurer que tel n'est pas le cas et il souligne que la seule existence d'éléments de nature à introduire un doute quant au respect des règles d'équité de traitement des candidats est susceptible de nuire au bon déroulement d'une procédure de cession.
2. Le Conseil observe que la valeur du bien domanial dont la cession pourrait être envisagée est intimement liée à l'usage qui pourra en être fait et aux droits à construire qui seront autorisés.
Il observe que les intentions initiales de l'État et de la Ville de Paris pourraient ne pas converger.
Le Conseil formule le vœu que l'intérêt général sera une priorité commune aux deux entités publiques et que la valorisation du site exceptionnel du Val-de-Grâce n'aura pas à pâtir de la mise en œuvre unilatérale de dispositifs administratifs susceptibles de favoriser un projet plutôt qu'un autre.

Sur le devenir du site domanial du Val-de-Grâce

3. Le Conseil remarque que le ministère des armées occupe actuellement une emprise domaniale de plus de huit hectares dans le 5^{ème} arrondissement de Paris.

Il prend acte que le ministère a le projet de libérer l'emprise foncière de l'hôpital moderne qui est désaffecté depuis 2016 et que le ministère souhaite conserver le reste du site pour son propre usage.

Il remarque les évolutions récentes des services des armées en Ile-de-France liées au projet « Balard » et à la redistribution de leurs effectifs.

Il observe que les éléments qui lui ont été communiqués dans le cadre de l'instruction de ce dossier ne lui permettent pas de vérifier que l'usage projeté justifie bien l'affectation aux services du ministère des armées d'une emprise de plus de cinq hectares au cœur de Paris. Il souligne que cet aspect du dossier ne peut être négligé.

Le Conseil rappelle que les éléments transmis dans le cadre de l'audition du ministère de la défense en novembre 2016 relative au suivi et à la mise en œuvre du SPSI de son administration centrale étaient

partiels et ne permettaient pas d'avoir une vision claire de la situation immobilière du ministère, du bilan des opérations majeures ou encore de sa stratégie.³⁴

Il souligne que l'emprise domaniale du Val-de-Grâce constitue un tout et qu'il convient de disposer d'une vue d'ensemble pour décider de son devenir.

Le Conseil invite le ministère des armées à lui communiquer son projet de SPSI précisant l'usage projeté pour le site domanial du Val-de-Grâce.

4. Le Conseil observe que la Ville de Paris a formulé le souhait d'une ouverture au public des jardins de l'abbaye du Val-de-Grâce ;

Il estime qu'il n'est pas illégitime de considérer que cette emprise domaniale de très grande qualité puisse devenir, sous certaines conditions, un espace public. Il souligne l'intérêt d'un tel projet, tant en termes de composition urbaine que de diffusion culturelle.

Il constate que le ministère des armées souhaite que la partie la plus importante de ces jardins soit interdite à tout accès public sans argumenter précisément sur les raisons de cette interdiction.

Il observe que la décision d'affectation de ces jardins sera déterminante dans le cadre de la réutilisation de l'emprise du Val-de-Grâce.

Le Conseil appelle les services de l'État à mesurer les conséquences d'une fermeture totale du jardin sur l'indemnité à laquelle prétend le ministère des armées en contrepartie de la libération de la partie est de l'îlot du Val-de-Grâce.

5. Le Conseil relève les grandes qualités patrimoniales de l'ensemble bâti dont le ministère des armées entend conserver l'usage.

Il observe que l'accès à ces biens culturels demeure toutefois relativement confidentiel.

Il rappelle le long processus ayant conduit au projet de mise en valeur de l'Hôtel de la marine et invite le ministère des armées à étudier avec le ministère de la culture, les conditions dans lesquelles ce site remarquable pourrait être mieux valorisé.

Il suggère d'associer le Centre des monuments nationaux à cette réflexion.

Sur la démarche du représentant de l'État propriétaire

6. Le Conseil s'étonne que la direction de l'immobilier de l'État ait proposé à la communauté interministérielle de réfléchir à un usage futur d'un bien domanial alors même qu'elle possédait une connaissance insuffisante des contraintes du site pour en déterminer le potentiel.

Il prend acte qu'il s'agit d'un dossier complexe et que la DIE ne pourra estimer la valeur vénale du bien qu'à partir d'hypothèses de remplois qui demeurent à établir.

Il souligne toutefois que la connaissance des actifs est un prérequis à la mise en œuvre de toute stratégie de valorisation.

Le Conseil considère que la conduite de ce dossier pose un problème de méthode. Il invite la direction de l'immobilier de l'État à établir une procédure adaptée à l'instruction de dossiers de valorisation de tels biens d'exception.

³⁴³⁴ Avis CIE n° 2017-14 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI d'administration centrale du ministère de la défense.

7. Le Conseil remarque que le travail nécessaire à la prise en compte des protections au titre des monuments historiques relève des seuls services de l'État.

Il se réjouit que ses travaux puissent contribuer à favoriser le rapprochement des services de l'État, mais il regrette que la direction de l'immobilier de l'État n'ait pas encore pu rencontrer les services en charge de l'application des protections au titre des monuments historiques, alors que la libération du bien est envisagée depuis des années, et en dépit des diligences qu'elle a effectuées en ce sens.

Le Conseil appelle à la mise en œuvre d'un programme de travail permettant de définir les contours de solutions architecturales compatibles avec les protections des monuments historiques et les modalités de leurs mises en œuvre. Il suggère de fixer aux services compétents l'objectif commun d'aboutir dans un délai raisonnable et compatible avec le calendrier de décision de l'opération.

8. Le Conseil observe que, sauf hypothèse peu vraisemblable de réaffectation de l'ouvrage existant à une activité hospitalière ne nécessitant pas de modification de l'ouvrage existant, les règles locales d'urbanisme devront être adaptées quel que soit le projet retenu pour le terrain libéré par le ministère des armées.

Il remarque que l'État peut procéder pour ses projets, à une déclaration de projet, procédure qui permet la mise en compatibilité simple et accélérée des documents d'urbanisme.

Il prend acte que des discussions relatives au devenir du site du Val-de-Grâce devraient être prochainement engagées entre l'État et la Ville de Paris.

Le Conseil recommande de bien préciser le contour des missions respectives du préfet de la Région d'Ile-de-France et de la direction de l'immobilier de l'État, dans la perspective d'une négociation relative au devenir d'un bien domanial francilien susceptible d'être cédé ou réutilisé par les services de l'État.

Sur les projets de cité du renseignement et de Campus santé-recherche

9. Le Conseil relève que si les dossiers présentés par le ministère de l'intérieur et les ministères en charge de la santé et de la recherche présentent des qualités différentes, tous les deux souffrent d'un niveau d'instruction insuffisant pour que leurs pertinences respectives puissent être comparées aux plans immobilier et économique.

Le Conseil souligne que les études techniques doivent être poursuivies pour intégrer l'ensemble des contraintes de ce site complexe et confirmer la faisabilité de ces deux opérations.

10. Le Conseil note que les opérations immobilières envisagées devront également tenir compte de contraintes techniques liées notamment à la présence de carrières en sous-sol – qui plus est, protégées au titre des monuments historiques- d'agents polluant dans le sol, d'amiante dans certains composants du bâti.

Le Conseil observe que la prise en compte de ces éléments suppose des suggestions de mise en œuvre particulières qui sont susceptibles d'augmenter significativement les coûts des travaux de démolition ou construction.

11. Le Conseil prend acte que les coûts des projets immobiliers de cité du renseignement et du campus santé-recherche sont actuellement estimés entre 450 M€ et 473 M€.

Il note que ces chiffres comprennent une indemnité de 100 M€ pour la mise à disposition du foncier et le coût de réalisation des travaux, toutes dépenses confondues, établi sur la base de ratios.

Il s'étonne que les résultats de ces deux calculs puissent être proches dans la mesure où le premier projet prévoit la construction d'un ouvrage d'une surface pratiquement du double de celle du second et que les

travaux de sécurité passive à réaliser pour la DGSi devraient conduire à l'utilisation de ratios supérieurs à ceux d'un immeuble tertiaire tel qu'envisagé pour le campus santé-recherche.

Il observe qu'à ce stade des études, aucun des deux projets ne tient compte des contraintes particulières du site.

Le Conseil souligne que le coût global de chacune des deux opérations immobilières ne pourra donc être estimé qu'après la prise en compte de leurs conséquences financières.

12. Le Conseil souligne que de tels projets sont fortement exposés aux risques de recours de tiers.

Il observe que les héritiers du concepteur de l'hôpital moderne disposent d'un droit au respect de l'œuvre fondé sur l'article L.121-1 du Code de la propriété intellectuelle ;

Il relève que l'intégration urbaine du projet de campus pourrait s'avérer moins délicate que celle de la cité du renseignement en raison d'un moindre besoin en surface et de la possibilité de conserver tout ou partie des ouvrages existants.

13. Le Conseil prend note que le projet de campus susciterait des économies de fonctionnement d'un montant significatif qui, additionnées aux loyers des locations et aux produits de la vente des propriétés actuelles des opérateurs, seraient susceptibles de financer l'opération sur une quinzaine d'année.

Il note que le financement ne fait, à ce stade, l'objet d'aucune inscription budgétaire, contrairement à celui de la cité du renseignement intérieur pour lequel le ministère de l'intérieur n'a pas identifié de contreparties au-delà des 7,5 M€ d'économies correspondant aux loyers actuels.

14. Le Conseil constate que le projet de construction projeté par le ministère de l'intérieur présente des caractéristiques très proches de l'immeuble neuf réalisé à Balard pour le compte du ministère des armées, tant par son dimensionnement que par les fonctions hébergées.

Il remarque que la part du budget nécessaire à l'acquisition et aux travaux immobiliers, n'est pas nécessairement prépondérante dans le coût global d'un tel projet de sécurité.

15. Le Conseil observe que le mouvement d'opérateurs ou de services d'implantations périphériques vers le centre de Paris est en contradiction avec le principe de la politique immobilière de l'État de recherche de localisations moins onéreuses.

Il rappelle que le coût d'occupation d'un site domanial n'est pas gratuit.

Le Conseil invite les services de l'État à poursuivre leur recherche de localisation alternative pour ces deux projets, observant qu'au moins l'un d'entre eux ne pourra pas être implanté sur le site du Val-de-Grâce.

En conclusion, le Conseil souligne que l'emprise domaniale du Val-de-Grâce est un site d'une qualité rare dont l'avenir mérite d'être décidé sur la base d'un dossier solidement instruit. Il ne peut, au regard de l'importance des points non traités à ce jour, qu'inviter les services de l'État à poursuivre leurs études, particulièrement au regard des contraintes liées aux protections au titre des monuments historiques dont il s'étonne qu'elles n'aient pas encore été analysées précisément dans les deux projets présentés.

Il remarque que le traitement de ce sujet immobilier comporte des risques importants de contentieux dont il convient d'estimer les effets sur la faisabilité des projets et le calendrier des opérations, qu'il s'agisse de la réalisation d'un ensemble immobilier pour le bénéfice d'opérateurs ou de services de l'État ou de la vente d'une partie de l'emprise domaniale.

Le Conseil invite à considérer cette dernière hypothèse avec la plus grande prudence. Il conseille d'instruire solidement le volet juridique d'une éventuelle procédure de cession et de solliciter l'avis de la CTQ préalablement à son lancement.

Il appelle à arrêter un plan d'actions commun à l'ensemble des services concernés par cette opération, dans l'objectif de traiter la totalité des questions dont les réponses ne dépendent que de l'État, et ce, avant d'engager des discussions avec la Ville de Paris.

Il considère qu'il appartient à la DIE, dans le cadre de sa mission et compte tenu des enjeux du site, de constituer une équipe projet et d'établir un schéma directeur de stratégie immobilière comprenant : un diagnostic complet multicritère, l'énoncé et la description des différents scénarii possibles (ceux déjà évoqués, mais éventuellement d'autres, intégrant une analyse multicritère, y compris dans leur cohérence avec les SPSI des ministères et opérateurs concernés et une hiérarchisation) et de remettre le rapport détaillé et le rapport de synthèse dans un délai qu'il appartient au ministre de fixer.

Le Conseil rappelle qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la légitimité de la position centrale de tel ou tel service ou opérateur de l'État.

Il observe que de nouvelles priorités en la matière sont susceptibles d'être définies par le Gouvernement dans le cadre du programme "Action publique 2022"³⁵. Il note que la phase de diagnostic de ce programme devrait être achevée en mars 2018 et être immédiatement suivie d'une seconde phase d'élaboration et de mise en œuvre opérationnelle des plans. Il remarque que ce calendrier est compatible avec les délais d'instruction complémentaire du dossier du Val-de-Grâce.

Le Conseil recommande donc d'étudier la future destination du site du Val-de-Grâce en fonction des orientations retenues dans le cadre du programme "Action publique 2022" et de mettre à profit la libération de ce site prestigieux pour réaliser une opération immobilière exemplaire au regard des principes de la politique immobilière de l'État et emblématique de la modernisation de ses services. Cela peut passer par diverses formules qu'il conviendra d'expertiser, depuis l'utilisation à des fins exclusives de service public jusqu'à une valorisation foncière mixant les usages publics et privés, dans le cadre du maintien de la pleine propriété de cette emprise.

³⁵ Le Gouvernement a lancé le 13 octobre 2017, le programme "Action publique 2022" qui vise à transformer l'administration en trois points : "améliorer la qualité des services publics", "offrir un environnement de travail modernisé" aux fonctionnaires et "maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens ».

**Avis n°2018-06 sur le projet immobilier pour la cité administrative de Rouen
Saint-Sever**

Il est envisagé de procéder à des travaux de réhabilitation de la cité administrative de Saint-Sever dans le cadre du programme 348. Le Conseil relève de multiples anomalies dans les études préalables aboutissant au choix de la solution proposée. Il identifie plusieurs risques opérationnels non négligeables et s'inquiète que l'approche conservatrice des services ne produise un objet immobilier prématurément obsolète. Le Conseil n'est pas favorable à la réalisation de l'opération projetée qui ne lui semble pas conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la présentation du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) dans le projet de loi de finances 2018 ;

Vu le dossier de présentation du projet de rénovation de la cité administrative Saint-Sever du 1^{er} mars 2018 et les éléments de réponse aux demandes du Conseil en date du 3 avril 2018 ;

Après avoir entendu M. Jean-Loup MERLOT, responsable régional de la politique immobilière de l'État en Normandie (DRFiP), accompagné de Mme Cécile CANNELLA, chargée de mission à la préfecture de Seine-Maritime, de M. Faouzi BEN SETHOUM, chargé de mission, de M. Sébastien FAUCON, chef de l'unité de construction de la DREAL Normandie, de M. Fabrice OTERO, adjoint à la mission développement durable de la DDTM 76, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État et de M. Pascal MOREL adjoint au chef de bureau des expertises de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 1^{er} mars 2018 ;

Sur la stratégie immobilière des services et opérateurs de l'État à Rouen

Considérant que le schéma directeur immobilier régional (SDIR) de Normandie en cours d'élaboration privilégie deux orientations pour le secteur de Rouen :

- le regroupement progressif des services et opérateurs de l'État dans le quartier Saint-Sever situé sur la rive gauche de la Seine face au centre historique de Rouen et en limite d'un secteur où seront construits un éco-quartier et la future gare de la Ligne Nouvelle Paris-Normandie ;
- la diminution des locations et une réimplantation de services aujourd'hui dispersés dans des immeubles domaniaux dont le plus important est la cité administrative Saint-Sever.

Que le SDIR envisage d'opérer ces regroupements sur des implantations domaniales de plusieurs façons :

- densifier l'occupation des surfaces actuelles de la cité Saint-Sever ;
- ériger un nouveau bâtiment sur la parcelle de la cité Saint-Sever qui bénéficie de droits à construire résiduels (20% de la surface de plancher existante) ;
- construire un nouvel immeuble sur un terrain de l'État situé à proximité immédiate de l'Hôtel de police de Rouen.

Sur la situation immobilière actuelle à Rouen

Considérant la Cité administrative Saint-Sever telle que présentée par les services de la préfecture de Seine-Maritime :

Outre des immeubles de bureaux qui accueillent différents services de l'État, la cité comprend deux logements affectés au personnel de gardiennage (150 m²), un restaurant administratif (3100 m²) et une crèche (500 m²) dépendant du Conseil départemental.

La cité est implantée sur un foncier de 2,5 ha. Les huit constructions du site ont été réalisées entre 1966 et 1980. A l'exception du restaurant qui n'a pas d'étage, les bâtiments comptent sept niveaux en superstructure, un niveau de locaux en sous-sol et un parking souterrain de 509 places.

Un parking aérien de 217 places est également aménagé sur le terrain.

La cité représente une surface bâtie de 51 600 m² SHON ;

- La surface utile brute est de 38 300 m² SUB, soit un rapport SUB/SHON de 74 %.
- Les surfaces de bureau, de réunion et annexes de travail représentent 20 400 m² SUN, soit un rendement de plan SUN/SUB de 53% ;

- Un effectif de 1 250 agents y dispose de 1 311 postes de travail, soit un excédent de 5% ;
- Ces éléments se traduisent par une performance d'occupation de 15,6 m² SUN / Pdt et de 31 m² SUB / agent.

Le coût annuel d'exploitation de la cité (hors loyer budgétaire) s'élève à 2 M€ TTC.

L'état de santé du bâti et des équipements n'est pas satisfaisant :

- La présence d'amiante a été détectée. Des études réalisées dans la perspective d'une réhabilitation de l'ouvrage concluent à des imprécisions du diagnostic technique amiante (DTA) à lever par des investigations complémentaires ;
- Les façades ne sont pas isolées et les menuiseries extérieures présentent un état d'usure avancé ;
- La charge admissible du plancher du sixième étage n'est pas connue pour trois des constructions qui ne comportaient que cinq étages à l'origine ;
- Les toitures terrasses sont faiblement isolées et présentent des défauts d'étanchéité ;
- Les installations électriques nécessitent des mises aux normes et des rénovations que leur configuration actuelle ne permet pas d'effectuer ;
- Les équipements sanitaires sont majoritairement en fin de vie ;
- L'état et la complexité du réseau de distribution de chauffage ne permet pas une gestion optimale de l'installation. Le remplacement des équipements de production de chaleur est à programmer ;
- Le système de ventilation du bâtiment est obsolète ;
- Les aménagements intérieurs sont hétérogènes et à rénover ;
- Si la structure du bâti ne présente pas de désordre apparent, elle n'est que peu visible de l'extérieur (parement extérieur en pierre agrafée) et de l'intérieur (contre-cloison brique et faux-plafonds en lattis et plâtre).

La consommation énergétique annuelle de l'ensemble immobilier est de 9 421 MWh-ep, soit 246 kWh-ep /m².an, soit une étiquette énergétique de catégorie E. Cette performance médiocre se traduit par un inconfort pour les usagers aussi bien en saison chaude que froide.

Considérant que le dossier communiqué au Conseil fait état d'autres implantations rouennaises de services et opérateurs de l'État ;

Qu'une première liste identifie quatre directions de l'administration représentant 326 à 346 postes de travail aujourd'hui installés sur 12 sites différents et qui seraient, susceptibles d'être transférées à Saint-Sever ;

Qu'une seconde liste non exhaustive présente vingt-cinq locations occupées par des services ou opérateurs qui pourraient être abandonnées dans la perspective d'un regroupement.

Sur les différents scénarios étudiés

Considérant que les services ont étudié quatre scénarios et en ont calculé la valeur actuelle nette sur une période de vingt-cinq ans ; qu'ils présentent la synthèse de leur analyse comparative dans le tableau ci-dessous :

| | <i>La cité aujourd'hui</i> | <i>Réhabilitation globale</i> | <i>Reconstruction neuve</i> | <i>Réhabilitation globale et densification</i> |
|--|--|--|--|---|
| <i>Emprise foncière</i> | 2,5 Ha | 2,5 Ha | | 2,5 Ha |
| <i>SUB</i> | 38 300 m ² | 38 300 m ² | 34 900 m ² | 38 300 m ² |
| <i>SUN</i> | 20 400 m ² | 20 400 m ² | 15 730 m ² | 20 400 m ² |
| <i>Nombre de postes</i> | 1311 | 1311 | 1311 | 1600 |
| <i>Places de parking</i> | 700 places | 700 places | 355 places | 700 places |
| <i>Ratio nombre poste/ m²</i> | 15,6 | 15,6 | 12 | 12,5 |
| <i>Nombre d'administrations</i> | 7 administrations : DDTM, DIRCOFI, DIRECCTE, DIRM, DRAAF, DREAL, DRFIP | 7 administrations : DDTM, DIRCOFI, DIRECCTE, DIRM, DRAAF, DREAL, DRFIP | 7 administrations : DDTM, DIRCOFI, DIRECCTE, DIRM, DRAAF, DREAL, DRFIP | 9 administrations : DDPP, DDTM, DIRCOFI, DIRECCTE, DIRM, DRAAF, DREAL, DRFIP, DRDJSCS |
| <i>Catégorie ERP</i> | 1 bâtiment catégorie 1 type W 1 bâtiment catégorie 5 type W | Réflexion à mener dans le cadre de la réorganisation du site | 1 bâtiment catégorie 1 type W | Réflexion à mener dans le cadre de la réorganisation du site |
| <i>Etat de santé</i> | Pas Satisfaisant (donnée RT) | Très satisfaisant (cible) | Très satisfaisant (cible) | Très satisfaisant (cible) |
| <i>Etat d'accessibilité</i> | Conforme à la réglementation | Conforme à la réglementation | Conforme à la réglementation | Conforme à la réglementation |
| <i>Coûts GER</i> | 470 k€ | 1,38 M€ TTC | 1,26 M€ TTC | 1,38 M€ TTC |
| <i>Consommations énergétiques</i> | 246 kWhep/an.m ² | 74 kWhep/an.m ² | 66 kWhep/an.m ² | 74 kWhep/an.m ² |
| <i>Classe énergétique</i> | E | B | B | B |
| <i>Charges de fonctionnement</i> | 2,2 M€ TTC | 1,38 M€ TTC | 1,26 M€ TTC | 1,38 M€ TTC |
| <i>dont coût des énergies</i> | 510 k€ | 153 k€ | 134 k€ | 153 k€ |
| <i>Montant total de l'opération</i> | -- | 101 M€ TDC | 140 M€ TDC | 101 M€ TDC |
| <i>Ratio au m²</i> | | 2 630€ TDC | 4 000€ TTC | 2 630€ TDC |
| <i>coût par agent</i> | | 77 k€ | 107 k€ | 63 k€ |
| <i>coût global à 25 ans</i> | 118 M€ | 95 M€ | 106 M€ | 38 M€ |

Que le résultat de cette approche conduit les services à retenir le scénario d'une réhabilitation globale et d'une densification de la cité administrative.

Sur le projet de réhabilitation et de densification de la cité Saint-Sever

Considérant que la question du devenir de la cité Saint-Sever est étudiée depuis plusieurs années et que le projet proposé s'appuie notamment sur des travaux suivants :

- Deux rapports d'audit énergétique et de gros entretien réalisés par un bureau d'études technique en octobre 2011 ;
- Un diagnostic patrimonial établi par un bureau d'étude économiste de la construction en septembre 2017 ;
- Une étude de faisabilité urbaine et de capacité constructible effectuée par un bureau d'étude économiste de la construction en septembre 2017 ;
- Une étude thermique réalisée par le CEREMA en janvier 2018 ;

Considérant que l'opération de travaux envisagée poursuit plusieurs objectifs :

Qu'il est visé l'obtention du label BBC rénovation par la réalisation d'un bouquet de travaux comprenant notamment :

- Isolation thermique de l'enveloppe par l'extérieur ;
- Remplacement des menuiseries extérieures ;
- Isolation des planchers bas ;
- Remplacement des parois du 6ème étage de trois bâtiments ;
- Isolation des murs par l'intérieur ;
- Isolation des murs opaques ;
- Remplacement des luminaires ;
- Mise en place d'une ventilation mécanique contrôlée double flux ;
- Remplacement des brûleurs des chaudières existantes, mise en place de robinets thermostatiques sur les radiateurs existants, désembouage du réseau de chauffage ;

Qu'il est envisagé des travaux de rénovation :

- Remplacement des appareils sanitaires et de la robinetterie ;
- Mise aux normes des installations électriques et reprise de toute la distribution des courants fort et faible ;
- Modification du cloisonnement pour prise en compte des nouveaux espaces fonctionnels sur la base de 20% de la surface ;
- Remplacement et réparation de menuiseries intérieures ;
- Remplacement de faux plafonds ;
- Remplacement des revêtements de sol ;
- Remise en peinture des parois verticales du site ;
- Travaux d'aménagement extérieurs ;

Qu'il n'est pas programmé un désamiantage total du site mais que la gestion du risque amiante a fait l'objet d'une provision qui sera affinée en fonction des résultats des études en cours et de l'adaptation du programme de travaux ;

Considérant que les services, sous réserve des résultats de la campagne de recherche d'amiante, estiment la capacité d'accueil de la cité au terme de l'opération à 1600 postes de travail, soit une performance d'occupation de 12,75 m² SUN/ Pdt et 23,94 m² SUB / PdT ;

Considérant que le coût du projet est estimé à 101 M€, toutes dépenses confondues ;

Que cette estimation a été établie par un bureau d'étude à partir de ratios unitaires appliqués à une surface de 39 000 m² SHON ;³⁶

Que ce budget prévisionnel se décompose ainsi :

- 40 M€ de travaux de gros entretien contribuant à réaliser des économies d'énergie, comprenant le clos/couvert, le chauffage, la ventilation, l'électricité
- 24 M€ pour le gros entretien comprenant la provision pour gestion du risque amiante, le gros œuvre, l'aménagement intérieur, plomberie, courant faible, voirie et réseaux divers ;

³⁶ Le tableau communiqué mentionne une surface de référence de 32 000 m² SHON mais les calculs prennent en compte une surface de 39 000 m² SHON.

- 37 M€ intégrant dépenses d'ingénierie, aléas, assurance, 1% artistique et taxes ;

Sur les modalités de mise en œuvre de l'opération proposée

Considérant qu'il est envisagé de réaliser l'opération en site occupé ;

Qu'il est prévu de procéder selon le principe d'une opération tiroirs reposant sur la neutralisation de 200 postes de travail ;

Qu'après avoir étudié plusieurs hypothèses afin de libérer une surface équivalente à 200 postes de travail, les services envisagent de transformer des locaux de réunion en bureaux, de reloger une partie des services sur d'autres sites à proximité et de loger des agents dans des locaux modulaires loués pour la durée de l'opération ;

Qu'ils estiment pouvoir maîtriser les frais suscités par la réalisation d'une opération tiroir en site occupé qui ne sont cependant pas compris dans le budget de 101 M€ ;

Considérant le plan de financement de l'opération :

Qu'il est prévu un financement de 48 M€ par le programme budgétaire dédié à la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (P348) ;

Qu'il est envisagé de mobiliser le compte d'affectation spéciale immobilier (P723) à hauteur de 48 M€ ; que les services ont identifiés 56 implantations domaniales régionales d'une valeur estimée à 24 M€ dont la cession pourrait être envisagée ;

Que l'opération pourrait bénéficier de 5 M€ de fonds de concours (CEE et FEDER) ;

Que les services chiffrent à 3,6 M€ les économies annuelles de loyer qui pourraient être suscitées par l'abandon de sites locatifs ;

Considérant qu'il est envisagé de réaliser l'opération de travaux dans le cadre d'un marché public global de performance avec des objectifs de performance énergétique et d'optimisation des surfaces ;

Considérant que le calendrier de l'opération prévoit une livraison de l'ouvrage en 2022 ;

Les représentants de la préfecture de Seine-Maritime, de la DRFiP Normandie, de la DREAL Normandie, de la DDTM 76 et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 1^{er} mars 2018 et du 17 mai 2018, formule les recommandations suivantes :

Sur l'instruction du dossier et le choix de la solution proposée

1. Le Conseil se félicite de la quantité d'éléments qui lui ont été communiqués. Pour autant, il s'inquiète des divergences relevées entre les données de base des différents documents.

Il en est ainsi des surfaces :

- 51 600 m² SHON (réponses préfecture de région du 3 avril 2018) ;
- 40 980 m² SHON (audit énergétique d'octobre 2011) ;
- 40 758 m² SHON (étude thermique CEREMA de janvier 2018) ;
- 39 000 m² SHON (estimation du projet de rénovation de septembre 2017)³⁷ ;
- 32 000 m² SHON (étude de constructibilité de septembre 2017) ;
- plus de 38 000 m² de surface de plancher (avis DIE du 21 février 2018) ;
- 38 300 m² SUB (documents préfecture de région) ;
- 35 000 m² SUB (avis RRPIE du 9 novembre 2017) ;
- 38 300 m² SU réglementation thermique (préfecture de région 28 février 2018) ;
- 33 765 m² chauffés (audit énergétique d'octobre 2011) ;

Le Conseil invite les services à consolider ces données sur lesquelles reposent des éléments substantiels du dossier.

Il souligne que les budgets des opérations sont estimés à partir de ratios appliqués à une surface de référence.

Il rappelle que l'analyse des indicateurs permet d'éclairer la décision immobilière. En l'espèce, il convient de s'interroger sur les qualités fonctionnelles d'un immeuble dont chaque m² de surface utile nette représente une surface construite de 2,5 m² SHON.

Il remarque que les droits à construire résiduels de la parcelle dépendent de la SHON considérée :

- 6 400 m² (étude de constructibilité de septembre 2017) ;
- 8 000 m² (dossier labellisation CNIP du 9 novembre 2018) ;
- 10 320 m² (calcul sur la base de 51 600 m² SHON) ;

Il observe que la surface utilisée au dénominateur est une composante essentielle du calcul du diagnostic de performance énergétique (DPE).

2. Le Conseil comprend des éléments de diagnostic présentés que l'hypothèse d'un statu quo n'est pas concevable et que l'État se doit de choisir entre une opération de réhabilitation optimisant l'ensemble immobilier existant et la construction d'une nouvelle cité administrative sur un autre site.

Le Conseil note que les services ont recherché une alternative au projet présenté. Cependant il remarque que l'analyse comparative des deux projets souffre de plusieurs biais qui en faussent significativement les résultats.

3. Le Conseil constate que le calibrage des surfaces de l'immeuble neuf n'est pas conforme aux normes de la politique immobilière de l'État.

Les services envisagent la construction de 34 900 m² SUB pour y installer 1 311 postes de travail, soit 26,6 m² SUB / Pdt. Plusieurs erreurs d'appréciation semblent à l'origine de ce surdimensionnement :

- la norme plafond applicable aux constructions neuve doit être de 18 m² / Pdt et non de 20 m² / Pdt qui est un indicateur retenu pour les constructions existantes ;
- Il est ajouté au calcul résultant de la norme plafond, des surfaces complémentaires qui sont comprises dans la norme plafond ;
- La taille du restaurant administratif (3 111 m²) apparaît être du double de celle d'un restaurant d'entreprise dimensionné sur la base de ratios professionnels ;

³⁷ Le document mentionne une surface de référence de 32 000 m² SHON mais les calculs de coûts prennent en compte une surface de 39 000 m² SHON.

- Les surfaces d'archivage retenues (2 538 m²) semblent ne pas tenir compte du développement de solutions d'archivage électronique ; si un tel besoin devait être confirmé, il conviendrait d'envisager d'entreposer ces archives dans des locaux adaptés et moins onéreux ; en tout état de cause, l'application du prix unitaire « bureau » à ces surfaces ne peut être retenue dans l'analyse économique. ;
- Le programme prévoit la construction de logements d'une surface deux fois et demi supérieure à l'existant ;

Le Conseil estime qu'un immeuble de 34 900 m² SUB, même en tenant compte d'éléments de programme complémentaires (logements, crèche, restaurant administratif, locaux spécifiques) doit accueillir plus de 1 600 postes de travail.

4. Le Conseil formule plusieurs observations dont la prise en compte est susceptible de modifier le résultat de l'approche économique comparative opérée par calcul de la valeur actuelle nette (VAN) de chacun des projets.

Il résulte du point précédent que le calcul économique de l'opération de construction neuve doit intégrer a minima les économies suscitées par l'abandon d'autres sites telles qu'envisagées dans l'hypothèse d'une densification de la cité existante.

Le Conseil note que le coût de l'opération de construction d'un immeuble neuf est augmenté du coût de location de 348 places de stationnement complémentaires. Outre le fait que le Conseil s'interroge sur le calibrage du besoin d'un État exemplaire s'installant dans un éco-quartier, il s'étonne que celui-ci soit supérieur de 54 places à la situation existante. De même, il n'identifie pas ce qui justifie de louer ces 348 places pendant les six années précédant le transfert des services sur le nouveau site.

Le Conseil observe le poids important de la valeur résiduelle des actifs immobiliers dans le calcul de la VAN de chacune des opérations. Il s'interroge sur les modalités d'établissement et de prise en compte de cette valeur au terme de la période de vingt-cinq ans sur laquelle est effectué le calcul. Il observe que la nature de la valeur résiduelle inscrite dans la colonne correspondant à la dernière année de la période diffère selon les scénarios :

- la valeur estimée de l'ensemble immobilier Saint-Sever à sa livraison (98 M€) est actualisée au taux de 2%, soit 146 M€ ;
- la valeur nominale de l'immeuble neuf, soit 140 M€, n'est pas actualisée ;

Il note que l'évaluation des actifs ne résulte pas d'une approche par composants alors qu'il s'agit de comparer un immeuble neuf et un immeuble réhabilité dont une partie des composants datant de plus de cinquante ans sont conservés.

Il remarque que la valeur actuelle de la cité est significativement différente selon les scénarios :

- 21 M€ avant travaux dans l'hypothèse d'une réhabilitation ;
- 8 M€ de produits de cession espérés dans l'hypothèse du transfert sur un autre site ;

Le Conseil considère que les ratios de prix unitaires sur lesquels se fondent l'estimation du coût de l'opération de construction neuve méritent d'être expertisés ;

Le Conseil relève que l'estimation économique du projet de rénovation se fonde sur une surface qui est inférieure d'un tiers à la surface hors œuvre nette indiquée par les services. Il constate qu'elle n'intègre pas les coûts annexes liés notamment à la réalisation du chantier en plusieurs phases selon le principe d'une opération tiroirs.

Sur la constitution d'un parc immobilier pour l'administration de demain

5. Le Conseil relève que le projet s'inscrit bien dans le cadre d'une stratégie immobilière en cohérence avec les orientations du schéma de cohérence territoriale local et du schéma directeur immobilier régional.

Le maintien sur le site actuel présente, de ce point de vue, un réel intérêt.

6. Le Conseil note que l'imbrication des bâtiments permet difficilement d'envisager un allotissement et que le bien est trop grand pour être adapté à la demande du marché immobilier local.

Il s'étonne que les services n'envisagent d'utiliser les droits à construire résiduels de la parcelle qu'au terme de l'opération de rénovation.

Le Conseil considère que la rénovation de l'existant ne peut être le seul objectif poursuivi et que le projet à envisager sur un tel site doit être celui d'une restructuration de l'ensemble immobilier recherchant l'adaptation des locaux aux besoins de l'administration de demain et la constitution de lots à l'échelle du marché immobilier local pour lesquels un autre usage qu'interne à l'État pourrait être envisagé à terme.

Il recommande d'intégrer l'optimisation des droits à construire résiduels dans la mission du maître d'œuvre, observant qu'une telle démarche ne fait pas obstacle à la réalisation du projet en plusieurs phases dont certaines peuvent demeurer optionnelles à ce stade.

7. Le Conseil observe que si l'opération projetée a pour objectif d'accroître le nombre des occupants de la cité administrative, sa présentation n'aborde pas la question de l'évolution des besoins immobiliers des services et opérateurs de l'État.

Il craint qu'une telle approche ne conduise à produire un objet immobilier obsolète avant même sa livraison, alors que l'équilibre économique de l'opération est envisagé sur un quart de siècle.

La configuration des plateaux des bureaux existants figurant sur les plans communiqués ne se prête pas à une modification des aménagements pourtant nécessaire pour accompagner le développement de nouveaux modes de travail. Une circulation de 2,35 m distribue deux bandes de bureaux de 5,25 m et 3,41 m de profondeur. Le cloisonnement entre bureaux et couloir est en maçonnerie et la discontinuité des volumes est renforcée par un plafond surbaissé dans l'espace de circulation. Or le programme de travaux qui intègre le renouvellement de nombreux composants, ne prévoit le remplacement que de seulement 20% du cloisonnement intérieur.

Le Conseil remarque que les travaux envisagés demeurent théoriques à ce stade des études. Il appelle l'attention du maître d'ouvrage sur les conséquences fonctionnelles de certains choix technologiques et notamment sur la conception d'un réseau aéraulique double-flux dans un immeuble qui n'a pas été conçu pour accueillir ce type d'installation.

Le Conseil considère que le programme de travaux doit être retravaillé dans l'objectif de créer des locaux préservant la possibilité d'adapter les aménagements intérieurs ultérieurement et à moindres frais, afin de répondre aux besoins futurs des services et des usagers des services publics.

8. Le Conseil est surpris qu'il ne soit pas envisagé un désamiantage total du site dans le cadre de l'opération projetée.

Il s'étonne d'une telle approche de la part d'une administration qui connaît les enjeux de la présence d'amiante dans les bâtiments pour avoir été récemment confronté à un dossier dont le coût a été particulièrement élevé.

Le Conseil considère qu'il conviendrait, si l'option d'un désamiantage total du site ne devait pas être retenue, de documenter le plan à mettre en œuvre de façon circonstanciée.

Sur l'optimisation du parc immobilier

9. Le Conseil constate que le projet présenté ne respecte pas les normes plafonds de 20 m² SUB / Pdt et de 12 m² SUN Pdt.

Il note que les arguments développés par les services pour justifier cette sous-occupation résultent d'une approche conservatrice s'agissant de la configuration des locaux, de leur utilisation et de la notion de poste de travail. Il invite les services à modifier leur approche sur chacun de ces points.

Il relève le surdimensionnement de l'espace de restauration et suggère aux services de rechercher une autre affectation pour les locaux d'archives dont la dimension devrait être réduite avec le développement de solutions d'archivage électronique.

Le Conseil demande que la capacité d'accueil du projet soit revue pour respecter strictement les critères de la politique immobilière.

Sur l'amélioration de la performance énergétique du parc

10. Le Conseil note que les travaux de rénovation ont pour objectif de réduire la consommation énergétique de la cité de 70% et que le temps de retour sur investissement des travaux énergétiques est estimé à 44 ans, c'est à dire à l'horizon 2060.

Il observe que ce projet est cohérent avec les textes qui fixent une cible de -60 % à l'horizon 2050.

Le Conseil observe toutefois que la réalisation de tels travaux ne peut être envisagée que dans le cadre d'une opération de rationalisation suscitant des économies par l'abandon d'autres sites.

Sur la diminution du coût de la fonction immobilière

11. Compte tenu des observations précédentes, le Conseil demande que la présentation du dossier qui sera soumis à arbitrage tienne compte des recommandations suivantes :
- Les hypothèses de coûts et de valorisation sur lesquelles se fondent le calcul de la valeur actuelle nette (VAN) doivent être soigneusement vérifiées.
 - Le coût d'investissement d'un poste de travail doit être établi en tenant compte, le cas échéant, de la valeur résiduelle des actifs conservés.
 - Le coût annuel d'occupation par poste de travail doit être fondé sur des valeurs locatives et de charges d'exploitation réalistes.

Sur les conditions de réalisation de l'opération

12. Le Conseil observe que la réalisation de travaux de réhabilitation en site occupé nécessite plus de temps qu'une construction neuve sur un terrain nu. Il rappelle que les aléas sont également plus importants pour ce type d'opérations

Il déduit du dimensionnement de la zone neutralisée pendant la période chantier que six phases successives seront nécessaires pour rénover l'ensemble du site.

Il s'inquiète fortement du réalisme du calendrier présenté dont il comprend qu'il a été établi à rebours pour respecter la date d'extinction du programme 348 en 2022.

13. Le Conseil appelle les porteurs de projets à ne pas sous-estimer les nuisances liées à la réalisation d'un tel programme de travaux en site occupé, notamment en présence d'amiante.

Il souligne qu'il convient d'être attentif aux conditions de travail des agents et d'accueil du public pendant un chantier de réhabilitation dont la durée est aujourd'hui estimée à trois ans.

Le Conseil observe que le transfert sur un autre site ne présente pas ce type d'inconvénient et souligne que ce point mérite d'être introduit dans l'analyse comparative des différents scénarios envisageables.

En conclusion, et sur la base des informations communiquées, le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas favorable au projet proposé qui n'est pas conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil propose au ministre que les porteurs du projet et la direction de l'immobilier de l'État reprennent l'instruction des deux scénarios de restructuration de la cité Saint-Sever et de sa reconstruction sur un site alternatif en tenant compte des observations formulées dans le présent avis.

Le Conseil souhaite que le dossier ainsi amendé lui soit de nouveau présenté lors d'une prochaine séance.

Avis n°2018-25 de suite sur le projet immobilier pour la cité administrative de Rouen Saint-Sever

Le Conseil relève les améliorations significatives apportées au projet immobilier de la cité administrative de Saint-Sever depuis sa première présentation en mars 2018. Il est favorable au lancement d'une procédure de dialogue compétitif pour la réhabilitation et la restructuration de la cité Saint-Sever sous la réserve substantielle que le programme fonctionnel de l'appel d'offre intègre une capacité d'accueil cible en rapport avec le coût des travaux ainsi que les mesures conservatoires préservant la possibilité d'adapter les locaux aux besoins futurs des services et des usagers des services publics.

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

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

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

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

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

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

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

Vu la présentation du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) dans le projet de loi de finances 2018 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-05 du 17 mai 2018 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) ;

Vu l'avis du CIE n°2018-06 du 17 mars 2018 sur le projet immobilier pour la cité administrative de Rouen Saint-Sever ;

Vu le dossier de présentation du projet de rénovation de la cité administrative Saint-Sever du 20 septembre 2018 et les éléments complémentaires du 26 octobre 2018 ;

Après avoir entendu M. Yvan CORDIER, secrétaire général de la préfecture de Seine-Maritime, accompagné de M. Jean-Loup MERLOT, responsable régional de la politique immobilière de l'État (DGFIP) accompagné de M. Faouzi BEN SETHOUM, chargé de mission, et de M. François BELLOUARD, directeur adjoint de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) accompagné de M. Fabrice

OTERO, adjoint à la mission développement durable, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et de l'expertise et de M. Joël BYÉ, chef du bureau de l'expertise, lors de sa séance du 20 septembre 2018 ;

Considérant que les services de la préfecture de Seine-Maritime indiquent, après vérification, que la surface de la cité administrative Saint-Sever serait de 38 364 m² SUB, locaux d'archives aveugles compris et de 42 150 m² SHON ;

Que les droits à construire résiduels de la parcelle et les contraintes d'urbanisme permettent d'envisager la construction de 4 000 m² supplémentaires ;

Considérant que les services précisent qu'à ce stade du projet, le diagnostic amiante est à compléter et que la provision pour la gestion du risque amiante sera affinée en fonction des études en cours ;

Considérant que les services ont procédé à de nouvelles études ;

Que cinq scénarios ont été étudiés:

- Scénario 0 : statu quo ;
- Scénario 1 : réhabilitation de la cité actuelle avec une densification à 1700 postes de travail ;
- Scénario 2 : construction d'un bâtiment neuf sur un autre site pour 1700 postes de travail ;
- Scénario 3 : réhabilitation de la cité actuelle et construction d'une extension de 4000 m² portant à 1920 postes de travail la capacité totale du site ;
- Scénario 4 : construction d'un bâtiment neuf sur un autre site pour 1920 postes de travail ;

Que les services ont décidé, sur recommandation de la DIE, de n'envisager la réalisation d'une construction neuve sur la parcelle qu'à l'issue de la réhabilitation de l'ensemble immobilier existant afin de limiter la complexité de l'opération et d'assurer une meilleure maîtrise de son calendrier ;

Que l'analyse économique des scénarios a été retravaillée tant au plan de la méthode que des hypothèses retenues ; qu'il en ressort une quasi-équivalence au plan économique entre les scénarios de réhabilitation et de construction neuve, les produits de cession de la cité existante venant partiellement compenser le surcoût d'une opération neuve ;

Considérant que le devenir de la cité administrative est également envisagé au regard des enjeux urbains ;

Que la cité est située en front de Seine du quartier Saint-Sever identifié comme le quartier d'affaire à redynamiser dans le cadre des projets de requalification de la Ville de Rouen et de recomposition urbaine et paysagère et environnementale de « Seine-Cité » ;

Que la cité qui devrait bénéficier de la proximité de la future gare SNCF de Rouen, sur la nouvelle ligne Paris-Normandie, est considérée par les collectivités comme une locomotive de ce mouvement de requalification ; que l'alternative consistant à relocaliser la cité administrative sur un autre site se heurte à la non-disponibilité de terrain de la taille requise avant 2024 ; que l'abandon de la cité actuelle serait de nature à réinterroger l'ensemble du projet urbain développé par les collectivités locales ;

Considérant que les services proposent de retenir le scénario n°1 consistant à réhabiliter la cité administrative et à en densifier l'occupation à hauteur de 1700 postes de travail ;

Que les services indiquent une performance d'occupation cible du projet de 22,6 m² SUB / Pdt et précisent que celle-ci est pénalisée par l'existence de plus de 5 000 m² de locaux en sous-sol ; qu'ils soulignent que l'exclusion du calcul de ces locaux aveugles aboutit à un ratio de 19,6 m² SUB / Pdt, respectant la norme de la PIE ; qu'ils précisent que ce ratio est susceptible d'être amélioré notamment par une optimisation des surfaces affectées à la restauration et par de nouveaux aménagements qui pourraient être proposés au personnel ;

Qu'ils envisagent de mutualiser les locaux d'archives en sous-sol de la cité pour en optimiser l'usage et répondre aux demandes d'autres services implantés sur l'agglomération ;

Que les porteurs du projet estiment, sur la base d'un coût de travaux unitaire de 2 500 € TTC / m² SUB, le coût de l'opération de réhabilitation de la cité et de réaménagement des plateaux de bureaux à 96 M€ TDC (toutes dépenses confondues) ; que la DIE considère qu'un ratio de 2 300 € TTC / m² permettrait de réaliser les travaux projetés (-8%) ;

Considérant que la DIE propose un scénario supplémentaire consistant à réhabiliter la cité administrative et à restructurer les locaux pour en augmenter de 2 000 m² la surface utile nette ;

Que ce scénario est basé sur une capacité d'accueil de 2 050 postes de travail, soit un ratio de 18,71 m² SUB / Pdt ;

Que la DIE estime qu'une telle hypothèse pourrait être envisagée sur la base d'un coût de travaux unitaire de 2 800 € / m² SUB (+12 % par rapport à la proposition des porteurs de projet) ;

Considérant que le projet s'affine progressivement depuis neuf mois avec le recrutement de prestataires (programmiste, AMO technique et BIM) et la conduite d'études (environnementale, amiante, structures...) ;

Considérant qu'il est envisagé de réaliser l'opération en site occupé ;

Qu'il est prévu de procéder selon le principe d'une opération tiroirs reposant sur la neutralisation de 200 postes de travail ; que le surcoût de ce mode opératoire est estimé à 3M€ ;

Que l'optimisation du chantier est un élément de la mission du programmiste ;

Considérant que la réalisation de l'opération proposée est rendue possible par le programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) et que les modalités de financement imposent un calendrier contraint avec une livraison de l'ouvrage devant intervenir au plus tard en 2022 ;

Considérant qu'il est envisagé de réaliser l'opération de travaux dans le cadre d'un marché de conception-réalisation assorti d'un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique ; que les réponses apportées par les candidats devront intégrer l'âge et l'état des installations actuelles mais également la possibilité prochaine d'un raccordement au réseau de chaleur urbain dont l'extension est en cours ;

Considérant que les services souhaitent sélectionner le titulaire du marché de conception-réalisation dans le cadre d'une procédure de dialogue compétitif ; que le dialogue avec les candidats admis à participer doit permettre de développer les solutions les plus adaptées aux objectifs de l'opération ;

Qu'il appartiendra notamment aux différents candidats de présenter un dispositif de mise en œuvre tenant compte de l'ensemble des contraintes opérationnelles (poursuite de l'activité des services, amiante, délais),

ceux-ci ayant la possibilité de proposer des solutions non explorées par le maître d'ouvrage, telles qu'une relocalisation temporaire des services dans des sites locatifs ;

Les représentants de la préfecture de Seine-Maritime, de la DDTM 76 et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

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

1. Le Conseil observe que cette opération mobilisera une part significative des crédits alloués au programme 348.

Il rappelle les observations formulées dans son avis n°2018-05 du 17 mai 2018 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (P 348) ;

2. Le Conseil salue le travail des services relatif à la fiabilisation des surfaces et à la consolidation des données de l'analyse économique.

Il prend acte que la prise en compte des enjeux d'urbanisme locaux oriente le projet vers une opération de réhabilitation optimisant l'ensemble immobilier existant plutôt que vers la construction d'une nouvelle cité administrative sur un autre site.

Il note que la comparaison des coûts des deux solutions confirme la pertinence de ce choix au plan économique.

3. Le Conseil souligne que cette opération mobilisera une part significative des crédits alloués au programme 348 et se devra donc d'être exemplaire au plan environnemental.

Il note que les travaux envisagés ont pour objectif de réduire la consommation énergétique de la cité de 70% et que ce projet est cohérent avec les textes qui fixent une cible de -60 % à l'horizon 2050.

Il remarque que la densification de la cité permettra d'améliorer ce bilan énergétique par la libération d'autres implantations.

Il observe également qu'une opération de réhabilitation est susceptible de produire un meilleur bilan carbone qu'une opération de destruction reconstruction.

Le cas d'espèce étant emblématique, il conviendra d'établir son bilan carbone prévisionnel, lorsque l'ensemble des données nécessaires seront connues, et de le comparer avec celui de l'alternative théorique de construction d'une nouvelle cité sur un autre site.

4. Le Conseil observe que les services proposent désormais de densifier l'occupation de la cité Saint-Sever à hauteur de 1700 postes de travail, soit une cible supérieure de 100 postes de travail à celle qui avait été présentée en mars 2018 ;

Il constate toutefois qu'il en résulterait un ratio d'occupation de 22,6 m² SUB / Pdt qui ne serait pas conforme aux normes de la politique immobilière de l'État.

Il prend toutefois acte du fait que l'exclusion du calcul des nombreux locaux en sous-sol de l'immeuble aboutirait à un ratio de 19,7 m² SUB / Pdt, qui répondrait à la norme de la politique immobilière de l'État.

Il invite les services à rechercher une utilisation optimale pour ces surfaces atypiques dans l'objectif d'accroître la capacité d'accueil de l'ensemble immobilier.

Le Conseil relève l'intérêt de la proposition de la DIE consistant à procéder à une restructuration des locaux pour en augmenter la surface utile nette et augmenter significativement la capacité d'accueil du site. Il invite les services à explorer cette possibilité.

5. Le Conseil salue la volonté des porteurs de projet de proposer aux services des aménagements adaptés aux nouveaux modes de travail. Il prend note que les services se sont fixés un objectif d'aménager au moins la moitié des espaces de travail en espaces partagés.

Il renouvelle sa recommandation d'intégrer un objectif de modularité des plateaux de bureau dans son programme de travaux afin de créer des locaux préservant la possibilité d'adapter les aménagements intérieurs ultérieurement et à moindres frais.

Le Conseil encourage l'État propriétaire à rechercher la sécabilité de l'ensemble immobilier. Il l'invite notamment à étudier la possibilité d'intégrer à son projet la réalisation de travaux ouvrant la possibilité de céder dans le futur, certains des bâtiments perpendiculaires à la barre du front de Seine.

6. Le Conseil prend acte que des investigations complémentaires relatives à la présence d'amiante sont en cours.

Il renouvelle sa recommandation de procéder à un désamiantage total du site dans le cadre de l'opération projetée.

Il souligne que la question de l'amiante se révèle bien souvent déterminante dans la conduite d'opérations de réhabilitation de cette envergure qui réservent inévitablement leur lot de mauvaises surprises.

Le Conseil observe qu'en l'attente d'un diagnostic complet, l'équilibre de l'opération demeure incertain.

7. Le Conseil prend acte que l'ensemble des paramètres de l'opération (nature des travaux, organisation du chantier et de la continuité du service public, coûts et délais de l'opération) ne seront connus qu'au terme de la procédure de dialogue compétitif.

En conclusion, et sur la base des informations communiquées, le Conseil de l'immobilier de l'État est favorable au lancement d'une procédure de dialogue compétitif pour la réhabilitation et la restructuration de la cité Saint-Sever sous la réserve substantielle que le programme fonctionnel de l'appel d'offre intègre :

- Une capacité d'accueil cible au minimum de 1700 Pdt et en rapport avec le coût des travaux ;
- Les mesures conservatoires préservant la possibilité d'adapter les locaux aux besoins futurs des services et des usagers des services publics, à coûts maîtrisés.

Le Conseil demande que les éléments substantiels de l'offre retenue au terme du dialogue compétitif lui soient communiqués.

Avis n°2018-07 sur le projet immobilier pour la cité administrative d'Amiens

Il est proposé la création d'une nouvelle cité administrative pour regrouper un ensemble de services et d'opérateurs aujourd'hui dispersés sur une quinzaine de sites de l'agglomération d'Amiens. Le projet soumis concerne la construction de deux immeubles dans la ZAC « Gare la Vallée » où les services de la DDTM doivent prochainement être installés. Sous la réserve substantielle d'une densification des immeubles, le Conseil est favorable à la réalisation de l'opération projetée qui est conforme aux critères de la politique immobilière de l'État et s'inscrit pleinement dans une perspective de modernisation des services publics.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la présentation du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) dans le projet de loi de finances 2018 ;

Vu le dossier de présentation du projet de pôle des services publics d'Amiens du 29 mars 2018 et les éléments de réponse aux demandes du Conseil en date du 30 avril 2018 ;

Après avoir entendu M. Cyril MOREAU, directeur de cabinet du préfet de la Somme, accompagné de M. Louis-Armand COLLI, responsable régional de la politique immobilière de l'État des Hauts-de-France, de M. Dusty CHABOT, chargé de mission, ingénieur TPE à la MRPIE, de Mme Emilie SEGARD, coordinatrice immobilière régionale auprès du SGAR et de M. Didier VALSAQUE, responsable de l'antenne de Noisy-le-Grand du SAFI-GIM, en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État et de M. Joël BYE chef de bureau des expertises de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 29 mars 2018 ;

Sur la stratégie immobilière des services et opérateurs de l'État à Amiens

Considérant que le schéma immobilier des services et opérateurs de l'État à Amiens est conçu et mis en œuvre dans le cadre de la nouvelle gouvernance nationale et régionale de la politique immobilière de l'État ;

Que la stratégie arrêtée dans le cadre du schéma directeur immobilier régional (SDIR) a pour ambition de regrouper des services et opérateurs de l'État géographiquement dispersés, de répondre aux nouvelles organisations des directions régionales, de moderniser le cadre de travail des agents et l'accueil des publics, d'engager les directions dans une politique volontariste de mutualisation d'espaces, d'équipements et de missions support, et d'inscrire l'État dans des programmes innovants ;

Que le projet immobilier envisagé doit permettre de créer le pôle de services publics du XXI^{ème} siècle à Amiens.

Considérant qu'un tel projet intègre d'autres enjeux importants, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire et de présence équilibrée des services publics, de développement économique et d'attractivité pour la ville d'Amiens ;

Qu'il est inscrit dans le contrat de développement territorial Amiénois signé le 16 mars 2017 par le Premier ministre et les élus locaux ;

Sur la situation immobilière actuelle à Amiens

Considérant que le diagnostic opéré dans le cadre du SDIR a mis en lumière la dispersion des implantations des services et opérateurs de l'État dans l'agglomération d'Amiens et l'obsolescence de certains sites ;

Considérant que les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP), de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) sont installés dans le centre d'Amiens ;

Considérant que les services de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et du rectorat sont implantés à proximité de la zone d'activité concertés (ZAC) « Gare la Vallée » ;

Considérant que le relogement de la direction départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) dans la ZAC « Gare la Vallée » près du centre-ville d'Amiens, constitue la première phase du projet de nouveau pôle de services publics ;

Que la Conférence nationale de l'immobilier de l'État (CNIP) du 28 octobre 2016 a validé cette première opération dans un contexte d'expiration de la convention de mise à disposition de l'immeuble qui héberge la DDTM et de risque lié à la présence d'amiante ;

Qu'un bail en état futur d'achèvement a été signé pour la location de 2 327 m² SUB contre un loyer annuel de 395 325 € hors taxes et hors charges (155 € HTHC/m²) auquel il convient d'ajouter un loyer annuel de 35 233 € pour le stationnement ;

Que l'État réalisera des travaux d'aménagement (provision de 1,6 M€ TTC) après la livraison des locaux qui doit intervenir au dernier trimestre 2018 ; que l'installation des services est programmée en septembre 2019 ;

Qu'il est prévu d'installer 150 postes de travail (11 m² SUN Pdt) pour les 144 agents de la DDTM (16 m² SUB / agent), les services informatiques et la réception du public ; que les salles de réunion du site ont été intégrées dans la réflexion de mutualisation du projet global ;

Considérant que la cité administrative actuelle sise, 56, rue Jules BARNI est vétuste, de capacité réduite (9 493 m² SHON) et sans potentiel d'évolution ; que cet ensemble présente une surface utile de 6 051 m² SUB et de 4 201 m² SUN sur lesquels sont installés 245 postes de travail pour un effectif de 195 ETP, soit une performance d'occupation de 31 m² SUB / ETP et de 17,1 m² SUN / Pdt ;

Considérant que les services ont recensé seize autres sites susceptibles d'être abandonnés dans le cadre d'un projet de regroupement des services et opérateurs de l'État ; que ces sites représentent une surface de 18 184 m² SUB dont les trois-quarts correspondent à des biens domaniaux ; que 811 postes de travail sont installés sur ces sites pour un effectif de 732 ETP, soit une performance d'occupation de 24,8 m² SUB / ETP et de 13,6 m² SUN / Pdt ;

Sur les différents scénarios étudiés

Considérant que les services ont étudié trois scénarios qui ont été comparés à la situation actuelle :

- Scénario 1 : réhabilitation performante de deux ensemble immobiliers existants (Cité administrative Barni et Cité universitaire Saint-Charles) et construction de locaux neufs complémentaires permettant de disposer au total de 21438 m² SUB ;
- Scénario 2 : construction de bâtiments performants d'une surface de 19 489 m² SUB, cette hypothèse étant déclinée selon le mode juridique de réalisation (« loi MOP », marché de partenariat, marché public global de performance) ;
- Scénario 3 : location de bâtiments neufs performants d'une surface de 19 489 m² SUB ;

Que le résultat de cette approche conduit les services à écarter la piste d'une réhabilitation d'ouvrages existants et à retenir le principe de la création d'une nouvelle cité administrative pour les raisons suivantes ;

- la réhabilitation des immeubles existants est onéreuse et ne permet pas d'atteindre les performances environnementales de bâtiments neufs ;
- la situation géographique des sites existants et la configuration de leurs bâtiments limite les possibilités de rationalisation et de mutualisation ;
- outre les nuisances liées à la réalisation de travaux en site occupé, un tel projet conduirait à des inégalités importantes entre les différents services en termes de conditions de travail des agents et d'accueil des usagers ;

Que la location de bâtiments neufs se révèle économiquement moins avantageuse que leur construction et leur détention dans la perspective d'un usage sur une période supérieure à vingt ans ; que les services estiment la valeur nette actualisée d'un tel scénario à 86 M€ sur 20 ans et à 123 M€ sur vingt-cinq ans ;

Que si le marché de partenariat permet un étalement de l'investissement dans le temps, cette facilité se traduit par un surcoût de 14 à 17% sur 25 ans par rapport une réalisation en loi MOP ou en marché public global de performance ;

Que la construction de bâtiments performants dans le cadre de la loi MOP ou d'un marché public global de performance est l'hypothèse la plus avantageuse sur le long terme ; que les deux modalités de réalisation présentent une VAN sur 25 ans sensiblement identique (57 à 58 M€) ;

Sur le projet de construction d'une nouvelle cité administrative à Amiens

Considérant qu'il est proposé d'implanter la cité administrative au sein de la ZAC « Gare La Vallée », située à l'est de la Gare d'Amiens ;

Que cette ZAC a été créée en 2006 pour redynamiser les anciens terrains industriels et ferroviaires, en mettant notamment en avant des liaisons piétonnes et paysagères entre la Gare d'Amiens et les Hortillonnages au Nord de la Somme ; que ce site proposera une grande variété de modes de déplacement : gare ferroviaire, proximité directe du principal pôle d'échange d'Amiens qui dessert les 4 grandes lignes de transport en commun d'Amiens Métropole, bornes de vélos, aires de stationnement pour véhicules privés ;

Que la deuxième phase du projet de cité administrative consiste à construire deux immeubles d'une surface totale de 19 910 m² SdP sur les îlots A10 et A19 de la ZAC, situés à proximité immédiate de l'îlot A09 sur lequel va être installée la DDTM (phase 1) ;

Considérant que les porteurs de projets ont sollicité les services et opérateurs de l'État susceptibles de rejoindre la nouvelle cité administrative ; qu'un travail d'analyse a permis d'établir une liste de ces structures en fonction de leur intérêt à intégrer le projet à plus ou moins long terme :

Que le transfert dans la nouvelle cité est confirmé pour l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'agence de l'eau Artois-Picardie, l'agence régionale de santé, la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), la direction départementale de la protection des populations (DDPP), la direction du contrôle fiscal (DIRCOFI), la direction des systèmes informatiques (DISI), la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) ;

Que des services du rectorat (DSDEN, DAFPEN, Circonscription) et de la direction départementale des finances publiques (centre des finances publiques des établissements hospitaliers) pourraient rejoindre le projet dès 2022 ;

Que l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) est susceptible d'être intéressé à partir de 2026 ;

Que l'intégration de la DDTM et d'autres services du rectorat pourrait être envisagée à plus long terme ;

Considérant qu'un premier travail d'inventaire des besoins a permis de définir une cible pour cette deuxième phase sur la base des services et opérateurs certains et probables :

Que les études de programmation tablent sur une surface de 17 948 m²SUB et de 10 421 m² SUN ;

Qu'il est envisagé d'y implanter 880 postes de travail (Pdt) pour un effectif de 806 agents, qui ajoutés aux 150 postes de travail et 144 agents de la DDTM portent la future capacité d'accueil des services publics de la ZAC à 1 030 postes de travail pour 950 agents ;

Qu'il est prévu que 81 postes de travail situés dans des espaces ouverts seront partagés entre plusieurs agents en complément de leurs postes de travail dédiés (besoins spécifiques des services informatiques) ;

Que le partage de locaux particuliers entre la DDPP et la DRAAF doit permettre d'économiser 125 m² SUN ;

Que le programme fonctionnel prévoit également un restaurant administratif de 350 couverts, et un ensemble de locaux (salles de réunions et de formation, espaces collaboratifs) qui seront partagés avec les structures implantées sur des sites voisins, soit un total d'environ 2000 agents ;

Que cette approche conduit à une performance d'occupation des constructions de la phase 2 de 11,84 m² SUN /Pdt et un ratio brut de 22,27 m² SUB/ETP ; que déduction faite de la part des surfaces mises à disposition d'autres structures, ce ratio est de 21,3 m² SUB / agent affecté dans les nouveaux bâtiments ;

Que le cahier des charges fonctionnel du projet prévoit que les locaux devront être flexibles et adaptables aux besoins futurs des services ;

Considérant que les services ont tenu compte dans leurs projections de la décroissance des effectifs ;

Que les hypothèses retenues reposent sur une diminution de 13% pendant les cinq années nécessaires à la réalisation du projet ;

Que le projet établi sur ces bases, permet d'envisager de réduire les surfaces occupées de 6 287 m² SUB soit un quart des surfaces actuelles ;

Considérant que le projet présenté se veut exemplaire d'un point de vue environnemental ;

Que les bâtiments conçus dans le cadre d'une démarche de certification multi-labels seront à énergie positive et à très faible émission carbone avec :

- le recours à de matériaux biosourcés et à des énergies renouvelables ;
- le raccordement au réseau de chaleur d'Amiens ;
- des dispositifs d'autoproduction d'électricité et l'autoconsommation de celle-ci ;
- une conception en coût global, avec certification «exploitation» et un contrat de performance énergétique intégrant une démarche de commissionnement ;

Considérant que le coût d'investissement de l'opération est estimé à 74,7 M€ TTC, toutes dépenses confondues (TDC) ;

Que le coût du foncier est estimé à 3,6 M€ TTC (150 €HT/ m² SdP) ;

Que les services prévoient 71,1 M€ TDC pour l'opération de construction, soit 3 303 € HT / m² SUB ;

Considérant que l'opération projetée permet d'envisager la cession de plusieurs biens domaniaux d'une valeur de 26 M€ environ ; que le transfert dans des locaux domaniaux de services aujourd'hui locataires devrait susciter une économie annuelle de loyer estimée à 0,79 M€ ;

Considérant que les services estiment que le coût global d'occupation des services concernés par l'opération ne devrait diminuer que de 6% au terme de l'opération ;

Que la réduction d'un tiers des surfaces occupées (-6 287 m² SUB) et les économies de loyers externes et de charges seraient en partie compensées par une augmentation significative du coût unitaire des loyers budgétaires qui passerait de 60€ à 113€/m²SUB ;

Que le futur coût unitaire d'occupation est estimé à 3 455 € / ETP contre 3 198 € / ETP actuellement ;

Sur les modalités de mise en œuvre de l'opération proposée

Considérant que la charge financière est prévue pour partie sur le programme 348 et pour le reste sur le programme 724 « opérations immobilières déconcentrées » par l'intermédiaire des produits de cessions des biens domaniaux ;

Considérant qu'il est envisagé de réaliser le projet dans le cadre d'un marché global de performance ;

Que les services ont estimé que le recours à un marché global de performance serait sans effet sur le coût de construction ;

Que ce mode de réalisation doit permettre une livraison de l'ouvrage en 2022 ;

Considérant que le préfet de département et préfet de région assure la direction du projet ;

Qu'une équipe projet a été mise en place et un chef de projet missionné très en amont du dossier ;

Qu'une mission générale d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'antenne immobilière de Noisy-le-Grand (SAFI-GIM) des ministères économiques et financiers ;

Que les services ont bénéficiés de l'assistance d'un prestataire « programmiste » pour instruire leur dossier ;

Que les services prévoient de se faire assister par des prestataires spécialisés dans les domaines du commissionnement, de l'environnement et l'économie de la construction pour réaliser leur opération ;

Les représentants de la préfecture de la Somme, de la DRFiP, du SAFI-GIM et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 29 mars 2018 et du 17 mai 2018, formule les recommandations suivantes :

Sur l'instruction du dossier et le choix de la solution proposée

1. Le Conseil salue l'approche immobilière des services dans le cadre du projet de constitution d'un pôle de services publics du XXI^{ème} siècle d'Amiens ;

Il note que les services ont établi un diagnostic de la situation immobilière locale. Outre l'obsolescence du parc, ce travail d'analyse a mis en évidence que la dispersion des services sur de multiples sites constituait un frein à la modernisation des services publics et à l'optimisation des moyens immobiliers.

Il observe que la solution immobilière proposée découle bien de la confrontation de ce diagnostic et des besoins futurs probables des services publics ;

Le Conseil regrette toutefois que les services du rectorat actuellement en location n'aient pas répondu favorablement aux sollicitations du préfet de rejoindre le nouveau site pour leurs 443 agents, sans attendre 2026.

2. Le Conseil prend acte que le choix de construire une nouvelle cité dans la ZAC « Gare la Vallée » résulte de la comparaison de plusieurs scénarios sur la base d'hypothèses cohérentes contrôlées par la direction de l'immobilier de l'État.

Sur la constitution d'un parc immobilier pour l'administration de demain

3. Le Conseil note que le projet s'inscrit bien dans le cadre d'une stratégie immobilière en cohérence avec les orientations du contrat de développement territorial de l'Amiénois et du schéma directeur immobilier régional (SDIR).
4. Le Conseil relève que l'opération immobilière présentée a pour objectif de permettre la modernisation des services de l'État et que la nouvelle cité administrative doit être conçue pour accompagner les évolutions futures des organisations et méthodes de travail des services publics.

Il souligne que le partage de locaux à l'échelle des services implantés dans le centre d'Amiens et autour de la gare, est un premier pas vers une politique de mutualisation des moyens des services de l'État qui est appelée à être généralisée dans les prochaines années.

5. Le Conseil observe que la constitution d'une cité administrative à partir de plusieurs bâtiments indépendants d'une taille adaptée au marché immobilier local facilite la modification de sa configuration en fonction de l'évolution des besoins dans le temps.

Il souligne que la souplesse du dispositif est renforcée par le fait que l'immeuble de la DDTM est en location.

6. Le Conseil salue la prise en compte de nouvelles organisations de travail dans le cadre de l'établissement du programme fonctionnel des nouveaux immeubles.

Il se réjouit qu'il soit envisagé l'expérimentation d'un premier espace de travail collaboratif envisagé comme un lieu d'échanges, de créativité, de croisement et de décloisonnement d'univers professionnel.

Le Conseil encourage les services à développer cette idée dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'aménagement des futurs locaux et à envisager une expérimentation à une échelle plus ambitieuse.

Sur l'optimisation du parc immobilier

7. Le Conseil constate que le projet présenté respecte la norme plafond de 12 m² SUN / Pdt.

Il note toutefois, en tenant compte de la part des surfaces mises à disposition d'autres structures que la performance globale envisagée est de 21,3 m² SUB / agent affecté dans les nouveaux bâtiments ;

Il rappelle que pour un nouvel immeuble dont l'administration maîtrise la conception, la norme plafond est de 18 m² SUB / Pdt, résultant de la combinaison de la norme de 12 m² SUN / Pdt et d'un ratio cible de SUN/SUB de 67%.

Il invite les porteurs de projets à optimiser la capacité d'accueil de la nouvelle cité pour respecter le ratio de 18 m² SUB / Pdt.

Le Conseil demande à la DIE de s'assurer du caractère réellement spécifique, de locaux complémentaires dont l'intégration au programme serait susceptible d'expliquer un dépassement de la norme plafond.

8. Le Conseil remarque que le nombre de postes de travail hors espace de travail collaboratif est supérieur de 9 % aux effectifs hébergés.

Il observe que cet excédent semble dû pour l'essentiel aux 81 postes de travail partagés par les agents des services informatiques en complément de leurs propres postes de travail dédiés. Il invite la DIE à vérifier que ce besoin répond bien à sa propre définition du poste de travail.

Le Conseil rappelle qu'il recommande que les programmes fonctionnels des projets bénéficiant de financement du programme 348 intègrent des actions de mutualisation permettant de disposer d'un nombre de postes de travail inférieur aux effectifs théoriques hébergés.

Dans cette perspective, il invite les services à reprendre le calcul de la capacité d'accueil des constructions envisagées en prenant en compte les besoins fonctionnels des services et le temps de présence effective qui est appelé à évoluer avec le développement de nouveaux modes de travail.

Sur l'amélioration de la performance énergétique du parc

9. Le Conseil salue l'exemplarité environnementale d'un projet qui envisage la construction de bâtiments à énergie positive et à très faible émission carbone.

Il note que le choix du site qui bénéficiera d'un réseau de transports en commun est de nature à améliorer le bilan carbone des services publics qui y seront hébergés.

Le Conseil souligne que le bilan énergétique de l'opération est susceptible d'être amélioré par l'accueil d'un nombre plus important d'agents du service public au sein de la future cité administrative.

Sur la diminution du coût de la fonction immobilière

10. Le Conseil note que le coût de l'opération rapporté au nombre de postes de travail est estimé à 71 056 €.

Il remarque que ce coût unitaire pourrait être sensiblement réduit par une densification des immeubles construits.

11. Le Conseil comprend que les services devront s'acquitter d'un loyer budgétaire de 2 M€ pour occuper des constructions dont le coût de réalisation est estimé à 74,7 M€ TDC.

Il en déduit un taux de rendement brut de 2,7%.

Le Conseil s'étonne de cette valeur et demande à la DIE de lui communiquer les ratios de référence utilisés pour estimer la rentabilité des investissements immobiliers tertiaires de l'État.

12. Le Conseil s'étonne de la très grande différence entre les loyers budgétaires actuels présentant une moyenne de 60 €/m² et le loyer budgétaire envisagé pour les nouvelles constructions de 113€/m².

Il note que dans la situation projetée, le loyer budgétaire représente les trois-quarts du coût global d'occupation.

Il en résulte que l'évolution du coût global d'occupation ne traduit pas l'ampleur de la réduction des surfaces opérée et que cet indicateur ne permet pas aux services utilisateurs d'apprécier les bénéfices économiques de leurs efforts de densification.

Il rappelle qu'il est favorable à l'instauration d'un loyer pour les opérateurs de l'État qui occupent des locaux domaniaux sans lequel la notion de coût global d'occupation ne fait pas sens pour ces structures publiques.

Le Conseil demande à la DIE d'expliquer les écarts de valeurs locatives du cas d'espèce et propose d'aborder le sujet des valeurs locatives et de la rentabilité des implantations domaniales lors d'une prochaine séance du Conseil.

Sur les conditions de réalisation de l'opération

13. Le Conseil prend acte du choix de réaliser l'opération dans le cadre d'un marché public global de performance.

Il invite la DIE à mettre à disposition des porteurs de projet, dans des délais compatibles avec le calendrier de l'opération, l'ensemble des assistances et outils nécessaires à la réalisation de l'opération dans le cadre juridique retenu.

14. Le Conseil invite le maître d'ouvrage de l'opération à établir avec le groupement de maîtrise d'œuvre qui sera retenu un calendrier permettant de définir progressivement les aménagements intérieur, de façon à limiter les risques d'inadéquation de solutions définies trop précisément en amont de la mise à disposition des locaux.

En conclusion, et sur la base des informations communiquées, le Conseil de l'immobilier est favorable au projet proposé qui lui semble conforme aux critères de la politique immobilière de l'État sous la réserve substantielle d'une densification des constructions permettant de respecter le ratio de 18m² SUB / PdT.

**Avis n°2018-08 sur le projet de construction de la cité administrative de Nantes–
« Maison de l'administration nouvelle – Doumergue » dans le cadre du
Programme 348**

Le projet MAN – Doumergue, présenté dans le cadre du programme 348, est un projet prioritaire du SDIR. La construction de ce nouvel ensemble immobilier (15 000 m²) a vocation à remplacer l'actuelle cité administrative de Nantes et à se substituer à trois autres sites accueillant des services de l'État et opérateurs. Dans le cadre du dialogue compétitif, le Conseil encourage le porteur de projet à améliorer les performances immobilières du projet. Il l'invite à intégrer la possibilité de rendre l'ensemble immobilier sécable. Il insiste en outre pour que l'exemplarité environnementale soit recherchée.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-04 du 14 février 2018 ;

Vu la présentation du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) dans le projet de loi de finances 2018 ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la préfecture qui reprend le dossier présenté à la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) du 22 mars ;

Vu le dossier et les éléments complémentaires transmis à la demande du CIE le 21 mars 2018 (tableau de suivi du programme 348) ;

Après avoir entendu Mme Nicole KLEIN, préfète de la région Pays-de-la-Loire, préfète de la Loire-Atlantique, accompagnée de Mme Anne PENELAUD, responsable régionale de la politique immobilière de l'État (RRPIE) et de Mme Annie-Jeanne BERNABE, adjointe de la RRPIE, en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État et de M. Joël BYE, chef de bureau des expertises de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 29 mars 2018 ;

Sur l'implantation des services de l'État et la stratégie immobilière régionale,

Considérant que la Loire Atlantique concentre à elle seule près de la moitié des surfaces du parc immobilier prises en compte dans la stratégie immobilière régionale ;

Que Nantes et Saint-Nazaire regroupent pour le département de la Loire Atlantique l'essentiel des effectifs et surfaces ; qu'au sein de la métropole nantaise, les services de l'État sont principalement implantés en hyper centre ;

Que l'implantation historique des services de l'État sur l'île de Nantes (INSEE, SRE, Maison de l'administration nouvelle (cité administrative) a été consolidée par l'implantation de l'Agence régionale de santé (ARS) dans le cadre de la Réate ;

Considérant que le projet de schéma directeur immobilier régional (SDIR) prévoit sur la période à venir (2018-2022) le regroupement des implantations de l'État à Nantes sur cinq pôles : le quartier de la gare, l'axe quai Ceineray-quai de Versailles, l'emprise Serpette, la Tour Bretagne³⁸ et l'île de Nantes ;

Considérant que l'actuelle MAN est installée sur l'île de Nantes, depuis 1974 dans un bâtiment construit à l'époque à cette fin ; que la MAN comprend 18 912 m² SUB, 13 074 m² SUN pour environ 400 agents ;

Considérant que le bâtiment de la MAN présente un état de vétusté qualifié d'avancé et des désordres structurels significatifs selon différentes études et diagnostics ;

Que le bâtiment est configuré en larges plateaux non cloisonnés, ce qui suscite un manque de lumière naturelle, une gêne acoustique, un inconfort thermique ;

Que les études réalisées en 2010 par l'antenne immobilière du ministère des finances ont estimé à 20 M€ minimum les travaux nécessaires à la rénovation de la MAN (chiffres 2010), sur la base de deux scénarios

³⁸ Le SDIR devra être actualisé concernant le site de la Tour Bretagne afin de tenir compte d'évolutions récentes (présence d'amiante)

(accueil de 500 et 800 agents), sans garantie d'une amélioration substantielle des conditions de travail et du confort des agents ;

Que les études réalisées ultérieurement (2014 et 2016) n'ont pas davantage permis d'aboutir à des propositions performantes et acceptables (économiquement, socialement) la MAN étant structurellement un bâtiment non modulable et peu adaptable aux besoins des services utilisateurs ;

Considérant que le projet de relogement des services de la cité administrative dite Maison de l'Administration Nouvelle (MAN) est l'opération prioritaire du projet de SDIR 2018-2022 des Pays de la Loire ; que la priorité est donnée à un relogement dans le parc domanial ;

Qu'au total, la MAN et les trois autres sites de proximité hébergent 656 postes de travail (664 ETP) sur 24 550 m² SUB ;

Sur les scénarios étudiés,

Considérant que, selon les éléments transmis au Conseil, sept scénarios ont été étudiés ; le premier est un statu quo (maintien sur place et rénovation), les scénarios 2 à 4 concernent des prises à bail, les scénarios 5 à 7 concernent des constructions selon différentes modalités ;

Que le scénario 1 comporte le maintien des services sur leurs implantations actuelles, avec rénovation sur trois ans. Le coût total de l'opération est évalué à 102,11 M€ sur 25 ans pour un résultat peu satisfaisant, vu les caractéristiques structurelles de la MAN ;

Que le scénario 2 consiste en une prise à bail dès 2023, dans le neuf, pour reloger la Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest (DIRM NAMO) et les occupants de la MAN : Centre d'études et d'expertise pour les risques, la mobilité, l'environnement et l'aménagement (CEREMA), Centre de prestations et d'ingénierie informatiques (CPII) et Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) dans le centre de Nantes. Cette hypothèse ne permet pas d'intégrer la Douane dans le regroupement des services, ni les services de la DGFIP et ne respecte pas les critères de plafond de la PIE. Le coût total de l'opération est évalué à 106,03 M€ sur 25 ans ;

Que le scénario 3 consiste en une prise à bail de seconde main, dès 2023, pour reloger la DIRM NAMO et les occupants de la MAN (CEREMA, CPII et DRDJSCS) dans le centre de Nantes. Cette hypothèse respecte les normes de la PIE, mais n'est pas conforme à la feuille de route relative à la transition énergétique. Le coût total de l'opération est évalué à 99,13 M€ sur 25 ans ;

Que le scénario 4 consiste en une prise à bail de seconde main, dès 2023, pour reloger la DIRM NAMO et les occupants de la MAN (CEREMA, CPII et DRDJSCS) en périphérie de Nantes. Cette hypothèse présente un coût au m² conforme à la norme de la PIE, avec des surfaces potentiellement plus importantes, mais des caractéristiques environnementales non exemplaires, une desserte moyenne en transports en commun et des coûts potentiels de cloisonnement. Le coût total de l'opération est évalué à 96,33M€ sur 25 ans ;

Que les scénarios 5, 6 et 7 concernent la construction, selon diverses modalités, de 15 000 m² pour 650 postes de travail et 150 places de stationnement, livrables en 2023, pour reloger la DIRM NAMO et les occupants de la MAN (CEREMA, CPII et DRDJSCS) dans le centre de Nantes :

- le scénario 5 est une construction en loi MOP. Si cette hypothèse offre une relative souplesse dans la définition du programme et respecte les normes de la PIE, elle présente le risque de ne pas être compatible avec les délais du programme 348. Le coût total de l'opération est évalué à 65,58 M€ sur 25 ans (investissement échelonné sur 5 ans de 2018 à 2022) ;

- le scénario 6 est fondé sur un marché de partenariat. Il a pour avantage d'offrir une certaine souplesse dans la définition du programme et du projet dans le cadre du dialogue compétitif avant signature du contrat. Il reporte sur l'opérateur les risques budgétaires, calendaires et techniques. Il permet le lissage dans le temps du financement (loyers) et garantit l'entretien du bâti sur le moyen/long terme. A contrario, ce scénario induit une charge budgétaire longue de 20 ans, correspondant aux loyers à payer, comprenant le GER ainsi que les frais de portage à court terme et long terme des investissements réalisés par l'opérateur. Il limite les possibilités d'évolution des données programmatiques de l'opération, une fois le contrat signé. Le coût total de l'opération est évalué à 75,57 M€ sur 25 ans ;
- le scénario 7 est envisagé dans le cadre d'un marché public global de performance (MPGP). Les niveaux de performance immobilière et énergétique qui seront fixés par le programme engageront l'opérateur. L'exploitation - maintenance et la conception-réalisation seront traitées dans un même contrat permettant des gains de temps et un transfert partiel des risques sur l'opérateur au stade des études, de la construction et de l'atteinte des performances. Le coût total de l'opération est évalué à 63,63 M€ sur 25 ans, déduction faite des cessions potentielles ;

Considérant que le scénario 7 est le scénario privilégié ; qu'il se situe à moins de 600 m de l'actuelle Maison de l'Administration Nouvelle (MAN) sur une parcelle domaniale sur l'île de Nantes, qui connaît aujourd'hui un fort développement urbain grâce à la création de la ZAC « Ile de Nantes » (activités, logements et services) ;

Sur le projet de construction de la MAN – Doumergue,

Considérant que l'emprise foncière « Doumergue » de la future MAN est un quadrilatère de 2,5 hectares actuellement partiellement occupé par des services du ministère des finances et la direction départementale de la protection des populations (DDPP 44) ;

Qu'elle se compose d'un vaste bâtiment inauguré en 1985, d'une surface utile nette d'environ 10 600 m², d'un restaurant administratif et d'un parking de 320 places, dans sa partie nord, et d'une emprise foncière d'environ 1 hectare non bâti dans sa partie sud, sur laquelle se localiserait le projet ;

Que le site est desservi par des transports en commun et un réseau de « déplacement doux » (pistes cyclables et voies piétonnes) ;

Considérant que la constructibilité de la parcelle permet, outre le relogement des services occupant l'actuelle MAN, d'envisager l'accueil d'autres services de l'État présents dans l'agglomération mais dont les conditions de logement sont considérées peu satisfaisantes :

- la DIRM NAMO (57 agents), située en centre-ville, dans un ancien hôtel particulier du 18^e siècle et d'autres bureaux dont la performance énergétique est médiocre et qui nécessitent des travaux lourds et coûteux ;
- les services informatiques de la DGFIP (160 agents + 50 prestataires) logés à la Tour Bretagne dans le centre-ville de Nantes près de la DRFIP et de la Préfecture de région sur 2 étages domaniaux et 6 étages en locatif ;
- les services régionaux d'enquête (SRE) de la Douane (30 agents) ;

Que l'élargissement du projet à ces structures permet d'envisager la densification du site Doumergue et, à terme, des économies liées à la réduction du nombre de sites occupés (réhabilitations lourdes à engager sur l'existant et/ou versement de loyers dans le parc privé) ;

Considérant que l'inventaire des services pouvant être accueilli sur le futur site pourrait être plus largement ouvert à d'autres opérateurs dont l'agence de l'Outre-Mer pour la mobilité (LADOM) et l'Agence française pour la biodiversité (AFB) ;

Considérant que le projet de construction de la MAN Doumergue, qui sera situé à 10 minutes de la Préfecture de région et de la gare de Nantes, a vocation à :

- offrir des conditions de confort modernes et fonctionnelles en donnant accès à des services mutualisés entre le bâtiment nord et les nouveaux services accueillis, notamment un restaurant inter-administrations à reconstruire ;
- répondre aux ambitions de performances énergétique et environnementale ;
- apporter une réponse pertinente aux objectifs de la politique immobilière de l'État en proposant un bâtiment modulable et adaptable à l'évolution du contexte administratif ;
- afficher une image renouvelée de l'administration dans un quartier contemporain en construction, facilement accessible depuis la gare SNCF et le centre-ville ;
- garantir les meilleures conditions de durabilité du bâtiment et réduire les coûts d'entretien maintenance, tout en conservant un bon niveau de qualité de service ;
- mutualiser la gestion du site avec celle de l'emprise nord effectuée par les équipes déjà sur site ;

Considérant que sur la base des services à accueillir et des caractéristiques de la parcelle (constructibilité notamment), il est envisagé de créer un ensemble immobilier de 15.000 m² de surfaces de plancher (SDP) pouvant héberger 650 postes de travail ;

Qu'en première approche, le programme comprendra des surfaces de bureaux pour environ 13.000 m² SDP³⁹ ; un restaurant inter-administrations (RIA) de 2.000 m² SDP⁴⁰ ; des stationnements en sous-sol (150 places maximum) ;

Considérant que le nombre de postes de travail envisagé tient compte d'une décroissance des effectifs de l'ordre de 10% pendant cinq ans, ce qui induit une baisse de la SUB occupée de 42% ; que la cible de 12m² SUN/poste de travail maximum sera respectée ;

Considérant que d'un point de vue énergétique et environnemental, le niveau d'exigences auquel le projet devra satisfaire n'est pas formellement défini. En première approche, un gain de 68% sur les consommations est considéré comme envisageable ;

Que le recours aux énergies renouvelables et de récupération produites localement par raccordement au réseau de chaleur Nantes-Centre Loire sera privilégié ; que d'autres pistes pourront être explorées dans le cadre des études de conception du projet ;

Considérant que la construction du nouvel ensemble immobilier est envisagée à partir de 2018 pour une livraison au plus tard en décembre 2022 ;

Considérant que le marché public global de performance (MPGP) est le montage juridique retenu car considéré comme le mieux adapté au projet et le moins onéreux des scénarios étudiés. Le coût total de

³⁹ Selon les droits à construire négociés avec la Société d'Aménagement de la Métropole Ouest (SAMOA) chargée du pilotage du projet urbain de l'Île de Nantes

⁴⁰ créé à l'issue de la démolition du RIA existant, sous dimensionné par rapport aux besoins futurs et dont l'implantation actuelle grève les possibilités de valorisation de la parcelle et son potentiel constructible

l'opération s'établit sur 25 ans à 63,63 M€ cessions déduites, celles-ci étant estimées potentiellement à 21 M€ ;

Considérant que le coût d'investissement de l'opération est estimé à 49,645 M€ TTC ; que la consommation du BOP 348 escomptée est de 42,427 M€ ;

Que le coût du foncier (bien domanial) n'est pas communiqué, ni intégré dans les études communiquées ;

Considérant que le coût complet et global de l'opération, hors cessions potentielles, n'a pas été communiqué ;

La préfète de région, les représentants de la DRFIP et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 29 mars et du 14 juin 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil relève que le projet de relogement de la cité administrative est une préoccupation de longue date, les différentes études réalisées sur les dernières années n'ayant pas permis d'aboutir à ce jour. Il constate que cette problématique s'inscrit très clairement dans le cadre du projet de schéma directeur immobilier régional et en constitue une priorité.

Sur la constitution d'un parc immobilier pour l'administration de demain,

2. Le Conseil note que, outre les occupants actuels de la MAN, le projet a vocation à réunir plus largement des services et opérateurs de l'État logés dans des conditions jugées actuellement non satisfaisantes. Il souhaite que le porteur de projet intègre pleinement et explicitement toute démarche de mutualisation opérée dans cet esprit.
3. Le Conseil relève que le projet consiste en la création d'un ensemble immobilier. Il regrette toutefois qu'à ce stade les contours soient encore particulièrement flous. Il invite le maître d'ouvrage à veiller particulièrement à ce que l'objet ou les objets qui seront construits soient adaptés aux usages y compris à long terme. Ainsi, le caractère sécable d'un ensemble de grande dimension peut être une réponse à la fluctuation des besoins dans le temps. Le cahier des charges à élaborer doit en tenir compte.
4. Le Conseil rappelle que les nouveaux modes de travail doivent également être pris en compte dans le cahier des charges de l'opération. Qu'au même titre, le télétravail prôné dans le cadre du SDIR doit se concrétiser dans le rapport effectifs / postes de travail du projet considéré. Il invite le porteur de projet, dans le cadre du comité de pilotage de l'opération MAN-Doumergue, à profiter de l'occasion pour établir de nouvelles propositions en termes d'organisation et d'espaces de travail permettant de disposer d'un nombre de postes de travail inférieur aux effectifs théoriques hébergés.

Sur l'optimisation du parc immobilier,

5. Le Conseil rappelle la nécessité de respecter la norme plafond de 12 m² SUN/ poste de travail, objectif effectivement mentionné par le SDIR. Il invite toutefois le porteur de projet à poursuivre ses réflexions afin d'optimiser le rendement des futurs plans et la capacité d'accueil en respectant 18m² SUB/ poste de travail qui doit devenir la règle (cf. avis n°2018-05 du 17 mai 2018).

Sur l'amélioration de la performance énergétique,

6. Le Conseil rappelle que l'exemplarité des bâtiments publics n'est pas une option, mais un choix que l'État porte pour lui-même et ses opérateurs.

Il demande que les objectifs en la matière soient ambitieux et clairement précisés en terme d'exigences dans le cahier des charges afin qu'ils puissent être suivis et leur bonne réalisation contrôlée.

Sur la diminution du coût de la fonction immobilière,

7. Le Conseil se félicite que le projet de la MAN – Doumergue soit l'occasion de réunir sur un site unique les services jusqu'alors répartis sur 4 sites. Il constate, selon les chiffres qui lui ont été remis que la SUB diminuerait alors de 9 500 m² passant de 24 500 à 15 000m², sous réserve de confirmation de ce dernier chiffre.

Il s'étonne toutefois que le coût d'occupation par poste de travail actuellement de 4 868 € en moyenne soit de 4 615 € par poste de travail dans la solution projetée, ce qui ne représente pas une diminution conséquente.

Il invite donc le porteur de projet à avoir une approche plus volontariste et à fixer là encore des critères de performance ambitieux pour la création de la future MAN.

Sur l'instruction du dossier et les conditions de réalisation de l'opération,

8. Le Conseil relève avec intérêt les études produites et les comparaisons établies entre sept propositions différentes, de la prise à bail à la construction selon diverses modalités.

Il encourage globalement les porteurs de projets à se livrer à cet exercice permettant de documenter les solutions et d'éclairer le choix futur.

Il invite toutefois les différents interlocuteurs des projets (préfet, DIE) à formaliser plus clairement les hypothèses afin que les coûts pris en compte selon les hypothèses soient constants. Ainsi le GER n'aurait pas dû être neutralisé dans la première hypothèse, tout comme celui du foncier dans la septième, à titre d'exemple.

9. Le Conseil, sans le remettre en cause, souligne que la réalisation de la MAN Doumergue dans le cadre d'un marché public global de performance nécessite des précautions particulières.

Il entend les arguments selon lesquels, d'une part, ce type de marché permet d'engager l'opérateur sur les niveaux de performance immobilière et énergétique exprimés au programme et, d'autre part, en associant l'exploitation - maintenance à la conception-réalisation d'autoriser des gains de temps et un transfert partiel des risques sur l'opérateur au stade des études, de la construction et de l'atteinte de la performance souhaitée.

Il relève toutefois la complexité née du principe même de ce montage et la nécessité qu'il y a pour le maître d'ouvrage à parfaitement maîtriser l'élaboration de son programme et la définition des exigences figurant au contrat – a fortiori lorsque les délais d'élaboration du programme et des phases études en amont sont particulièrement contraints par la nature même du programme 348.

Il invite également le maître d'ouvrage à mesurer le coût du transfert du risque.

Il souligne que considérer qu'un tel marché induit une conduite d'opération interne à l'État limitée pour mener le projet, est une vision erronée. L'élaboration d'un programme dans ce cadre et le suivi de sa bonne exécution nécessitent sans doute des compétences particulières et des savoirs jusqu'alors peu développés par les services de l'État.

Enfin, le Conseil relève que les délais particulièrement contraints liés à la réalisation de l'opération risquent de poser problème pour l'intégration de la période d'intéressement du prestataire dans l'année d'entretien-maintenance due au titre du marché et la vérification opérationnelle de l'atteinte des performances.

En conclusion et sur la base des éléments communiqués, le Conseil donne son accord à la poursuite des études préalables au projet de création de la MAN Doumergue sous les réserves substantielles d'une densification des surfaces permettant de respecter le ratio de 18m² SUB par poste de travail et de l'exemplarité environnementale du projet.

À l'issue des études et préalablement à la signature du marché public global de performance, le Conseil souhaite être destinataire des éléments suivants : les surfaces SUB par poste de travail, les critères de performance environnementale, le coût complet de l'opération, hors cessions.

Le Conseil invite par ailleurs le représentant de l'État propriétaire à se structurer pour accompagner les porteurs de projets ayant fait le choix de recourir au marché global de performance, vu la technicité nécessaire à l'élaboration du cahier des charges et la maîtrise des aspects juridiques utiles au montage de ce type d'opération.

Enfin, il réitère sa demande que les opérateurs accueillis dans un bien domanial, tel la MAN Doumergue soient soumis à un loyer budgétaire.

Avis n°2018-15 sur le projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon

Le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes présente un projet de futur centre administratif de Lyon. La construction d'un ensemble immobilier de près 50 000 m² est envisagée dans le cadre d'une opération intégrant la démolition de la cité actuelle et la valorisation de son emprise. Les services proposent de lancer un dialogue compétitif en vue de conclure un marché de partenariat.

Le Conseil constate que le projet ne respecte pas les plafonds de surfaces de la politique immobilière de l'État. Il émet de fortes réserves sur le montage envisagé et note que l'état de la cité actuelle appelle la mise en œuvre d'une solution de relogement dans les meilleurs délais.

Le Conseil recommande de préciser les besoins d'implantation des services sur le quartier de la Part-Dieu et d'étudier la réalisation d'une opération classique de construction d'un immeuble de bureau d'une dimension plus raisonnable sur une parcelle à acquérir auprès de la métropole.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu le programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) inscrit dans le projet de loi de finances 2018 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2016-15 du 6 juillet 2016 sur projet de réimplantation de la cité administrative d'État de Lyon ;

Vu la note de présentation de l'état d'avancement du projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon en date du 3 mars 2018 ;

Vu le dossier de présentation du projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon du 28 juin 2018 ;

Après avoir entendu M. Stéphane BOUILLON, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, accompagné de M. Michaël CHEVRIER, sous-préfet, M. Joël PRILLARD, directeur départemental des territoires, Mme Dorine BASTIN, chargée du projet immobilier nouveau centre administratif de Lyon, et de M. Didier SZMAROWSKI, responsable régional de la politique immobilière de l'État, en présence de M. Hugo Le FLOC'H, adjoint au chef du bureau de l'exécution budgétaire à la direction du budget, de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État accompagné de M. Joël BYE, chef du bureau des expertises de l'immobilier de l'État, de Mme Lisa LALANNE et de M. Guilhem de PERCIN, lors de sa séance du 28 juin 2018 ;

Sur le projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon

Considérant qu'il est envisagé une opération immobilière pour regrouper :

- les différents services de la cité administrative d'État, sise rue Garibaldi, Lyon 3^{ème} ;
- la DIRRECTE installée dans une location sise boulevard Vivier Merle, Lyon 3^{ème} ;
- la DREAL installée dans une location sise place Jules Ferry, Lyon 6^{ème} et l'unité départementale du Rhône hébergée dans un site domaniaux à Villeurbanne ;

Que le projet vise à construire un nouveau centre administratif d'État (CAE) d'une surface cible de 48 000 m² à 49 000 m² répartis en deux ou trois bâtiments ;

Que le programme fonctionnel établi sur la base d'une évolution à la baisse des effectifs de 2,5 % par an pendant 4 ans, fait état d'un besoin de :

- 2 241 postes de travail affectés dont 758 Pdt pour la DGFIP, 640 Pdt pour les autres occupants actuels de la CAE, 596 Pdt pour la DREAL et 247 Pdt pour la DIRRECTE ;
- 90 postes de travail mutualisés pour l'accueil du public, les services informatiques, les salles de formation et de réunion ;
- d'un restaurant administratif et de locaux affectés à des fonctions logistiques, sanitaires et sociales ;

Considérant que les services présentent cinq scénarios d'implantation potentiels intégrant tous le principe d'une démolition de l'actuelle cité administrative dans l'objectif d'une valorisation partielle (S1, S2 et S3) ou totale de la parcelle (S4 et S5), en fonction de nouveaux droits à construire à négocier avec la Métropole de Lyon :

- S1 : démolition et reconstruction du CAE sur le site actuel en une ou deux phases ;
- S2 : reconstruction partielle du CAE sur le site actuel (28 000 m²) et construction du complément (21 000 m²) sur un site à acquérir auprès d'un opérateur privé ;

- S3 : reconstruction partielle du CAE sur le site actuel et construction du besoin complémentaire sur une parcelle contiguë (lot J) détenue par la Métropole de Lyon, l'ensemble représentant un droit à construire global de 90 000 m² (60 000 m² sur la parcelle CAE et 30 000 m² sur le lot J) ;
- S4 : acquisition d'un ensemble immobilier à construire de 48 000 m² dans le secteur Gerland ;
- S5 : réimplantation du futur CAE sur le terrain de la caserne Général Frère ;

Considérant qu'au terme de leur travail d'analyse, les services proposent d'écarter les hypothèses d'une implantation dans le quartier de Gerland (solution la plus onéreuse) et sur la caserne militaire du quartier Général-Frère (indisponibilité probable de ce site domanial compte tenu des besoins des armées) et de réimplanter le futur centre administratif d'État dans le quartier de la Part-Dieu.

Considérant que les services soulignent les fortes contraintes de calendrier de l'opération liées aux fragilités de l'ensemble immobilier de la cité administrative d'État, aux fortes attentes du personnel et au fait que l'opération de construction devra être achevée en 2022 pour bénéficier des crédits du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) ;

Sur le montage de l'opération

Considérant que les services souhaitent réaliser le projet ainsi redéfini dans le cadre d'un contrat global ; qu'ils proposent de lancer un dialogue compétitif en vue de conclure un marché de partenariat, ouvert sur les trois premiers scénarios techniques et leurs différentes déclinaisons ;

Que le marché de partenariat comprendrait les missions obligatoires suivantes :

- Démolition de la cité administrative actuelle ;
- Construction de 48 000 m² à 49 000 m² de bureaux pour les besoins de l'État ;
- Valorisation de tout ou partie restante de la parcelle existante ;
- Exploitation du nouveau centre administratif sur une durée à déterminer ;

Que des missions complémentaires seraient à ajouter selon les scénarios proposés :

- Location de bureaux pour une période transitoire ;
- Cession à l'État par le titulaire du marché d'un terrain acquis sur le marché privé ou auprès de la métropole ;

Que les services envisagent de limiter le montant des frais financiers du marché de partenariat par un montage singulier où l'État assumerait une partie du financement court terme de l'investissement et la totalité du financement long terme de l'investissement.

Considérant que le coût net de l'opération sur dix ans calculé sur la base d'une réalisation en conception construction est estimé, pour les différentes variantes des trois premiers scénarios, se situer entre 227 M€ TTC et 276 M€ TTC ;

Considérant que ce coût n'intègre pas les surcoûts qui seraient suscités par le marché de partenariat ; que les simulations présentées indiquent un surcoût de 50% dans le cas d'un financement essentiellement privé ;

Considérant que les services ont procédé au calcul de valeur actuelle nette (VAN) afin de comparer la rentabilité des investissements des différents scénarios, sur la base d'un taux actuariel de 0,75% ; que ce calcul ne modifie pas la hiérarchie entre les différents scénarios ;

Les représentants de la préfecture région Auvergne-Rhône-Alpes et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 28 juin 2018, formule les recommandations suivantes :

Sur la prise en compte des recommandations du Conseil

1. Le Conseil regrette que les principales recommandations formulées dans son avis de juillet 2016 n'aient pas été prises en compte.

Le dossier présenté deux ans plus tard lui apparaît souffrir des mêmes lacunes.

Il craint que certaines d'entre-elles ne soient de nature à remettre en question l'opération telle qu'envisagée par les services.

Sur la définition du besoin

2. Le Conseil relève que l'étude de marché jointe au dossier fait état pour des immeubles tels que ceux recherchés, d'une valeur locative annuelle moyenne de 315 € HT HC/ m² dans le quartier de la Part-Dieu. Il calcule que cette valeur est supérieure de 50% au plafond de loyer local (210 € HT HC/ m²) fixé par la direction de l'immobilier de l'État.

Il n'a pas connaissance d'une décision validant le principe d'une réimplantation de tous les services mentionné au cœur du quartier de la Part-Dieu. Les éléments communiqués ne démontrent pas que les avantages procurés par une telle solution immobilière compensent les dépenses budgétaires supplémentaires qu'elle suscite.

Il n'est pas convaincu que les missions de certains services justifient un tel choix et s'étonne particulièrement du projet de transfert de l'unité départementale de la DREAL de Villeurbanne vers la Part-Dieu.

3. Le Conseil prend acte du nombre de poste de travail que les services estiment nécessaires pour couvrir les besoins des services mais observe que le dossier ne mentionne pas les effectifs correspondants.

Le Conseil regrette que la réimplantation des services de la cité administrative de Lyon ne soit pas considérée, ainsi que recommandé en 2016, dans le cadre d'une réflexion plus large de redéploiement des services locaux de l'État sur l'agglomération lyonnaise.

4. Le Conseil regrette que les éléments de programme du projet ne soient pas présentés conformément à la définition et la typologie des surfaces de l'État⁴¹.

Il calcule sur la base des 2 331 postes de travail correspondant à la définition de la politique immobilière de l'État, que la surface plafond d'un tel projet devrait être d'environ 28 000 m² SUN et 42 000 m² SUB.

Le Conseil constate que le projet envisagé est supérieur de 15% à cette surface plafond et que celui-ci n'est donc pas conforme aux règles de la politique immobilière de l'État.

⁴¹ Note de la direction générale des finances publiques du 19 février 2010, définition et typologie des surfaces de l'État

Le Conseil remarque que la surface cible plafond pour le seul relogement des services actuels de la CAE serait d'environ 25 000 m² et que ce plafond serait de l'ordre de 30 000 m² pour un projet intégrant la DIRRECTE.

Sur les risques liés au montage de l'opération

5. Le Conseil avait expressément demandé en juillet 2016 que la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ) soit consultée par la direction immobilière de l'État sur les modalités selon lesquelles l'État pourrait conclure un marché de partenariat pour réaliser le projet de réimplantation de la cité administrative de Lyon.

Le Conseil regrette qu'il n'ait pas été donné suite à cette demande et s'en étonne d'autant plus que la direction de l'immobilier de l'État a indiqué ne pas avoir connaissance d'un exemple de marché de partenariat intégrant l'ensemble des missions obligatoires et optionnelles envisagées.

Il a pris connaissance du mémorandum sur l'étude des montages juridiques possibles pour la réalisation du projet de réimplantation de la cité administrative de Lyon du 26 mars 2018, réalisé par un cabinet d'avocats pour le compte de la DDT du Rhône. Il remarque que cette note identifie deux difficultés⁴² que les services de l'État auraient estimés être surmontables. Le Conseil considère que ces points méritent d'être expertisés par la DAJ.

Le Conseil relève que la DAJ précise dans une fiche technique sur les marchés de partenariats qu' « en tant que contrat à paiement public différé, le marché de partenariat implique un financement principalement privé pour l'ensemble des opérations à réaliser »⁴³. Il s'interroge sur la compatibilité de cette définition avec le projet de financement par l'État d'une grande partie de l'investissement du marché de partenariat afin d'en réduire le coût. Il conseille de soumettre également ce point à l'analyse de la DAJ.

Il souligne que la saisine de la DAJ ne doit pas avoir simplement pour objet de s'assurer de la possibilité de lancer un dialogue compétitif en vue de conclure un marché de partenariat, mais également de mesurer les risques liés à ce dispositif.

Il ne semble pas inutile de rappeler qu'en matière immobilière, les recours juridiques se traduisent invariablement par une augmentation des délais, des surcoûts et des difficultés opérationnelles pouvant conduire à une modification substantielle du projet initial, voire à son abandon.

Le Conseil recommande, notamment au regard des contraintes de calendrier particulières du projet, de ne pas lancer la consultation tant que les services juridiques de l'État compétents n'auront pas confirmé la pertinence du montage juridique envisagé.

6. Le Conseil souligne que l'instruction du volet économique du dossier est à poursuivre.

Il relève quelques anomalies dans les estimations présentées qui sont susceptibles de fausser l'analyse comparative des différents scénarios : valeur unitaire identique des droits à construire résiduels de l'emprise actuelle avec ou sans prise en charge de la démolition et du désamiantage, taux actuariel très différent de ceux habituellement retenus pour les opérations immobilière de l'État ;

Il note que le scénario de base consistant à réhabiliter la cité administrative n'a pas été repris.

Il remarque que le coût prévisionnel du contrat de partenariat n'a pas été précisé.

⁴² « En premier lieu, le fait que les candidats qui ne disposeraient pas de titre sur des terrains situés dans la zone d'implantation envisagée auraient des difficultés à se présenter, ce qui priverait l'Etat de certains concurrents. En second lieu, le fait que les offres, si elles incluaient la proposition d'un terrain, seraient plus difficilement comparables. »

⁴³ DAJ ; Fiche technique sur les marchés de partenariat ; mise à jour du 26 juin 2016, page 2/9.

7. Le Conseil rappelle que la passation d'un marché de partenariat doit être précédée d'une évaluation préalable du mode de réalisation du projet (EMRP).

Il observe que les services auront à apporter la preuve que l'outil de la commande publique choisi est le mieux adapté au projet envisagé. Or, il relève que le choix du contrat de partenariat découle de deux décisions :

- l'ambition de conserver une implantation domaniale de 50 000 m² à la Part-Dieu, ce qui, compte-tenu de la rareté du foncier, conduit à privilégier une réimplantation sur l'emprise actuelle ;
- la volonté de réaliser l'opération dans le cadre d'un contrat juridique unique.

Le Conseil remarque que d'autres voies pourraient être empruntées dès lors que la position des porteurs de projet évoluerait sur ces deux sujets.

Sur le relogement des services de la cité administrative

8. Le Conseil rappelle qu'il soulignait lors de l'examen du dossier en mai 2016 que l'échéance d'une libération du site de la cité administrative en 2018 ne pourrait être tenue que dans l'hypothèse où les décisions relatives au lancement des opérations seraient prises sans tarder.

Il comprend que ces décisions n'ont pas été prises puisque le dossier en est encore aujourd'hui au stade de l'instruction, alors que l'état de l'immeuble existant appelle la mise en œuvre d'une solution de relogement des services hébergés dans les meilleurs délais.

9. Le Conseil a pris acte que le représentant de l'État propriétaire a engagé des discussions avec les représentants de l'agglomération afin d'envisager la rétrocession d'une parcelle voisine de la CAE disposant d'un droit à construire potentiel de 30 000 m².

Dans l'hypothèse où la décision de conserver certains services de l'État dans le quartier de la Part-Dieu serait validée par le ministre de l'action et des comptes publics, le Conseil recommande de saisir cette opportunité foncière pour réaliser une opération immobilière nettement moins complexe que celle envisagée, d'une dimension plus raisonnable et selon des modalités propres à en garantir la maîtrise des coûts et des délais.

Il souligne que la négociation de l'acquisition de la totalité de l'emprise pour le seul bénéfice de l'État éviterait les inconvénients d'une propriété partagée (copropriété ou division en volume).

Sans préjuger d'une future répartition géographique des services de l'État à déterminer en fonction de leurs missions respectives, le Conseil observe que les droits à construire de la parcelle appartenant à la métropole (lot J) permettraient d'accueillir l'équivalent des besoins estimés pour les services actuels de la CAE et de la DIRRECTE.

Un tel projet pourrait être réalisé dans le cadre classique de la loi MOP⁴⁴ ou d'un marché public global de conception-réalisation ou de performance.

La parcelle actuelle de la CAE pourrait être cédée à l'agglomération dans le cadre d'un échange ou être mise sur le marché. Dans la mesure où les élus locaux avaient indiqué en 2016 que la parcelle pourrait bénéficier de nouveaux droits à construire dès lors que la CAE demeurerait sur la Part-Dieu, le Conseil invite le préfet à poursuivre cette négociation pour une meilleure valorisation du bien de l'État.

⁴⁴ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Le bilan économique de l'opération serait sensiblement amélioré par le réajustement des surfaces, la cession de la totalité de l'emprise de la cité administrative et un coût immobilier moindre pour la part des effectifs qui seraient installés dans des quartiers moins onéreux que celui de la Part-Dieu.

Le travail de programmation déjà réalisé doit permettre aux services d'établir rapidement un cahier des charges fonctionnel conforme aux normes de la politique immobilière de l'État et de lancer l'opération sur cette base dans des délais compatibles avec les contraintes de calendrier du programme 348.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas favorable au projet proposé qui n'est pas conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

Faute d'un avis d'une autorité administrative compétente au plan juridique et de la communication d'éléments économiques suffisants, le Conseil est très réservé sur la réalisation de l'opération projetée dans le cadre d'un marché de partenariat.

Le Conseil propose au ministre de demander au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes de préciser les besoins d'implantation des services sur le quartier de la Part-Dieu et d'étudier la réalisation d'une opération classique de construction d'un immeuble de bureau sur une parcelle à acquérir auprès de la métropole, l'emprise actuelle de la CAE étant en contrepartie, totalement libérée.

Avis n°2018-27 sur le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considérant que les services d'administration centrale sont implantés en 2018 sur 110 sites totalisant 1,5 Mm² dont 79 sites parisiens représentant 1 Mm².

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

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

Que 200 000 m² SUB de bureaux correspondant principalement à de petites implantations ont ainsi été libérés ;

Que deux opérations emblématiques sont citées.

- Plus de 2 300 postes de travail des Services du Premier ministre, d'autorités administratives indépendantes et de 3 cabinets ministériels ont été regroupés sur 49 000 m² SUB dans l'îlot Ségur Fontenoy. L'opération s'est traduite par la restitution de onze baux privés (26 000 m²) d'un coût annuel d'environ 15 M€ et de sept biens domaniaux (22 500 m²) d'une valeur estimée à 175 M€.
- Le regroupement de 4 580 agents du ministère l'Écologie à La Défense dans la tour Séquoia (55 000 m² SUB) et dans la paroi sud de la Grande Arche restructurée (39 905 m² SUB) libérant les tours Voltaire, Pascal A et Pascal B.

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

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

Considérant que bilan présenté est incomplet ;

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

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

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

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

Sur les perspectives des SPSI 2019-2023

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

- Mettre à disposition des agents un parc optimisé, flexible, adapté aux besoins et respectant les ratios d'occupation par poste de travail (18 m² SUB maximum par poste de travail⁴⁵) ;
- Lutter contre l'émiettement des implantations et mutualiser les espaces dans le cadre d'une approche par pôle ministériel ;
- Réduire le nombre des implantations situées au centre de Paris et n'y maintenir que les services légitimes à y demeurer ;
- Prendre en compte les nouvelles modalités de travail (télétravail, « coworking », développement du mode projet et du mode agile) ;
- Réduire l'empreinte énergétique des bâtiments.

⁴⁵ La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 faisait état du respect d'une norme de 12 m² SUN / Pdt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il prend note que les stratégies immobilières mises en œuvre depuis 2008 ont permis la libération de 200 000 m² de bureaux et la réduction de 12 % des surfaces occupées en Île-de-France par les services d'administration centrale. Il souligne qu'en l'absence d'informations complémentaires, il n'est possible ni de qualifier ce résultat ni d'évaluer les possibles progrès réalisés. Il rappelle que la réduction des surfaces occupées n'est pas un but en soi mais un moyen d'atteindre chacun des objectifs de la politique immobilière de l'État :

- L'absence d'informations relatives aux effectifs hébergés ne permet pas d'apprécier si la réduction des surfaces occupées est à la hauteur des enjeux ;

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

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

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

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

3. Le Conseil regrette que l'État ne dispose pas d'une vue d'ensemble pour un parc de bureaux de 1,5 Mm² dont les deux tiers sont situés à Paris.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avis n°2018-01 de suite sur le SPSI d'administration centrale des ministères en charge des affaires sociales

En réponse à la demande du ministre en charge du Domaine de définition d'un SPSI crédible et rationnel, les ministères en charge des affaires sociales proposent d'acquérir un nouvel immeuble parisien pour installer leurs services d'administration centrale. Le Conseil constate que ce projet ne respecte pas les critères de la politique immobilière de l'État et recommande son abandon. Il propose une solution de court terme pour rationaliser la situation immobilière des ministères sociaux et les invite à réfléchir à un nouveau schéma directeur sur la base des travaux du programme "Action publique 2022".

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

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

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

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

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

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

Vu 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 ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-35 du 10 décembre 2014 et 2016-04 du 9 mars 2016 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales ;

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

Vu le dossier de présentation du SPSI des ministères sociaux du 8 décembre 2017 ;

Après avoir entendu Mme Annaïck LAURENT, secrétaire générale adjointe des ministères en charge des affaires sociales, accompagnée de Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, MM. Erick GLIPPA, sous-directeur des services généraux et de l'immobilier, Philippe BENOIST, son adjoint et Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière, en présence de M. Hugo Le FLOC'H, adjoint au chef de bureau du suivi de l'exécution budgétaire de la direction du budget et de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, et de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État lors de sa séance du 13 décembre 2017 ;

Sur la décision du ministre,

Considérant que le ministre en charge du budget a pris connaissance de l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État du 9 mars 2016 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales ;

Qu'il a validé en octobre 2016, les orientations de la stratégie articulée autour de deux scénarii de regroupement sur un ou plusieurs immeubles ;

Qu'il a autorisé le lancement d'un appel à projet ;

Qu'il a toutefois conditionné cet accord à la fiabilisation du nombre de postes à réinstaller et à l'approfondissement du travail d'identification des besoins fonctionnels des ministères sociaux ;

Sur le projet immobilier des ministères sociaux

Considérant que l'avis du Conseil du 9 mars 2016 se fondait sur la déclaration de la situation immobilière suivante, hors Hôtel du Chatelet :

| Situation déclarée en février 2016 | | | | | |
|------------------------------------|----------|----------|----------|--------------|----------|
| Sites | Duquesne | Sud Pont | Mirabeau | Av de France | SS Total |
| SUB | 45 561 | 24 806 | 19 052 | 12 400 | 101 819 |
| SUN | 27 281 | 15 278 | 12 729 | 7 183 | 62 471 |
| PdT | 2 260 | 1 270 | 938 | 605 | 5 073 |
| SUB/Pdt | 20,2 | 19,5 | 20,3 | 20,5 | 20,1 |
| SUN/Pdt | 12,1 | 12,0 | 13,6 | 11,9 | 12,3 |

Considérant que les travaux de fiabilisation opérés sur ces sites ont permis d'identifier qu'un effectif de 3 994 ETP disposait de 4 597 postes de travail répartis de la manière suivante :

| Situation déclarée en décembre 2017 | | | | | |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|--------------|----------------|
| Sites | Duquesne | Sud Pont | Mirabeau | Av de France | Total |
| SUB | 45 561 | 24 806 | 19 052 | 12 400 | 101 819 |
| SUN | 27 281 | 15 278 | 12 729 | 7 183 | 62 471 |
| PdT | 2 057 | 1 042 | 983 | 515 | 4 597 |
| SUB/Pdt | 22,1 | 23,8 | 19,4 | 24,1 | 22,1 |
| SUN/Pdt | 13,3 | 14,7 | 12,9 | 13,9 | 13,6 |

Considérant qu'un appel à projet a été lancé en avril 2017 sur les hypothèses suivantes :

| sites | Duquesne | scénario 1 | | scénario 2 | |
|---------|----------|--------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | | nouveau site | Total S 1 | Sud Pont + nouveau site | Total S 2 |
| SUB | 45 561 | 48 000 | 93 561 | 44 806 | 90 367 |
| SUN | 27 281 | 32 160 | 59 441 | 28 678 | 55 959 |
| PdT | 2 250 | 2 250 | 4 500 | 2 250 | 4 500 |
| SUB/Pdt | 20,2 | 21,3 | 20,8 | 19,9 | 20,1 |
| SUN/Pdt | 12,1 | 14,3 | 13,2 | 12,9 | 12,4 |

Considérant que l'appel à projet a fait émerger une longue liste de 41 sites, dont 7 ont été retenus en medium liste le 13 juillet dernier ;

Que la suite normale de la procédure devrait consister à arrêter une liste courte et de négocier avec les promoteurs avant d'arrêter la position de l'État ;

Que la direction de l'immobilier de l'État a indiqué que les ministères sociaux ont fait part en octobre 2017 de leur souhait de retenir, parmi les 7 offres encore en lice, le seul immeuble de la liste situé à Paris correspondant au scénario n°2, ou, à défaut, de relancer une prospection immobilière ;

Que les ministères sociaux proposent d'écarter les autres offres aux motifs que les immeubles proposés sont soit situés dans une zone à risque d'inondation, soit trop éloignés des autres sites des ministères soit disponibles uniquement à la location ;

Considérant que la question d'une implantation indépendante des services du ministère des sports a été posée consécutivement à l'attribution de l'organisation des jeux olympiques de 2024 à la Ville de Paris ;

Que cette hypothèse a été finalement écartée et que le périmètre du projet demeure inchangé ;

Considérant la situation immobilière qui découlerait de la proposition des ministères sociaux ;

| Proposition des ministères sociaux | | | | | |
|---|-----------------|-----------------|---------------------|------------------------------------|---------------|
| Sites | Duquesne | Sud Pont | Site proposé | Sud Pont + site proposé | Total |
| SUB | 45 561 | 24 806 | 24 230 | 49 036 | 94 597 |
| SUN | 27 281 | 15 278 | 16 234 | 31 512 | 58 793 |
| PdT | 2 250 | 1 180 | 1 070 | 2 250 | 4 500 |
| SUB/Pdt | 20,2 | 21,0 | 22,6 | 21,8 | 21,0 |
| SUN/Pdt | 12,1 | 12,9 | 12,9 | 12,9 | 13,1 |

Que le site proposé compte 5 000 m² SUB de plus que la cible initialement retenue ; que la performance d'occupation rapportée aux effectifs actuels des ministères s'établirait à 23,7 m² SUB / ETP ;

Que la location des sites de l'avenue de France et de la tour Mirabeau qui représentent un coût annuel de 22.5 M€, seraient abandonnées ;

Que le coût d'investissement pour l'acquisition sur dix ans de l'immeuble parisien proposé est estimé à plus de 500 M€, soit l'équivalent de 22,5 années de dépenses de location des deux sites dont la libération est envisagée en contrepartie de cette acquisition.

Qu'il s'agirait donc d'investir près de 500 000 € par poste de travail créé ;

Considérant la démarche de travail développée en interne des ministères dans le cadre de ce projet ;

Que les ministères ont travaillé en mode projet et ont mis en place une gouvernance reposant sur une direction de projet, un comité de projet réunissant les directions du secrétariat général, un comité technique associant la direction immobilière de l'État et des prestataires ;

Que le pilotage du projet a été confié à une équipe dédiée du secrétariat général qui, avec l'assistance d'experts extérieurs disposait des compétences requises pour en aborder chaque facette : expertise immobilière et financière, accompagnement des agents, pilotage du dialogue social, développement du télétravail, expertise et accompagnement sur l'évolution des technologies, communication autour du projet ;

Que le personnel a été régulièrement tenu informé du projet ; qu'une enquête a été réalisée pour mieux comprendre ses attentes ; qu'un espace dédié a été créé sur l'intranet ministériel ; que des agents correspondants des différentes directions ont été mobilisés sur les chantiers thématiques ;

Que des études sur les temps de transports domiciles / lieux de travail ont été effectuées ;

Que le projet a également été l'occasion d'expérimenter de nouveaux espaces de travail et équipements :

- espaces partagés de 8 à 14 postes expérimentés sur le site de Duquesne ;
- espaces multimédia et incubateurs de services numériques ;
- conciergerie automatique, espaces WIFI ;
- logiciel de réservation de salles de réunions ;
- déploiement d'outils permettant la mobilité des agents ;
- équipements de web et visio-conférences ;

Considérant que les représentants des ministères ont indiqué que leurs effectifs d'administration centrale ne devraient que peu évoluer et que la réduction des effectifs projetée pour les années à venir concernera essentiellement les services territoriaux ;

Considérant la position défavorable de la direction de l'immobilier de l'État sur ce projet d'acquisition ;

Considérant que la DIE a également indiqué que des pistes domaniales demeuraient à explorer ;

Les représentants de l'administration centrale des ministères en charge des affaires sociales et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 13 décembre 2017, formule les observations et recommandations suivantes :

1. Le Conseil remarque que le travail de fiabilisation des besoins fonctionnels de l'administration centrale des ministères sociaux n'était pas inutile.

Il constate que le nombre de postes de travail recensé en 2017 est inférieur de 10 % à celui déclaré en 2016.

Il observe que les ministères envisagent la possibilité de réduire ce nombre de 2% dans le cadre de leur projet immobilier.

Il remarque cependant que le nombre de postes de travail envisagé dans le cadre de ce projet serait supérieur de 13 % aux effectifs actuels de l'administration.

Il prend note que le projet des ministères est fondé sur le principe d'une stabilité des effectifs en administration centrale.

Il observe que le partage des postes de travail est possible avec la mise à disposition de nouveaux équipements et la mise en place d'organisations de travail adaptées.

Il rappelle qu'il recommande pour les nouvelles installations que le nombre de postes de travail n'excède pas le nombre des effectifs réellement hébergés.

Le Conseil estime que le nombre cible de postes de travail du projet des ministères sociaux peut donc être optimisé.

2. Le Conseil constate que le projet proposé par les ministères sociaux n'est pas conforme aux critères de la politique immobilière.

Il note, sur les bases du besoin fonctionnel retenu par les ministères et qu'il estime par ailleurs surdimensionné, que leur proposition aboutirait à une performance d'occupation de 8% supérieure au ratio plafond de 12 m² SUN / Pdt. Ce projet conduirait également à un ratio de 23,7 m² SUB / ETP pour des immeubles tous situés dans Paris.

Le Conseil s'étonne qu'il soit proposé par les ministères en charge des affaires sociales, de dépenser un demi-milliard d'euros pour loger un millier d'agents publics. Il considère que le coût d'investissement annoncé d'un demi-million d'euros par poste de travail est excessif et que l'opération projetée ne respecte pas l'objectif de diminution du coût de la fonction immobilière de l'État.

3. Le Conseil constate que le dispositif mis en œuvre pour répondre à la demande du ministre en charge du Domaine conduit à une impasse.

Il comprend des explications qui lui ont été rapportées que les critères extrêmement sélectifs retenus pour la recherche immobilière des ministères sociaux, notamment de localisation et de calendrier, ne permettent pas d'espérer une réponse conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

En conséquence, le Conseil estime inutile de relancer sur des bases inchangées, un nouvel appel à projet dont la gestion mobilise des ressources importantes.

Il souligne par ailleurs que la répétition d'appels à projets infructueux entame la crédibilité des services de l'État et qu'il existe un risque non négligeable que les acteurs économiques de la place immobilière de Paris puissent renoncer à y répondre.

4. Le Conseil observe que l'une des contraintes du projet des ministères sociaux est la libération en décembre 2019 des surfaces occupées au sein de la tour Mirabeau pour répondre à la demande de son propriétaire qui souhaite procéder à la rénovation de l'immeuble.

Le Conseil relève que les sites de Duquesne, de Sud Pont et de l'avenue de France totalisent 82 767 m² SUB et 49 742 m² SUN.

Dans leur configuration actuelle, ces immeubles présentent un rapport SUN/SUB inférieur de 10% à la cible fixée par la direction de l'immobilier de l'État. Le Conseil estime que celui-ci peut vraisemblablement être amélioré par le réaménagement des espaces intérieurs.

Le Conseil rappelle qu'il est favorable à l'établissement d'une norme d'occupation plus contraignante pour les implantations parisiennes et qu'une cible de 10 m² SUN / PdT doit désormais être considérée pour celles-ci.

Sur la base de ces éléments, il estime que les trois sites de Duquesne, de Sud Pont et de l'avenue de France disposent d'une capacité d'accueil suffisante pour répondre aux besoins fonctionnels de l'administration centrale des ministères.

Il constate que la redistribution des effectifs des ministères sur ces trois implantations aboutirait à un ratio légèrement supérieur à 11 m² SUN / Pdt, respectant la norme d'occupation de la politique immobilière de l'État de 12 m² SUN / Pdt, mais dépassant toutefois le plafond de 10 m² SUN / Pdt désormais recommandé pour les implantations parisiennes. La performance d'occupation rapportée aux effectifs serait également supérieure à 20,7 m² SUB / ETP.

Il considère donc que des marges de manœuvre subsistent pour la mise en œuvre d'un tel scénario qui dégagerait une économie annuelle de 14,5M€ correspondant au coût actuel des locations de la Tour Mirabeau.

Le Conseil souligne que cette opération de rationalisation n'est pas incompatible avec la conduite d'une réflexion de plus long terme. Le délai dans lequel pourrait raisonnablement se concrétiser un tel projet est un élément essentiel d'appréciation de la rentabilité économique de l'opération proposée à titre transitoire.

5. Le Conseil observe que l'atteinte des objectifs de la politique immobilière de l'État au sein des immeubles existants peut être facilitée par la conception de nouveaux espaces de travail.

Il salue les expérimentations d'aménagements innovants entreprises par les ministères et invite à leur généralisation.

6. Le Conseil note que la difficulté principale de ce dossier tient au critère de localisation.

Il rappelle que d'autres ministères, après un travail fin d'analyse de l'activité de leurs agents, ont été en capacité de mettre en place une organisation de travail compatible avec l'installation d'une partie de leurs services en périphérie parisienne.

Le Conseil ne peut croire que ce modèle ne peut être reproduit au sein des ministères en charge des affaires sociales dont une part importante de l'activité est consacré à la rédaction de textes et une autre au pilotage d'opérateurs dont un grand nombre des directions nationales sont installées au-delà du périphérique.

7. Le Conseil rappelle qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la légitimité de la position centrale de tel ou tel service ou opérateur de l'État.

Il remarque que le Gouvernement a lancé le 13 octobre dernier, le programme "Action publique 2022" qui vise à transformer l'administration en trois points : "améliorer la qualité des services publics", "offrir un environnement de travail modernisé" aux fonctionnaires et "maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens ».

Il observe que ces travaux dont la phase diagnostic devrait aboutir en mars prochain, pourraient se révéler déterminants pour la stratégie immobilière de l'administration centrale des ministères en charge des affaires sociale.

En conclusion le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis défavorable sur le projet immobilier proposé pour l'implantation des services centraux des ministères en charge des affaires sociales.

Il recommande de déclarer infructueux l'appel à projet en cours.

Il propose au ministre de l'action et des comptes publics, à titre transitoire, de regrouper les services centraux des ministères sociaux sur les sites de Duquesne, de Sud Pont et de l'avenue de France au moment de la libération des locations de la tour Mirabeau programmée en décembre 2019.

Il appelle les services à engager rapidement les premières études, observant que si deux ans sont suffisants pour une telle opération, le calendrier doit tenir compte du cumul des délais des différentes procédures nécessaires à la réalisation des études, des travaux d'aménagement et des transferts.

Le Conseil invite les ministères en charge des affaires sociales à élaborer parallèlement un schéma immobilier de plus long terme à partir des orientations qui seront prochainement arrêtées dans le cadre du programme "Action publique 2022" et à venir le lui présenter lorsque celui-ci sera suffisamment formalisé.

**Avis n°2018-02 de suite sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du
ministère des Outre-mer**

Cet avis fait suite à la demande formulée en 2016 par le ministre en charge du Domaine de réaliser une étude de valorisation du site d'Oudinot-Invalides afin d'éclairer une décision sur le maintien ou non d'administrations sur le site, en particulier celle du Ministère des Outre-Mer. La direction de l'immobilier de l'État et les ministères de l'intérieur et des Outre-mer présentent les résultats de leurs travaux au Conseil de l'immobilier de l'État. Estimant le dossier insuffisamment instruit, le Conseil propose au ministre de ne retenir que deux pistes de réflexion, le emploi du site ou sa valorisation afin d'arbitrer en connaissance de cause d'ici l'été 2018.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

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

- n° 2008-11 sur le SPSI du ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales ;
- n° 2011-14 sur la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;
- n° 2014-22 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur ;
- n° 2015-02 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 ;
- n° 2015-33 du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM) ;
- n° 2015-40 du 21 octobre 2015 sur le SPSI du ministère des Outre-mer ;

Vu le dossier de présentation des ministères de l'intérieur et des Outre-mer sur le devenir du site Oudinot-Invalides du 08 février 2018 ;

Vu l'avis de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) du 14 février 2018 sur le devenir de l'ensemble immobilier domanial Oudinot-Invalides ;

Sur le contexte de l'audition

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a rendu un avis défavorable sur le SPSI du ministère des Outre-mer en octobre 2015;⁴⁶

Que ce ministère a été à nouveau entendu par le Conseil en juillet 2016 ;

Qu'à la suite de cette nouvelle audition, le secrétaire d'État chargé du budget a demandé, le lancement d'une étude pour analyser les paramètres de valorisation du site d'Oudinot-Invalides afin d'éclairer une décision sur le maintien ou non d'administrations sur le site, en particulier celle du Ministère des Outre-Mer ;

Sur la stratégie immobilière du ministère des Outre-mer

Considérant que le Conseil avait regretté en octobre 2015 que le ministère des Outre-mer (MOM) ne dispose pas de son propre SPSI et que sa stratégie immobilière ne soit pas détaillée dans le cadre du SPSI du ministère de l'intérieur (MI) ;

Qu'il avait invité l'État à définir les prérogatives de chacun des ministères de façon à ce que la responsabilité de l'occupation immobilière soit clairement portée par une entité en charge d'élaborer et de mettre en œuvre un SPSI ;

Considérant que la stratégie immobilière du ministère des Outre-mer est désormais intégrée dans le SPSI d'administration centrale du ministère de l'intérieur ;

⁴⁶ Avis CIE n°2015-40 du 21 octobre 2015 sur le SPSI du ministère des Outre-mer

Que le nouveau projet de SPSI pour la période 2019-2023 a été validé par le cabinet du ministre de l'intérieur ; qu'il est actuellement soumis à la DIE pour avis ; qu'il pourrait être présenté au Conseil de l'immobilier de l'État avant l'été 2018 ;

Sur le site d'Oudinot-Invalides

Considérant que le Conseil avait attiré l'attention des services sur l'incohérence des différentes données immobilières communiquées et avait recommandé de consolider l'inventaire ;

Que les ministères de l'intérieur (MI) et des Outre-mer (MOM) indiquent pour l'ensemble du site une surface de 17 701 m² SUB répartie ainsi :

- 8 205 m² SUB pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)
- 9 496 m² SUB (dont 5 889 m² SUN) pour le MI et le MOM

Que la direction de l'immobilier de l'État indique pour l'ensemble du site des surfaces de 21 836 m² SUB et 15 201 m² SUN décomposées ainsi :

- 16 947 m² SUB en superstructure comprenant 12 189 m² SUN
- 4 610 m² SUB en infrastructure comprenant 3 386 m² SUN

Considérant que les ministères occupants disposent de 880 postes de travail sur le site, dont 442 Pdt pour le MI et le MOM et 438 Pdt pour le MEAE, soit un ratio de 13,42 m² SUN/Pdt ;

Que les ministères de l'intérieur et des Outre-mer estiment que le ratio d'occupation des surfaces dont ils disposent, était de 14,5 m² SUN / Pdt en 2016 ; qu'il est désormais de 13,3 m² SUN / Pdt ; que la dynamique engagée doit permettre de respecter le plafond de 12 m² SUN / Pdt au plus tard en 2020 ;

Qu'une étude capacitaire communiquée par la DIE conclut que 1016 postes de travail peuvent être installés sur les seules surfaces de bureau en superstructure de ce site, par application d'un ratio d'occupation de 12 m² SUN / Pdt ;

Qu'outre le ministre, son cabinet (71 Pdt) et la direction générale des Outre-mer (DGOM) (197 Pdt) d'autres services (174 Pdt) sont également hébergés sur le site :

- la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des français d'Outre-mer,
- le service militaire adapté (SMA),
- la délégation Wallis et Futuna,
- des ambassadeurs thématiques,
- le siège de l'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM),
- l'antenne régionale d'Ile-de-France de LADOM,
- le comité National pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage (CNMHE),
- le groupement d'intérêt public (GIP) « Mission de la mémoire de l'esclavage, des traites et de leurs abolitions »
- les Assises des Outre-mer ;
- la délégation interministérielle à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;
- le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) ;
- des agents du secrétariat général des ministères de l'intérieur et des Outre-mer ;
- la délégation interministérielle de la décentralisation du stationnement payant (MIDS),
- la mission des Archives nationales,

- des prestataires,
- des organisations syndicales et associations,

Considérant que des travaux importants doivent être réalisés pour maintenir le site en état d'usage ; que des travaux de gros entretien réparation (GER) sont à envisager :

Que le ministère de l'intérieur qui est en charge de la gestion du site a programmé sur la période 2018-2020 des travaux d'électricité d'un montant de 2,8 M€, des travaux de mise aux normes de sécurité incendie pour un montant de 0,5 M€ et envisage de faire réaliser un audit des toitures en vue de leur réfection ;

Que dans l'hypothèse d'un maintien des services de l'État sur le site, la DIE envisage la réalisation de travaux légers de rénovation pour un montant de 14 M€ (600 € HT/m² superstructure et 300 € HT/ m² infrastructure) ;

Que pour le scénario de valorisation du site par emphytéose, la DIE retient l'hypothèse d'une enveloppe travaux de 50 M€ ;

Que les études conduites par la DIE montrent que le site d'Oudinot est vieillissant et qu'il est difficile à moderniser et à optimiser ; que des améliorations demeurent possibles dans certaines limites qui ne permettent pas d'envisager sa transformation en un espace de travail contemporain ;

Sur les hypothèses de valorisation présentées par la DIE

Considérant que l'opération de restructuration du site du Quai d'Orsay prévoit désormais le départ des services du MEAE du site d'Oudinot-Invalides en 2022 ;

Considérant que plusieurs éléments (immeubles ou parties d'immeuble, cour, jardin) de cet ensemble immobilier bénéficient de protections au titre de leur intérêt patrimonial ou historique ; que ces protections ne permettent pas d'envisager une transformation radicale du bien ; que ces contraintes orientent la démarche de valorisation vers une amélioration à la marge de l'ensemble immobilier ;

Considérant que la configuration des lieux et l'imbrication des espaces ne permettent pas d'envisager un allotissement ;

Considérant que la DIE a confié à un prestataire la réalisation d'une analyse économique comparative de sept scénarios :

Scénario 0 : statu quo

- Aucune modification par rapport à la situation actuelle ;
- Départ du MEAE fin 2022 non remplacé ;
- Occupation par le MOM/MI uniquement ;

Scénario 0bis : statu quo amélioré

- Occupation par le MOM/MI et 440 effectifs supplémentaires quittant des locaux en location parisiens ;
- Pas de travaux de rénovation ;

Scénario 1 : vente + prise à bail aux conditions de la politique immobilière de l'État

- Vente du site Oudinot-Invalides ;
- Prise à bail d'un immeuble pour tous les services du MOM/MI aux conditions DIE ;

Scénario 2 : vente + acquisition

- Vente du site Oudinot-Invalides ;
- Acquisition d'un immeuble pour tous les services du MOM/MI dans une zone géographique compatible avec les critères de la politique immobilière de l'État ;

Scénario 3 : bail emphytéotique + acquisition

- Prise à bail emphytéotique (50 ans) du site Oudinot, gros travaux effectués par l'emphytéote (50 M€) ;
- Acquisition d'un immeuble pour tous les services du MOM/MI dans une zone géographique compatible avec les critères de la politique immobilière de l'État ;

Scénario 4 : densification, MOM/MI reste à Oudinot

- Occupation du site Oudinot par le MOM/MI et effectifs supplémentaires occupants des espaces loués dans Paris et jugés légitimes à y rester, avec économie de la charge de loyer correspondante ;
- Travaux légers de rénovation ;

Scénario 5 : bail emphytéotique + relogement MOM/MI sur 2 sites

- Prise à bail emphytéotique (50 ans) du site Oudinot, gros travaux effectués par l'emphytéote (50 M€) ;
- Installation du ministre, de son cabinet et de la DGOM (268 Pdt) dans un bien domanial parisien ;
- Acquisition d'un immeuble pour les autres services du MOM/MI (174 Pdt) dans une zone géographique PIE compatible avec les critères de la politique immobilière de l'État ;

Qu'il ressort de cette étude théorique que la valorisation du site par emphytéose dégagerait de meilleures performances économiques que la simple cession du bien ;

Qu'elle démontre qu'un emploi pour le compte de l'État est significativement moins intéressant qu'une emphytéose ou une cession ;

Qu'à ce stade de l'instruction du dossier, la DIE n'a pas encore procédé aux sondages qui permettraient de vérifier qu'il est pertinent de mettre le bien sur le marché ;

Que la DIE estime qu'à défaut d'une valorisation par emphytéose ou par cession, un emploi par les services et opérateurs de l'État pourrait être envisagé pour autant que le transfert des entités vers le site produise des économies substantielles ;

Sur la position des ministères de l'intérieur et des Outre-mer

Considérant que les ministères de l'intérieur et des Outre-mer ont pris connaissance des résultats de l'étude de valorisation présentée par la DIE ;

Que pour ces ministères occupants, deux pistes de réflexions principales se dégagent des sept scénarios proposés par la DIE :

- Le maintien des ministères de l'intérieur et des Outre-mer sur le site avec une densification pouvant permettre d'accueillir éventuellement d'autres structures de l'État ;
- La libération du site dans l'objectif d'une valorisation financière dans le cadre d'une cession ou d'un bail emphytéotique et le relogement des services du MOM et du MI ;

Considérant que les ministères de l'intérieur et des Outre-mer privilégient le scénario d'un maintien sur le site d'Oudinot-Invalides ;

Qu'ils souhaitent saisir cette opportunité immobilière pour aller plus loin dans l'intégration des deux ministères ;

Qu'ils estiment que la proximité des institutions de la République facilite le travail quotidien de la ministre des Outre-mer, de son cabinet et des agents de la direction générale des Outre-mer (DGOM) ;

Qu'ils estiment que cette solution permet d'éviter les contraintes fonctionnelles et les dépenses liées à un déménagement ;

Considérant que les ministères de l'intérieur et des Outre-mer observent que la mise en œuvre de la deuxième option à horizon 2022 suppose de prendre des décisions rapidement, afin de préparer le transfert des équipes ;

Que cette solution nécessite d'identifier préalablement les futures implantations pour le ministre, les services de l'administration et l'ensemble des structures aujourd'hui installées sur le site d'Oudinot-Invalides ;

Qu'elle suppose également de prendre des dispositions relatives aux nombreuses archives entreposées à Oudinot qui constitue le premier site d'archivage du ministère de l'intérieur, et pour lequel une solution de relocalisation doit être envisagée à terme ;

Considérant que le devenir du site Oudinot-Invalides est un élément déterminant de la stratégie immobilière du ministère de l'intérieur ;

Que le SPSI d'administration centrale du ministère de l'intérieur a pour ambition de rationaliser les implantations en diminuant le nombre et en regroupant les fonctions stratégiques et d'état-major autour du ministre d'État sur l'îlot Beauvau ;

Que celui-ci vise prioritairement à répondre à l'obligation de quitter l'immeuble «Lumière » situé dans le 12^{ème} arrondissement de Paris, au terme du contrat de location qui interviendra le 31 décembre 2023 ; que le ministère propose d'acquérir un site relais afin de constituer un pôle transversal par le regroupement d'un certain nombre de service au-delà de ceux installés au « Lumière », dont éventuellement la direction générale des Outre-mer ; que dans une telle hypothèse la cible identifiée est celle d'un immeuble de 50 000 m² pour y loger 2 500 postes de travail ; que le coût d'une telle opération est estimé à 250 M€ ;

Que le SPSI en projet pour la période 2019-2023 envisage aussi l'hypothèse de la création d'un pôle d'appui aux collectivités territoriales sur le site d'Oudinot-Invalides permettant d'envisager la cession de l'immeuble actuellement occupé par la direction générale des collectivités locales (DGCL) au 2, place des Saussaies, Paris 8^{ème} ; que le regroupement des directions et opérateurs des Outre-mer et de la DGCL pourrait être complété par le transfert d'autres opérateurs tels que l'agence nationale de l'habitat (Anah) ou l'agence de rénovation urbaine (Anru) aujourd'hui installés au cœur de Paris et qui pourraient participer au financement de l'opération de rénovation d'Oudinot ; que le transfert de services du ministère de l'intérieur permettrait de réduire le dimensionnement et le coût du site relais du ministère de l'intérieur ;

Considérant que le Conseil avait rappelé en 2015 que « l'arbitrage d'un bien aussi significatif que celui d'Oudinot-Invalides doit faire l'objet d'une instruction complète, tant du point de vue des services occupants (adéquation au besoin, chiffrage en coûts complets) que de celui de l'État propriétaire (valeur de marché, droits à construire résiduels, travaux de gros entretien réparation, rentabilité de l'actif) »⁴⁷ ;

⁴⁷ Avis CIE n° 2015-40 du 21 octobre 2015 sur le SPSI du ministère des Outre-mer

Les représentants de l'administration centrale des ministères de l'intérieur et des Outre-mer et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 14 février 2018, formule les recommandations suivantes :

Sur l'occupation actuelle du site d'Oudinot-Invalides et sa capacité d'accueil

1. Le Conseil constate que la performance d'occupation des ministères de l'intérieur et des Outre-mer ne respecte pas la norme plafond de la politique immobilière de l'État.
2. Il constate que les ministères se sont employés depuis 2015 à améliorer leur ratio d'occupation par le transfert de services et l'installation de nouvelles structures sur ce site prestigieux et à la valeur économique très élevée du fait de son emplacement.

Il relève que le Conseil et la direction de l'immobilier de l'État s'étaient formellement opposés à certains de ces mouvements qui concernaient des opérateurs préalablement implantés en périphérie de la capitale.⁴⁸

Le Conseil souligne que de telles pratiques ne sont pas conformes aux principes de la politique immobilière de l'État et ont un coût élevé.

3. Le Conseil maintient les réserves qu'il avait formulées en 2015 et 2016 sur les modalités de calcul du nombre de postes de travail qui a pour résultat de surestimer le besoin réel des structures aujourd'hui installées sur le site.

Le Conseil recommande de réaliser un travail d'analyse de l'activité des services des ministères de l'intérieur et des Outre-mer dans le but d'objectiver les besoins immobiliers des différentes structures hébergées tant en termes de localisation que de qualité et de quantité, en toute transparence et dans le respect des normes de la politique immobilière de l'État.

Cette étude doit notamment avoir pour objectif d'identifier comment les différentes structures relevant des Outre-mer pourraient être réparties sur deux sites ; l'un parisien à proximité du ministre, l'autre dans un ensemble immobilier situé dans un secteur où le marché de l'immobilier est plus en adéquation avec les ressources de l'État.

4. Le Conseil remarque que l'étude présentée par la DIE qui conclut à une capacité d'accueil globale du site de 1016 postes de travail se base sur un ratio de 12 m² SUN / Pdt.

S'agissant d'une implantation dans un quartier de Paris où l'immobilier est particulièrement onéreux, il rappelle que la norme plafond de la politique immobilière de l'État pour les nouveaux projets d'installation pourrait être fixée à 10 m² SUN/ Pdt. Il ressortirait de l'application de cette règle que le nombre de poste de travail devrait être au minimum de 1219 postes de travail.

Il rappelle également sa préconisation formulée dans l'avis général sur les SPSI d'administration centrale, de revoir les modalités de calcul de ce ratio, particulièrement en prenant en compte le taux de présence effectif.

⁴⁸ Avis CIE n° 2015-33 du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de LADOM

5. Le Conseil note également que cette étude ne tient pas compte des 4 610 m² SUB du sous-sol qui peuvent être affectés à d'autres usages que l'entreposage.

Le Conseil invite le représentant de l'État propriétaire à étudier le potentiel de ces surfaces aussi bien dans la perspective d'une mise sur le marché de l'actif que de son emploi au bénéfice de l'État occupant, en s'inspirant notamment de projets de transformation d'ensembles immobiliers bénéficiant de protections comparables⁴⁹.

Sur la stratégie immobilière des ministères de l'intérieur et des Outre-mer

6. Le Conseil prend acte que la stratégie immobilière du ministère des Outre-mer est désormais intégrée dans le SPSI d'administration centrale du ministère de l'intérieur.

Il observe qu'un schéma où les services en charge des missions relatives aux Outre-mer seraient perçus comme une composante du pôle d'appui aux collectivités territoriales, limite la portée de l'argument initialement avancé pour le maintien du MOM sur le site d'Oudinot qui était que l'immobilier devait traduire la volonté politique de disposer d'un ministère de plein exercice pour les Outre-mer.

7. Le Conseil note que le devenir des services et structures actuellement implantés sur le site d'Oudinot-Invalides est à envisager dans le cadre plus large du redéploiement des services d'administration centrale des deux ministères au terme du bail de l'immeuble « le Lumière », sis Paris 12^{ème}.
8. Il s'étonne que les archives du ministère de l'intérieur puissent être entreposées au cœur de Paris alors qu'il existe des solutions plus fonctionnelles et moins onéreuses.

Il prend acte que la question du transfert de ces archives dans des locaux adaptés sera traitée dans le cadre du SPSI 2019-2023 du ministère de l'intérieur.

Sur l'instruction du dossier relatif au devenir du site d'Oudinot-Invalides

9. S'agissant du devenir du site Oudinot, le Conseil prend acte que :
- l'analyse comparative de sept hypothèses présentée par la DIE conclut que les scénarios les plus économiquement avantageux reposent sur une valorisation du site par emphytéose et la réinstallation de ses occupants actuels sur un ou deux sites dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État ;
 - les ministères de l'intérieur et des Outre-mer ont le projet de constituer un pôle d'appui aux collectivités territoriales par le regroupement des directions et opérateurs des Outre-mer et de la direction générale des collectivités locales sur le site domanial d'Oudinot-Invalides.

Le Conseil note la divergence de point de vue entre le représentant de l'État propriétaire et les représentants de l'État occupant.

10. Le Conseil constate pour autant que ces positions demeurent insuffisamment étayées. Il ne peut que déplorer que les recommandations qu'il formulait en 2015 demeurent d'actualité :

« Le Conseil prend note des deux hypothèses présentées en séance s'agissant de la cession du site d'Oudinot-Invalides ou de sa conservation. Il s'étonne cependant que ces deux scénarios n'aient pas

⁴⁹ Cf. Projet de transformation en campus de l'ancien site domanial de l'Artillerie : <http://www.wilmotte.com/fr/new/190/WA-remporte-la-construction-du-nouveau-campus-de-Sciences-Po>

réellement été étudiés alors que la demande explicite du ministre en charge du Domaine remonte à janvier 2009.

Le Conseil rappelle que l'objectivation des décisions est une des pierres angulaires de la politique immobilière de l'État.»

Or, neufs ans après cette demande, le Conseil dresse le constat suivant :

- La connaissance du bien demeure imparfaite. Les surfaces du bien varient selon les documents et les sources. Il n'est pas fait état de la réalisation d'un audit fonctionnel et technique à partir duquel les différents scénarios de rénovation et d'occupation auraient été élaborés.
- Les ministères de l'intérieur et de l'Outre-mer ne présentent pas un programme fonctionnel qui permettrait de s'assurer de l'adéquation de la réponse immobilière aux besoins des services. Les éléments de programmation se résument à un nombre de postes de travail, résultat d'un calcul sur lequel le CIE demeure très réservé.
- Le CIE émet des réserves sur la capacité d'accueil du bien telle qu'elle ressort de l'étude confiée à un prestataire (Cf. points 2 et 3 du présent avis).
- Les hypothèses économiques sur lesquelles se fondent l'analyse comparative de la DIE demeurent à confronter aux réalités du marché immobilier.
- S'agissant du scénario 5, le bien domanial parisien susceptible d'accueillir le ministre des Outre-mer et ses services demeure à identifier ;

Le Conseil regrette que les éléments présentés ne constituent pas un dossier susceptible d'être soumis à un éventuel arbitrage politique alors que les solutions immobilières à mettre en œuvre devront être opérationnelles au départ des services du MEAE programmé pour 2022.

11. Le Conseil considère que les recommandations formulées dans ses avis précédents et les demandes du ministre en charge du Domaine étaient suffisamment détaillées pour que l'on puisse espérer disposer d'un dossier complètement instruit en 2018.

Il recommande de définir précisément les attendus d'un tel dossier afin de garantir que les décisions immobilières de l'État soient prises à l'avenir dans des délais raisonnables et en toute connaissance de cause.

12. Le Conseil souligne que le retard pris dans l'instruction de ce dossier favorise le statu quo qui, du point de vue de l'intérêt général, constitue le pire des scénarios.
 - Une augmentation du coût de la fonction immobilière par la mise à disposition de surfaces onéreuses et excédentaires
 - Une dévalorisation du patrimoine immobilier de l'État par la conservation d'un bien obsolète nécessitant des investissements importants pour la seule réalisation de travaux de mise en conformité.

13. Le Conseil souligne que, dans un contexte de forte évolution des modes de travail, la question de l'adéquation aux besoins futurs ne constitue pas le moindre des enjeux de la décision immobilière.

Il appelle les services de l'État à prendre en compte cette dimension dans leurs analyses comparatives, notamment s'agissant des conséquences de solutions immobilières conservatrices qui pourraient se révéler rapidement inadaptées aux besoins futurs des services publics.

En conclusion, si des études théoriques confirment bien qu'une valorisation par emphytéose est économiquement plus avantageuse, le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pour autant pas en mesure

de rendre un avis sur le devenir du site Oudinot, faute d'une instruction suffisante des différents scénarios envisagés par la direction immobilière de l'État et du projet des ministères de l'intérieur et des Outre-mer.

Il ne mésestime la complexité, ni du travail d'analyse de l'activité des services occupants pouvant permettre de préciser leurs besoins immobiliers en termes de localisation, de qualité et de quantité, ni de la collecte des informations requises pour valider les hypothèses des différents scénarios envisagés par la DIE et notamment celui d'une emphytéose. Il regrette très vivement que ce site dont la valorisation potentielle est très élevée ne soit pas considéré à cette aune –celle d'un actif à exploiter au mieux pour l'ensemble de la collectivité nationale auquel il appartient- mais comme un bien approprié par quelques administrations. En conséquence, il demande que le travail d'instruction complémentaire puisse être achevé d'ici juin 2018, période à laquelle le ministère de l'intérieur estime être en mesure de présenter son nouveau SPSI.

Le Conseil propose donc au ministre que la direction de l'immobilier de l'État et les ministères de l'intérieur et des Outre-mer étudient les deux scénarios suivants qu'il les invite à présenter lors de sa séance du 14 juin prochain :

- Le remploi optimal du site dans le cadre du seul SPSI d'administration centrale des ministères de l'intérieur et des Outre-mer ;
- La valorisation du site par emphytéose et le transfert des structures qui y sont actuellement installées vers d'autres sites selon une organisation permettant de concilier exigences fonctionnelles des services et conformité aux critères de la politique immobilière de l'État.

Avis n°2018-21 sur le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 de l'administration centrale du ministère de la justice

Quatre ans après la précédente audition, le Conseil salue la démarche volontaire du ministère de la justice, laquelle lui a permis de réduire très sensiblement le nombre de sites d'implantations, de regrouper de façon plus fonctionnelle ses services et d'améliorer les conditions de travail des agents de son périmètre. Toutefois force est de constater que d'autres indicateurs se sont, a contrario, dégradés. Le Conseil encourage donc le ministère, accompagné par le DIE, à enrayer ce phénomène et à inverser la tendance, à l'occasion de la préparation du SPSI 2019-2023.

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

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

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

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

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

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

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-16 du 9 juillet 2014 relatif au suivi et à la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la justice ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis à la demande du Conseil, par le ministère de la justice, suite à l'audition ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 12 juillet 2018, M. Stéphane VERCLYFFE, secrétaire général du ministère de la justice, accompagné de M. Philippe MONNOT, adjoint au chef du service de l'immobilier ministériel, et de Mme Lucrèce ROUGET, chef du bureau de la stratégie et de la politique immobilière, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, de Mme Céline CARTIER, responsable de l'équipe projet de la DIE, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et des expertises de l'immobilier de l'État, et de Mme Tiffanie NOTTIN ;

Sur le bilan de la stratégie immobilière 2014-2018,

Considérant qu'en 2010, le ministère de la justice a initié une vaste opération de regroupement des services centraux⁵⁰. Le SPSI 2014-2018, en cours d'achèvement, se caractérise par la poursuite de cette opération et la mise en œuvre de deux principes d'action présentés lors de l'audition du ministère de la justice par le CIE en 2014 :

- La réduction des dépenses locatives inhérentes aux implantations situées dans des quartiers à niveau de loyer élevé, en relogant en fin de bail les services concernés dans des arrondissements plus périphériques, en favorisant leur regroupement ;
- La poursuite de la mise en conformité des immeubles en propriété qui présentent des défauts en matière de sécurité, de sûreté, d'accessibilité et de gros entretien ;

Considérant que concomitamment le ministère de la justice a connu une forte croissance de ses effectifs sur la période 2014-2018 (+7 563 créations d'emplois autorisées) ;

Considérant qu'en complément du site historique de la place Vendôme, lequel est conservé, le ministère de la justice a choisi de regrouper ses services centraux jusqu'alors répartis sur huit sites⁵¹ dans le parc du Millénaire (Paris 19^e)⁵². Le regroupement d'environ 1 600 agents dans le 19^e arrondissement de Paris s'est donc concrétisé de manière pérenne, par l'acquisition d'un bien neuf labellisé HQE⁵³, le Millénaire 3, pour un coût de 241,5M€⁵⁴ ;

Que le nombre de sites est donc passé de huit (plus site d'archive) à deux (plus site d'archives) sur la période du SPSI 2014-2018 ;

Considérant que l'opération de regroupement s'est poursuivie par la prise à bail de plateaux complémentaires dans le Millénaire 2⁵⁵ pour accueillir les services informatiques dédiés aux grands projets numériques et par la relocalisation au Millénaire 2 (étages 5 et 6) du service de l'inspection générale de la justice fin 2017 ;

Considérant que la croissance des effectifs résultant de différentes réformes⁵⁶ a conduit enfin le ministère à rechercher de nouveaux locaux à partir de 2016 pour accueillir 215 nouveaux ETP, sur environ 4 200 à 4 500 m² SUB, en maintenant l'unité de lieu autour du parc du Millénaire, afin de renforcer l'ancrage du ministère sur deux pôles (Vendôme et Millénaire) ;

Que les recherches ont abouti à la prise à bail de locaux situés 270 Parc des portes de Paris à Aubervilliers (B270) à proximité du Parc du Millénaire, le 29 décembre 2017, à compter du 1^{er} juillet 2018 ;

⁵⁰ Dont le site d'archivage de Russy-Bémont.

⁵¹ Auxquels s'ajoute le site des archives du ministère.

⁵² Le Conseil de l'immobilier de l'État recommandait l'installation des services dans un immeuble à acquérir à Bagnolet.

⁵³ Haute qualité environnementale.

⁵⁴ Montant cumulé des redevances du crédit-bail et des avances preneurs.

⁵⁵ Egalement situé dans le parc du Millénaire.

⁵⁶ Réorganisation de la DAP, réforme du secrétariat général (création de 80 emplois), création d'un service à compétence nationale – ANTEN-J- se substituant à la plateforme nationale des interceptions judiciaires, avec évolution de ses effectifs.

Que le bail est d'une durée ferme de 6 ans, pour un loyer et charges annuels de 3,2 M€ ;

Que le coût du loyer annoncé (270 € /m²/an HT, hors charges) est réputé conforme au plafond fixé dans le secteur⁵⁷ ;

Que les travaux d'aménagement réalisés à l'emménagement en 2018 s'élèvent à 2,2 M€ maximum financés dans le cadre de la franchise de loyer ;

Que le bien représente 4 136 m² SUB pour 2 824 m² SUN pour 215 agents (selon le scénario de base 2017) puis 320 agents installés fin 2018 ;

Que les agents bénéficieront du restaurant administratif situé dans le bâtiment Olympe de Gouges (M3) ;

Considérant que le ministère occupait pour ses implantations parisiennes d'administration centrale 42 815 m² SUB en 2014 (hors site d'archivage) ; qu'il occupe 52 834 m² SUB en 2018, à l'issue des regroupements ;

Considérant que plusieurs opérations de travaux et de déménagement ont été programmées en 2018 pour redéployer les effectifs (2 400 personnes) et permettre de desserrer l'occupation du Millénaire³⁵⁸ sur une surface utile nette totale de 25 376 m² (M3+M2+B270) ;

Que les bâtiments composant le pôle Millénaire présentent les ratios d'occupation suivants : 10,51 m² / SUN par agent pour le M3, 9,26 m² pour le M2 et de 13,13 m² puis 9 m² pour le B270, à l'issue de travaux de desserrement du M3 ;

Considérant qu'en fin de SPSI 2014-2018, le regroupement des services d'administration centrale sur le site du parc du Millénaire (Millénaire 3, Millénaire 2 et B270), le site historique de la place Vendôme, conservé, et l'acquisition d'un site d'archivage à Russy-Bémont⁵⁹, portent à trois le nombre de sites d'implantations, comprenant un total de cinq bâtiments ;

Que le site de la Place Vendôme, classé pour partie monument historique, est un bien domanial. L'hôtel de la ministre fait actuellement l'objet d'importants travaux de clos et de couvert (jusqu'en novembre 2018) puis la réfection des façades sera engagée ;

Que le site de Saint-Fargeau, site d'archivage avant l'acquisition du nouveau site de Russy-Bémont est en cours de cession ;

Considérant que, selon les éléments transmis par le ministère, le regroupement des services centraux d'administration centrale a conduit à une baisse des loyers externes annuels de 22,4M€ à 14,2 M€ HT HC ; ils s'établiront à 19,9 M€ en 2023 selon les prévisions ;

Que, les coûts globaux annuels d'occupation s'établissent à 33,2 M€ en 2014, 36,7 M€ en 2018 et, en prévisionnel, à 53,1 M€ en 2023 ;

⁵⁷ Dossier labellisé au cours de la CNIP du 28 septembre 2017.

⁵⁸ A l'issue des opérations, fin 2018, le nombre de postes de travail du Millénaire 3 sera ramené de 1 753 à 1 667 postes de travail.

⁵⁹ Nouveau site d'archivage acquis dans l'Oise pour tenir compte de la centralisation des sites d'AC au nord de Paris et de la vétusté du site d'archivage de Saint-Fargeau (en cours de cession).

Que les coûts d'occupation annuels par poste de travail sont établis à 13 420 € en 2014, 12 370 € en 2018, soit une baisse de 7,8 % ; que les prévisions à horizon 2023 (fin de SPSI 2019-2023) font état d'un coût d'occupation au poste de travail de 15 864 €, ce qui correspond à une hausse de 28,2 % ;

Que les coûts d'occupation sont passés de 776 €/m² SUB en 2014 à 696 € en 2018 (- 10,3 %) puis à 847 € en prévision 2023 (+21,7 %) ;

Que les consommations en énergie et fluides (au m² SUB) ont connu les évolutions suivantes : 12 € en 2014, 16 € en 2018 et 31 € en cible pour 2023 ;

Considérant que le ministère de la justice compte également depuis 2017 neuf délégations interrégionales du Secrétariat général (DIR-SG, ex. plates-formes interrégionales), services délocalisés d'administration centrale. Certains projets concernant les plates-formes inscrits au SPSI 2014-2018 n'ont pas encore été concrétisés ;

Sur les orientations pour la prochaine période quinquennale (SPSI 2019-2023),

Concernant les implantations parisiennes.

Considérant que, pour tenir compte des créations d'emplois prévues par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (+6 500 emplois au cours de la période 2019-2022), le ministère estime à 280⁶⁰ le nombre de recrutements à réaliser d'ici 2022, en administration centrale, en particulier pour les chantiers numériques ;

Qu'il part du principe selon lequel s'agissant d'un fonctionnement mixte (un agent pour un prestataire) il convient de prévoir une capacité d'accueil intégrant les prestataires, allant bien au-delà des besoins pour 280 agents de l'État ;

Que le secrétariat général conduit une réflexion (possibilité d'agencement, mode de travail...) afin de réduire le ratio de un pour un à 0,8 à 0,9 prestataire pour un développeur de l'État ;

Qu'il n'est pas envisagé de diminution des effectifs consacrés au sujet de la transition numérique à échéance des projets engagés, puisque succéderont aux projets eux-mêmes, des phases de déploiements et d'accompagnement, puis de maintenance ; la trajectoire d'évolution est donc incertaine à moyen et long terme ;

Considérant que la croissance annoncée des effectifs donne lieu à de nouveaux besoins de surfaces à horizon 2020 ; que, dès février-mars 2018, le ministère de la justice a partagé avec la DIE et le RPIE d'Ile-de-France le constat que les surfaces nouvelles louées pour 6 ans ferme (B270) et non encore occupées, ne suffiraient pas à héberger l'ensemble de l'administration centrale à horizon 2022 ;

Que le ministère envisage de prendre à bail, à compter de 2020, les locaux qui seront quittés par l'agence régionale de la santé (ARS) ; lesquels se situent également dans le M2 ;

Que les surfaces libérées permettront au ministère de faire face aux nouveaux besoins et autoriseront un desserrement supplémentaires du M3 ;

⁶⁰ Ce chiffre est contredit par les éléments complémentaires transmis après la séance et qui font état de la création de 260 postes sur la période 2018-2021 dont environ 230 au niveau des sites parisiens de l'administration centrale.

Que les futurs locaux du M2 devraient permettre l'installation de 705 à 750 postes de travail, par comparaison avec l'aménagement actuel, mais qu'en tout état de cause, la conception du Millénaire 2, et notamment les contraintes liées au mode de désenfumage, limite les possibilités d'optimisation des surfaces, selon le ministère de la justice ;

Que les éléments financiers relatifs à ces nouvelles superficies ne sont pas encore disponibles et n'ont donc pas été communiqués au Conseil ;

Considérant que l'ARS justifie son départ anticipé⁶¹ de ces locaux en raison, d'une part, des capacités non optimales du bâtiment (ratio SUN/SUB de 56 % alors que la cible définit dans le cadre de la PIE doit être supérieure à 67 %⁶²) et, d'autre part, de la fin de la franchise consentie par le bailleur jusqu'en 2018⁶³ ;

Que le loyer annuel payé par l'ARS s'établit, à compter de 2018, à 6,1 M€ TTC (5,5 M€ TTC jusqu'en 2017, franchise déduite)⁶⁴ ;

Concernant l'exploitation des sites d'administration centrale,

Considérant que l'administration souhaite engager deux chantiers en particulier. Ils concerneront :

- l'approfondissement des connaissances des performances des sites occupés afin de construire une politique de réduction des coûts d'exploitation et d'usage, sans déprécier le confort d'usage ;
- la conduite d'actions de maintenance / modernisation des équipements et d'optimisation de l'exploitation ;

Concernant l'adaptation des implantations des DIR-SG,

Considérant que les implantations interrégionales verront également croître leurs effectifs dans le cadre du plan de transformation numérique, mais que cette tendance sera pour partie compensée par des transferts d'emplois vers les DRFIP ;

Que ces impacts sont en cours d'évaluation, par les responsables des DIR-SG, auxquels il a été demandé de fournir leurs projections d'occupation pour 2019-2023, en intégrant les contraintes des implantations actuelles et les opportunités à identifier dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux pilotés par les RRPIE et les préfets de région ;

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

⁶¹ Fin de bail : 31/08/2022.

⁶² Selon le compte-rendu de la CNIP labellisation du 22 mars 2018 : Les locaux s'étendent sur 15.589 m² SUB pour 8.393 m² SUN. « Cette conception engendre des situations de saturation des postes de travail, par manque de flexibilité de l'immeuble. Ainsi, malgré des travaux significatifs, le site accueille difficilement les postes de travail nécessaires (715 postes) ».

⁶³ Source : dito-supra.

⁶⁴ Dito-supra.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 12 juillet et du 22 novembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil constate et encourage la démarche engagée de longue date par le ministère de la justice visant à regrouper l'ensemble de ses implantations centrales sur deux pôles, plus le site d'archivage.
2. Le Conseil regrette toutefois que la logique selon laquelle la localisation en deux pôles, fut-elle en hypercentre et en limite intra-muros de périphérie pour deux bâtiments sur trois, induit de facto la nécessité de créer des bureaux de passages supplémentaires pour gérer la double implantation.
3. Le Conseil relève en outre une difficulté certaine à distinguer les effectifs propres au ministère de ceux des prestataires auxquels il a recours dans le cadre des projets numériques, d'une part, et à apprécier le degré de nécessité d'accueillir sur site tous ces prestataires. A l'avenir, il invite le ministère occupant et la DIE à avoir un œil critique sur ces sujets et à mieux identifier les surcoûts immobiliers induits par la mise en place de tels projets.
4. Le Conseil se réjouit que les ratios d'occupation, après opération de redistribution des effectifs sur les trois sites le M3, le M2 et le 270, soient conformes aux ratios cibles de la PIE en matière de m² SUN par poste de travail.

A contrario, il relève que le rendement des bâtiments exprimé par le ratio SUN/SUB n'a cessé de se dégrader passant de 60% en 2014 à 59% en 2018 et à 58% en cible à horizon 2023, pour une cible PIE supérieure à 67 %. Il s'inquiète, en outre, de la dégradation de la performance d'occupation et de l'évolution des ratios exprimés en m² SUB par ETP (de 17,34 en 2014 à 19,47 en cible 2023).

Il engage le ministère de la justice et la DIE, à intégrer ces indicateurs dans leurs réflexions futures.

5. Le Conseil constate que le passage de bâtiments anciens à des implantations modernes, s'il procure un confort d'utilisation accru, engendre également des dépenses énergétiques supplémentaires. Il estime toutefois que des marges de progression dans la gestion des équipements et leur pilotage notamment pourraient être recherchées. En parallèle une évolution des usages pourrait également être initiée et encouragée, à l'image du concours Cube 2020, par exemple.
6. Concernant les besoins futurs que le ministère évoque et le choix possible des locaux jusqu'alors occupés par l'ARS dans le M2, le Conseil entend l'intérêt qu'il y aurait pour le ministère à se recentrer sur le parc du Millénaire, le M2 en l'occurrence. Il constate toutefois que le manque de communication au niveau régional sur le sujet immobilier n'a pas permis de mise en relation entre un opérateur désireux de sortir d'un bien pris à bail (ARS) et un service de l'État en quête de surfaces équivalentes dans ce secteur. Ceci a conduit le ministère de la justice à prendre à bail le B270 qu'il envisage de quitter peu après son installation, avec toutes les incidences économiques induites pour le preneur.

Il demande que les procédures de saisies des services déconcentrés des finances publiques soient rappelées aux opérateurs et aux ministères afin que les projets de mouvements soient identifiés et portés à leur connaissance, et que d'éventuelles opportunités puissent être sereinement étudiées.

Il demande qu'un bilan économique global pour l'État lui soit communiqué, intégrant l'opération de prise à bail du B270, les travaux qui y ont été réalisés, la reprise du bail de l'ARS par la justice et les pénalités de sortie anticipées des deux baux. Le Conseil observe par ailleurs que la liquidité du marché dans le secteur permettrait que d'autres solutions immobilières puissent être étudiées et mises en concurrence avec la solution envisagée.

Ce contre-exemple plaide pour que les conditions d'entrée de bail et les conditions de sortie anticipée et à l'échéance du bail soient étudiées et appréciées avec le plus grand soin avant toute prise de décision avec le soutien des services déconcentrés des finances publiques.

7. Enfin le Conseil constate que le SPSI est le strict reflet d'une vision de l'occupant mais que la vision patrimoniale en est quasiment absente.

En conclusion, le Conseil salue la démarche volontaire du ministère de la justice, laquelle lui a permis de réduire très sensiblement le nombre de sites d'implantations, de regrouper de façon plus fonctionnelle ses services et d'améliorer les conditions de travail des agents de son périmètre. La démarche peut donc de ce point de vue être considérée comme satisfaisante.

Toutefois, force est de constater que d'autres indicateurs se sont *a contrario* dégradés. Il encourage donc le ministère, accompagné par le DIE, à tendre dans la préparation du SPSI 2019-2023 vers une amélioration du rapport entre surfaces collectives et surfaces de bureaux, un pilotage plus efficace des équipements afin de limiter le coût des énergies et fluides et, plus généralement, à s'interroger sur les raisons de la forte croissance des coûts d'occupation par agent et à intégrer dans son SPSI des démarches correctives.

Le Conseil demande enfin que le projet de SPSI 2019-2023 lui soit communiqué avant adoption.

Avis n°2018-23 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) des ministères économiques et financiers - Bilan 2014-2018 et projet 2019-2023

Le Conseil de l'Immobilier de l'Etat examine le bilan du SPSI 2014-2018 et les objectifs du SPSI 2019-2023 de l'administration centrale des ministères économiques et financiers. Il salue le travail réalisé par les ministères économiques et financiers dans le cadre du SPSI 2014-2018. Le Conseil prend acte des perspectives du projet 2019-2023 dont il apprécie les efforts pour s'inscrire dans les objectifs de réforme de la politique immobilière de l'Etat. Il relève toutefois des points de vigilance s'agissant de l'extension du périmètre des bâtiments et du devenir de l'immeuble Vincent Auriol.

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

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

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

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

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

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

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n° 2014-37 du 10 décembre 2014 relatif au 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 l'avis du Conseil de l'immobilier de l'Etat n° 2016-13 du 6 juillet 2016 relatif au suivi et à la mise en œuvre des SPSI d'administration centrale ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 18 octobre 2018 Mme Mylène ORANGE-LOUBOUTIN, secrétaire générale adjointe des ministères économiques et financiers, accompagnée de M. Hubert GICQUELET, chef du service de l'environnement professionnel (SEP), de M. Alexandre MOREAU, sous-directeur cadre de vie (SEP2B), de M. Ludovic LAMY, chef du bureau de gestion des espaces immobiliers (SEP2B), de Mme Gaëlle MAREK, adjointe au chef du bureau gestion des espaces immobiliers et de M. Fabrice LAURENT, chargé de mission stratégie immobilière (SEP2B), en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous directrice de la stratégie et de l'expertise, de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'Etat, et Mme Lisa LALANNE, collaboratrice au sein de ce même bureau, lors de sa séance du 18 octobre 2018 ;

Sur le bilan du SPSI 2014-2018

Considérant que dans son avis du 10 décembre 2014 le CIE avait formulé plusieurs observations ;

Qu'il constatait que les objectifs prévus pour 2014 étaient globalement atteints en réduisant le nombre de sites ;

Qu'il avait pris acte de l'engagement des ministères d'atteindre la norme des 12 m² SUN par poste de travail en 2018, ce ministère ayant un devoir d'exemplarité ;

Qu'alors que les contraintes physiques pèsent pour remplir les performances immobilières, le Conseil avait suggéré d'expérimenter de nouveaux dispositifs de travail permettant de réduire les surfaces de bureaux en recourant à de nouveaux aménagements comme le télétravail ou le partage des bureaux non affectés ;

Considérant qu'en 2018, le parc immobilier des ministères économiques et financiers occupe vingt-trois bâtiments étendus sur 377 416 m² SUB, ce qui représente une diminution de 19 656 m² SUB et un bâtiment de moins par rapport à 2014 ;

Que la part de la surface domaniale est de 89% (335 333 m² sur un total de 377 416 m² SUB) en progression de 3% par rapport à 2014 (86 %) ; que les surfaces hors Paris s'élèvent à 45 % contre 47 % fin 2013 ;

Que la part de la surface des baux externes est passée de 55 481 m² à 42 083 m², les baux des bâtiments Malakoff 2 et Valmy-Montreuil ayant été résiliés ;

Que le nombre d'ETP et de postes de travail indiqué par le Secrétariat Général des ministères économiques et financiers a augmenté entre 2014 et 2018, passant respectivement de 15 184 à 15 978 et de 15 423 à 16 229, soit environ +5,2% ;

Que les emprises ont été densifiées, caractérisées par la diminution de 8,15% du ratio SUN par poste de travail, qui passe de 13,5 m² à 12,4 m² en moyenne ;

Que le coût global annuel d'occupation est passé de 203,3 M€ en 2014 à 178,7 M€ en 2018, totalisant une diminution de 24,5 M€ ;

Que le relogement de l'INSEE, par libération de l'immeuble domanial Malakoff 1 et abandon du bail du site locatif Malakoff 2, a été réalisé dans des locaux domaniaux à Montrouge (immeuble White, 23 800 m²) pour 188,5 M€ et une surface complémentaire prise en location au coût annuel de 0,5 M€ pour 1500 m² SUB (immeuble Fairway) ;

Que la renégociation de baux Atrium, Blanqui, Vincennes (IGPDE) en 2016 a généré une économie de 6 M€ par an ;

Que les immeubles de l'Hôtel de Seignelay (Paris 7^{ème}) et de Malakoff 1 ont été remis au domaine en 2017 et 2018 ;

Considérant que des travaux de modernisation et sécurisation ont été réalisés sur les bâtiments du parc immobilier à hauteur de 55,28 M€ sur la période ;

Considérant que l'optimisation de la sous-traitance logistique des sites (manutention, hygiène, sécurité...) avec la création de quatre pôles calqués sur les pôles géographiques Grand Bercy, Noisy-le-Grand/Noisiel,

Montreuil/Vincennes et Paris Sud (Montrouge et Ivry) et le passage en prestations multiservices sur les sites, a généré des économies sur les coûts d'exploitation évaluées à 2,1 M€ entre 2014 et 2018 ;

Considérant que des actions telles que l'acquisition d'un immeuble HQE (White), l'abandon de certains sites locatifs, une initiative de préservation de la biodiversité, la mise en place de procédures de tri sélectif, l'élaboration d'un outil de suivi des fluides destiné à la maîtrise de la consommation d'énergie dans les bâtiments, constituent des actions en faveur du développement durable ;

Que l'intégration des ministères économiques et financiers au nouvel accord cadre interministériel de fourniture d'électricité a été mise en œuvre s'agissant du site de Bercy pour la période 2018-2019 ;

Considérant que des actions de modernisation des espaces de travail (rénovation d'espaces, déploiement du wifi et de la visio-conférence) et le développement de l'archivage électronique, ont été réalisées entre 2014 et 2018 ;

Sur les perspectives du SPSI 2019-2023

Considérant que, s'agissant du périmètre, des bâtiments occupés par des services relevant de l'administration centrale et qui, jusqu'à présent, n'ont pas été intégrés dans les SPSI, ni dans les SDIR, doivent s'ajouter au périmètre initial 2014-2018 pour constituer le périmètre 2019-2023 du SPSI des ministères économiques et financiers ;

Qu'il s'agit de 103 bâtiments relevant du secrétariat général, des directions à compétence nationale situés en Ile-de-France ou en région, de directions à réseaux des ministères (DGFIP, DGDDI, DGCCRF, INSEE) ;

Qu'à ce stade de connaissance des bâtiments, 16 peuvent être intégrés dans les projections du SPSI 2019-2023 ; qu'il reste 87 bâtiments à rattacher au périmètre pour lesquels des données doivent être vérifiées avant intégration en cours de SPSI ;

Considérant que les orientations stratégiques pour 2019/2023 portent essentiellement sur trois points :

1. Répondre à l'enjeu d'optimisation des surfaces d'implantations dans la perspective de densification en tenant compte des besoins de regroupement de services ;

Qu'il était prévu au titre du SPSI précédent de libérer l'Atrium en 2018 (6 707 m² SUN pour 485 postes de travail situé à Paris 12^{ème}). Désormais il est prévu le prolongement du bail au-delà de 2022 en attente de l'achèvement du projet Vincent Auriol. Une renégociation du bail a eu lieu, portant le loyer annuel de 8,8 M€ à 5,5 M€ TTC ;

Que parmi les scénarios envisagés pour la réhabilitation du bâtiment Vincent Auriol, l'option d'une déconstruction-reconstruction est la cible privilégiée pour un montant de 135 M€ et la création d'environ 1200 postes de travail, qui permettra de mettre fin aux baux des bâtiments Atrium et de la rue de Richelieu dans le 2^{ème} arrondissement (1,1 M€ TTC pour l'occupation de 1 413 m² d'une surface prise à bail par le Conseil d'Etat) ;

Que ce choix a été motivé par le pastillage effectué par la Ville de Paris de réserver cette parcelle pour du logement ; Qu'en cas de cession une décote majeure serait appliquée au bien ; Qu'en cas de non obtention de droits à construire supplémentaires, la parcelle ne pourrait être accueillir que 600 postes de travail ;

Qu'à Nantes a été réalisée fin juin 2018 une prise à bail pour reloger les agents du bâtiment Tour Bretagne, IGH vieillissant, en raison du risque sanitaire, avant d'intégrer la future cité administrative fin 2022 ; le bâtiment choisi correspond à 3 970 m² SUB pour une durée de 9 ans dont 5 années minimales. En

moyenne sur la période ferme, cela représente un coût annuel de 1,15 M€ aménagements compris, c'est-à-dire un coût équivalent au coût global actuel de la Tour Bretagne.

2. Poursuivre la modernisation des espaces de travail pour tenir compte des nouveaux usages du travail ;

Cette action concerne les futurs aménagements du site Bercy qui fête ses 30 ans en 2019, dans la perspective de transformation de locaux actuellement opaques, de création d'espaces partagés connectés entre directions (à la fois collaboratifs, de détente et espaces de travail pour non-résidents).

3. Améliorer l'exploitation des bâtiments pour une meilleure maîtrise des coûts énergétiques et renouveler la relation avec les usagers des bâtiments ;

Cette action concerne la désignation d'un chef de projet et la mise en œuvre de la feuille de route « transition énergétique ». Spécifiquement, sera poursuivie la sécurisation électrique de Bercy (mise aux normes du SSI, modernisation des réseaux informatiques, audit technique des ascenseurs). Les actions mises en œuvre concernent aussi la modernisation des outils de gestion bâtiminaire et l'externalisation de fonctions d'ingénierie et maintenance, sans omettre le développement de fonctions de services intégrés (services de conciergerie).

Les représentants de l'administration centrale des ministères économiques et financiers et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 18 octobre et du 20 décembre 2018, formule les observations et recommandations suivantes :

1. Le Conseil salue la qualité de l'information et le bilan détaillé du SPSI ainsi que l'énoncé d'objectifs précis avec une gouvernance dédiée pour le SPSI 2019-2023.

Le Conseil constate que le SPSI 2014-2018 a été globalement réalisé en termes de réduction des espaces locatifs, de regroupement fonctionnel des services géographiquement dispersés, de l'amélioration de la norme d'occupation et de réduction des coûts d'occupation.

Il relève l'amélioration en qualité et quantité des éléments de diagnostic du parc immobilier d'administration centrale des ministères économiques et financiers produits s'agissant des données RH, budgétaires, techniques, règlementaires et fonctionnelles des biens ;

2. Le Conseil observe que le SPSI 2014-2018 est marqué par une densification des emprises : le ratio SUN par poste de travail passe de 13,5 à 12,4 m² ; celui-ci n'atteint pas la cible et l'objectif des 12 m² malgré l'engagement pris en 2014 d'atteindre cette norme. Pour la période 2019-2023, le Conseil prend acte de l'objectif des ministères économiques et financiers d'atteindre la norme de 12 m² SUN par poste de travail en 2023, lors d'opérations de déménagement qui permettent de densifier certains espaces.
3. Le Conseil reconnaît la pertinence des expérimentations d'aménagements innovants entreprises par les ministères, qui doivent permettre de densifier davantage les postes de travail répondant ainsi à l'une de ses recommandations. Il invite à leur développement sur toute la durée du SPSI.
4. Le Conseil identifie un point de vigilance sur l'évolution des données du diagnostic concernant 87 bâtiments, dont le rattachement au SPSI semble intervenir par défaut, dans le louable souci de supprimer les angles morts. L'adjonction de ce périmètre concerne des bâtiments abritant les activités du réseau d'action sociale, du réseau d'antennes techniques immobilières, ainsi que des services de directions à réseaux qui n'ont pas été comptabilisés jusqu'à présent en centrale ni en région dans le cadre des SDIR.

Le Conseil s'étonne de cette position. Le Conseil propose que des échanges aient lieu entre la Direction de l'immobilier de l'Etat et les échelons régionaux afin d'apprécier l'opportunité d'intégrer les bâtiments au SPSI d'administration centrale ou au SDIR concerné.

5. Le Conseil recommande que pour les nouvelles implantations, le nombre de postes de travail n'excède pas le nombre des effectifs réellement hébergés.

Le Conseil remarque que le nombre de postes de travail recensé en 2018 est supérieur de 5% (794 agents) à celui de 2014. Il observe que les ministères envisagent la possibilité de réduire le nombre de postes de travail de 457 agents sur la période 2019-2023.

Il observe que le projet des ministères prend en compte les effectifs sur le périmètre central mais s'interroge sur les effectifs du périmètre en cours d'adjonctions dans le cadre de sites spécifiques tels que des écoles professionnelles, des services informatiques.

6. Le Conseil prend acte du relogement de l'INSEE réalisé dans des locaux domaniaux à Montrouge (immeuble White) pour 188,5 M€ et locatif (immeuble Fairway) ; l'immeuble White était au départ pris à bail avec option d'achat et cette dernière a été levée très rapidement après la signature du bail. Le CIE s'interroge sur l'opportunité d'une location supplémentaire (immeuble Fairway) pour des salles de formation et un service médical après l'achat de l'immeuble White, dont la modularité et la modernité sembleraient précisément pouvoir permettre l'intégration d'espaces différents de simples bureaux.

Le Conseil recommande que la location de six ans s'achève le plus rapidement possible et de toute manière à échéance des six années, conformément au travail de réduction des espaces entrepris par les ministères.

7. Le devenir du site Vincent Auriol semble s'orienter vers son maintien avec une déconstruction-reconstruction pour un montant de 135 M€ pour y accueillir environ 1 200 postes de travail après une durée de travaux de cinq années. Le CIE appelle à la vigilance s'agissant des abandons de location Atrium et Richelieu associés à cette opération. Une nouvelle fois, le Conseil relève que la stratégie immobilière de l'État est dépendante de la décision d'une collectivité territoriale. Le choix de conserver Vincent Auriol semble bien résulter de la décote qui serait appliquée à ce bien en cas de cession.

Le Conseil sera donc très attentif aux résultats de la discussion menée par le préfet de région avec la Ville de Paris sur l'obtention de droits à construire supplémentaires. S'ils n'étaient pas obtenus, le projet devrait être revu pour accueillir au final 600 postes de travail au lieu des 1 200 postes de travail prévus. Le Conseil souhaite être informé du projet qui sera finalement retenu.

8. Le Conseil a pris note des initiatives pour la connaissance des dépenses, les actions en faveur de la transition environnementale. Il propose qu'un suivi spécifique soit réalisé sur l'opération de déconstruction-reconstruction de l'immeuble Vincent Auriol.
9. Le Conseil invite les MEF à dresser un bilan coût/avantage de l'externalisation des fonctions d'ingénierie et de maintenance pour le locataire et l'Etat propriétaire.
10. Le Conseil souhaite être informé de l'état d'avancement annuel du SPSI, plus particulièrement sur l'extension du périmètre et de ses conséquences sur le SPSI.
11. Le Conseil relève que la présentation du SPSI fait bien apparaître la vision de l'occupant mais ne développe pas beaucoup la stratégie de l'État propriétaire. Le Conseil regrette que la DIE, qui représente l'État propriétaire, ne soit pas davantage porteuse d'une stratégie patrimoniale globale dans laquelle devrait s'insérer, sous son contrôle, la stratégie des ministères occupants.

En conclusion, le SPSI 2018-2023 des ministères économiques et financiers est un document de bonne qualité ; il présente un bilan détaillé et des objectifs précis avec une gouvernance dédiée. Les deux parties sont bien documentées.

Le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis favorable sur ce projet de SPSI.

Avis n°2018-12 de suite sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)

Huit ans après que le service en charge des domaines a formulé des réserves quant à la stratégie d'implantation de l'agence à l'ANAH en raison de sa non-conformité aux orientations de la politique immobilière de l'État et à la localisation de l'Agence dans un des quartiers centraux des plus onéreux de Paris, quatre ans après que le Conseil de l'immobilier de l'État a demandé au ministère de tutelle, sur les mêmes fondements, d'intégrer l'agence lors du relogement de ses propres services, le siège de l'ANAH occupe toujours les mêmes locaux domaniaux 8 avenue de l'Opéra à Paris (1^{er}). La justification de cette situation (le statut juridique de cette occupation) n'est pas documentée. Le Conseil demande donc que le titre de propriété concernant ce bien fasse l'objet d'une analyse juridique précise afin d'apprécier les conditions de valorisation possibles. Par ailleurs, cette situation est rendue possible par l'absence de loyer payé par l'ANAH à l'État. Le Conseil demande une fois encore que les opérateurs paient un loyer à l'État, faisant ainsi apparaître le coût réel de leur gestion immobilière.

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

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

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

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

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

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

Vu 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 ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-29 du 9 juillet 2014 relatif au schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

Vu le dossier transmis par l'ANAH préalablement à son audition par le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Après avoir entendu Mme Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat, accompagnée de M. Grégoire FRÈREJACQUES, directeur général adjoint et de M. Alain AUDOUZE, responsable des moyens généraux, en présence de M. Michel VERMEULEN, de Mme Pascale MICHOLET, de la délégation à l'action foncière immobilière du ministère de la transition énergétique et solidaire, ainsi que de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 29 mars 2018 ;

Considérant que l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est un établissement public administratif (EPA) placé sous la tutelle conjointe des ministres de la Cohésion des Territoires et de l'action et des comptes publics ;

Considérant que pour exercer ses missions l'agence s'appuie sur un siège implanté à Paris (8 avenue de l'Opéra) et un réseau local de proximité hébergés par d'autres structures ;

Considérant que le siège est donc le seul bien immobilier occupé par l'agence depuis 2010 ; que depuis 2016, une convention d'utilisation des locaux confère à l'agence le soin d'en assurer l'entretien du locataire et celui du propriétaire ;

Que les performances immobilières du site sont conformes aux normes de la politique immobilière de l'État pour ce qui concerne le ratio SUN par poste de travail ;

Que les performances techniques et environnementales sont en revanche inconnues ;

Considérant toutefois que le Conseil engageait dans son dernier avis l'opérateur à rechercher une solution pérenne plus économique et en tout état de cause, hors de Paris, conformément à la réserve formulée par le service en charge des domaines ⁶⁵ ;

Considérant que le Conseil entendait la suggestion du secrétariat général des MEDDE et MLETR d'accueillir l'opérateur dans le cadre du projet de relogement de ses propres services ;

Que le Conseil y consentait sous la réserve que l'opération conduite à la mutualisation de services support se traduisant par des économies de fonctionnement substantielles ;

Considérant que le Conseil ne concevait pas que ni l'opérateur qui s'est fait accompagner d'un cabinet spécialisé, ni le service France Domaine, ni le RPIE d'Ile-de-France, n'ait été en mesure d'identifier sur une période aussi longue, une implantation de 2 000 m² répondant aux besoins de l'agence et aux critères de la politique immobilière de l'État ;

Considérant qu'à ce jour et malgré les réserves du service chargé du domaine et les demandes du CIE, l'agence conserve le bénéfice de l'immeuble parisien et cela à titre gratuit ;

⁶⁵ Le service France Domaine formulait dans un avis du 28 septembre 2010, une réserve quant à l'écart tout à fait majeur du schéma « au regard des orientations de la politique immobilière de l'État : la politique de localisation tant des administrations que des opérateurs doit éviter de se situer dans les quartiers centraux les plus onéreux »

Considérant que l'affectation de l'ensemble du bien n'a pu être établie devant le Conseil ;

Considérant que la mise en location du rez-de-chaussée et potentiellement d'une partie du sous-sol est envisagée pour une activité commerciale, sans que la démonstration soit faite que l'affectation du bien le permette ;

Considérant que les études juridiques évoquées par la Direction de l'immobilier de l'État et le ministère de tutelle lors de l'audition précisant qu'une reconfiguration de l'immeuble en logements s'avérerait nécessaire en cas de cession n'ont pu être produites devant les membres du Conseil ;

Les représentants du ministère chargé de l'ANAH, du ministère de la transition énergétique et solidaire et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 29 mars et 12 juillet 2018, formule les recommandations suivantes :

Sur la situation actuelle et les besoins futurs,

1. Le Conseil mesure et salue le travail effectué par l'ANAH depuis le début des années 2000 pour regrouper ses services parisiens, restructurer son réseau régional et se concentrer sur une implantation unique. La transformation effectuée démontre que la rationalisation de l'immobilier est pleinement compatible avec le respect des missions de l'établissement.
2. Le Conseil entend que le siège situé à Paris, seule implantation dont bénéficie l'ANAH est conforme aux performances immobilières définies dans le cadre de la PIE, y compris en ce qui concerne le ratio en m² SUN par poste de travail. Il s'interroge toutefois sur les performances environnementales d'un tel bien, alors que l'État et ses opérateurs doivent être exemplaires en ce domaine.

Il s'interroge également sur la nécessité qu'il y a pour l'agence à se maintenir à cette adresse, pour le bon déroulement de ses missions. Cette question se pose pour chacun des opérateurs que le Conseil entend, l'agence n'y fait pas exception.

3. Le Conseil remarque que malgré sa demande et la réserve formulée par le service en charge du domaine, l'agence n'a pas quitté le 8, avenue de l'Opéra, bien domanial mis à disposition gratuitement.

Sur ce point précis, il rappelle que la mise à disposition gratuite de biens domaniaux n'est plus concevable ; que seule la création d'un juste loyer permettra de responsabiliser l'occupant et d'établir des coûts immobiliers réalistes qui puissent être pris en compte dans l'appréciation des situations.

4. Le Conseil constate que les besoins en nombre de postes de travail sont constants jusqu'au dernier trimestre 2019, une assistance à maîtrise d'ouvrage et une équipe de développeurs ayant rejoint l'agence dans ses locaux, dans le cadre de l'évolution des formalités et de l'instruction des demandes de subvention. La décroissance prévisible à échéance du projet informatique en cours et le taux d'attrition des effectifs, doivent être précisés dans une vision à moyen et long termes, avec l'assistance du ministère de tutelle.

Sur la qualification du bien, son affectation et les possibilités de valorisation du siège,

5. Le Conseil entend qu'en 2015, le maintien de l'ANAH dans l'immeuble de l'avenue de l'Opéra a été acté par la tutelle de l'opérateur en raison, d'une part des investissements réalisés par celui-ci au cours des

dernières années et, d'autre part, en raison du risque de décote qui pourrait être opéré en cas de cession du bien.

La DIE précise au Conseil que des pistes de valorisation ont été explorées en 2016 à travers deux études (l'une de la DAFI, l'autre de la DIE). Le Conseil n'en ayant pas connaissance, malgré ses demandes écrites, il attend que ces études soient produites dans les meilleurs délais.

6. En l'absence des études mentionnées ci-dessus, en l'absence d'information concernant l'affectation primitive et l'affectation actuelle des locaux, au sens du code de la construction et de l'habitation, le Conseil considère infondée la position selon laquelle le départ de l'agence et la valorisation du bien, hors cession, sont impossibles.
7. Le Conseil s'interroge par ailleurs sur l'avis de valeur qui lui a été remis, concernant le projet de mise en location du rez-de-chaussée. Le Conseil souhaite s'assurer que l'affectation des locaux le permet dans la mesure où la question de l'affectation des locaux de l'ensemble du bien ne semble pas avoir été traitée (cf. supra).
8. Si une mise en location de rez-de-chaussée s'avérait possible, le Conseil demande qu'il lui soit précisé qui serait le bailleur et donc le bénéficiaire : l'État, propriétaire du bien, ou l'opérateur –bénéficiaire à titre gratuit du dit bien.

En conclusion, le Conseil regrette qu'une décision de maintien sur place ait été prononcée en 2015 alors qu'aucun élément d'analyse juridique n'a pu être produit afin de justifier cette position et que l'analyse économique ne peut être effectuée compte tenu de l'absence de loyer acquitté par l'opérateur.

Il demande que le titre de propriété concernant le 8 avenue de l'Opéra fasse l'objet d'une analyse juridique précise afin d'apprécier les conditions de valorisation possibles.

Il entendra la DIE et la DAFI sur le sujet au cours du second semestre 2018.

Avis n°2018-09 de suite sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Les services de l'ANRU sont implantés dans un immeuble en location du 6ème arrondissement de Paris dont le coût croissant ne permettra bientôt plus de respecter les plafonds autorisés pour les services et opérateurs de l'État. Le Conseil de l'immobilier de l'État invite l'ANRU à engager dès à présent un projet ayant pour but d'installer ses services à partir d'avril 2021 et au plus tard en avril 2022, dans de nouveaux locaux adaptés à ses besoins futurs et conformes aux critères de la politique immobilière de l'État.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu l'avis n°2012-07 du Conseil de l'immobilier de l'État sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), en date du 5 juin 2012 ;

Vu le dossier de présentation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour la période 2018-2022, en date du 30 avril 2018 ;

Après avoir entendu Mme Sarah LACOCHE, directrice générale adjointe de l'ANRU, accompagnée de Mme Caroline BOLLINI, directrice de l'administration, des finances et des systèmes d'information, en présence de M. Colin THOMAS, adjoint au chef du bureau logements ville et territoires à la direction du budget, de M. Michel VERMEULEN délégué adjoint à l'action foncière et immobilière accompagné de Mme Pascale MICHOLET, de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État accompagné de M. Jildaz ÉCOLAN, chef du bureau de la doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 26 avril 2018 ;

Considérant que le siège de l'ANRU est situé dans le 6^{ème} arrondissement de Paris; au 69 bis, rue de Vaugirard,

Que l'agence est locataire de 2 450 m² SUB (1 581 m² SUN) et de 20 places de stationnement dans le cadre d'un bail commercial unique qui a pris effet au 14 avril 2013 et dont la durée initiale a été prolongée de trois ans par avenant du 15 avril 2013 ;

Que le contrat de location prévoit la possibilité d'une sortie possible du preneur au 14 avril 2021 avec indemnité de trois mois de loyer et au 14 avril 2022, avec un préavis de douze mois ;

Que le montant du loyer annuel est de 1 M€ minoré d'une remise commerciale allant décroissant ; représentant actuellement 26% du loyer, la réduction serait de 17% entre 2018 et 2020 puis de 9% du loyer pour les deux années suivantes et nulle à partir du 14 avril 2022 ;

Que les charges de fonctionnement s'élevaient en 2017 à 198 221 €, dont 151 131 € de charges locatives, 28 822 € de dépenses d'électricité et 18 268 € de coûts d'entretien et de maintenance du bâtiment et des équipements ;

Considérant que l'ANRU déclare disposer pour l'année 2018, d'un effectif total de 146,5 ETPT (équivalent temps plein travaillé) répartis comme suit :

- Effectifs sous plafond : 96 ETPT ;
- Effectifs hors plafond : 19,5 ETPT
- Effectifs mis à disposition : 9 ETPT
- Intérimaires, stagiaires, prestataires, contrôle budgétaire : 22 ETPT (29 personnes)

Que les 14 agents affectés au programme Urbact sont hébergés dans les locaux du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sis, 20, avenue de Ségur, Paris 7^{ème} ;

Que les autres services (132,5 ETPT) sont installés au siège de l'ANRU où ils disposent de 137 postes de travail ; qu'il en ressort une performance d'occupation de 17,88 m² SUB / Pdt et de 11,54 m² SUN / Pdt ;

Considérant que l'ANRU estime que les locaux de la rue Vaugirard sont adaptés à son activité qui repose principalement sur l'animation de partenariats ;

Que l'ANRU y dispose notamment d'un accueil performant et d'une salle de réunion de grande capacité pour organiser des réunions de validation des projets et pour la gouvernance de l'agence ;

Que l'implantation parisienne et centrale favorise notamment la proximité avec Action Logement, principal financeur, et les autorités de tutelle ;

Considérant que l'ANRU, au regard de ses objectifs stratégiques sur la période 2018-2022, des données d'activité projetées sur cette période et de l'analyse physique et financière de l'implantation actuelle, souhaite pour la période 2018-2022 poursuivre une stratégie immobilière consistant à maintenir l'ensemble des équipes de l'agence (hors Urbact) dans les locaux du 69 bis, rue de Vaugirard ;

Que l'agence envisage d'adapter la configuration des locaux en fonction de l'évolution de son activité sur la période 2020-2025, avec la possibilité de restitution anticipée de certains étages telle que prévue dans l'avenant de 2013, soit au 14 avril 2022, soit à échéance du bail, le 14 avril 2025 ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État rappelle que l'accord donné par France Domaine sur la prolongation du bail de l'ANRU en 2013 était subordonnée à l'engagement d'un projet de départ des locaux actuels en 2021 ;

Considérant que la délégation à l'action foncière et immobilière estime que les évolutions des effectifs des différents services installés dans la tour Séquoia et la Grande Arche de la Défense permettent d'envisager d'y accueillir l'ANRU dans des délais compatibles avec son calendrier contractuel ; que la contrepartie financière de la mise à disposition de locaux dans ces immeubles demeure toutefois à préciser ;

Les représentants de l'ANRU, de la délégation à l'action foncière et immobilière, de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 26 avril 2018 et du 14 juin 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil constate le travail conjoint de l'ANRU et de France Domaine ayant abouti à la signature en 2013 d'un nouveau contrat de location des locaux de la rue Vaugirard et à une densification du site permettant de respecter les normes plafond de 400 € / m² SUB et de 12 m² SUN /Pdt.
2. Le Conseil relève que le loyer des locaux de la rue Vaugirard augmente de 9% tous les deux ans et qu'à compter d'avril 2022, celui-ci sera supérieur de plus de 10% au plafond de loyer de 400 € fixé pour Paris.

Dans ces conditions, le maintien de l'opérateur dans cette location ne peut être envisagé au-delà de cette date.

3. Le Conseil prend acte que les incertitudes liées à la poursuite de l'activité de l'opérateur sont levées et que l'agence est désormais en mesure de définir une stratégie immobilière conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

Il invite donc l'ANRU à reconsidérer le choix de sa localisation et à rechercher une solution locative moins onéreuse ou une localisation dans un immeuble domanial libéré.

Il note au demeurant une forme de contradiction entre la localisation actuelle et l'objet même de l'ANRU ;

Il observe qu'une localisation dans un immeuble domanial multi-occupants offre de multiples avantages pour une structure telle que l'ANRU (qualité des services supports mutualisés, proximité des partenaires, facilité de gestion de besoins immobiliers fluctuants, etc.).

-
4. Le Conseil note que l'opérateur doit signifier son congé à son bailleur un an avant son départ, soit :
- en avril 2020 pour un départ en avril 2021 ;
 - en avril 2021 pour un départ en avril 2022 ;

Il observe que si l'opérateur dispose du temps nécessaire à l'identification d'une solution immobilière répondant à ses besoins, il convient d'initier rapidement la démarche pour saisir l'une de ces deux opportunités.

5. Le Conseil recommande à l'opérateur d'engager rapidement une réflexion de fond sur les déterminants immobiliers de son activité future probable.⁶⁶

Il souligne que ce travail est un préalable à la définition d'une cible immobilière susceptible d'éviter l'écueil de solutions inadaptées aux enjeux futurs parce qu'issues de la simple reconduction de modèles actuels.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État recommande au ministre de demander à l'ANRU de lancer dès à présent un projet ayant pour but d'installer les services de l'opérateur dans de nouveaux locaux adaptés à ses besoins futurs, conformes aux critères de la politique immobilière de l'État et intégrant les évolutions actuelles d'organisation des modes de travail, à partir d'avril 2021 et au plus tard en avril 2022.

⁶⁶ L'ANRU est invitée à consulter les fiches produites par le Conseil de l'immobilier de l'État sur le thème «Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? » et qui sont publiées sur son site internet : <https://www.economie.gouv.fr/cie/travaux-thematiques-conseil-immobilier-letat>

Avis n°2018-13 de suite sur la stratégie immobilière de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar)

Près de deux ans après sa précédente audition et plus de sept ans après sa création par fusion de deux opérateurs, l'Ifsttar fait preuve d'une bonne connaissance physique et technique du patrimoine vaste et varié qu'il occupe. En revanche, l'institut peine à élaborer une vision stratégique globale de ce que devrait être un immobilier performant et utile au bon déroulement de ses missions.

Des tentatives de valorisation du foncier, vivement attendue par le Conseil, s'ébauchent mais ne se concrétisent pas encore. De ce point de vue, l'inscription de deux sites à enjeux dans le cadre des SDIR pourrait être de nature à faire émerger de nouvelles possibilités. Le projet de SPSI 2018-2020 doit être considérablement amélioré sur l'aspect stratégique. Le CIE invite la tutelle, la DIE et l'opérateur à travailler en ce sens.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2016-20](#) du 12 octobre 2016 relatif à la stratégie immobilière de l'Ifsttar ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 31 mai 2018, Mme Hélène JACQUOT-GUIMBAL, directrice générale de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), accompagnée de Mme Anne-Marie LE GUERN, directrice générale adjointe, et de M. Philippe AVRIL, secrétaire général délégué du site de Marne-la-Vallée, en présence de Mme Claire SALLENAVE, sous-directrice de l'animation scientifique et technique (CGDD/DRI), et de MM. Nicolas BUSSEREAU et Serge MARTINS de la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) du ministère de la transition écologique et solidaire et en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Jildaz ÉCOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État ;

Considérant que, l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar)⁶⁷ est un établissement public à caractère scientifique et technologique créé au 1^{er} janvier 2011 par fusion de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) et du Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) ;

Considérant que, dans son avis n°2016-20, le Conseil constatait que l'établissement disposait d'un bon inventaire du patrimoine occupé, ce patrimoine étant diversifié et composé de bureaux et espaces administratifs, de documentation ou de restauration, de locaux spécifiques liés à l'activité dont des laboratoires et équipements scientifiques rares ;

Que l'établissement devait néanmoins veiller à l'actualisation des données d'inventaire et à la collecte des données techniques relatives à l'état du bâti (qualités intrinsèques) et aux coûts immobiliers (consommations énergétiques, entretien, etc.) ;

Que le volet de stratégie immobilière restait à élaborer, sous la forme d'un schéma pluriannuel ;

Que la stratégie immobilière devait être corrélée aux besoins en nombre de postes de travail, tenant compte de l'évolution des plafonds d'emplois et de la trajectoire budgétaire connue ou prévisible, alors que le parc était manifestement surdimensionné ;

Qu'il insistait pour que la problématique du foncier et de sa valorisation, dont les larges possibilités comme à Nantes ne sont pas exploitées, soit pleinement intégrée aux réflexions relatives à l'élaboration du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) ;

Que la stratégie immobilière devait s'inscrire dans le cadre de la démarche des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) notamment pour intégrer la problématique du foncier. Cette démarche était amorcée concernant deux sites complexes occupés par l'Ifsttar (Nantes-Bouguenais et Bron) ;

Que le ministère de la transition énergétique et solidaire était invité à conduire une réflexion particulière afin d'établir une stratégie pour les sites caractérisés par le regroupement de plusieurs opérateurs sous sa tutelle, en accord avec les opérateurs ;

⁶⁷ Établissement public à caractère scientifique et technologique créé par le décret n°2010-1702, à compter du 1^{er} janvier 2011, placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Que le Conseil demandait que les différents acteurs s'attachent à résoudre les difficultés liées à l'exploitation du bâtiment Bienvenue à Marne-la-Vallée ;

Que le Conseil recommandait en conclusion de son avis que l'Ifsttar, sa tutelle et la direction de l'immobilier de l'État élaborent une stratégie permettant de regrouper plusieurs opérateurs sur les sites et engageant des actions de valorisation du foncier disponible ;

Considérant que l'établissement dispose d'un budget de 104,49 M€ (chiffres 2016), dont 83,51 M€ de subvention ;

Que la stabilisation de la situation financière de l'établissement est une préoccupation constante. Celle-ci est en bonne voie. L'établissement dégage actuellement une capacité d'autofinancement de 0,3 à 0,5 M€ par an, lui laissant entrevoir la possibilité de faire réaliser des études et diagnostics sur les bâtiments occupés ;

Que le montant global des dépenses de fonctionnement lié à l'immobilier est d'environ 5,8 M€ (dont contrats de nettoyage et travaux d'entretien) ;

Que l'ensemble des sites représente près de 65 000m² SUB pour trente-cinq bâtiments. 77% de la superficie est à usage technique et 75% de la superficie est domaniale ;

Que l'établissement a connu une perte d'effectif de l'ordre de 15% sur 5 ans, à périmètre immobilier quasi constant ;

Considérant que chaque site principal est doté d'un pôle de moyens généraux dont la taille varie de un à quatorze agents. Ces pôles assurent la maintenance des bâtiments et des véhicules, la reprographie, l'accueil... ;

Que l'immobilier mobilise spécifiquement dix ETP, à compétences « généralistes », l'ensemble étant piloté par le secrétariat général de l'établissement ;

Qu'à défaut de budget suffisant, les études qui auraient été nécessaires préalablement au développement de projets ambitieux n'ont pas été réalisées ;

Sur le bilan du SPSI 2013-2017,

Considérant que l'élaboration d'une stratégie d'établissement a constitué un enjeu majeur et une priorité depuis la fusion des deux établissements ayant donné naissance à l'Ifsttar ; que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2013-2018 n'a été réalisé que de façon superficielle par l'élaboration et la mise à jour d'un inventaire (bien documenté au demeurant) ; qu'une vision stratégique de l'immobilier aux services de missions de l'établissement restait à construire en tenant compte des spécificités du bâti occupé et des emprises foncières, les enjeux de valorisation du foncier étant particulièrement importants sur deux sites au moins (Bron et Nantes-Bouguenais) ;

Considérant que depuis la fin 2016, l'établissement s'est approprié les nouveaux outils mis à disposition par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), qu'il a poursuivi la fiabilisation de son inventaire et versé dans le référentiel technique (RT) l'ensemble des données de connaissance du parc (données techniques et de consommations) pour servir de base à l'élaboration du nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière ;

Que ces travaux ont été conduits dans le cadre d'un suivi renforcé exercé par la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI)⁶⁸. L'Ifsttar bénéficie également du suivi renforcé de la DIE ;

Considérant que l'Ifsttar a rencontré quelques difficultés à identifier la valeur des biens immobiliers qu'il occupe, puisqu'il ne disposait pas des documents en attestant. Ces données et les documents afférents sont en cours de collecte auprès des directions départementales des finances publiques ;

Considérant que le Conseil avait lors de l'audition précédente porté une attention particulière aux sites de Nantes-Bouguenais, de Bron-Lyon et au bâtiment Bienvenüe (Marne-la-Vallée)⁶⁹ ; que les éléments marquants concernant ces trois sites sont les suivants :

En ce qui concerne le site de Nantes-Bouguenais,

Considérant que l'Ifsttar bénéficie d'une convention d'utilisation de cet ensemble immobilier mis à disposition par l'État propriétaire pour une durée de dix-huit ans à compter du 1^{er} janvier 2016. Cet ensemble immobilier d'une superficie totale de 150 hectares est composé de vingt-et-un bâtiments ;

Qu'en application de la convention, l'utilisateur supporte l'ensemble des dépenses d'entretien courant et de petites réparations ; la réalisation des dépenses de grosses réparations à la charge du propriétaire est également confiée à l'utilisateur qui les effectue avec les dotations inscrites à son budget ;

Que la convention ne fixe pas de loyer, l'opérateur bénéficie donc d'une mise à disposition à titre gratuit ;

Que la convention établit à 19,34m² SUN par poste de travail le ratio d'occupation du bâtiment Viarme (soit 26,6m² SUN rapporté aux effectifs physiques présents en début de convention), seul bâtiment considéré comme un immeuble de bureau⁷⁰, et fixe à 2033 (fin de la convention), l'atteinte de la cible de 12m² SUN par poste de travail ;

Que la convention⁷¹ ne comporte pas d'annexe visant à déterminer les droits et obligations du bailleur et du preneur en matière d'amélioration de la performance environnementale et d'atteinte des objectifs fixés dans le cadre des lois dites du Grenelle de l'environnement ;

Considérant que le site offre de larges possibilités de valorisation foncière ; qu'il est désormais intégré dans les travaux conduits en niveau régional, à travers le schéma directeur immobilier régional (SDIR), conformément à la demande du CIE ;

Que, simultanément, sur le site de Nantes-Bouguenais, différentes pistes de valorisation du foncier sont évoquées :

- l'Ifsttar privilégie le maintien des possibilités d'accueil des activités liées aux énergies marines renouvelables, en lien avec les activités de l'IUT Jules Vernes ;
- le ministère de la Justice porte le projet d'implantation d'une maison d'arrêt. L'étude de préfaisabilité n'a pas été communiquée au Conseil ;

⁶⁸ Opérateur chargé de la valorisation des actifs immobiliers du pôle ministériel, du pilotage de sa stratégie immobilière, de l'expertise de toutes ses opérations immobilières importantes, de la maîtrise d'ouvrage de ses projets immobiliers majeurs, et de la mise en œuvre de la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement.

⁶⁹ L'établissement bénéficie également d'implantations de moindres enjeux à Versailles (78), Lille-Villeneuve d'Ascq (59), Grenoble (38), Guerville (78), Salon de Provence (13).

⁷⁰ Le bâtiment Viarme est le seul dont le ratio SUN/SUB (> ou = à 51%) permet de le qualifier d'immeuble de bureau.

⁷¹ L'article 9 de la convention prévoit la possibilité d'une annexe traitant le sujet environnemental.

-
- la DAFI conduit pour sa part une réflexion sur la possibilité de développer un programme de logements ;

Considérant que l'établissement évoque également des réflexions en cours concernant l'implantation pour un petit ensemble de bureaux par une entreprise proche de ses activités, l'accueil temporaire de start-up, l'accueil de locaux dédiés à un constructeur aéronautique ou encore des installations techniques d'une entreprise de travaux publics ;

Considérant que le principe d'une recherche de valorisation foncière est acté par l'établissement et son ministère de tutelle (DAFI) mais qu'aucune des pistes de réflexion n'est documentée ; qu'aucun élément ne permet d'apprécier individuellement les projets ; qu'aucune étude globale ne permet de les comparer en termes économiques et fonctionnels ;

En ce qui concerne le site de Bron,

Considérant que ce site appelé « cité des mobilités » est une implantation historique d'opérateurs du ministère de l'Équipement. Le CEREMA⁷² assure l'exploitation du site. Les laboratoires dépendant de l'Ifsttar occupent des locaux lui appartenant. L'établissement rembourse au CEREMA sa part des charges communes ;

Que ce site, peu dense, est constitué d'un bâtiment principal et de plus petites structures bâties au gré des besoins sans réelle vision en termes d'aménagement. A ce titre de nombreuses actions devraient être engagées ;

Que l'Ifsttar et le CEREMA, sous l'égide de leur ministère de tutelle, opèrent déjà des rapprochements et des hébergements selon les besoins de l'un ou de l'autre ;

Que l'avenir de ce site, dont la pérennité n'est pas remise en cause, fait l'objet de discussions depuis 5 ans sous l'égide du préfet de Région notamment afin de déterminer les modalités de valorisation des superficies qui pourraient être libérées. La Direction départementale des territoires (DDT) a également contribué à ces réflexions par la réalisation d'une étude sur l'avenir de la cité des mobilités (2016) ;

Que ce site est dorénavant entré dans le périmètre du schéma directeur immobilier de la Région Auvergne Rhône-Alpes. Sa situation sera donc appréciée dans le cadre du SDIR ;

En ce qui concerne le site de Marne-la-Vallée et l'immeuble Bienvenüe,

Considérant que le siège de l'Ifsttar et nombre de ses laboratoires sont implantés dans la Cité Descartes à Marne la Vallée : dans le bâtiment Bienvenüe, dans le bâtiment de l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC) et dans un bien pris à bail dans l'immeuble Kepler ;

Que le bâtiment Bienvenüe construit sous maîtrise d'ouvrage du ministère de tutelle se compose de bureaux, de laboratoires et d'un pôle de services d'accueil. Il s'agit d'une mise à disposition à titre gratuit ;

⁷² Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – CEREMA.

Que le bâtiment conçu avec une ambition environnementale exemplaire et livré partiellement en 2012, n'a toujours pas atteint son objectif de performances ;

Considérant que l'Université Paris-Est est également copropriétaire (trois plateaux) ainsi que le centre scientifique et technique du bâtiment ⁷³ ;

Considérant que l'Ifsttar assure l'exploitation du bâtiment Bienvenüe (occupant majoritaire). L'institut s'est substitué au maître d'ouvrage pour réaliser rapidement les travaux de finition des laboratoires ;

Que l'institut dispose d'une convention d'utilisation actant un ratio d'occupation de 13m² et prévoyant à 2023, fin de la convention, l'atteinte du ratio de 12m² SUN par Pdt ;

Que la mise à disposition de tiers, d'espaces situés dans l'immeuble Bienvenüe se fait dans le cadre de convention comme c'est le cas avec l'ENPC et le CEREMA ;

Considérant que les diminutions d'effectifs vont permettre à l'Ifsttar de réintégrer à horizon de l'été 2019, les effectifs hébergés dans les surfaces prises à bail dans le bâtiment Kepler, situé à proximité du bâtiment Bienvenüe. L'échéance du bail est en mars 2020. Le loyer annuel est de 0,252 M€ TTC HC ⁷⁴ ;

En ce qui concerne les autres sites occupés par l'Ifsttar,

Considérant que le site de Grenoble, bien propre inoccupé de longue date, est en cours de cession ;

Considérant que l'établissement est implanté sur le site de Versailles-Satory (domaine public militaire) grâce à une autorisation d'occupation temporaire à échéance 2038 portant sur trois parcelles. En 2017, l'une des trois parcelles a été transférée au conseil départemental. Les deux autres parcelles pourraient être transférées à l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay ⁷⁵ ;

Considérant que le site de Lille (bien propre) accueille, outre l'Ifsttar, l'institut de recherche technologique (IRT) Railénium permettant ainsi de densifier l'occupation du bâtiment. Ce site a vocation à être conservé ;

Considérant que le site de Salon de Provence est considéré comme pérenne, mais que l'atteinte du ratio de 12m² n'est envisageable que si l'établissement accueille dans ses locaux des partenaires extérieurs. Cette possibilité est adossée aux travaux du préfet sur la valorisation du site d'Aix les Milles et aux transferts qui pourraient en découler ;

Sur les perspectives 2018-2022 et le projet de SPSI,

Considérant que l'Ifsttar a élaboré un projet de SPSI 2018-2022 qu'il estime être en concordance avec les activités scientifiques actuelles et futures de l'institut. Ce projet, soumis au conseil d'administration en mars 2018, a été accueilli favorablement ;

Considérant que les objectifs théoriques du prochain SPSI sont ainsi décrits :

- optimiser l'occupation des surfaces et réduire la dépense immobilière,

⁷³ A noter : l'Ifsttar relève que le CSTB n'étant pas un opérateur de l'État, il ne renseigne pas le référentiel technique pour la part du bâtiment Bienvenüe dont il est propriétaire, ne permettant pas d'avoir une vision globale du bien.

⁷⁴ Auquel s'ajoutent les charges locatives : 0,0079 M€ / an.

⁷⁵ Dans cette hypothèse, l'Ifsttar pourrait alors être redevable de loyers au bénéfice de l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay.

- moderniser le parc en accord avec les critères de la transition énergétique,
- céder les emprises inutiles à la réalisation des missions ;

Considérant que l'établissement précise qu'il lui faudra, d'une part, « tendre vers l'objectif de 12m² SUN par poste de travail dans chaque bâtiment principalement consacré à des activités de bureaux » et, d'autre part, « réhabiliter les bâtiments anciens pour les adapter aux nouvelles données énergétiques de consommations optimales » ;

Qu'au cours des cinq prochaines années, l'établissement considère comme « possible de réaliser de vraies avancées sur le plan du ratio des 12m² et d'améliorer le rendement énergétique de certains bâtiments ». En revanche, pour les autres, seul le suivi des coûts de maintenance et d'entretien pourra être réalisé, sans possibilité d'amélioration des performances ;

Que l'atteinte du ratio de 12m² demandera cependant « des actions et des choix forts » ;

Que l'établissement ne fixe pas pour autant de trajectoire pour atteindre cette cible ;

Considérant que l'Ifsttar a procédé à un certain nombre de travaux relevant de l'entretien, voire du gros entretien, et compte sur la période à venir poursuivre dans la mesure de ses moyens cette démarche, y compris sur la base d'études à réaliser notamment afin d'améliorer les performances énergétiques des bâtiments ;

Que l'institut ne fixe pas de trajectoire ou de cible en matière de performance environnementale ;

Considérant que les principales perspectives que pourrait connaître l'établissement sont celles qui émergeraient de l'inscription du site de Nantes-Bouguenais et de Bron dans les schémas directeurs immobiliers des régions d'implantation, mais qu'à ce jour rien n'est formalisé ;

Considérant par ailleurs que l'Ifsttar s'inscrit dans un projet d'envergure porté par le Communauté d'Universités et Établissements (COMUe) Paris-Est. Il est membre dans ce cadre du consortium FUTURE avec six autres établissements⁷⁶. Le consortium regroupe 1200 chercheurs, 34 laboratoires, 17000 étudiants principalement implantés dans la Cité Descartes ;

Que le consortium a vocation à « produire des connaissances et porter des idées novatrices à l'échelle internationale, proposer des outils, des méthodes, des produits et services innovants pour répondre aux enjeux de la ville inclusive et durable »⁷⁷ ;

Que le projet prévoit la fusion des principaux membres du consortium au 1^{er} janvier 2019 ou 2020, laquelle « pourrait avoir un impact important sur la stratégie immobilière de l'Institut et de gouvernance de celle-ci »⁷⁸ ;

Que ce projet pourrait prendre la forme d'une université (EPSCP) se substituant à l'Ifsttar. A ce titre le nouvel établissement pourrait être fondé à demander le transfert de la pleine propriété de terrains et bâtiments

⁷⁶ UPEM, ESIEE Paris, EAVT, EIVP, IGN et ENPC.

⁷⁷ Selon les termes du projet de SPSI 2018-2022 de l'Ifsttar.

⁷⁸ Dixit supra.

(point évoqué concernant deux des trois parcelles du site de Versailles) en application de l'article L719-14 du Code de l'éducation ⁷⁹ ;

Considérant que l'Ifsttar n'a pas précisé :

- si une étude avait été réalisée afin d'en déterminer la faisabilité et les conséquences,
- si le changement de statut s'appliquerait à l'ensemble de l'institut,
- qui serait porteur de la compétence immobilière concernant les biens mis à disposition de l'ensemble de l'université, post-fusion ?

Les représentants de l'Ifsttar, du ministère de tutelle et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 31 mai et du 20 septembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil salue les mesures prises par l'Ifsttar pour stabiliser sa situation financière qui demeure néanmoins une préoccupation.
2. Le Conseil prend acte de l'appropriation des outils de la DIE (RT), de l'accompagnement par la DAFI (tutelle ministérielle) et de la DIE, de la mobilisation des directeurs délégués de site pour optimiser l'occupation des implantations. Il constate la bonne connaissance que l'établissement a du patrimoine dont il dispose.

Il relève également l'inscription des deux sites à enjeux fonciers majeurs dans le cadre des SDIR (Nantes-Bouguenais et Bron). Ces orientations font échos aux recommandations portées par l'avis de n°2016-20 du CIE.

Il entend en outre que de nombreuses actions locales d'optimisation ont été conduites ces dernières années sur les sites accueillant des agents, même s'il ne s'agit là que d'une affirmation peu étayée dans le dossier.

Le Conseil rappelle toutefois que la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 renouvelle à l'égard de chaque opérateur l'obligation d'établir un SPSI dont l'objectif est de définir et de mettre en œuvre une démarche quinquennale visant l'accroissement de la performance globale du parc immobilier occupé dans le cadre des activités de l'opérateur. Il relève qu'à cet égard, plus de deux ans après sa précédente audition, les marges de progrès sont toujours aussi conséquentes dans la formalisation de la stratégie de l'établissement, rendant l'atteinte des objectifs de la PIE quelque peu illusoire.

⁷⁹ Article L719-14 modifié par Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017, selon lequel « L'Etat et l'Etablissement public d'aménagement de Paris-Saclay peuvent transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat ou à l'Etablissement public d'aménagement de Paris-Saclay qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni au versement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou d'honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. »

Il demande donc à l'établissement de préciser concrètement dans le volet stratégique de son SPSI les objectifs qu'il fixe par site en précisant ceux dont la réalisation dépend strictement de sa responsabilité et ceux qui dépendent d'un tiers (comme dans le cas des SDIR).

3. Le Conseil invite l'institut et sa tutelle à consulter dans les meilleurs délais les préfets concernés, et en particulier celui de la Région Pays-de-la-Loire, afin de faire le point sur les projets portés par les différents acteurs (prison, logement, activités...). Il leur conseille en outre de bien prendre la mesure de la part que les collectivités locales ou territoriales peuvent prendre dans l'initiation et la réalisation de ces projets.
4. Le Conseil constate qu'un accompagnement spécifique a été opéré par la DAFI depuis la dernière audition. Il réitère la demande, déjà formulée à diverses reprises, que la DAFI engage une véritable réflexion, fixe des objectifs assortis d'un plan d'action et coordonne la question des regroupements d'opérateurs de son périmètre. L'exemple de Bron, site constitué au fil de l'eau et sans vision d'aménagement global, est très éloigné de l'image que devrait pouvoir renvoyer un opérateur du champ de l'aménagement et de l'environnement.
5. Le Conseil relève la capacité de l'Ifsttar à accueillir des partenaires ou opérateurs, comme à Bron dans des surfaces devenues trop vastes suite à la décroissance des effectifs. Il recommande vivement que cet accueil se fasse dans le cadre d'une convention formalisée, assortie d'un loyer.

Le Conseil constate que la gratuité de la mise à disposition est une règle quasi générale ne permettant pas d'identifier les coûts immobiliers pourtant réels. Il préférerait un loyer juste consenti entre le bailleur et le preneur, plutôt que cette pratique qui n'est propre qu'à conforter ceux qui le souhaitent dans l'idée que l'immobilier est sans coût.

Plus généralement, le Conseil relève l'absence de coût supposé de la fonction immobilière pour l'institut, lequel dispose pourtant d'un patrimoine immobilier vaste. L'identification des coûts est une exigence que l'établissement n'a su que partiellement satisfaire.

6. Le Conseil retient parmi les projets importants pour l'Ifsttar son engagement dans le consortium FUTUR avec la COMUE Paris-Est. Il prend note que ce projet ambitieux en termes de recherche pourrait avoir des conséquences sur la stratégie immobilière de l'institut et sa gouvernance.

Il entend que, dans ce cadre, le site de Bienvenue serait principalement concerné par de nouveaux accueils et de nouveaux partages d'espaces. Il constate aujourd'hui les difficultés en termes de gestion pour l'Ifsttar, ces difficultés étant induites par les faibles performances de ce bâtiment, les contentieux et la division en volume entre différents propriétaires de statuts variés. Il s'interroge sur la capacité de l'établissement à gérer une situation qui se complexifiera par l'arrivée de nouveaux partenaires issus du consortium. Il suggère que l'Ifsttar, dont ce n'est pas le cœur de métier, soit déchargé de l'exploitation du bâtiment au profit d'une structure adéquate. Il demande sur ce dernier point aux tutelles (métier et immobilier) de lui faire part de leurs positions et plus généralement sur la façon dont la question immobilière sera appréhendée dans les travaux préparatoires à la fusion.

En conclusion, le Conseil constate qu'un SPSI ne saurait être validé sans un volet stratégique étayé. Il demande donc à l'Ifsttar, avec l'assistance de ses tutelles de fixer des objectifs stratégiques et de déterminer les conditions de leur réalisation.

Il demande en outre à l'établissement et à sa tutelle d'apporter des éclaircissements sur les modalités de transformation de l'établissement en université et les perspectives d'évolution de la fonction immobilière dans le contexte du projet de fusion de l'établissement.

Avis n°2018-16 de suite sur la stratégie immobilière de l'Agence française pour la biodiversité (AFB)

Après avoir entendu les préfigureurs de l'agence française de la biodiversité fin 2015, le Conseil constate que cette dernière n'a pas su transformer sa prise en compte précoce du sujet immobilier en une stratégie objectivée. Si le Conseil ne méconnaît pas la difficulté de création d'une dynamique commune et d'une stratégie pour le nouvel établissement, en revanche, il déplore que l'immobilier ait été figé par décision ministérielle : les sièges des trois structures fondatrices ont été transformés en trois pôles centraux de la nouvelle structure, les réseaux implantés territorialement ont été peu ou prou maintenus.

Deux rapports récents font le bilan et évoquent l'avenir de l'AFB, voire un changement de modèle pour l'agence. Le Conseil invite l'AFB à profiter de ce nouvel élan pour se recentrer sur un siège unique, et accélérer le processus de rationalisation de son réseau, tout en veillant à être exemplaire en matière environnementale.

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

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

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

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

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

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

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

Vu le rapport relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, IGF-CGEDD, avril 2018 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2016-01](#) du 1 février 2016 relatif à la stratégie immobilière de la future Agence française pour la biodiversité (AFB) ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par l'AFB ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 31 mai 2018, M. Paul MICHELET, directeur général adjoint de l'agence française pour la biodiversité (AFB), accompagné de Mme Sophie GRAVELIER, secrétaire

générale, en présence de M. Michel VERMEULEN, adjoint au délégué à l'action foncière et immobilière (DAFI) du ministère de la transition écologique et solidaire, accompagné de MM. Nicolas BUSSEureau et Serge MARTINS, et en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Jildaz ÉCOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État ;

En décembre 2015, le Conseil a auditionné les représentants préfigureurs de la future agence française pour la biodiversité (AFB). A cette occasion le Conseil soulignait que la situation revêtait une valeur d'exemple dans la mesure où les enjeux immobiliers étaient étudiés préalablement à la création de l'établissement et à la décision d'implantation du futur siège ;

Le Conseil entendait néanmoins les difficultés pour la future agence de présenter un projet immobilier précis dans ce contexte, mais les invitait à poursuivre l'approche développée en intégrant deux objectifs insuffisamment explorés : la prise en compte de la performance environnementale des sites et les nouveaux modes d'organisation du travail et d'occupation des espaces, dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État ;

Le Conseil invitait la future agence à poursuivre la démarche amorcée visant à harmoniser ses circonscriptions avec le nouveau découpage régional, à accélérer les projets de mutualisation de locaux et de regroupement, notamment avec les services ayant intégré l'agence voire avec d'autres services et structures locales de faibles dimensions ou encore à besoins immobiliers spécifiques et comparables ;

Le Conseil se félicitait de la concomitance entre la création de l'établissement, les réflexions préalables à l'élaboration d'une stratégie immobilière et la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), voyant là l'occasion, pour l'établissement, de s'inscrire dans une réflexion élargie et partagée avec les services de l'État et ses opérateurs à l'échelle de la région ;

Le Conseil entendait le choix d'organiser les activités de la future agence en trois pôles thématiques à vocation nationale (terrestre, marin, eau douce), mais remarquait que le fait d'implanter un pôle dans une structure qui abritait jusqu'alors, pour moitié, du personnel affecté à des fonctions supports (ex direction générale de l'ONEMA) risquait d'influer sur le choix d'implantation du siège social de la future l'agence ;

Le Conseil rappelait à cet égard que le processus de création d'un nouvel établissement par regroupement d'entités préexistantes, fut-il en réponse au développement d'une politique nationale, devait également permettre la mise en œuvre de solutions immobilières performantes et économiques, notamment grâce au regroupement et à la mutualisation de fonctions supports, de services et à l'optimisation des espaces occupés tant au niveau national que régional. Il demandait que soit établi un diagnostic précis, d'une part, des besoins induits par les fonctions supports optimisées (effectifs et immobiliers), d'autre part, de l'immobilier spécifique nécessaire à l'exécution des missions et, enfin, des besoins objectivés en espaces tertiaires (classiques) selon des modalités d'occupation optimisées ;

Le Conseil rappelait qu'il avait, en d'autres occasions, invité le ministère de tutelle à une réflexion prospective quant aux missions des futures agences de l'eau, telles qu'elles pourraient évoluer avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et la création de l'AFB. Il renouvelait cette invitation à mesurer les incidences de la loi et de la création de l'AFB sur les missions des opérateurs de l'État œuvrant dans le champ de l'environnement, dont les agences de l'eau, mais également l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ;

Enfin le Conseil précisait qu'il invitait la future agence française pour la biodiversité et sa tutelle à venir lui exposer le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'établissement lorsque celui-ci aura été élaboré et à présenter le choix d'implantation du siège avant toute décision.

Considérant que l'agence française pour la biodiversité est issue de la loi du 8 août 2016⁸⁰ pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et a été créée par décret du 26 décembre 2016⁸¹. Cet établissement public placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement est entré en fonctionnement le 1^{er} janvier 2017 ;

Que ce grand opérateur de l'État en matière d'environnement est le résultat de la fusion de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'atelier technique des espaces naturels (ATEN), de l'agence des aires marines protégées (AAMP) et des parcs nationaux de France (PNF) ;

Que l'AFB a pour mission d'améliorer la connaissance, de protéger, de gérer et de sensibiliser à la biodiversité terrestre, aquatique et marine. Elle exerce des missions d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de la connaissance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des milieux terrestres, aquatiques et marins. Les missions confiées à l'agence dépassent sensiblement celles des établissements regroupés ;

Que son plafond d'emploi est fixé à 1 227 ETPT et 54 hors plafond pour 2017. Ces chiffres se confirment en 2018. Ces agents sont répartis sur l'ensemble du territoire français, dont 350 dans les 3 pôles centraux situés à Brest, Montpellier et Vincennes ;

Que l'agence est organisée sur le territoire en 7 directions régionales, 3 directions inter-régionales, 92 services départementaux et 3 services interdépartementaux ;

Considérant que les recettes globales de l'AFB s'élèvent à 288,9 M€ en 2018 (220,6 M€ en 2017) ;

Considérant que les agences de l'eau sont les principales contributrices financières au budget de l'AFB, depuis la fusion, comme elles l'étaient pour l'ONEMA, avant fusion ;

Que les agences de l'eau et l'office national de la chasse et de la faune sauvage ne font pas partie des organismes intégrés dans l'AFB ;

Considérant que depuis sa création, l'établissement a œuvré pour le rapprochement des pratiques et des cultures entre établissements fondateurs et pour la stabilisation des missions ;

Qu'il s'est doté d'une « feuille de route 2017 » issue d'un dialogue avec le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et non pas d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) ;

Que ce document de cadrage propose des priorités d'action dans la continuité des missions des ex-établissements, d'une part, et pour les nouvelles missions, d'autre part. Les prévisions concernant ces dernières intègrent une montée en puissance, nécessairement progressive ;

Qu'un COP devrait être adopté fin 2018. Il sera articulé avec ceux des agences de l'eau, de l'ONCFS et des parcs nationaux ;

⁸⁰ Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

⁸¹ Décret n°2016-1842.

Sur l'organisation fonctionnelle de l'agence et ses missions,

Considérant qu'un accord-cadre établissant les garanties accordées aux personnels dans le cadre de la création de l'agence française pour la biodiversité a été signé le 4 juillet 2016, entre l'agence et sa tutelle, après consultation des organisations syndicales ;

Que ce document fixe les principes d'organisation et de fonctionnement de l'agence, les conditions de travail et les conditions sociales de la réforme ;

Qu'il garantit aux agents l'absence de mobilité géographique imposée ;

Qu'il acte le principe d'organisation centrale en trois pôles localisés à Brest, Montpellier et Vincennes/Saint-Mandé ;

Qu'il valide le principe d'une organisation territoriale en services (régionaux ou inter-régionaux, départementaux ou interdépartementaux) issus de l'organisation [préalable à la fusion] de l'ONEMA⁸² et de l'AAMP⁸³ avec les adaptations requises à la nouvelle configuration des régions ;

Que la durée de validité de l'accord est de 24 mois à compter de la mise en place effective de l'AFB ;

Considérant que l'agence s'est vu confier par la loi l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement. Celles-ci doivent s'exercer « *en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes* ⁸⁴», la référence à l'ONCFS est implicite selon le rapport de la Cour des comptes ;

Considérant qu'un rapport conjoint de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau a été publié en avril 2018 ;

Que ce rapport formule un certain nombre d'hypothèses fonctionnelles allant de la spécialisation de l'AFB et de l'ONCFS pour les rendre complémentaires, au regroupement des deux entités en une seule agence ;

Qu'il précise notamment que seule la mutualisation des équipes de terrain de l'AFB et de l'ONCFS et une meilleure répartition géographique de leurs effectifs permettraient de conserver une pression de contrôle suffisante sur le territoire ⁸⁵ ;

Que ces propositions sont laissées à l'appréciation du ministre de tutelle ;

⁸² Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

⁸³ Agence des aires marines protégées.

⁸⁴ Article L.131-9 du code de l'environnement, cité dans le Rapport annuel 2017 de la Cour des comptes.

⁸⁵ Le rapport d'avril 2018 formule un certain nombre d'hypothèses allant de la spécialisation des établissements pour les rendre complémentaires, au regroupement en une seule agence de l'AFB et de l'ONCFS (http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/011918-01_rapport_cle2d4114.pdf)

Sur la situation immobilière de l'agence,

Considérant que depuis 2017, l'AFB fait l'objet d'un suivi renforcé de la part de la DIE ;

Qu'à la date de l'audition, pour des raisons techniques la DIE ne disposait pas de vision consolidée du parc dont bénéficie l'agence, mais que l'appui méthodologique nécessaire allait être apporté par la DIE à l'agence afin qu'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière puisse être élaboré ;

Considérant que l'accord-cadre établit un planning de chantiers à conduire incluant l'élaboration d'un SPSI, dont les grandes étapes sont ainsi fixées : la préparation de mai 2016 à janvier 2017, l'adoption de février à avril 2017 et l'application à compter de mai 2017 ;

Considérant que, d'après son propre inventaire, l'agence occupe cent-quarante-neuf sites dont neuf biens propres ou affectés, soixante-dix-neuf biens pris à bail et soixante-et-un biens mis à disposition ;

Qu'ils représentent 30 963 m² SUB, pour 16 596 m² SUN ; que le nombre de postes de travail est évalué à 1 479, pour un effectif réel de 1 348, soit un ratio de 11,22 m² SUN par Pdt (12,31 m² SUN par effectif réel) ;

Que la superficie des sites est comprise entre 12 m² SUB pour la plus petite ⁸⁶ et 5 677 m² SUB pour la plus importante ⁸⁷. Six structures accueillent un poste de travail unique ; soixante structures hébergent au maximum cinq postes de travail ; cinquante-trois structures hébergent entre six et dix postes de travail ;

Considérant que les coûts immobiliers des pôles et du réseau ne sont pas renseignés dans le dossier ;

Considérant que le pôle central situé à Vincennes représente 3 606 m² SUB dont 2 005 m² SUN, pour 190 postes de travail et un effectif réel de 154 personnes (soit un ratio d'occupation de 10,55 m² SUN par poste de travail ou 13,02 m² SUN par effectif réel). Il s'agit d'un bien pris à bail ;

Considérant que le pôle central situé à Brest est implanté sur trois sites représentant globalement 1 205 m² SUB dont 923 m² SUN, pour 104 postes de travail et un effectif réel de 88 personnes (soit un ratio d'occupation moyen de 8,9 m² SUN par poste de travail ou 10,48 m² SUN par effectif réel). Il s'agit d'un bien pris à bail et de deux biens sous convention d'utilisation avec le département ;

Considérant que le pôle central situé à Montpellier est implanté sur trois sites pris à bail. Ils représentent globalement 1 252 m² SUB dont 1 228 m² SUN, pour 121 postes de travail et un effectif réel de 108 personnes (soit un ratio d'occupation de 10,14 m² SUN par poste de travail ou 11,37 m² SUN par effectif réel) ;

Sur l'organisation territoriale de l'agence et l'implantation de son siège,

Considérant que la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2017 relevait, à propos du réseau territorial de l'ONEMA, que ce dernier avait peu évolué entre 2012 et 2016, or celui-ci forme la structure du réseau de l'AFB ;

Que « la rationalisation du réseau de l'ONEMA était très largement inachevée fin 2016. À quelques mois de son intégration dans l'AFB, l'ONEMA disposait toujours de 113 implantations dont seulement 43 % dans

⁸⁶ Convention d'hébergement gratuite au sein de la DREAL Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées à Montpellier.

⁸⁷ Le centre de formation du Paraclet (80) est un bien propre de l'agence.

des locaux domaniaux (25,6 % appartenait à l'État) et 37 % en site mutualisé. C'est un résultat éloigné de l'objectif du schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui prévoyait que 50 % des services soient implantés en sites domaniaux et 66 % en sites communs avec d'autres services »⁸⁸ ;

Considérant que la Cour des comptes précisait : qu'il conviendrait que l'AFB poursuive et accélère la mutualisation des sites ainsi que la réduction du nombre des implantations, en particulier celles héritées de l'ONEMA ;

Que l'expérimentation puis la mise en œuvre de la mutualisation avec d'autres services, dont ceux de l'ONCFS au niveau départemental, devait également être l'occasion d'une accélération significative dans la rationalisation du réseau de la nouvelle agence ;

Que la détermination du siège de l'agence constituait un élément important de sa stratégie immobilière ;

Que le maintien de trois implantations «centrales», héritées des sièges des établissements fusionnés, était la solution retenue, mais qu'elle apparaissait contradictoire avec l'objectif de réduction du nombre des implantations. La Cour regrettait que cet objectif n'ait pas été privilégié par les pouvoirs publics ;

Considérant qu'en réponse, l'agence précise qu'une politique de rationalisation des implantations territoriales est en cours, reprenant les principes des précédents schémas pluriannuels de stratégie immobilière, en privilégiant l'implantation dans des biens domaniaux, en mutualisant les implantations avec des services de l'État ou des opérateurs, etc. ; que ces orientations et les objectifs à atteindre seront précisés dans le SPSI de l'AFB, lequel sera soumis au conseil d'administration avant la fin de l'année 2018 ;

Que l'agence procède d'ores et déjà à des rapprochements sur le territoire lorsqu'une possibilité existe et qu'à ce titre treize déménagements ont eu lieu depuis le 1^{er} janvier 2017 et sept sont en projet ;

Que les éléments fournis ne permettent pas de mesurer les avantages des déménagements passés et à venir (fonctionnels, économiques) ;

Que les documents transmis ne fixent pas d'objectifs : nombre de sites cible par exemple, amélioration des performances immobilières, environnementales... des sites occupés ;

Considérant que la Cour des comptes recommandait notamment de déterminer un site unique pour le siège de l'AFB ;

Considérant que l'arrêté ministériel du 4 janvier 2017 fixe l'implantation du siège social de l'AFB à Vincennes, sur le site même du siège de l'ex. ONEMA. Les locaux occupés se situent dans deux immeubles pris à bail dans le respect des plafonds de loyer fixés par la PIE ;

⁸⁸ Rapport public annuel 2017, Tome II : « L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'agence française pour la biodiversité ».

Sur les besoins exprimés et les projets immobiliers,

Considérant que les projets immobiliers évoqués sont au nombre de trois et concernent les pôles centraux de Brest, Montpellier et Vincennes-Saint Mandé ;

Considérant qu'à Brest, le projet immobilier présenté en 2016 (évalué à 4 M€) est toujours d'actualité. Il vise à regrouper les équipes existantes sur un seul site et à utiliser pour cela les possibilités de la parcelle domaniale située quai de la Douane occupée par l'agence ;

Que la faisabilité (technique et financière) de ce projet sera réétudiée lors des réflexions préalables à l'élaboration du SPSI ;

Considérant qu'à Montpellier, l'agence envisage de prendre des dispositions rapides afin d'organiser le pôle en rapprochant les différentes équipes devant le constituer (actuellement sur trois sites : La Valette, Mandon, Grabels). Le principe d'un rapprochement géographique prévoit, de façon transitoire, une prise à bail pour une durée de 6 ans dans un bâtiment du domaine privé ⁸⁹ ;

Que cette phase transitoire sera suivie d'une phase pérenne dans le cadre de la création d'une agence régionale de la biodiversité, en discussion avec la Région, cette dernière souhaitant s'impliquer pour faire émerger un pôle montpelliérain de l'AFB ;

Que des travaux ont été conduits avec le responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE) concernant la prise à bail (phase transitoire). A l'issue d'une recherche de sites correspondant aux besoins de l'agence, trois scénarii ont été comparés. Celui validé par les instances régionales concerne un bien situé 125 impasse Adam Smith à Pérols, d'une surface de 2 879 m² SUB, 1 720 m² SUN permettant d'accueillir 139 postes de travail, soit un ratio SUB/PDT de 20,71 m² et SUN/PDT de 12,37 m² ;

Que le coût financier global de l'opération (tout compris : loyer, charges locatives et charges d'exploitation des locaux et extérieurs, taxe foncière et divers) sur la durée d'engagement, soit 6 ans, est estimée à 4,115 M€ ;

Que les contours de l'opération pérenne de création d'une agence régionale de la biodiversité ne sont pas davantage précisés (coûts, financements, caractéristiques techniques, etc.) ;

Considérant qu'à Vincennes, l'agence a intégré les locaux pris à bail, occupés précédemment par le siège de l'ONEMA ;

Qu'à proximité, le MTES a étudié pendant plusieurs années la possibilité de réaliser une opération immobilière sur le site de Saint Mandé, site sur lequel se trouve déjà l'IGN-IFN et Météo-France (site ayant vocation à regrouper plus largement des services ou opérateurs du champ de l'environnement) ;

Que l'AFB a fait part de son intérêt pour participer à ce programme par courrier du 25 avril 2018 au MTES, son ministère de tutelle ;

Que le MTES n'a pas confirmé au Conseil la situation de ce projet (actualité, faisabilité ou calendrier), ni la possibilité d'y accueillir l'AFB ;

⁸⁹ Cette position a été entérinée par une délibération du CA du 27 novembre 2017 autorisant la prise du bail correspondant après un avis favorable de la tutelle ministérielle du 20 octobre 2017 et d'une labellisation par les services compétents du patrimoine immobilier de l'État en région Occitanie, en date du 10 novembre 2017.

Les représentants de l'agence française pour la biodiversité, du ministère de la transition écologique et solidaire et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 31 mai et du 20 septembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Lors de sa première audition en décembre 2015, le Conseil a salué la démarche incluant l'immobilier parmi les sujets de réflexion préalable à la création de l'agence. Plus de deux ans après cette audition, il entend que la fusion d'établissements est un travail long d'harmonisation des missions, des pratiques et d'acculturation. Il incite vivement l'agence à s'appuyer sur le vecteur immobilier dans son processus de transformation.
2. Le Conseil relève qu'un inventaire des biens occupés par l'agence lui a été fourni. Celui-ci semble relativement exhaustif et précis pour ce qui concerne le statut des biens occupés, leur superficie, le nombre de postes de travail, voire les effectifs réellement hébergés.

Il relève en revanche que les caractéristiques physiques des biens (leur état notamment, leurs performances) ne sont pas renseignés, pas plus que n'apparaissent les coûts immobiliers (coûts d'occupation).

Le Conseil invite l'agence à poursuivre son travail d'inventaire en se rapprochant de la DIE et en utilisant les outils –référentiel technique (RT) et outil d'aide au diagnostic (OAD)- que cette dernière a développés pour l'État et ses opérateurs. Il rappelle que l'inventaire physique doit impérativement être complété de données relatives aux coûts immobiliers. Ces éléments seront d'une grande utilité dans les travaux de rationalisation qui sont à conduire.

3. Force est de constater qu'en dépit d'une démarche initiale vertueuse, saluée comme telle par le Conseil, une décision ministérielle a sanctuarisé la situation immobilière antérieure à la création de l'AFB. Les sièges des entités préexistantes sont devenus des pôles centraux. Le siège social de l'AFB occupe les locaux du siège d'une des structures majeures fusionnées.

Le Conseil ne peut que regretter ce choix qui mériterait d'être re-questionné à la lumière du projet d'établissement qui sera retenu.

L'agence est, pour ses fonctions centrales, un organisme tricéphale. La partition en trois pôles conduit l'agence à concevoir de futurs locaux pour son siège social en se basant non pas sur les effectifs des résidents, mais en majorant de 10,9 % ce besoin afin d'accueillir les résidents des autres pôles centraux qui auront vocation à venir régulièrement au siège. A l'heure où la tendance voudrait que les déplacements soient limités, en développant la visio-conférence par exemple ; à l'heure où l'optimisation de l'occupation des postes de travail est recherchée par mutualisation pour les temps partiels et les itinérants⁹⁰ ; à l'heure où les nouveaux modes de travail et les technologies connaissent un réel développement, l'agence ne se montre pas exemplaire dans ses intentions, ce qui est totalement incompréhensible vu sa position dans la sphère environnementale. Le Conseil l'appelle, ainsi que sa tutelle, à une grande vigilance quant aux objectifs qui seront fixés dans le cadre du SPSI.

⁹⁰ Dans une note du 19 février 2010, le Service France Domaine précisait déjà que la mutualisation des postes pour les temps partiels et les itinérants permettait d'atteindre un ratio d'occupation inférieur à 1 en tenant compte des postes vacants (nombre de poste de travail/ résidents ETPT). Ce ratio ne fait pas l'objet d'une valeur cible mais doit être observé dans son évolution.

-
4. Concernant les implantations territoriales, le Conseil recommande de fusionner les structures AFB/ONCFS afin d'améliorer la situation immobilière de bon nombre de structures du réseau. En particulier, cela permettrait de limiter l'émiettement sur un même secteur géographique, et surtout, par fusion, d'atteindre des implantations dont la taille sera viable et pour lesquelles des solutions immobilières satisfaisantes et performantes pourront être plus facilement recherchées.
 5. Le Conseil rappelle en outre qu'il encourage le ministère de tutelle à œuvrer pour le rapprochement des structures de son périmètre mais également à l'agence de s'inscrire dans les réflexions des SDIR.

En conclusion, le Conseil invite :

- le ministère de tutelle à tirer les conclusions qui s'imposent sur la base du rapport relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et du bilan de la mise en application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁹¹. Ces deux rapports étant de nature à faire évoluer le modèle de l'agence, et son périmètre, cette dernière ne peut développer de stratégie d'établissement et de stratégie immobilière sans connaître son futur modèle,
- l'agence à poursuivre ses travaux d'inventaire et d'identification des coûts immobiliers, qui seront utiles au développement d'une stratégie, dès lors que lui seront précisés son périmètre, ses missions et les moyens dont elle dispose pour les réaliser,
- le ministère de tutelle, l'agence et la DIE à ne pas s'inscrire dans un projet immobilier, celui de Vincennes, en particulier, qui demanderait à être réexaminé à l'aune des évolutions de l'agence. En tout état de cause, et quel que soit le modèle retenu, le ministère, l'agence et la DIE auront à travailler les voies et moyens permettant de réunir en un siège unique, les fonctions centrales réparties sur les trois pôles.

⁹¹ Rapport de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de l'Assemblée nationale.

Avis n°2018-19 sur la stratégie immobilière l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

Dans le cadre de l'audition d'opérateurs du ministère de la transition écologique et solidaire, le Conseil entend l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Il salue le travail précis, actualisé et documenté de connaissance du parc occupé. Il renvoie l'examen de la stratégie immobilière de l'office aux décisions qui seront prises par le MTES concernant l'avenir des opérateurs de la biodiversité, notamment en cas de fusion avec l'agence française pour la biodiversité, piste qui lui semble tout à fait légitime. Il invite l'office, dans ce contexte, à une étude attentive des possibilités de rationalisation de son patrimoine et de valorisation de son siège parisien.

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

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

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

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

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

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

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

Vu le rapport relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, IGF-CGEDD, avril 2018 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2016-01](#) du 1 février 2016 relatif à la stratégie immobilière de la future Agence française pour la biodiversité (AFB) ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis par l'ONCFS ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 28 juin 2018, M. Olivier THIBAUT, directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, accompagné de M. Alain GUIBE, directeur des affaires financières, en présence de MM. Serge MARTINS et Alain GORET, de la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI), et de M. Jean Romain BORDOT, chargé de l'appui au pilotage de la tutelle des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, au ministère de la transition écologique et solidaire, et en présence

de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Lisa LALANNE.

Considérant que l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est un établissement public créé en 1972 sous forme d'un office national de la chasse (ONC), pour encadrer la pratique de la chasse, et est devenu l'ONCFS en l'an 2000 ;

Que l'office est placé sous tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de l'agriculture ⁹² ;

Qu'il a pour missions de réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats et la mise en valeur de celle-ci par le développement durable de la chasse ainsi que la mise au point et la diffusion de systèmes et pratiques de gestion appropriée des territoires ruraux. Dans ces domaines, il délivre des formations. Il participe à la mise en valeur et à la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la police de la chasse. Ses agents chargés de missions de police en département apportent leur concours au préfet en matière d'ordre public et de police administrative, dans leur domaine de compétence. Il apporte à l'État son concours pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage, pour la surveillance des dangers sanitaires que celle-ci peut présenter et pour le suivi de sa gestion. Il met à disposition sa capacité d'expertise et son appui technique pour l'évaluation des documents de gestion de la faune sauvage et de l'amélioration de la qualité de ses habitats. Il est chargé, pour le compte de l'État, de l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser ainsi que sa délivrance, conformément aux dispositions de l'article L.421-1 du code de l'environnement ;

Considérant que l'office est structuré en six directions, mettant en œuvre l'action de l'établissement dans leurs domaines de compétences, dix délégations interrégionales, quatre-vingt services départementaux ; qu'il gère vingt-sept réserves de faune sauvage, sur près de 60 000 hectares d'espaces protégés lui permettant de mener des études et expérimentations ;

Considérant que l'office dispose d'un budget annuel de 120 millions d'euros⁹³ pour remplir ses missions sur l'ensemble du territoire (métropole et DOM) ;

Considérant que ses effectifs s'élevaient à 1 607 ETPT en 2013 et 1 494 en 2017, soit une baisse de 7,03 %. Sur 15 ans, l'établissement a connu une baisse d'effectifs de 30 % ;

Considérant que la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 n'a pas imposé la fusion des deux entités que sont l'agence française pour la biodiversité (AFB) et l'ONCFS,

⁹² L'ONCFS et l'AFB sont tous deux des établissements bénéficiant des moyens du programme 113 « paysage, eau et biodiversité » piloté par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de la transition écologique et solidaire.

⁹³ Budget constitué pour 70 % environ des redevances cynégétiques, acquittées par les chasseurs au moment de la validation annuelle de leur permis, et pour 30% environ d'une subvention de l'État pour charge de service public.

alors que plusieurs documents établis entre 2012 et 2016 justifiaient le rapprochement des deux structures, selon le rapport relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité ⁹⁴ ;

Que la loi a néanmoins prévu, en confiant à l'AFB l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement, que ces missions devront s'exercer « *en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes* ⁹⁵ ». La référence à l'ONCFS est implicite selon un rapport de la Cour des comptes ⁹⁶ ;

Que ces unités de travail communes ont été prévues dans six départements, à titre expérimental, mais qu'elles ne se sont pas concrétisées ;

Considérant qu'un contrat d'objectif et de performance de l'office est en cours d'élaboration ; qu'il entrera en vigueur à la fin de l'année 2018, comme celui de l'agence française pour la biodiversité (AFB), selon l'office ;

Sur le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2010-2015,

Considérant que l'office s'est doté d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2010-2015. Celui-ci a été accueilli favorablement tant par la tutelle ministérielle que par les services en charge du domaine. Il n'intégrait pas les implantations en Outre-Mer pour des raisons de délais d'exécution et de multiples mouvements en cours de réalisation à l'époque ;

Que sur les quarante-trois sites identifiés présentant un défaut de performance en début de SPSI, le bilan qui en a été fait en mai 2015 précise que trente-et-un sites ont été traités (neuf sites résiliés, un site réduit en surface, six sites reclassés suite à correction de données erronées, huit implantations relogées, sept restaient à expertiser ou étaient en cours de traitement à date du bilan) ;

Considérant que l'office a établi en 2014-2015 un schéma de réorganisation territoriale de ses implantations ;

Considérant qu'entre 2013 et 2016, le parc immobilier en métropole a connu une légère augmentation de superficie (+1,93 %) pour atteindre 16 880 m² en surface utile nette (SUN). Les effectifs ont simultanément diminué de plus de 9 % et représentent en fin de période 1 461 agents ;

Que le ratio SUN par agent, bien qu'en constante augmentation, reste en fin de période inférieur à la cible définie comme critère de la politique immobilière de l'État, soit 11,54 m² SUN en 2016 (pour une cible plafond de 12 m²) ;

Que le nombre de sites est resté stable entre 2013 et 2016 (152 sites en 2016) ;

Que le montant des loyers est également stable sur la période (1,357 M€ en 2016) alors qu'une progression significative de la qualité des locaux est mentionnée (choix de nouveaux locaux à coûts maîtrisés, implantation dans des biens domaniaux) ;

⁹⁴ Rapport conjoint de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau, avril 2018,

(http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/011918-01_rapport_cle2d4114.pdf)

⁹⁵ Article L.131-9 du code de l'environnement.

⁹⁶ Rapport annuel 2017 de la Cour des comptes.

Considérant que, sur la même période, la superficie occupée en Outre-Mer a diminué de 4,95 % en surface utile brute (690 m² SUB en 2016) et de 2,6 % en SUN (487 m² SUN en 2016). Le ratio d'occupation a fluctué sous la cible de 12 m² définie dans le cadre de la PIE pour atteindre 11,06 m² SUN par agent, en fin de période ;

Sur la situation immobilière de l'ONCFS,

Considérant qu'en 2018, l'office occupe 199 sites, dont :

- 157 à usage majoritaire de bureaux, dont 79 % sont des biens pris à bail (bailleurs publics ou privés) et 20 % sont des biens publics mis à disposition. De ce fait, l'ONCFS occupe un parc locatif dont il n'assume pas les obligations du propriétaire en termes d'entretien, qu'il peut quitter à échéance des baux lorsque le bien devient inadapté au besoin ⁹⁷, que son budget travaux est consacré à l'adaptation des locaux aux besoins spécifiques des agents en matière de sécurité ;
- 42 autres biens immobiliers spécifiques, répondant à des besoins fonctionnels et nécessaires au déroulement des missions : locaux de stockage pour les matériels et équipements (bateaux, motos, matériels de piégeage, etc.) ; locaux de recherche avec paillasses, congélateurs, plans de travail ; locaux d'hébergement (logements de stagiaires) ; locaux dédiés à la gestion des réserves et territoires (salle d'exposition, ateliers, hangar à matériels) ;

Considérant que le siège de l'ONCFS se situe à Paris, avenue de Wagram dans un bien propre acquis en 1969 pour une valeur d'achat initiale de 564 214 €. Ce bien est estimé actuellement entre 7 et 10 M€ ⁹⁸ et les charges sont évaluées à 62 567€. Ce bien se situe dans un immeuble en copropriété ;

Qu'il héberge la direction, les services des ressources humaines et de la communication et les 40 agents qui les composent, ainsi que des salles de réunion mises à disposition de l'ensemble du réseau, sur une superficie de 837 m² SUB (570 m² SUN). Le ratio d'occupation est 13,5 m² SUN par agent ;

Que le taux d'occupation des salles de réunion n'est pas communiqué ;

Considérant que des services centraux sont également implantés dans la ferme de Saint-Benoît (Auffargis - 78). Ce bien domanial est considéré comme la base administrative multiservices de l'office. Il représente 4 371 m² SUB, dont 1 958 m² SUN pour 155 postes de travail. Le site est composé de bâtiments de bureaux, de bâtiments agricoles et techniques, de logements et d'espaces naturels non bâtis ;

Que l'accessibilité du site est un sujet puisqu'il n'est pas aisément desservi par les transports en commun ;

Considérant que l'ONCFS dispose également d'un centre de formation au Bouchet (commune de Dry – 45), placé sous la gestion fonctionnelle du directeur des ressources humaines. Il représente 2 963 m² SUB pour 159 m² SUN et 24 postes de travail. Ce centre est essentiellement constitué de salles de formation, d'espace de restauration et d'hébergement des stagiaires ;

Considérant que, pour le bon déroulement de ses missions, l'office s'attache à disposer, par ailleurs, de deux sites par département, afin de conserver la proximité du terrain ;

⁹⁷ L'office privilégie les baux de trois ans renouvelables par année.

⁹⁸ Source : ONCFS.

Considérant qu'il partage vingt adresses avec l'AFB et que six projets supplémentaires de rapprochement sont identifiés ;

Considérant que le montant total des loyers s'établit à près de 1,399 M€ TTC en 2017. L'office explique le faible loyer moyen (91 €/m²) par l'ancienneté, voire la vétusté des locaux et la nature souvent publique des bailleurs ;

Que malgré le mode de gestion consistant à recourir à des baux de courte durée, pouvant être quittés à échéance, lorsque les biens ne sont plus adaptés, une part importante des locaux ne répond pas aux besoins fonctionnels : absence ou qualité insuffisante des réseaux (téléphonique, internet et informatique), de salles d'auditions, de stationnements sécurisés, d'armureries et de vestiaires ;

Considérant que les charges sont estimées à 0,795 M€ en 2017 (33 €/m²). L'office justifie le faible taux de charge également par la vétusté du parc, d'une part, et par diverses autres raisons liées à la gestion et au fonctionnement des structures ⁹⁹ ;

Sur la stratégie immobilière de l'ONCFS,

Considérant que l'ONCFS utilise les outils d'inventaire mis à disposition par la DIE ; que l'office estime que les données ne sont pas reportées correctement dans le référentiel technique (RT) et que la fiabilisation des données ne dépend plus de son action ¹⁰⁰ ;

Considérant que sur la base de l'inventaire et des besoins, l'office a établi une liste de sites à quitter et une liste de sites de substitution ;

Que le parc doit évoluer en termes de positionnement géographique, de qualité des locaux et équipements, d'une part, et de qualité de l'environnement professionnel, d'autre part ;

Que l'ONCFS oriente ses recherches vers des biens du parc domanial, en priorité, puis vers le parc public / parapublic institutionnel et, en dernier choix, vers le parc privé locatif ;

Considérant que les projets de l'ONCFS s'organisent en quatre axes majeurs que sont : la mise en œuvre d'un nouveau schéma d'organisation territoriale des services départementaux ; la poursuite des mutualisations ; la concrétisation des orientations prises par l'ONCFS en 2015 quant aux propriétés propres de l'ONCFS ou des biens qui lui furent remis en dotation ; la définition des modalités de suivi du patrimoine immobilier et l'adoption d'outils simples et performants ;

Qu'en matière d'organisation territoriale, l'office souhaite regrouper à terme des agents autour d'un nombre restreint de sites proches des zones à enjeux, visant une efficacité accrue, une optimisation du parc automobile et une baisse des coûts de fonctionnement ;

⁹⁹ Sont évoqués : l'inclusion des charges, ou de certaines charges, dans les loyers ; l'absence de certains contrôles réglementaires dans les petits sites, une consommation modérée des fluides compte tenu d'une partie importante du temps de travail des agents sur le terrain ; un niveau de prestation insuffisant : ménage par les agents dans les tous petits sites, maintenances irrégulières ou absentes ; la non-comptabilisation du petit entretien, réparations et petits travaux, en l'absence de comptabilité analytique (estimée en 2017 à moins de 2,80 €/m²).

¹⁰⁰ En complément, la DIE précise qu'un extrait de l'inventaire de l'opérateur a été adressé au ministère de la transition écologique et solidaire fin 2016, mais qu'en l'absence de retour, les services locaux du domaine n'ont pu mettre à jour les données du parc.

Qu'il sera procédé à des mutualisations par regroupement des services des différentes directions et à l'intégration des autres directions dans la réorganisation territoriale. Ces recherches de sites impliquent la consultation du responsable de la politique immobilière de l'État compétent territorialement et de l'AFB ;

Que les orientations prises par l'ONCFS en 2015 quant aux propriétés propres de l'ONCFS ou des biens qui lui furent remis en dotation, se concrétiseront par : la cession des locaux de Bar-le-Duc (55) dont le coût et leur inadaptation sont clairement identifiés ; la démolition des bâtiments du site dit Le Bouchet, commune de Dry (45) au fur et à mesure de leur dégradation ; le remplacement des locaux de Gerstheim (67)(ex-bien remis en dotation) par des locaux plus adaptés ¹⁰¹; le maintien du siège social de l'avenue de Wagram (75) ; le maintien du site de la Peyroutarié ¹⁰², Commune de Cambon et Salvergues (34) en privilégiant la valorisation du bien, selon des modalités non encore convenues ;

Que la définition des modalités de suivi du patrimoine immobilier portera sur la mise en place :

- d'un encadrement formalisé et d'une doctrine pour l'instruction des demandes de changement de locaux,
- d'un logiciel de gestion permettant de suivre les flux immobiliers,
- d'une comptabilité analytique par bail ou site, qui sera intégrée dans la solution information de gestion de l'immobilier.

Les représentants de l'office national de la chasse et de la faune sauvage, du ministère de la transition énergétique et solidaire et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 28 juin et du 20 septembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil constate que l'office fait preuve d'une bonne connaissance du patrimoine qu'il occupe, qu'il dispose d'un SPSI depuis l'origine (2010) et que la qualité de ce dernier a été salué tant par la tutelle que par les services en charge du domaine.

Il prend acte de la déclaration de respect des normes de la politique immobilière de l'État, de la maîtrise des enjeux et des coûts dans les choix effectués par l'office. Il rappelle toutefois que le respect des cibles plafond s'entend par site, au sens de la politique immobilière de l'État, et non en moyenne sur l'ensemble du parc occupé.

Il constate que le SPSI est documenté et actualisé.

Il entend les quelques difficultés résiduelles de mise à jour du référentiel technique et demande qu'un travail conjoint entre l'office, sa tutelle et la direction de l'immobilier de l'État soit conduit le plus rapidement possible afin d'y mettre un terme.

¹⁰¹ Le statut des locaux reste à confirmer selon qu'il s'agit d'un bien propre ou d'un bien domanial.

¹⁰² Bien composé d'une maison de 266 m², un hangar et un bâtiment à usage de cave, compris dans le massif du Caroux Espinouse, espace naturel protégé de 1830 ha. Espace naturel géré par l'ONCFS et utilisé à des fins d'études et d'expérimentation.

2. Le Conseil s'interroge toutefois sur le recours au ratio de référence en m² SUN par poste de travail, lequel prend d'ailleurs ici la forme d'un ratio en m² SUN par agent, alors que les missions impliquent, semble-t-il, une part importante d'activité sur le terrain.

Si l'établissement s'est attaché à respecter ce ratio, en moyenne, depuis son premier SPSI (2010-2015), le Conseil s'interroge légitimement sur le taux d'occupation des bureaux, voire l'intermittence d'occupation, par des agents dont une partie du travail s'effectue en dehors des bureaux. Il prend acte que ce sujet n'a pas échappé à l'ONCFS ¹⁰³.

Il souhaite que la DIE, avec les établissements concernés, puisse approfondir ses réflexions, d'une part, sur l'immobilier spécifique et les modalités d'appréciation de ses performances et, d'autre part, sur les usages particuliers (intermittents) et les modalités de calcul des taux d'occupation.

3. Le Conseil entend les besoins de proximité de terrain pour le bon déroulement des missions de l'établissement. Il constate que les unités n'ont souvent pas la taille critique pour prétendre pouvoir choisir les biens fonctionnellement les plus adaptés et confirme que la mutualisation avec d'autres opérateurs du champ est la seule issue envisageable.

Il recommande vivement de profiter des réflexions en cours concernant le rapprochement avec l'AFB/ONCFS, pour chercher des pistes d'amélioration de la situation immobilière de bon nombre de structures du réseau.

Comme le Conseil le précisait concernant l'AFB, cela sera de nature à limiter l'émiettement sur un même secteur géographique, et surtout, d'atteindre des implantations dont la taille sera viable et pour lesquelles des solutions immobilières satisfaisantes et performantes pourront être plus facilement recherchées.

4. Le Conseil rappelle en outre qu'il encourage le ministère de tutelle à œuvrer pour le rapprochement des structures de son périmètre mais également à l'office de s'inscrire dans les réflexions des SDIR, là où ce n'est pas encore réalisé.
5. Sur le siège social situé avenue de Wagram à Paris, le CIE ne comprend pas le maintien de cette implantation. Il n'apparaît pas particulièrement nécessaire d'être implanté dans le 17^e arrondissement de Paris pour traiter dignement et efficacement de chasse, de faune sauvage et de biodiversité.

En conséquence, il demande à l'opérateur et à sa tutelle d'engager rapidement une réflexion sur la recherche d'une nouvelle implantation du siège social et sur la valorisation des locaux situés avenue de Wagram Paris 17^{ème} y compris en examinant leur cession. La vente de cet actif réduirait d'autant la part de la subvention de l'État versée à cet opérateur.

En conclusion, le Conseil invite l'ONCFS, sa tutelle et la DIE à se rapprocher afin de finaliser les conditions de fiabilisation de l'inventaire dans les outils dédiés.

Enfin, le Conseil réitère certains propos tenus dans son dernier avis relatif à l'AFB, tant les deux sujets et l'avenir des deux structures lui semblent liés. Il demande donc au ministère de tutelle de tirer les conclusions qui s'imposent sur la base du rapport relatif à l'Avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et du Bilan de la mise en application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages¹⁰⁴. Ces deux rapports étant de nature à faire évoluer le modèle de l'agence et son périmètre, y compris par l'intégration éventuelle de l'office, l'ONCFS n'est pas en capacité de développer une stratégie immobilière, ne connaissant pas son futur modèle.

¹⁰³ Cf. note d'actualisation du SPSI, 11/06/2018, page 3.

¹⁰⁴ Rapport de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de l'Assemblée nationale.

Avis n°2018-11 sur la stratégie immobilière des universités parisiennes en Île de France

Huit ans après le rapport « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien - Faire de Paris la plus belle métropole universitaire du monde, c'est possible ! » et la proposition de schéma directeur d'implantation des universités parisiennes, cinq ans après que le Conseil de l'immobilier de l'État a élaboré un certain nombre de recommandations sur la politique immobilière des universités (avis n°2013-05), les mêmes questions se posent. L'autonomie de gestion des établissements complexifie la vision transversale, difficulté insuffisamment traitée par la création des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) (lesquelles induisent d'ailleurs des variations de périmètre et des évolutions d'alliance peu propices à une vision à moyen et long termes des implantations des universités). Il en résulte que, malgré le caractère stratégique de ce sujet, aucune vision globale de l'implantation des universités parisiennes en Ile-de-France n'existe. Il est de la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur de bâtir un tel plan en cohérence avec un projet scientifique adapté aux besoins des étudiants et aux enjeux d'aménagement du territoire.

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

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

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

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

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

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

Vu 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 ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2017-1199 du 10 août 2017 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) ;

Vu le rapport « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien - Faire de Paris la plus belle métropole universitaire du monde, c'est possible ! », de Monsieur Larroutou, février 2010 ;

Vu le rapport « Peleyt » Vu le rapport relatif à la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, Inspection générale des finances – Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, de septembre 2016 ;

Vu le Livre blanc de l'enseignement supérieur de la recherche 2017 ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État relatifs à la politique immobilière des universités (n°2013-05), au relogement de l'USN-Paris 3 sur le site de Picpus (n°2014-23), au Campus Condorcet (n°2015-43), au Campus Paris-Saclay (n°2016-16), à la stratégie immobilière d'opérateurs relevant du ministère de l'enseignement supérieur (n°2015-17 - Sciences Po ; n°2016-03 - CNRS) et de la Chancellerie des universités de Paris (n°2015-30) ;

Vu le dossier transmis le 8 mars 2018 et les éléments complémentaires transmis lors de la réunion de travail du 30 avril 2018 ;

Après avoir entendu Mme Brigitte PLATEAU, directrice de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (DGESIP/MESRI), accompagnée de M. Christophe GEHIN, secrétaire général adjoint, de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier (DGESIP/MESRI), de Mme Isabelle OGER, cheffe du département du pilotage immobilier, de Mme Marie-Claude DEROUET, adjointe au chef de département du pilotage immobilier, de M. Jean-François CLERC, chef de la mission du pilotage des opérations Campus, de M. Stefano BOSI, vice-chancelier des universités de Paris accompagné de MM. Bao NGUYEN-HUY, secrétaire général de la chancellerie et Jean-Louis GAILLARD, lors de la séance du 15 mars 2018 ;

En présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, Mme Agnès TEYSSIER d'ORFEUIL, sous directrice de la gouvernance, du financement et des supports, M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur de la réglementation domaniale et de la gestion immobilière et domaniale de l'État, M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État, M. Alain JOSSERAND, chef du bureau du financement et de l'inventaire immobilier ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a souhaité entendre le ministère sur la stratégie d'implantation globale des établissements parisiens d'enseignement supérieur et de recherche à l'échelle de l'Île de France, les modalités de son pilotage et les moyens mis en œuvre afin d'en assurer la cohérence ;

Qu'il a en outre demandé qu'il lui soit présenté un bilan des grandes opérations immobilières en cours, ainsi que les conséquences et perspectives d'implantation liées à la création des communautés d'universités et établissements (COMUE) ;

Sur le contexte historique,

Considérant que fin 2008, une mission d'audit de l'immobilier universitaire parisien¹⁰⁵ réalisée à la demande de la ministre en charge de l'enseignement supérieur a établi un état des lieux et mis en lumière les grandes difficultés liées à l'éclatement et au mauvais état de l'immobilier universitaire parisien ; que cette mission a insisté sur le fait que les étudiants parisiens étaient les premiers touchés par ces difficultés ;

Considérant qu'en janvier 2009, M. Larroutou¹⁰⁶ s'est vu confier une mission ayant pour double objectif de :

- proposer, un schéma directeur pour l'évolution de l'enseignement supérieur à Paris traitant de l'amélioration de la vie étudiante, la structuration du dispositif en pôles de recherche et d'enseignement supérieur¹⁰⁷ (PRES) et les opérations immobilières prioritaires. Le schéma doit s'appuyer sur les projets pédagogiques et scientifiques des établissements en lien étroit avec l'ensemble des acteurs concernés –collectivités locales et établissements– ;
- proposer un dispositif permettant de piloter, dans la durée, la mise en œuvre du schéma directeur retenu par l'État, en lien avec les collectivités locales, et d'accompagner et de coordonner les établissements dans le cadre de la loi sur les libertés et responsabilités des universités ;

Considérant que cette mission a abouti à un rapport intitulé « Pour rénover l'enseignement parisien supérieur - Faire de Paris la plus belle métropole universitaire du monde, c'est possible ! » dont sept propositions relatives à l'évolution des établissements universitaires parisiens ont été extraites et retenues par la ministre en charge de l'enseignement supérieur :

- le regroupement des universités et des écoles parisiennes au sein de PRES,
- un meilleur accueil des chercheurs étrangers à Paris,
- une amélioration rapide de la qualité de vie des étudiants à Paris,
- un plan d'urgence pour la modernisation des bibliothèques universitaires parisiennes,
- un schéma directeur immobilier concerté pour préparer la dévolution du patrimoine aux universités parisiennes,
- la création d'un établissement d'aménagement universitaire, à titre transitoire, pour accompagner les universités dans la mise en place de leur schéma immobilier,
- le renforcement de la coordination entre les académies d'Ile-de-France, avec la création d'un service inter-académique ;

Considérant que les PRES ont été créés en 2006 par la loi de programme pour la recherche¹⁰⁸. En septembre 2012, vingt-six pôles regroupaient des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche

¹⁰⁵ Mission conjointe Inspection générale des finances - Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche - Conseil général de l'environnement et du développement durable

¹⁰⁶ Ancien président directeur général de l'INRIA et ancien directeur-général du CNRS notamment

¹⁰⁷ Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ont été créés en 2006 par la loi d'orientation de programme et de recherche. L'essor des PRES accompagne naturellement l'accession progressive des universités françaises à l'autonomie. Dans ces pôles, ce sont en effet l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche qui se retrouvent, se concertent et unissent leur diversité et leurs forces au service de leurs ambitions communes. En septembre 2012, on compte 26 PRES, selon le site du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

¹⁰⁸ Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006

afin de proposer une offre de recherche et de formation plus cohérente, plus lisible et mieux adaptée aux besoins des territoires ;

Considérant par ailleurs que la loi de 2007¹⁰⁹ relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU) a rendu obligatoire, le recours à une politique contractuelle dans le dispositif de pilotage de la politique d'enseignement supérieur ;

Que des contrats quinquennaux d'établissement ont été instaurés, dans le respect de l'autonomie des établissements, afin de favoriser un dialogue stratégique entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur ;

Que « la prise de conscience du besoin d'une vision stratégique de moyen et long termes cohérente aux échelles territoriales, nationale et européenne s'est traduite par une évolution du périmètre des contrats pour les positionner au meilleur niveau stratégique. Celui du "site", entendu comme le lieu des coopérations institutionnelles et scientifiques, est apparu comme le plus pertinent dans la mesure où il permet une vision intégrée et décloisonnée des dynamiques à l'œuvre sur un territoire déterminé telles qu'elles ont pu être formalisées sous l'impulsion, notamment, des PRES, des diagnostics contenus dans les documents de stratégie territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche (STRATER), des pôles de compétitivité et programmes "investissements d'avenir" (PIA). »¹¹⁰ ;

Que les contrats de sites ont été substitués au contrat d'établissement. Les regroupements doivent conclure avec le ministère, un contrat de site pluriannuel qui comporte un volet commun et des volets spécifiques à chaque établissement¹¹¹ ;

Que les contrats doivent faire l'objet d'une concertation avec les différentes collectivités territoriales et les organismes de recherche associés ;

Que l'ensemble des moyens concourant à la politique de site doit être présenté en annexe du contrat de site ;

Considérant qu'en 2012, un rapport d'évaluation consacré à l'opération Campus¹¹² a identifié un certain nombre de dysfonctionnements, au-delà des difficultés liées aux partenariats public-privé, et notamment les périmètres insuffisamment déterminés au moment du lancement des projets, la faiblesse des fonctions immobilières, un manque d'accompagnement des porteurs de projets malgré les efforts déployés, l'association insuffisante des collectivités territoriales aux processus décisionnels et à la gouvernance ;

Considérant en outre depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche¹¹³ en 2013, les établissements publics d'enseignement supérieur et les organismes de recherche partenaires ont obligation de se regrouper soit par fusion, soit en communauté d'universités et établissements (COMUE) soit en association ;

Que dès lors, les COMUE sont devenues une nouvelle catégorie d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) avec d'importantes conséquences en termes de gouvernance et de représentativité des membres de la communauté universitaire ;

¹⁰⁹ article 17 de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités (L.R.U.)

¹¹⁰ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid90732/la-politique-contractuelle-de-site.html>

¹¹¹ Article L718-5 du code de l'éducation

¹¹² Rapport de la mission nationale d'évaluation de l'opération Campus, M. Peylet, octobre 2012

¹¹³ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013

Que ces regroupements ont vocation à coordonner l'offre de formation et la stratégie de recherche et de transfert des établissements publics d'enseignement supérieur, sur un territoire donné et sur la base d'un projet partagé ;

Qu'il s'agit de constituer des ensembles cohérents dont la visibilité internationale est accrue ;

Considérant que l'Île-de-France compte notamment sept COMUE dont trois situées dans l'académie de Paris¹¹⁴ ;

Considérant que l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS) a été créé par la loi relative à la modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles¹¹⁵ ;

Considérant que l'établissement public Campus Condorcet, a été créé la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain¹¹⁶. Il s'agit d'une structure de collaboration entre onze établissements autour d'un projet inscrit dans un territoire ;

Considérant que le Conseil, dans un avis général sur la politique immobilière des universités¹¹⁷ relevait que le regroupement des universités serait déterminant pour en rationaliser la gestion immobilière ;

Qu'il préconisait la simplification de l'organisation de la tutelle ministérielle, la responsabilisation du recteur en matière de stratégie universitaire territoriale et celle de l'université quant aux résultats de sa gestion immobilière ;

Qu'il plaidait pour que chaque site universitaire dispose d'une gouvernance forte et cohérente au service d'une vision pédagogique, scientifique et immobilière à moyen et long terme, et pour que cette stratégie immobilière soit basée sur des indicateurs opérationnels permettant d'améliorer le dialogue avec la tutelle, d'asseoir les comparaisons et d'objectiver les décisions ;

Concernant la politique immobilière et son pilotage en 2018,

Considérant que les universités sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel autonomes sur le plan pédagogique, scientifique, administratif et financier ;

Considérant que l'immobilier universitaire est le deuxième parc immobilier de l'État, avec 18,6 millions de m² pour près de 7 000 bâtiments et 56 millions de m² de foncier non bâti ;

Considérant qu'on dénombre seize universités au sein de la région Île-de-France dont sept dans l'académie de Paris, quatre dans l'académie de Créteil et cinq dans l'académie de Versailles ;

¹¹⁴ Sorbonne Paris Cité (décret n° 2014-1680 du 30 décembre 2014) – P3, P5, P7, P13, Sience Po, Inalco, IPGP, FMSH ; Université de recherche Paris Sciences et Lettres – PSL Research University (décret n° 2015-408 du 10 avril 2015) ; HESam Université (hautes études Sorbonne arts et métiers) (décret n°2015-1065 du 26 août 2015).

¹¹⁵ L'EPAPS, créé par le décret n°2015-1927 du 31 décembre 2015 remplace l'établissement public de Paris-Saclay (EPPS) créé par le décret n°2010-911 du 3 août 2010

¹¹⁶ article 44 de la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

¹¹⁷ Avis n°2013-05 du 27 février 2013

Que quatorze grands établissements d'enseignement supérieur¹¹⁸ sont également implantés en Ile-de-France ;

Que l'immobilier des établissements de la région Ile-de-France occupent plus de 4 millions de m², dont 2 millions de m² pour l'académie de Paris ;

Considérant qu'un schéma directeur d'implantation de l'enseignement supérieur à Paris, en lien avec les établissements concernés et les collectivités territoriales, a été proposé en 2010 à l'issue du rapport « Larroutourou » ;

Qu'il avait pour objectif de « rendre le paysage universitaire parisien plus cohérent, notamment en proposant des solutions de regroupement des localisations universitaires sur un nombre de sites plus concentré, de manière à renforcer l'identité de chacune des universités »¹¹⁹ ;

Que le schéma d'implantation proposé est aujourd'hui considéré comme un cadrage très utile, mais ne correspondant plus à la carte des alliances des établissements d'enseignement supérieur largement remaniée depuis ;

Considérant que selon le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le pilotage de la politique immobilière des universités s'opère aujourd'hui sous de multiples contraintes : démographiques, politiques, techniques, financières, temporelles et géographiques ;

Considérant qu'en termes démographiques, les effectifs accueillis en universités connaissent une croissance annuelle de 2,3 % en moyenne depuis les années 2010-2011 ;

Qu'ils s'établissent à 2,610 millions pour l'année universitaire 2016-2017, dont 1,6 million d'étudiants en université, en 2016 ;

Que la région académique d'Ile de France représente 26 % des effectifs nationaux sur la période et l'académie de Paris 13 % à elle seule ;

Considérant qu'en termes politiques, le cadre législatif pose le principe de l'autonomie et de la responsabilité des universités. Ce principe est particulièrement important dans le cas des regroupements d'universités et/ou de grandes écoles, qu'il s'agisse de fusion d'établissements ou d'organisation en communautés d'universités et d'établissements (COMUE) sur la base du choix des acteurs d'un territoire en faveur de ce dispositif ¹²⁰ ;

¹¹⁸ Le Collège de France, le Conservatoire National des Arts et Métiers, CentraleSupélec, l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, l'École Nationale des Chartes, l'École Nationale Supérieure des Arts et Métiers, l'École Pratique des Hautes Etudes, l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, l'Institut de Physique du Globe de Paris, l'Institut National des Langues et Civilisations Orientales, l'Observatoire de Paris, le Muséum National d'Histoire Naturelle, l'Institut National de l'Histoire de l'Art, l'Université de technologie en sciences des organisations et de la décision de Paris Dauphine

¹¹⁹ Dossier de présentation au CIE, MESRI

¹²⁰ Les COMUE sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (E.P.S.C.P.) assurant le rapprochement et la coordination des établissements d'enseignement supérieur et de recherche d'un même territoire académique ou inter académique. La loi ESR 2013 précise que "sur un territoire donné, qui peut être académique ou inter-académique, dans le cadre d'un projet partagé, les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur et les organismes de recherche partenaires coordonnent leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert. Les établissements d'enseignement supérieur relevant d'autres autorités de tutelle peuvent s'y associer " (art. 71821).

Considérant qu'en termes techniques, les principales contraintes sont liées aux travaux générés par la présence d'amiante ou encore la mise en sécurité des bâtiments ;

Considérant qu'en termes financiers, la complexité des opérations à conduire et leur étendue induisent des coûts importants ;

Considérant qu'en termes temporels, les opérations structurantes se déroulent sur des temps longs (8 ans environ) ;

Considérant qu'en termes géographiques, la faible disponibilité du foncier a conduit chaque université à saisir des opportunités « au-delà même de la cohérence géographique » selon le ministère de tutelle ;

Concernant le financement de l'immobilier pour sa mise aux normes et son renouvellement,

Considérant que des crédits spécifiques ont été mis en place par l'État (ministère) pour accompagner les établissements dans la mise en accessibilité et en sécurité du patrimoine immobilier. Au niveau national, 1,4 Md d'euros a été consenti à cet effet par l'État depuis le milieu des années 1990 ;

Que le besoin était estimé selon le schéma directeur de mise en sécurité élaboré en 2009 et 2010 à 700 M€ pour un tiers des établissements ¹²¹ ;

Que les besoins de travaux de mise en accessibilité tels qu'estimés dans le cadre des Ad'AP ¹²² s'élève à 450 M€ ;

Que le montant nécessaire au renouvellement du parc immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche au niveau national est estimé à 9 Md € ¹²³ ;

Que le renouvellement intègre les opérations de rénovation, de restructuration, de réhabilitation permettant de remettre en état le parc immobilier ;

Considérant que le financement de renouvellement est assuré par le ministère, pour l'ensemble du territoire national à travers les deux dispositifs principaux suivants : les contrats de plan État-Région (CPER) et le Plan Campus ;

Considérant que la dévolution renvoie à d'autres modalités de gestion et de financement de l'immobilier, mais que les universités parisiennes n'ont pas manifesté leur intérêt pour ce dispositif ;

Considérant que les CPER 2015-2020 correspondent à une contribution de l'État au niveau national de 1 Md €, doublés par une part équivalente des collectivités territoriales ;

Que le CPER 2015-2020 Ile-de-France vise à améliorer les conditions de la vie étudiante et l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers, favoriser une démocratisation réussie de l'enseignement supérieur notamment en veillant à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire, développer l'attractivité et le rayonnement international des universités et centres de recherche franciliens, favoriser les synergies, la recherche partenariale et en réseau, encourager la participation citoyenne au dialogue Sciences-Société et favoriser sa diffusion ;

¹²¹ Source : Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche - 2017

¹²² Agenda d'accessibilité programmé

¹²³ Source : Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche - 2017

Que dans ce cadre, le ministère en charge de l'enseignement supérieur a souhaité que soient privilégiés : les projets de restructuration/réhabilitation ou démolition/reconstruction sans création de surfaces supplémentaires susceptibles de remettre en cause la soutenabilité budgétaire des programmes des établissements d'enseignement supérieur (contrairement au CPER précédent qui a financé des accroissements de surface sans que l'on se pose la question de leur entretien) ; l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et leur mise en accessibilité ; les opérations de rénovation lourde des logements étudiants existants et de création de logements dans les secteurs en tension ; les opérations de centres de données (*data centers*) mutualisés et la transformation des espaces d'apprentissage ainsi que la création de centres d'apprentissage (*learning centers*) ;

Que les opérations relevant du ministère en charge de l'enseignement supérieur inscrites dans le CPER Ile-de-France 2015-2020 représentent un montant de 653,5 M€ dont 292,47 M€ financés par l'État (soit 95,5 M€ pour Paris, 84,1 M€ pour Créteil et 112,87 M€ pour Versailles) et 361 M€ financés par la Région ;

Considérant que le Plan Campus¹²⁴ correspond à un montant consommable annuel d'environ 200 M€ (ressource extrabudgétaire constituée des intérêts de 5 milliards d'euros à hauteur d'un peu plus de 4 % annuel : 3,7 Mds€ issus de la cession de titre EdF et 1,3 Md€ issu du PIA) ;

Que la Chancellerie des universités de Paris (CUP) a été mandatée par le ministère de l'enseignement et de la recherche pour assurer la gestion mutualisée de la dotation attribuée à l'opération Campus Paris pour le compte des bénéficiaires désignés initialement¹²⁵ ;

Que le montant de la dotation parisienne s'élève à 700 M€ initialement répartie entre quatre PRES, le CROUS et la Cité internationale universitaire de Paris. Une première liste de treize opérations a été arrêtée en 2013 puis complétée¹²⁶ ;

Que l'Ile-de-France bénéficie d'un soutien proportionnellement supérieur à celui apporté au reste du territoire national (en 2015-2016 : 29,6% des CPER hors Outre-Mer et 40 % des intérêts produits dans le cadre du Plan Campus, pour une population étudiante représentant 26,5% des effectifs étudiants nationaux) ;

Considérant que ces dispositifs (CPER et Plan Campus), aujourd'hui indispensables au renouvellement du parc, « seront amplifiés dans le cadre de la programmation budgétaire, d'un volume atteignant 300 M€ »¹²⁷.

¹²⁴ Concerne dix sites : Lyon, Strasbourg, Bordeaux, Aix-Marseille, Montpellier, Grenoble, Condorcet Paris-Aubervilliers, Toulouse, Paris intra-muros et Saclay

¹²⁵ Conventions du 6 octobre 2014 et du 16 novembre 2017. Cette dernière précise également les modalités de rémunération de la CUP

¹²⁶ L'implantation du centre du droit de l'université Paris 1 sur la caserne Lourcine, la réhabilitation de l'immeuble de la rue Guy de la Brosse, l'aménagement du passage Champollion, la réhabilitation de la faculté de pharmacie de l'université Paris Descartes, la réhabilitation du bâtiment de la rue du cardinal Lemoine pour l'institut des civilisations du Collège de France, l'extension du Centre technique du livre de l'enseignement supérieur (CTLES), l'aménagement des terrains de la CIUP pour y permettre la construction d'environ 1 500 nouveaux logements, les opérations de vie étudiante que le CROUS saura engager (aménagement de la caserne Lourcine, réhabilitation du site Jean Sarrailh, restaurants universitaires), le complément au financement de l'opération de désamiantage et réhabilitation de la tour Necker, financé également pour 30 M€ dans le cadre du CPER, la réhabilitation du 54 boulevard Raspail afin de libérer l'immeuble le France et mettre fin à une location onéreuse prise pour permettre le désamiantage de ce site, une participation forfaitaire, sous forme de subvention d'investissement, au projet ParisParc porté conjointement par la Ville de Paris et l'UPMC, la relocalisation de l'université Paris 3 sur le site Nation Picpus, la réhabilitation du secteur Est du campus de Jussieu au profit de Sorbonne Université, la restructuration du site de l'université Paris Dauphine. Hors de la capitale, et en plus de l'Opération Campus de Saclay, les établissements franciliens ont également bénéficié d'opérations Campus dits « Campus innovants et Campus prometteurs » financées sur des crédits budgétaires du P150 (Campus prometteur de l'université de Cergy-Pontoise pour 20M€ et le campus prometteur de Paris-Est-cité Descartes pour 55M€).

¹²⁷ Source : Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche - 2017

A ces montants devrait être ajouté le total des pertes de recette de cession induites par le classement systématique en zone « enseignement supérieur » au PLU de la Ville de Paris qui a affecté des ventes très importantes (par exemple Hôtel de l'Artillerie, sites d'AgroParisTech, etc.) et ont représenté des moins-values de cessions que l'on peut estimer à plusieurs centaines de millions ;

Concernant l'amélioration de la qualité de vie des étudiants à Paris et la modernisation des bibliothèques universitaires parisiennes,

Considérant que pour répondre aux problématiques soulevées par les différents rapports deux sujets ont fait l'objet d'un éclairage particulier de la part du ministère en charge de l'enseignement supérieur : le logement étudiant, d'autre part, et la modernisation des bibliothèques universitaires, d'une part ;

Considérant que les regroupements, COMUE et associations, doivent élaborer un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale sur le territoire avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires, en associant l'ensemble des établissements partenaires ;

Que ce projet doit présenter une vision consolidée des besoins des établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire en matière de logement étudiant, de transport, de politique sociale et de santé et d'activités culturelles, sportives, sociales et associatives ;

Que ce projet doit être transmis à l'État et aux collectivités territoriales concernées, préalablement à la conclusion du contrat pluriannuel d'établissement ;

En ce qui concerne le logement étudiant :

Considérant que pour répondre aux enjeux que constitue le logement étudiant, le plan « 40 000 » a été engagé en 2014. Ce plan a permis d'atteindre la création de près de 20 500 logements en Province et près de 20 000 logements en Ile-de-France ;

Que depuis 2017, un nouveau plan quinquennal portant la création de 60 000 logements étudiants a été instauré ;

Que la maîtrise d'ouvrage des opérations est majoritairement assurée par les bailleurs sociaux ;

Que la gestion des biens est confiée aux CROUS, à des associations dédiées ou parfois assurée directement par les bailleurs sociaux ; que les éléments présentés ne font pas ressortir les budgets mobilisés ni ceux nécessaires à l'atteinte des objectifs ;

En ce qui concerne le réseau des bibliothèques :

Considérant que l'académie de Paris compte dix-sept bibliothèques universitaires, dont neuf sont interuniversitaires, sur les vingt-six bibliothèques universitaires d'Ile-de-France¹²⁸ ;

Que les bibliothèques ont pour rôle d'identifier, acquérir et rendre accessibles les ressources documentaires, y compris numériques, indispensables aux étudiants et aux chercheurs, d'accompagner et

¹²⁸ L'Ile-de-France compte en outre neuf autres bibliothèques relèvent de grands établissements littéraires et scientifiques et des établissements assimilés

de soutenir les activités d'enseignement et de recherche ; *a fortiori* dans le contexte actuel de la transition numérique ;

Qu'elles occupent une place centrale dans la vie sociale et culturelle d'une université (lieu de travail, d'étude et de recherche et de convivialité) ;

Considérant que le développement et la modernisation des bibliothèques est un enjeu stratégique ;

Que le nombre de places dans les bibliothèques universitaires franciliennes a augmenté d'environ 2 500 places de lecture entre 2010 et 2017, portant la capacité d'accueil actuelle à 26 200 places ;

Que le ratio actuel de places disponibles par étudiant est de 1/14 en Ile-de-France et de 1/12 sur l'ensemble du territoire. L'objectif à atteindre selon l'Inspection générale des bibliothèques est de 1/10¹²⁹. En raison des prévisions démographiques (+ 13% entre 2015 et 2025), les constructions récentes et projets prévus d'ici 2025 ne permettront pas d'améliorer le ratio ;

Que le déficit de places complémentaires dans les universités franciliennes pourrait ainsi être estimé à 11 000 places en plus des projets déjà financés, d'ici 2025 (vs 34 000 places sur toute la France) ;

Qu'au total, l'ensemble des projets déclarés par les établissements franciliens porte sur 7 869 places de bibliothèques dont 4 368 places créées ;

Considérant que l'ouverture des bibliothèques interuniversitaires créées dans le cadre de programmes Saclay et campus Condorcet permettra d'augmenter sensiblement la capacité d'accueil des étudiants ; que cela ne suffira toutefois pas, à terme à améliorer le ratio de place par étudiant, vu la croissance prévue des effectifs ;

Considérant que les budgets consacrés à ce chantier ne sont pas précisés et que les budgets nécessaires pour atteindre le ratio d'1 place pour 10 ne sont pas quantifiés ;

Les représentants du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la Chancellerie des universités de Paris et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 15 mars et du 12 juillet 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil retient que le rapport « Faire de Paris la plus belle métropole universitaire du monde » rendu en 2010, contient un certain nombre de propositions relatives à l'immobilier, dont la définition d'un schéma directeur immobilier pour l'enseignement supérieur parisien qui n'a pas été mis en œuvre.
2. Le Conseil relève que depuis ce rapport, la loi LRU a confié aux universités une liberté d'action et de gestion des moyens alloués. Le processus de dévolution engagé avec certaines universités accentuera encore ce phénomène même si pour l'heure les universités parisiennes ne font pas part de leur intérêt à ce sujet.

¹²⁹ 1 place pour 6 étudiants en Angleterre ou aux Etats-Unis

Il prend acte qu'en 2013, la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a imposé aux établissements publics d'enseignement supérieur et les organismes de recherche de se regrouper soit par fusion, soit en communauté d'universités et établissements (COMUE) soit en association.

3. Le Conseil relève que la succession de réformes fait qu'aujourd'hui, il n'existe pas de vision globale et de stratégie d'implantation des universités parisiennes. Malgré la complexité que cela représente pour le ministère de tutelle, l'État ne peut en faire l'économie.

Les masses financières extraordinairement conséquentes mobilisées sur ces établissements, par l'État et la région, et celles à mobiliser si l'on en croit les besoins annoncés justifient pleinement au-delà de la seule gestion des fonds, une vision stratégique des universités de demain, de leurs implantations permettant de sérier les projets restant à financer.

Le Conseil précise que cette vision doit impérativement être partagée tant avec le Préfet, dans le cadre du schéma directeur immobilier régional, qu'avec la région et la collectivité territoriale d'implantation.

4. Le Conseil retient que le ministère de tutelle s'est doté d'un bras armé, l'EPAURIF établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France en 2010, dont l'une des principales missions est de contribuer à la mise en œuvre du schéma d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur, de recherche et des équipements de vie étudiante en région Ile-de-France.

Confronté au manque de lisibilité, voire à l'absence, d'un schéma directeur d'implantation en cohérence avec les alliances en cours, le Conseil demande au ministère de tutelle de repenser le rôle et les missions de l'EPAURIF, autour des questions d'aménagement du territoire et de définition d'un schéma directeur, de priorisation des projets d'investissements nécessitant un financement de l'État et d'assistance aux établissements sur les questions immobilières.

Cette entité, quelle que soit sa structure juridique, doit être un lieu de concertation avec les partenaires que sont la Région, la Ville de Paris, le Recteur de région, le Préfet de Région.

5. Le Conseil entend que le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche a évolué au cours des dernières années, que les PRES puis les COMUE se sont succédé, et que les COMUE sont les structures regroupant universités, grandes écoles et organismes de recherche qui ont vocation, aujourd'hui et demain, à doter la France de pôles attractifs et visibles à l'international.

Il prend acte qu'il est dorénavant admis que ces COMUE sont l'échelle territoriale pertinente pour regrouper, mettre en commun des moyens et définir des stratégies ambitieuses, dans une dynamique territoriale.

Le Conseil recommande alors vivement que les COMUE existantes demeurent afin d'éviter les changements constants de périmètres qui ne sont pas propices à la mise en œuvre d'une politique et d'une stratégie en matière d'immobilier. Il demande que ces regroupements conduisent à une mutualisation réelle, notamment des fonctions supports, gage d'efficacité et de gains évidents dans le domaine immobilier.

6. Au-delà de la définition d'un schéma directeur d'implantation, le Conseil précise qu'il appartient au ministère de déterminer, le cas échéant avec d'autres ministères (logement), organismes (CROUS) et partenaires (Ville, Région) concernés, le cahier des charges de ce que doit être le logement étudiant afin de répondre au constat récurrent de la pauvreté de l'offre et le cahier de ce que doit être le réseau des bibliothèques universitaires, tenant compte notamment des besoins et des nouveaux modes de fonctionnement (amplitude horaire, modes de consultations...).

Ces lignes directrices doivent permettre là encore de comparer l'offre et le besoin, d'en tirer les conséquences en termes immobiliers, et le cas échéant de sérier les projets devant être financés.

-
7. Le Conseil demande que les contrats pluriannuels de site soient de réels outils intégrant la politique immobilière et s'attachent à préciser et organiser les usages et les mutualisations, les objectifs et les moyens consacrés à l'immobilier dans les domaines que sont les équipements documentaires (réseau des bibliothèques), la restauration et le logement étudiants, les fonctions support.
 8. Il appartient donc au ministère de tutelle de mettre en place une gouvernance affirmée permettant d'assurer une vision d'ensemble de l'implantation des universités parisiennes.

Ce rôle est d'autant plus important que le nombre d'acteurs est conséquent et peut revendiquer une légitimité en la matière (universités, Chancellerie, COMUE, collectivités territoriales).

Il lui revient, sur la base des outils existants (contrats pluriannuels de site, EPAURIF, COMUE) de diriger le travail de concertation entre toutes les parties prenantes pour établir une stratégie immobilière d'implantation des universités parisiennes, qui ne soit pas l'addition des stratégies individuelles mais le reflet d'une vision d'ensemble.

Avis n°2018-03 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université de Tours

L'université de Tours dispose d'un patrimoine immobilier de 204 000 m² SHON sur plus de 50 ha. Elle est répartie sur six pôles principalement implantés sur l'agglomération de Tours. L'université accueille plus de 27 000 étudiants. Candidate à la deuxième vague de dévolution des biens des universités, elle s'appuie sur quelques points forts dont la bonne connaissance de son patrimoine et une forte conviction de ses dirigeants. Néanmoins, l'établissement doit s'assurer que les recettes attendues de la valorisation de son patrimoine seront à la hauteur des enjeux de la dévolution.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2013-05](#) du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Vu le dossier transmis par l'université le 21 février 2018 et les éléments complémentaires communiqués ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 1^{er} mars 2018, M. Philippe VENDRIX, président de l'université de TOURS accompagné de M. Didier SABOURAULT, directeur de cabinet en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier à la DGESIP de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'Etat, de Philippe BAUCHOT adjoint à la directrice, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice et de M. Jildaz ECOLAN, chef de bureau ;

Sur l'opérateur et son patrimoine immobilier ;

Considérant que l'université de Tours a été créée en 1969 ;

Que de 1990 à aujourd'hui, la surface du patrimoine universitaire a plus que doublé, passant de 100 000 m² à plus de 204 000 m² SHON (hors parkings couverts),

Qu'entre 2012 et 2017 les surfaces bâties ont progressé de 201 093 m² à 204 807 m² soit une évolution de 3 714m² SHON ; que le foncier de 388 531 m² en 2012 s'élève en 2017 à 554 608 m² soit une progression de 166 077 m² qui est due selon l'université à des surfaces supplémentaires mais surtout à un nouveau calcul des surfaces sur la base des données du cadastre ;

Considérant que les sites sont regroupés en six pôles (32 sites) très majoritairement implantés dans l'agglomération de Tours :

- Le pôle Tanneurs regroupe les facultés de lettres, langues et arts, sciences humaines et le centre universitaire d'enseignement du français pour étudiants étrangers (CUEFEE) ;
- Le pôle Tonnellé abrite la faculté de médecine, à proximité immédiate du CHRU Bretonneau ;
- Le pôle Portalis accueille la faculté de droit, économie et sciences sociales et l'école polytechnique universitaire ;
- Le pôle Grandmont accueille les facultés des sciences et de pharmacie ainsi que des résidences étudiantes ;
- Le pôle du Plat d'Étain regroupe la présidence et les services communs depuis les années 2010 ;
- Le pôle Luthier abrite l'IUT de Tours.

A ces pôles, s'ajoutent les sites de Blois constitués d'une antenne de la faculté de droit et d'un IUT.

Considérant que l'opérateur accueille actuellement 27 276 étudiants et 2 572 personnels ;

Que les prévisions d'effectifs étudiants sont de 30 000 à horizon 2028 ;

Considérant que la répartition par typologie de bâtiments est la suivante :

- Bâtiments d'enseignements : 61 %
- Bâtiments techniques : 20 %
- Bureaux : 6 %
- Logements : 6 %
- Autres : 7 %.

Considérant que la propriété des surfaces foncières se répartie comme suit ¹³⁰:

- État : 71,4%

¹³⁰ Source : rapport IGF/IGAENR 2016

-
- Université : 0,4 %
 - Collectivités : 7,3 %
 - Autres : 20,9 %

Considérant pour les surfaces bâties que la propriété se décline ainsi ¹³¹:

- État : 91 %
- Université : 0,1 %
- Collectivité : 7 %
- Autres : 1,9 %

Considérant que depuis 2015, l'université de Tours fait partie de la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) « Université confédérale Léonard de Vinci » qui rassemble les universités de Tours, Orléans, Poitiers, La Rochelle 5 et Limoges ainsi que deux écoles d'ingénieurs ;

Considérant que l'estimation de la valeur du patrimoine immobilier de l'université s'élève à 211 M€ ;¹³²

Considérant que l'université dispose d'un parc globalement en bon état : 66 % des biens complétés ont ainsi un état très satisfaisant ou satisfaisant sur la base des données renseignées à 95 % dans l'outil d'aide au diagnostic;

Sur la stratégie immobilière de l'université

Considérant qu'en 2011 l'université s'est dotée d'un SPSI pour la période 2012-2016 ;

Que les opérations envisagées dans ce SPSI étaient réparties en six thématiques :

- La réalisation des opérations du Contrat de Projet Etat Région (CPER) 2007 - 2013

Extension de l'UFR Médecine sur un nouveau site – A. Gouazé / Mise en sécurité et réhabilitation du bâtiment J sur le site Tonnellé (UFR Médecine) / Regroupement de la présidence, des services centraux et communs sur un site unique Plat d'Etain.

Les trois opérations sont terminées.

- Les opérations visant à une restructuration fonctionnelle des sites universitaires

La construction d'une animalerie sur l'IUT Jean Luthier a été réalisée avec un financement de l'université. Sur le site Tanneurs, deux opérations étaient envisagées ; la réhabilitation du bâtiment BU a été achevée en octobre 2015. En revanche, la densification et la restructuration du site ont été abandonnées. Un projet de réhabilitation est prévu dans le CPER 2015-2020

- Les actions visant à améliorer la connaissance par l'université de son patrimoine immobilier

Un audit thermique portant sur une partie du patrimoine a été financé par l'université et un audit de maintenance a été réalisé sur un échantillon significatif du patrimoine. L'acquisition d'un logiciel de gestion patrimoniale est en cours.

¹³¹ Source : rapport IGF/IGAENR 2016

¹³² Source : rapport IGF/IGAENR 2016 – chiffres communiqués par l'université

- Les opérations visant à améliorer l'état du patrimoine immobilier de l'université

Démolition de trois bâtiments préfabriqués désaffectés sur le site Grandmont en 2014. Une première tranche de travaux de réfection du clos et l'amélioration des performances thermiques des bâtiments du site Jean Luthier ont été réalisées en 2016.

- Les opérations visant à réduire l'impact environnemental de l'université

La création d'une chaufferie biomasse sur le site Grandmont a été abandonnée, faute d'équilibre financier. La création d'un réseau de chaleur urbain par la Ville de Joué-lès-Tours est en cours et une possibilité de raccordement des bâtiments universitaires du site de Grandmont est envisageable.

- Les opérations visant à renforcer le potentiel scientifique de l'université

Acquisition et aménagement d'un bâtiment pour la Maison des Sciences de l'Homme (Site Watt) et extension du bâtiment 47C sur le site du CHRU.

Les deux opérations sont terminées.

Sur la stratégie immobilière dans le cadre de la dévolution

Considérant que l'université s'est portée candidate à la 2^{ème} vague de dévolution décidée en 2017 ;

Considérant que pour le président de l'université, la dévolution donnera encore d'avantage de poids à l'établissement dans ses relations avec les partenaires locaux ;

Que l'implantation de l'université au centre de la ville favorise depuis longtemps le développement de partenariats locaux avec les collectivités territoriales et plus particulièrement avec Tours Métropole ;

Qu'à titre d'exemple le futur tracé de la deuxième ligne de tramway intègre la desserte des sites universitaires ;

Que la présence des étudiants inscrits à l'université de Tours est un atout majeur pour la Métropole : ils en représentent près de 10% des habitants. Qu'en 2017, le poids économique de l'université dans la Métropole est significatif : elle suscite plus de 400 M€ de retombées financières par an.

Que la propriété des biens immobiliers contribuera à renforcer la présence de l'université sur le territoire ;

Considérant que le président conçoit l'immobilier comme un ensemble de lieux où se déroulent des enseignements et qui accueillent des étudiants et non comme de simples bâtiments ;

Considérant que la dévolution s'inscrit dans le cadre d'un plan stratégique global, le plan « Université 2040 » dont les objectifs sont les suivants :

- Réduire l'éclatement des sites (en diminuant le nombre de bâtiments isolés) ;
- Engager une démarche de mutualisation entre les sites ;
- Offrir des espaces extérieurs de qualité ;
- Ancrer l'université dans la ville ;
- Renforcer l'identité de l'université ;
- Pérenniser les partenariats existants avec les acteurs du territoire et en créer de nouveaux ;
- Engager les partenaires dans des projets exemplaires valorisables ;
- Faire interagir la vie citadine et la vie universitaire ;
- Coproduire les espaces universitaires et donc la ville avec les usagers ;
- Susciter de nouvelles pratiques (adaptabilité, espaces partagés...) ;
- Valoriser économiquement le patrimoine existant ;

- Améliorer le patrimoine existant ;
- Développer une stratégie numérique ;
- Gérer la maintenance et la transition énergétique.

Considérant que ces objectifs structurent la stratégie immobilière définitive dans le projet de SPSI 2018-2022 ;

Que plusieurs opérations d'investissement de natures différentes sont prévues dans ce SPSI :

- mettre en accessibilité les bâtiments : un agenda d'accessibilité programmé a été réalisé en 2015 et a abouti à un programme pluriannuel de neuf ans (2016 à 2024) qui sera réalisé en trois opérations triennales. Un budget de 3,9 M€ sera consacré aux deux premières tranches ;
- sécuriser toutes les toitures-terrasses et remplacer préventivement un certain nombre de systèmes de sécurité incendie pour un coût total de 0,93 M€;
- achever les opérations d'envergure prévues au CPER 2015-2020 pour un total de 62 M€ partagés entre l'État (9,6 M€) la région (15,6 M€), l'université (5 M€) et par un prêt contracté auprès de la CDC et les autres collectivités (28,8 M€) ;

Parmi ces opérations figurent :

- La réhabilitation du bâtiment Vialle pour un montant de 7 M€ ;
- La réhabilitation du site des Tanneurs d'un montant de 22 M€ : aujourd'hui seuls 9 M€ sont garantis dans le cadre du CPER ;
- L'extension de l'école polytechnique de Tours (EPU) pour un montant de 22 M€ dont le financement mérite d'être confirmé ;

Que d'autres opérations sont envisagées au-delà du CPER telles que le développement du site du Plat d'Étain (8M€) et l'essor du site Grandmont (6M€) ;

Considérant les actions de valorisation du patrimoine immobilier présentées par l'université dans le cadre de la dévolution ;

Qu'elle envisage en étant propriétaire de son patrimoine d'accroître ses recettes en intensifiant sa politique de location auprès de structures publiques et privées, ce que lui permet l'élargissement du principe de spécialité adopté récemment ; qu'un partenariat va être conclu avec la société « Tours Evènements » qui gère le palais des congrès et le parc des expositions de la ville de Tours pour renforcer l'attractivité du territoire tourangeau par l'organisation des conférences et séminaires ;

Que la location de locaux pour le tournage de film en dehors des semaines de cours a été réalisée et va se poursuivre ;

Que la mise en concurrence des autorisations d'occupation du domaine public peut également être un moyen de créer des recettes ;

Que les recettes issues de ces actions ne sauraient toutefois excéder 1 M€ par an ;

Considérant que le président de l'université souhaite privilégier, en tout cas dans un premier temps, l'accroissement de recettes récurrentes plutôt que de se défaire de son patrimoine ; qu'il envisage également des partenariats avec le secteur privé sur des sites périphériques ; que des surfaces méritent d'être valorisées, telles que le sous-sol du site Tanneurs, alimenté par la lumière naturelle ou encore les friches existantes sur le site de Portalis ;

Considérant le calendrier de la dévolution ;

Que le conseil d'administration de l'université a délibéré le 20 février 2017 sur le principe de la dévolution immobilière ;

Que le SPSI a été transmis pour validation à la DIE et à la DGSIP en février 2018 ;

Que l'approbation par le conseil d'administration de l'université du SPSI et de la convention de dévolution est prévue en juillet 2018 ;

Que la signature des actes notariés finalisant le transfert du patrimoine à l'université est programmé de 2018 à 2020 ;

Considérant les moyens humains et financiers de l'université ;

Que le budget global de l'université s'est élevé en 2016 à 193,6 M€ ;

Que les dépenses d'investissement consacrées à l'immobilier représentent 5,4 M€ et celles de fonctionnement 4,45 M€ ;

Que pour l'exercice 2017, le budget se situe à 206,6 M€ dont 3,47 M€ pour les dépenses d'investissement immobilier et 5,2 M€ pour celles de fonctionnement ;

Que le fonds de roulement de l'université s'élève à 29 M€ ;

Que les dépenses d'immobilier sont financées essentiellement par des subventions de l'État, des collectivités locales et un emprunt de 5 M€ contracté auprès de la CDC destiné à la rénovation énergétique notamment ;

Considérant que les dépenses de GER font l'objet d'un budget pluriannuel ;

Qu'un effort financier sera maintenu pour atteindre en dix ans un budget annuel de 2 M€ soit 10 € par m² ;

Considérant que l'université a prévu de se doter dans le cadre de la dévolution d'un budget annexe immobilier (BAIM) ;

Considérant qu'une direction technique de l'immobilier (DTI) composée de 11,5 agents, service central, a été créée en 2010 et assure la gestion immobilière de l'ensemble des pôles ;

Considérant que des antennes techniques regroupant 30,4 agents sont présentes sur les sites et assurent les travaux de sécurité de maintenance et d'adaptation ;

Considérant qu'une restructuration de la DTI est en cours pour prendre en compte la nécessité de valoriser le patrimoine immobilier, d'améliorer la performance énergétique des bâtiments et d'assurer le développement du numérique dans le cadre d'une véritable stratégie immobilière ;

Au niveau central, trois bureaux seront constitués :

- Un bureau technique immobilier
- Un bureau de la valorisation de l'immobilier
- Un bureau de suivi des travaux pour la gestion des investissements immobiliers.

Le rôle des antennes techniques immobilières sera renforcé pour prendre en charge l'ensemble des travaux menés sur les sites.

Considérant que le recrutement d'un directeur est en cours pour mener à bien cette restructuration ;

Considérant que l'université envisage d'acquérir un logiciel de gestion du patrimoine ;

Considérant qu'elle dispose d'un logiciel de supervision des consommations de fluide et des coûts associés et d'un logiciel de gestion de la maintenance assistée par ordinateur ;

Considérant que l'université a mis en place un suivi automatisé des taux d'occupation des salles d'enseignement ;

Que sur la base du volume horaire défini par le ministère le taux d'occupation est de 61% ;

Considérant que l'université a obtenu un financement dans le cadre du PIA 2 afin de mener une expérimentation du numérique dans les locaux d'enseignement ;

Que quatre sites testent actuellement des salles « d'immersion » proposant des nouveaux modes d'enseignement ;

Que le bilan de cette expérimentation sera connu à la fin de l'année 2018 ;

Considérant le rapport de septembre 2016 de l'IGF et de l'IGAENR sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités ;

Que le rapport émettait un avis défavorable sur une dévolution à l'horizon 2017 du patrimoine à l'université de Tours ;

Que sa capacité à déployer une stratégie immobilière soutenable et crédible n'avait pas été démontrée à la date de la mission des auditeurs ;

Que si l'année 2017 était consacrée à la sécurisation de la fonction immobilière et si les chantiers décrits par le président de l'université en réponse au rapport étaient effectivement réalisés, la dévolution du patrimoine à l'université de Tours pourrait intervenir en 2018 ;

Les représentants de l'université, du ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 1^{er} mars 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil se félicite que l'université de Tours se soit engagée dans la formalisation de sa stratégie patrimoniale en établissant en 2012 un premier SPSI. Son projet de SPSI 2018-2022, préalable indispensable à la dévolution du patrimoine, traduit un projet global pour l'établissement pouvant créer des recettes.

2. Le Conseil constate que ce projet s'inscrit dans une démarche vertueuse d'un point de vue énergétique au travers d'actions ciblées.
3. Le Conseil regrette qu'aucun élément de projection de surfaces à l'horizon 2022 n'apparaisse dans le projet de SPSI visant à rationaliser le patrimoine dans le cadre de la stratégie présentée. Il invite l'université à se fixer des objectifs en la matière.
4. Le Conseil a pris bonne note de l'expérimentation en cours sur les nouveaux modes d'enseignement ; il souhaite être destinataire du bilan qui en sera réalisé. Le Conseil est particulièrement attentif à l'incidence des nouveaux modes d'enseignements et nouvelles technologies sur les espaces nécessaires tant en terme de surfaces que de caractéristiques.
5. L'université s'est portée candidate à la dévolution et possède plusieurs atouts pour mener à bien ce projet :
 - L'implication des dirigeants, condition sine qua non de succès, mérite d'être soulignée.
 - L'université semble disposer d'une bonne connaissance de son patrimoine et de ses coûts.
 - Le budget de l'université est stable et maîtrisé. Il ne suscite pas, à ce stade, d'inquiétude particulière pour mener à bien la stratégie immobilière de l'université.
 - Le Conseil relève que l'université est parfaitement intégrée dans l'agglomération de Tours. Cette situation lui a permis de nouer des partenariats avec les collectivités dont la métropole. Au travers du CPER, la région ainsi que l'État contribue au financement d'opérations immobilières structurantes pour l'université au moins jusqu'en 2020. L'implantation privilégiée de l'université lui permettra ainsi d'envisager des actions de valorisation de son patrimoine directement en lien avec son environnement immédiat ce qui représente un atout considérable.
6. Le Conseil relève néanmoins quelques points d'attention qui doivent faire l'objet d'un examen attentif de la part de l'université.
 - Si elle connaît bien son patrimoine, elle ne dispose pas pour autant d'un système d'information lui permettant de gérer les données de manière simple et efficace. Le Conseil a bien noté que l'établissement envisageait l'acquisition d'un outil de gestion patrimonial.
 - Le Conseil a constaté que la direction en charge de l'immobilier était en cours de restructuration pour mener à bien la stratégie immobilière dans le cadre de la dévolution. Le recrutement en cours sera déterminant pour conduire cette politique.
 - Le Conseil a relevé que les actions de valorisation présentées par l'université gagneraient à être davantage expertisées. Il n'est pas avéré que les pistes avancées lors de l'audition permettront de faire face à toutes les conséquences de la dévolution du patrimoine. Le Conseil considère que le modèle économique de la dévolution doit être précisé et argumenté. A ce stade, il repose beaucoup sur les financements de CPER et des collectivités territoriales. Or, l'université doit dégager des ressources nouvelles pour faire face à ses nouvelles responsabilités y compris par l'abandon de surfaces inutiles.
7. L'université a su mettre en place des relations constructives avec la DIE dont elle utilise les outils et avec la tutelle qui l'accompagne sur la dévolution.

En conclusion, il encourage l'université à poursuivre le travail mené en collaboration avec la DIE et le ministère de tutelle dans le respect du principe d'absence d'accompagnement financier de la part de l'État (hors CPER et plan campus).

Le Conseil souhaite être tenu informé des suites de la procédure de dévolution à l'occasion d'une audition spécifique consacrée aux universités engagées dans la deuxième vague de dévolution.

Avis n°2018-10 de suite sur la stratégie immobilière du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

Le Conseil constate que la gestion immobilière du CIRAD est très perfectible. Il invite à nouveau l'opérateur à étudier le scénario d'un regroupement de ses services centraux à Montpellier à la fois dans un but d'efficacité dans la gestion et d'accélération de la modernisation des installations du centre de recherche. Il considère indispensable que les tutelles de l'opérateur se saisissent de la question immobilière dans le cadre de la négociation du prochain contrat d'objectif de l'opérateur. Il propose au ministre en charge du Domaine de confier une mission d'audit à l'inspection générale des finances (IGF) sur l'immobilier de rapport du CIRAD.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-04 du 13 avril 2011 et n°2013-26 du 18 septembre 2013 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;

Vu le dossier de présentation de l'état d'avancement du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CIRAD pour la période 2018-2022, en date du 30 avril 2018 ;

Après avoir entendu M. Michel EDDI, président du CIRAD, accompagné de M. François POUGET, directeur général délégué aux ressources et aux dispositifs et de M. Patrick HERBIN, conseiller spécial du président, en présence de M. Maurice CARABONI, chef de département au sein du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, accompagné de Mme Élise BINET et de Mme Juliette DUBOSCQ, de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État accompagné de M. Jildaz ÉCOLAN, chef du bureau de la doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 26 avril 2018 ;

Considérant que le CIRAD a engagé depuis 2014 une démarche dont le but est de créer les conditions propres à favoriser la conquête de ressources contractuelles nouvelles, destinées à contribuer à la consolidation du modèle économique de l'établissement, au service de l'emploi et du renouvellement des compétences, dans une période de départs en retraite importants ;¹³³

Que le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) a rendu en 2016 un rapport d'évaluation dans lequel il soulignait que le modèle économique du CIRAD demeure « *très fragile et risqué* » ; qu'il invitait l'opérateur à réfléchir sur la maîtrise de ses coûts, notamment dans la recherche de mutualisation et dans le domaine des infrastructures de recherche ;¹³⁴

Que les résultats d'exploitation des cinq derniers exercices de l'opérateur ont été déficitaires ; qu'en 2017, le CIRAD enregistrait un total de produits d'exploitation de 189,48 M€ pour un total de charges d'exploitation de 190,76 M€, soit un résultat d'exploitation négatif de -1,28 M€ ;

Sur la connaissance du patrimoine

Considérant que le CIRAD indique désormais disposer :

- d'un logiciel de gestion du patrimoine centralisant la totalité de son parc immobilier ;
- d'un outil de restitution permettant l'analyse croisée des données patrimoniales ;
- d'un dispositif de suivi de l'occupation des bâtiments ;
- d'un outil de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO) déployé en métropole, à la Réunion et en Guadeloupe ;
- d'un système de gestion technique centralisée (GTC) permettant le contrôle et le suivi à distance d'équipements automatisés et qui est mis en place progressivement ;

Considérant que le CIRAD a communiqué une liste de son patrimoine ;

Que la direction de l'immobilier de l'État a indiqué que l'essentiel du parc immobilier du CIRAD est désormais modélisé dans l'inventaire de l'État (Chorus Re-Fx) mais qu'il reste à l'opérateur à renseigner les données obligatoires dans l'application « référentiel technique » (RT) ;

¹³³ Rapport d'activité 2016 du CIRAD : <https://www.cirad.fr/publications-ressources/edition/rapport-annuel>

¹³⁴ <http://www.hceres.fr/LISTE-ALPHABETIQUE-DES-ETABLISSEMENTS-ET-ORGANISMES-EVALUES/CIRAD>

Sur le patrimoine immobilier affecté aux missions à Montpellier

Considérant que Montpellier est la principale base géographique du CIRAD ;

Que le centre de Montpellier regroupe « les deux-tiers des agents de l'établissement et possède de nombreux laboratoires, des plateaux techniques, des infrastructures de recherche de haut niveau et des équipements spécialisés » ;

Que ce centre est pensé comme une « plateforme ouverte sur le monde » qui joue « un rôle de nœud de réseau, connecté avec toutes les implantations du CIRAD dans les pays du Sud » ;¹³⁵

Considérant que le CIRAD a entrepris de réorganiser et de restructurer progressivement ses implantations montpelliéraines sur trois sites au lieu de quatre actuellement ; qu'il s'agit de la plus importante opération immobilière envisagée dans le cadre du prochain SPSI et au-delà ;

Qu'une étude réalisée en 2014 par un cabinet de conseil envisageait différents scénarios de réorganisation des sites de Montpellier ;

Qu'un bureau d'études techniques et d'ingénierie en bâtiment a réalisé en 2016 un diagnostic technique architectural et financier de différents scénarios de rénovation et restructuration de bâtiments des sites de Lavalette, Baillarguet et halle de technologie ;

Que le CIRAD a décidé d'abandonner les locaux situés dans le parc scientifique (PS) ; que l'opérateur a dénoncé deux baux (PS 3 en 2015 et PS 5 en 2018) et a mis en vente l'immeuble PS 4 en 2018 ; qu'il prépare les opérations de cessions des autres bâtiments dont il est propriétaire et conduit des réflexions sur le transfert des agents du parc scientifique vers les autres sites montpelliérains ;

Que ce projet doit intégrer des travaux de restructuration et de modernisation de certains bâtiments des campus pour accueillir les agents délocalisés, mais également apporter une première réponse au vieillissement du parc immobilier ;

Que la direction du CIRAD a pour ambition de définir le programme de travaux dans le cadre d'une réflexion sur les rapprochements des équipes de recherche à opérer et de finaliser le calendrier d'exécution de l'ensemble de l'opération en 2018 ;

Que l'opérateur souligne que le phasage de l'opération devra tenir compte des financements mobilisables (produits de cession et éventuelles ressources publiques) et il précise que les contraintes pesant sur l'équilibre économique de l'établissement excluent la possibilité d'un autofinancement et limite la portée des opérations de modernisation qui pourront être réalisées sur la période 2018-2022 ;

Sur le patrimoine immobilier affecté aux missions en région parisienne

Considérant les arguments avancés par le CIRAD pour conserver son siège actuel contrairement aux préconisations du CIE et de la DIE :

¹³⁵ Plaquette de présentation du centre de Montpellier sur le site du CIRAD : <https://www.cirad.fr/content/download/921/8255/version/6/.../plaquette+CCM+FR.pdf>

- Le CIRAD estime que la gestion d'une opération de déménagement du siège n'est pas compatible avec le pilotage du projet d'établissement fondé sur un nouveau modèle économique ;
- Le CIRAD considère avoir transformé les locaux de la rue Scheffer en un « *campus international en agro-sciences pour le développement* »¹³⁶ sur lequel il envisage de poursuivre les opérations d'accueil de nouveaux partenaires ;
- Le CIRAD estime que cet outil immobilier et la notoriété de Paris sont indispensables à son activité de représentation au niveau international ;

Considérant que la direction du CIRAD considère que l'implantation parisienne n'est pas une priorité ;

Sur le patrimoine immobilier affecté aux missions en Outre-mer et à l'étranger

Considérant que le CIRAD a engagé une rationalisation progressive de son dispositif ultramarin se traduisant par la cession progressive d'installations de moindre intérêt scientifique ou stratégique¹³⁷ et le regroupement autour des pôles et des installations de soutien à la coopération scientifique régionale¹³⁸ ;

Que le CIRAD indique que des possibilités de cessions éventuelles seront examinées en fonction des évolutions éventuelles de sa stratégie et que les regroupements autour de pôles mutualisés pourront être étudiés ;

Sur le patrimoine immobilier non affecté aux missions

Considérant que le CIRAD fait part de sa volonté d'augmenter la rentabilité locative de son parc immobilier de rapport ;

Qu'il observe que les revenus de ce patrimoine (0,7 M€ en 2016) constituent un appoint régulier et significatif aux subventions publiques ;

Qu'il assure que les travaux nécessaires à la bonne maintenance des biens sont régulièrement programmés et entrepris ;

Qu'il a confié la gestion de cet immobilier à un cabinet spécialisé ;

Sur les orientations du prochain SPSI

Considérant que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CIRAD pour la période 2018-2022 est en cours d'élaboration et que le CIRAD a pour objectif de le finaliser en 2018 ;

Considérant que le CIRAD envisage trois grands axes d'action pour son prochain SPSI ;

- Le maintien du parc immobilier à un niveau de qualité réglementaire, technique et fonctionnel optimal, l'état des parcs montpelliérain et ultramarin appelant une politique de maintenance attentive et soutenue ;

¹³⁶ Les immeubles ont été réaménagés et densifiés par le transfert de ses services comptables installés à Nogent jusqu'en 2015 et par l'accueil de nouveaux partenaires depuis 2016.

¹³⁷ En 2018, signature des mandats de vente du site de Moutte (Martinique) et sortie de l'indivision d'une partie du domaine de Rivière-Lézarde permettant la mise en vente d'une partie du domaine.

¹³⁸ Concentration et mutualisation d'une partie des activités de la Réunion avec cinq partenaires (Pole 3P).

- L'optimisation du parc par une série d'actions visant à rationaliser les espaces de travail selon des conceptions plus actuelles favorisant la communication, les échanges entre équipes et les regroupements de compétences ;
- La modernisation du parc par un système de management environnemental avec des objectifs chiffrés ;

Les représentants du CIRAD, du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 26 avril 2018 et du 14 juin 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil observe qu'il s'agit de la troisième audition de l'opérateur.

S'il perçoit quelques évolutions positives, il regrette que l'essentiel des observations formulées en 2011 et 2013 demeurent d'actualité.

Il demande que le CIRAD tienne compte de ses recommandations pour élaborer son schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour la période 2018-2022.

Il invite les tutelles de l'opérateur à en prendre également connaissance dans le but d'intégrer la dimension immobilière à la négociation du prochain contrat d'objectif de l'opérateur qui s'engagera avant la fin de l'année 2018.

2. Le Conseil prend acte que l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) porte un projet d'établissement dont la viabilité suppose une refonte de son modèle économique.

Le Conseil, au regard des éléments portés à sa connaissance, se demande si la stratégie immobilière présentée n'est pas de nature à contrarier la mise en œuvre des actions devant permettre au CIRAD d'occuper une place de premier plan dans le réseau international de la recherche agronomique pour le développement.

Il remarque que dans un contexte de forte concurrence internationale, la qualité des infrastructures de recherche est indissociable de l'offre de services que le CIRAD souhaite développer, que l'immobilier est devenu un critère de sélection pour les talents que les structures scientifiques ambitionnent de recruter et que la mise en place de nouvelles organisations de travail présuppose des solutions immobilières adaptées ;

Or, il note que les difficultés budgétaires de l'établissement public vont avoir pour effet de limiter l'ampleur et la portée des opérations de modernisation de ses installations scientifiques. Il remarque que le report des opérations de restructuration ralentira d'autant la modernisation de l'outil de travail et aura également pour effet d'accroître les besoins en financement pour l'entretien d'un parc dont l'opérateur contraint d'en conserver la part excédentaire.

3. Le Conseil rappelle que l'implantation du siège de l'opérateur dans l'un des secteurs les plus chers de la capitale n'est pas conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

Il prend acte que la direction du CIRAD estime la gestion d'une opération de déménagement incompatible avec la conduite des changements engagés dans le cadre de son projet d'établissement.

Le Conseil remarque que nombre d'entreprises font l'analyse inverse.

Il relève que l'organisation de la direction de l'EPIC sur deux sites distants de 750 km ne constitue pas un gage de fonctionnalité optimale. Il s'étonne notamment que la direction générale déléguée aux ressources et dispositifs puisse demeurer à Paris alors que huit entités sur les dix qui lui sont hiérarchiquement rattachées sont implantées à Montpellier.

Le Conseil considère pour sa part qu'un changement d'environnement de travail pourrait utilement accompagner la mise en place des nouvelles organisations et modes de travail.

Il remarque que la proposition de la DIE d'étudier le transfert des services parisiens du CIRAD au sein du campus « agriculture » de Maisons-Alfort dans l'objectif de réduire leur coût immobilier, est de nature à faciliter d'éventuels rapprochements d'opérateurs ;

Le Conseil considère qu'un regroupement des services centraux du CIRAD à Montpellier serait logique, tant sur le plan fonctionnel, qu'économique.

4. L'appréciation des enjeux de représentation relève de l'opérateur et de ses tutelles auxquels il revient de préciser les besoins qui en découlent.

Le Conseil souligne toutefois que le maintien du siège de la rue Scheffer ne saurait constituer l'unique réponse immobilière envisageable.

Si les deux scénarios proposés ci-avant ne devaient répondre qu'imparfaitement aux obligations de représentation du CIRAD, le Conseil invite les tutelles de l'opérateur à engager une réflexion dans l'objectif de développer des solutions mutualisées au bénéfice de l'ensemble des acteurs de la diplomatie scientifique française, proches d'un aéroport, par exemple.

5. Le Conseil observe que l'opérateur n'aborde pas la question du devenir du jardin d'agronomie tropical de Paris.

Il note que plus de la moitié des bâtiments de ce site sont en état peu ou pas satisfaisant.

Le Conseil invite l'opérateur à définir une stratégie pour ce site dans le cadre du SPSI 2018-2022.

6. Le Conseil prend acte de la volonté du CIRAD de rationaliser ses implantations ultramarines.

Il observe cependant que le CIRAD ne dispose pas à ce stade de stratégie d'ensemble.

Le Conseil invite l'opérateur à la définir dans le cadre du SPSI 2018-2022.

7. Le Conseil prend acte que le CIRAD souhaite conserver son immobilier de rapport.

Il relève que ce patrimoine ne produit des revenus qu'à hauteur de 0,37% du budget de l'opérateur et observe que les produits d'une éventuelle cession de ses actifs pourraient utilement être mobilisés pour moderniser l'outil de travail.

Le Conseil entend la volonté de l'opérateur d'améliorer la rentabilité de ce patrimoine et constate que des marges de progrès existent effectivement.

Il observe notamment que la valeur vénale moyenne des biens situés dans le 16^{ème} arrondissement de Paris (logements, bureaux, commerces) est estimée à 7 897 € que ce chiffre est très nettement inférieur aux valeurs de marché.

Il remarque également que le taux de rotation des logements est faible et semble indiquer, selon les critères usuellement retenus par les gestionnaires de parcs locatifs, un niveau de loyer inférieur aux prix du marché.

Il relève que la gestion d'un tel immobilier est sans rapport avec les missions du CIRAD.

Le Conseil rappelle sa recommandation formulée en 2011 et 2013¹³⁹ d'expertiser l'immobilier de rapport du CIRAD afin de préciser les conditions dans lesquelles la conservation et les modalités d'occupation de ces immeubles pourraient être arbitrées.

En conclusion, le Conseil invite l'opérateur à arrêter une stratégie immobilière conforme aux critères de la politique immobilière de l'État et ayant pour ambition d'accompagner la mise en œuvre de son projet d'établissement.

Parmi les hypothèses à considérer pour définir le SPSI 2018-2022 du CIRAD, le Conseil recommande d'étudier le regroupement des services centraux à Montpellier, scénario qui semble susceptible de dégager des marges de manœuvre financières propres à accélérer la modernisation des installations du centre de recherche.

Il invite les tutelles de l'opérateur à se saisir de la question immobilière dans le cadre de la négociation du prochain contrat d'objectif de l'opérateur.

Il propose également au ministre en charge du Domaine de confier une mission d'audit à l'inspection générale des finances (IGF) sur l'immobilier de rapport du CIRAD qui pourrait être utilement étendue à ses biens ultramarins.

¹³⁹ Avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-04 du 13 avril 2011 et n°2013-26 du 18 septembre 2013 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;

Avis n°2018-14 de suite sur la Chancellerie des universités de Paris (CUP)

La chancellerie des universités de Paris (CUP) chargée depuis sa création en 1971 d'administrer le patrimoine indivis des universités parisiennes n'a pas démontré depuis sa dernière audition en 2015 sa capacité à engager une véritable stratégie immobilière reposant sur un diagnostic partagé avec la DIE et sur des actions de valorisation des biens. Ce constat conduit le CIE à renouveler deux recommandations. La première concerne la réflexion à conduire concernant l'indivision des biens et la recherche de solutions pour valoriser le patrimoine. La seconde pose la question, si une amélioration sensible de la gestion du patrimoine immobilier n'était pas rapidement constatée, de s'interroger sur le fondement même de l'existence de la CUP. Le CIE propose au ministre en charge du domaine de confier une mission d'audit à l'inspection générale des finances (IGF) sur les missions de la CUP.

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

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

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

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

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

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

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

Vu 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 ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2015-30 du 16 septembre 2015

Vu les éléments transmis par la chancellerie des universités de Paris le 27 avril 2018 ;

Après avoir entendu M. Stephano BOSI, vice chancelier des universités de Paris, accompagné de M. Bao NGUYEN-HUY secrétaire général de la chancellerie, de Mme Christiane HERDER, chef de division, de Mme Marie-Line DARMON, chef de bureau et de M. Jérôme MARIE chargé de mission en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier au ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation et en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État, de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint et de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises lors de sa séance du 17 mai 2018 ;

Considérant que la chancellerie des universités de Paris (CUP) est un établissement public administratif sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur, créée en 1971 ;

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 et professionnel » généralement issus de legs et donations et les biens immobiliers à vocation universitaire gérés à la demande de l'État ;

Considérant que dans son avis 2015-30 du 16 septembre 2015, le CIE avait formulé les recommandations suivantes :

- Il demandait à la CUP de finaliser son SPSI qui devait être présenté à son conseil d'administration fin 2015 et de l'en rendre destinataire.
- Il rappelait que ce document devait comprendre un inventaire précis et complet du patrimoine et une stratégie immobilière pluriannuelle.
- Il s'étonnait de la faible rentabilité du parc locatif et demandait à la Chancellerie d'appliquer systématiquement une revalorisation des loyers dans la limite réglementaire.
- Il relevait que site de Richelieu méritait une analyse complète des solutions à mettre en œuvre pour améliorer sa rentabilité économique et sa gestion.
- Il souhaitait qu'à l'échéance du SPSI (2016-2020) une solution soit apportée à l'indivision par l'examen des solutions juridiques appropriées.
- Il s'interrogeait sur la capacité de la chancellerie de piloter et coordonner l'opération Campus intra-muros compte-tenu de son statut actuel et des responsabilités confiées aux universités par la loi du 10 août 2007 permettant à chaque établissement de conduire sa propre stratégie immobilière.
- Il concluait que si le rôle de la CUP est, théoriquement, la gestion du patrimoine indivis de l'ancienne université de Paris, il recommandait qu'une vraie priorité soit accordée à cette fonction faute de quoi le fondement même de l'existence de cet opérateur peut être posé.

Sur le patrimoine géré par la CUP

| | | | Nb d'appart | Superficie | Valeur vénale en K€ | |
|---------------|---|---|---|----------------------|---------------------|--|
| Biens indivis | Patrimoine locatif | Groupe Champollion: 13/17 rue Champollion et 20 rue de la Sorbonne, Paris 5ème | 24 logements et 4 commerces | 2 490 m ² | 14 071 | |
| | | Groupe Jacob: 6 rue St Benoit, 33/35/43/45 rue Jacob, Paris 6ème | 52 logements et 10 commerces | 3 700 m ² | 24 469 | |
| | | 49 bis rue Ste Anne, Paris 2ème | 7 logements et 2 commerces | 850 m ² | 3 937 | |
| | | 65 rue de Prony, Paris 17ème | 3 logements et 9 bureaux | 3 500 m ² | 10 500 | |
| | | 51 av. Poincaré, Paris 16ème | 8 logements et 7 bureaux | 4 300 m ² | 30 229 | |
| | | 17 rue de l'Annonciation, Paris 16ème | 31 logements et 4 commerces | 3 500 m ² | 22 619 | |
| | | 6 bd Jourdan, Paris 14ème | 1 | 118,25m ² | 770 | |
| | | 51 rue des Vinaigriers, Paris 10ème | 1 | 86 m ² | 680 | |
| | Patrimoine historique et culturel | Vézelay | Dortoir, cuisine et réfectoire | 7 031 m ² | 210 | |
| | | Domaine de Richelieu | Forêt et domaine | 420 ha | Estim. peu fiable | |
| | Patrimoine abritant des activités universitaires, scolaires ou de vie étudiante | 96 bd Raspail, Paris 6ème | 1 logement et bureaux | 1 583 m ² | 10 000 | |
| | | 37/41 rue Jacob, Paris 6ème | Bureaux | 1 747 m ² | 10 500 | |
| | | 15 rue Champollion, Paris 5ème | 18 | 1 157 m ² | 6 800 | |
| | | Villa Finaly à Florence | Villa et parc | 4 270 m ² | 17 080 | |
| | Patrimoine administré par un autre opérateur | Maisons de la Cité internationale universitaire de Paris | Administré par la CIUP (convention) | | | |
| | | 93 bd St Michel, Paris 5ème | Administré par le Foyer international des étudiantes (convention) Non évalué par SLD | | | |
| | Patrimoine administré à la demande de l'Etat et abritant des activités universitaires | Sorbonne 46, 47 et 191 rue Saint-Jacques 2 rue Cujas 1 rue Victor Cousin 17 rue de la Sorbonne 41 rue des Ecoles | Propriété de la Mairie de Paris | | | |
| | | Bibliothèque Sainte Barbe | Propriété de l'Etat | | 84 900 | |
| | Patrimoine appartenant à l'Etat abritant des fonds bibliothécaires appartenant à l'indivision | Bibliothèque littéraire Jacques Doucet | | | | |
| | Locaux appartenant à l'Etat et occupés par l'EPA | 10 rue de la Sorbonne | Propriété de l'Etat | | | |

Sur la stratégie immobilière de la CUP

Considérant la stratégie immobilière développée par la CUP depuis la dernière audition devant le CIE ;

Que la CUP devait finaliser son SPSI actualisé à l'automne 2015 ; que ce travail n'a pas abouti ;

Que lors de l'audition les représentants de la CUP ont indiqué que le SPSI devait être soumis au conseil d'administration à la fin de l'année 2018 ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État fait état de la difficulté à nouer un dialogue constructif avec la CUP qui fait partie pourtant de la liste des opérateurs bénéficiant d'un suivi renforcé;

Que malgré les relances, aucune mise à jour des données n'a été effectuée dans le système d'information de l'État ;

Que la DIE ne peut donc avoir l'assurance que le patrimoine confié à la CUP est géré rationnellement compte tenu de l'absence de stratégie immobilière ;

Sur la gestion du patrimoine locatif de la CUP

Considérant qu'en avril 2018, le parc locatif compte 163 baux décomposés comme suit :

- 83 baux d'habitation
- 28 baux professionnels, civils, commerciaux et mixtes
- 12 baux soumis au régime de la loi de 1948
- 9 appartements disponibles
- 31 appartements à rénover

Que sur les 83 baux d'habitation, 39 baux bénéficient de loyers se situant dans la fourchette haute des valeurs de la DRIHL¹⁴⁰ ;

Que s'agissant des 35 baux dont le loyer se situe dans la fourchette basse des valeurs de la DRIHL :

- 29 ont été signés il y a plus de 10 ans,
- 4 ont été signés il y a plus de 5 ans.

Que s'agissant des 9 baux dont le loyer est sous-évalué :

- 4 sont des baux de sortie progressive de la loi de 48,
- 4 ont été signés il y a plus de 10 ans.

Que les 28 baux signés depuis 2015 ont des loyers se situent dans la fourchette haute des valeurs de la DRIHL;

Considérant les actions d'optimisation du patrimoine locatif mises en œuvre par la chancellerie;

- Que celles-ci reposent sur des objectifs de transparence, de rentabilité et de valorisation ;

¹⁴⁰ Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

- Que la gestion locative (mise en location et quittancement) a été confiée à un cabinet. Celui-ci ne donnant pas satisfaction, il a été mis fin à son contrat et un second cabinet a été recruté ;
- Que la CUP a réduit le nombre de baux soumis au régime de la loi de 1948 (de 16 en 2015 à 12); que sur les 12 baux en cours, 6 ont reçu un congé avec dénégarion du droit au maintien dans les lieux au 30 juin 2018 ;
- Que lors du renouvellement d'un bail d'habitation, la chancellerie adresse au locataire une proposition de loyer augmenté et l'assigne en cas de refus. Pour les baux commerciaux, la chancellerie étudie la possibilité d'obtenir un déplafonnement du loyer ;
- Que dès le 1^{er} mois d'impayé, le locataire reçoit une lettre de rappel puis, 15 jours après, une mise en demeure de l'agent comptable. Suivent une mise en demeure de l'avocat et une assignation signifiée par huissier ;
- Que pour améliorer le rendement locatif des travaux sont réalisés avant remise en location ;
- Considérant que le rendement locatif était de 2,41 % en 2016 et de 2,16 % en 2017 ;
- Que pour les immeubles sis 49 bis, rue St Anne Paris 2^{ème} et 65, rue de Prony Paris 17^{ème}, le rendement locatif est faible car la chancellerie a entrepris une rénovation complète de l'immeuble pour respectivement 0,95 M€ et 3,2 M€ et que durant les travaux les appartements sont restés vacants ;
- Que pour le groupe Champollion Paris 6^{ème} et l'immeuble 51, avenue Poincaré Paris 16^{ème}, le rendement locatif est en baisse car des travaux ont été entrepris dans des appartements qui se sont libérés ;

Considérant que l'audition n'a pas permis d'apprécier si la chancellerie considérait que le taux de rendement était susceptible d'amélioration alors que l'implantation géographique des appartements, au cœur de Paris, pourrait le laisser envisager ;

Sur la gestion du patrimoine historique et culturel de la CUP

Considérant les actions menées par la chancellerie pour la valorisation de certains biens appartenant à son patrimoine historique et culturel ;

Considérant que la propriété de Vézelay, estimée à 210 000 € par les services locaux du domaine et entre 380 000 et 450 000 € par une agence immobilière de la région, va être vendue et le prix de cession sera affecté à la création d'une bourse Romain ROLLAND ;

Considérant que le domaine de Richelieu d'une superficie de 475 hectares, dont l'évaluation n'est pas connue, fait l'objet d'une réflexion de mise en valeur pour dégager des ressources nécessaires à son entretien ;

- Qu'une commission du développement a été instituée associant des collectivités territoriales ;
- Que deux projets ont retenu l'attention des membres ;
- Que la commission a demandé aux porteurs de projet de travailler ensemble à l'élaboration d'une offre conjointe ;
- Qu'ils devront en démontrer la pertinence vis-à-vis des acteurs territoriaux et des missions de la chancellerie, la viabilité économique et la faisabilité d'exploitation sur le long terme ;

Considérant que le Conseil a pris bonne note que le projet est destiné à permettre une ouverture du domaine au public ;

Sur la gestion de biens abritant des activités universitaires, scolaires ou de vie étudiante

Considérant que les immeubles sis 18, rue de la Sorbonne¹⁴¹ et 15, rue Champollion Paris 5^{ème} vont faire l'objet d'un programme de travaux d'un montant de 11,8 M€ pour y créer une résidence pour enseignements- chercheurs de 18 logements, une cafeteria du CROUS, les services de la vie étudiante et le service informatique de l'université Paris-Sorbonne ;

Considérant que l'immeuble 37/41, rue Jacob Paris 6^{ème}, actuellement vacant, est destiné à accueillir 47 logements pour chercheurs pour un montant de travaux de 2,5 M€ ;

Considérant que les travaux décidés pour les immeubles des 18, rue de la Sorbonne, 15, rue Champollion et 37/41, rue Jacob n'ont pas vocation à la lecture des éléments transmis à procurer des recettes importantes par la nature même des occupations prévues alors que s'agissant d'immeubles très bien situés, une meilleure valorisation aurait pu être recherchée ;

Considérant l'immeuble du 96, boulevard Raspail Paris 6^{ème} ;

- Que des travaux pour un montant de 0,53 M€ sont programmés ;
- Qu'une convention d'utilisation est cours avec l'EHESS, qui occupe 78 % des surfaces et participe aux charges ; que la chancellerie a saisi le pôle évaluation de la DRFIP pour connaître le montant de redevance exigible ;

Considérant que l'EHESS doit à terme déménager en grande partie sur le Campus Condorcet et que d'ores et déjà la question de la valorisation de la surface libérée par cet opérateur doit être posée ;

Considérant la Villa FINALY à FLORENCE ;

- Que le taux d'occupation des chambres est de 40 % ;
- Que les recettes d'exploitation étaient en 2016 de 251 100 € et en 2017 de 251 661 € ;
- Que des objectifs ont été déterminés pour la Villa visant à accroître sa fréquentation en ouvrant à d'autres partenaires que les universités propriétaires et en multipliant les actions culturelles financées par du mécénat ;
- Que la Villa FINALY connaît des problèmes structurels ayant nécessité un audit complété par des diagnostics afin d'envisager un programme pluriannuel d'investissement et d'en évaluer le budget ;
- Que la Villa FINALY est confrontée à une concurrence importante de la part d'institutions internationales florentines ;

Sur la gestion du patrimoine administré par un autre opérateur

Considérant que la chancellerie a conclu en 2010 avec la cité internationale universitaire de Paris (CIUP) une convention pour une durée de cinquante ans par laquelle elle lui confie le soin de gérer les missions qui lui sont directement rattachées et de faire éventuellement construire sur les terrains de la CIUP de nouveaux bâtiments destinées aux services communs ou au logement des résidents. Préalablement, un travail de clarification de l'état juridique du parcellaire a été réalisé avec l'appui de la Ville de Paris et des services locaux du domaine ;

¹⁴¹ Le 18 rue de la Sorbonne appartient à l'université Paris-Sorbonne

Que plusieurs projets ont été engagés depuis (extension de la maison de la Tunisie et de la maison de l'Inde, travaux de rénovation de la maison de la Corée et de la maison de la Chine) ;

Sur la gestion du patrimoine administré à la demande de l'État et abritant des activités universitaires

Considérant que la CUP administre le site de la Sorbonne¹⁴², propriété de la Ville de Paris qui abrite plusieurs universités et grandes écoles.

Considérant qu'elle gère la bibliothèque Sainte Barbe située 4 rue Valette Paris 5^{ème}, propriété de l'État ;

- Qu'en 2017, les services locaux du domaine ont adressé un projet de convention mettant à la charge de la CUP les obligations de l'article 606 du Code civil ;
- Que la CUP est très réservée sur la signature de cette convention qui transférerait à la chancellerie un patrimoine dont l'entretien et les travaux de mises aux normes n'ont pas été réalisés et dont le coût est estimé à 1,9 M€ ;
- Qu'un groupe de travail auquel participe le ministère a été créé afin de conduire une réflexion visant à une réorganisation complète du fonctionnement des bibliothèques du quadrilatère Sorbonne/Montagne Sainte Geneviève ;

Sur les moyens financiers de la CUP

Considérant que selon le compte financier 2017, les dépenses se sont élevées à 13,7 M€ dont presque 6 M€ en investissement ;

Considérant que les recettes se sont élevées en 2017 à 27,5 M€ réparties comme suit :

- recettes propres : 9 M€
- autres recettes : 18,6 M€ correspondant pour l'essentiel à des OAT arrivées à échéance et réellement perçues ;

Considérant que la chancellerie a fait réaliser un audit avec l'aide d'un cabinet extérieur pour lister et classer par ordre de priorité les investissements nécessaires principalement pour les immeubles parisiens ;

Qu'un plan pluriannuel a été élaboré qui prévoit une dépense de 28,5 M€ sur les années 2017, 2018, 2019 et 2020 ;

Sur la gestion de l'opération Campus

Considérant que la chancellerie des universités de Paris a été chargée en 2013 de la gestion mutualisée de la dotation relative à l'opération Campus Paris intra-muros pour le compte des six bénéficiaire initialement désignés d'un montant de 700 M€ pour faciliter et accélérer les opérations Campus à Paris ;

Considérant que le CIE s'était interrogé dans son avis du 16 septembre 2015 sur la capacité de la chancellerie à exercer ce rôle compte tenu de son statut actuel et de la loi de 2007 relative aux universités ;

¹⁴² 46,47 et 191 rue St Jacques, 2 rue Cujas, 1 rue Victor Cousin, 17 rue de la Sorbonne, 41 rue des Ecoles

Considérant que préalablement à l'audition, l'opérateur a fourni un dossier très documenté sur les données financières et juridiques de l'opération Paris Campus sans pour autant permettre d'apprécier la capacité de la CUP à continuer à gérer cette dotation.

Les représentants de la chancellerie des universités de Paris et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 17 mai et du 12 juillet 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil relève que les documents produits pour l'audition devant le CIE constituent un état descriptif à date de certains éléments du patrimoine de la CUP et ne répondent pas aux recommandations exprimées par le Conseil dans son avis du 16 septembre 2015.
2. Il prend acte que la CUP n'a pas réalisé pour la fin 2015 son SPSI, comme elle s'y était engagée.

Face à ce constat, le Conseil s'interroge sur la capacité de la CUP à établir une véritable stratégie immobilière dès lors que sur la méthode elle n'a pas été en mesure depuis la dernière audition de se rapprocher de la DIE pour compléter les données d'inventaire préalable indispensable à toute stratégie.

Il rappelle que la Cour des comptes dans son rapport de février 2014 avait indiqué que l'obligation d'établir un SPSI aurait pu être l'occasion de définir une politique immobilière dont elle avait déploré l'absence déjà en 1978 puis dans ses référés successifs. Cette observation demeure hélas d'actualité.

3. Le Conseil prend note que la chancellerie a prévu de présenter son SPSI avant la fin de l'année devant son conseil d'administration. Il souhaite évidemment être destinataire de ce document avant toute validation. Le Conseil attend de ce SPSI qu'il respecte la méthode et les objectifs fixés par la circulaire du 19 septembre 2016 du Premier ministre sur le renouvellement des SPSI des opérateurs de l'Etat que la CUP, en cette qualité, est tenue de respecter.
4. Le Conseil relève néanmoins les efforts accomplis par la CUP pour améliorer la gestion locative des baux d'habitation avec une approche plus professionnelle en faisant appel à un prestataire extérieur, par la mise en place de procédure dans le renouvellement des baux d'habitation par une augmentation de loyer et une assignation en cas de refus et le déclenchement immédiat d'une procédure contentieuse en cas d'impayés.

Le Conseil souligne que le rendement locatif a peu évolué depuis 2015 en raison de la vacance de certains biens qui ont fait l'objet de travaux avant d'être reloués avec augmentation du loyer.

Toutefois, si l'on considère que la CUP a été créée en 1971, il y a donc 47 ans et que quelques progrès ont été accomplis ces dernières années, le Conseil relève qu'il faudra encore beaucoup de temps pour une remise à niveau des baux aux valeurs du marché compte tenu de la lenteur des évolutions constatées si la CUP ne prend pas réellement conscience du caractère très insatisfaisant de cette situation.

5. En ce qui concerne le domaine de Richelieu, le Conseil salue l'initiative de la CUP d'avoir mis en place une commission de développement pour réfléchir à la mise en valeur du domaine et à l'amélioration de sa rentabilité comme l'avait recommandé le CIE en 2015. Il a bien noté que les projets examinés par la commission avaient pour objectif d'ouvrir le domaine au public. Le Conseil souhaite être informé du projet qui sera retenu et de sa rentabilité économique.
6. Plus globalement, la question d'une meilleure valorisation du patrimoine non soumis à des dispositions de legs, mériterait d'être sérieusement considérée dans l'objectif d'accroître les revenus de la CUP au bénéfice des universités parisiennes. L'immeuble du 37/41, rue Jacob Paris 6^{ème}, celui du 15, rue

Champollion Paris 5^{ème} et une partie du 96, bd Raspail 6^{ème} pourraient utilement être expertisés en ce sens.

L'immeuble du 37/41, rue Jacob a vocation après travaux à accueillir une résidence pour enseignants de 47 appartements. L'immeuble du 15, rue Champollion Paris 5^{ème} sera destiné également après travaux à une résidence de 18 logements pour enseignants-chercheurs, une cafeteria du CROUS, les services de la vie étudiante et le service informatique de l'université Paris-Sorbonne.

S'il n'appartient pas au Conseil d'émettre un avis sur ces choix d'occupation, il s'interroge néanmoins sur le processus de décision et s'ils ont été faits en toute connaissance des implications financières qu'ils peuvent induire.

L'immeuble du 96, bd Raspail Paris 6^{ème} occupé à 78 % par l'EHESS sans redevance locative suscite plusieurs questions importantes. Le Conseil prend acte que la DRFIP a été saisie pour connaître le montant de la redevance exigible. Il s'étonne que cette régularisation n'intervienne que maintenant alors que l'EHESS occupe ce bien depuis de nombreuses années.

Le Conseil relève que dans le cadre de l'opération Campus Condorcet, l'EHESS a vocation à rejoindre ce nouveau site au moins en partie et il s'interroge sur le devenir des locaux qu'elle laissera vacants. La recherche d'un futur occupant par la CUP devrait être examinée avec le souci d'une rentabilité en rapport avec l'adresse de ce bien.

7. En ce qui concerne la mission de la chancellerie de piloter et coordonner l'opération campus Paris intra-muros, le Conseil demande au ministère de tutelle un avis explicite sur la capacité de la chancellerie des universités à exercer ce rôle au-delà des aspects conventionnels et financiers complets transmis préalablement à l'audition.
8. Il ressort très clairement de l'audition de la CUP que celle-ci n'a pas fait la démonstration depuis 2015 de sa réelle capacité à mieux valoriser le patrimoine dont elle dispose. Le Conseil constate très peu d'évolutions dans la manière d'aborder l'immobilier. Il déplore l'absence de vision stratégique de l'opérateur ce qui n'est guère surprenant en l'absence d'un inventaire et d'un diagnostic partagé avec la DIE. Face à ce constat, il rappelle que la mission première de la CUP est de gérer le patrimoine indivis de l'ancienne université de Paris. Si cette mission ne peut être exercée plus efficacement, il réitère sa remarque formulée dans son avis de 2015 et s'interroge sur l'existence même de cet opérateur.

Cette observation s'accompagne d'une autre recommandation, elle aussi, formulée en 2015 sur les pistes de réflexion à engager pour qu'une solution soit apportée à l'indivision afin d'améliorer la valorisation du patrimoine. Malgré la complexité de ce sujet, il renouvelle expressément sa demande afin que le SPSI qui doit être soumis à validation à la fin de l'année intègre cette réflexion et les solutions à y apporter.

Ces différentes observations amènent le Conseil à proposer au ministre en charge du Domaine de confier une mission d'audit à l'inspection générale des finances (IGF) sur les missions de la CUP.

Avis n°2018-28 de suite sur la stratégie immobilière du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)

Six ans après la précédente audition du MNHN, le Conseil constate de la part de l'établissement une volonté d'amélioration de la connaissance du patrimoine, de prise en compte des préoccupations environnementales, de recherche de valorisation du patrimoine, d'exploration de diverses options. Cette dynamique ne suffit pas à faire oublier l'impasse financière dans laquelle l'établissement se trouve, bien au-delà du strict domaine de l'immobilier.

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

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

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

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

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

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

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2012-15 du 12 septembre 2012 relatif au schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis par le MNHN ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 8 novembre 2018, M. Bruno DAVID, président du MNHN, accompagné de M. Pierre DUBREUIL, directeur général délégué, de M. Emmanuel SKOULIOS, directeur général adjoint, de Mme Gaëlle BELLAMY, directrice de la rénovation et de la maintenance et de M. Gwenning DEBÜRKC, responsable de la gestion domaniale, en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier DEGSIP/MESRI, accompagné de Mme Nathalie RAYNAUD, chargée de secteur du pilotage immobilier DGESIP/MESRI et de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la Directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Laurence MAURETTE et M. Olivier TIXADOR, du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État ;

Considérant, pour mémoire, que le Conseil a auditionné le Muséum national d'histoire naturel (MNHN) sur sa stratégie immobilière le 10 juillet 2012. Il se prononçait favorablement sur son schéma pluriannuel de stratégie immobilière, en l'assortissant des remarques suivantes :

« D'une manière générale et même si de telles considérations ne relèvent pas directement de la compétence du CIE, le Conseil regrette le long manque d'investissement qui oblige le Muséum à un effort

de rattrapage difficilement soutenable aujourd'hui. Le Conseil considère donc favorablement les efforts accomplis par le MNHN pour mettre à niveau ses installations et renouer avec une politique d'investissement conforme à l'importance de ses installations » ;

Il approuvait la recherche d'une valorisation commerciale compatible avec les contraintes juridiques, domaniales et fonctionnelles de l'établissement mais incitait le MNHN à approfondir sa stratégie de recours aux partenariats privés et mécénats, tant sur le plan déontologique que programmatique, afin d'assurer l'indépendance du Muséum dans les conditions de réalisation du noyau central de ses missions.

Il remarquait que l'opération Poliveau relevait d'un choix dont la rationalité n'est pas immobilière, dont les modalités sont complexes, et dont la réalisation dans le temps, notamment en ce qui concerne le retour des surfaces escomptées par le MNHN, et invitait à un pilotage particulièrement attentif par l'Etablissement public d'aménagement universitaire de la Région Ile-de-France (Epaurif) en charge du projet.

Il soulignait les enjeux de l'opération en partenariat public-privé du parc zoologique de Paris et de la maîtrise des coûts et des délais du projet du Musée de l'Homme (MH). Il appelait France Domaine, avec les ministères de tutelle, à accompagner ces opérations qui engagent fortement l'État propriétaire.

Il incitait le MNHN à sécuriser les opérations indispensables en concentrant l'investissement public sur le cœur de ses missions de conservation, exposition et recherche, en recherchant systématiquement des partenariats pour les actions de développement ou les manifestations ponctuelles.

Il encourageait le MNHN à poursuivre, avec la prudence nécessaire, ses efforts de rationalisation et de valorisation de son patrimoine et, plus globalement, à établir une stratégie de valorisation et de conservation de ses collections axée sur l'économie et la différenciation des besoins immobiliers en termes de lieux d'exposition et de stockage.

Considérant que depuis 2004, le MNHN a produit annuellement un schéma directeur de rénovation de son patrimoine immobilier, s'appuyant sur une dotation annuelle aux investissements de 17 M€ émanant du ministère de tutelle (enseignement supérieur) ;

Considérant que dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2010-2015, voté en fin d'année 2011, le MNHN s'est fixé les objectifs suivants :

- La fiabilisation du patrimoine immobilier de l'établissement : établissement d'une base de données patrimoniale, mise à jour du TGPE¹⁴³, évaluation systématique des propriétés par France Domaine, établissement d'un cadastre des surfaces occupées par direction/service permettant une rationalisation, mise en place de la mission de gestion domaniale,
- La mise en sécurité des personnes et des biens : poursuite des opérations liées à la sécurité,
- La mise en œuvre d'une politique de maintenance : poursuite de la mise en place des outils (GTB, GMAO), recensement renégociation suivi des contrats d'énergie et des consommations, globalisation des marchés techniques prise en compte des sites en région,
- La valorisation du patrimoine : se recentrer sur le cœur des missions du MNHN en cédant le patrimoine hors cible et dégager ainsi les ressources financières pour supporter les investissements liés aux activités cœur du MNHN,
- L'établissement d'un scénario de programme de travaux 2011/2015 et 2016/2020 intégrant la prise en compte du projet immobilier Poliveau avec Paris 3 ;

¹⁴³ Tableau général des propriétés de l'État.

Considérant que l'établissement dispose d'un patrimoine étendu composé de quinze sites principaux répartis sur huit régions totalisant 696 hectares d'emprises foncières ;

Que les surfaces bâties sont constituées de 175 000 m² SHON¹⁴⁴, dont 109 000 m² dédiés à la recherche et à l'expertise¹⁴⁵, 1 000 m² pour les salles d'enseignement, 28 500 m² pour les bureaux et l'administration et 21 700 m² pour la diffusion des connaissances et la documentation ;

Considérant qu'en 2015, fin théorique du SPSI¹⁴⁶, figurent au bilan, la réouverture du parc zoologique de Paris (PZP) et du Musée de l'homme, la cession d'immeubles parisiens (36,9 M€), de la Villa Bric-à-Brac à Dinard (2,1 M€) et du parc de Clères (0,3 M€). A contrario, les opérations Poliveau, restructuration du site de Brunoy (91) et cession du site de Menton n'ont pas été réalisées¹⁴⁷ ;

Considérant que le MNHN estime à 20 M€ les besoins annuels en crédits d'investissement pour mettre en œuvre son SPSI ; que les dotations aux investissements de 17 M€ en 2015, sont passées à 3 M€ en 2016, ont été nulles en 2017 et progressent à 4,6 M€ en 2018 ;

Que l'établissement bénéficie de 7 M€ au titre du CPER 2015-2020 afin de réaliser les premiers travaux de mise en sécurité de la Galerie de paléontologie et d'anatomie comparée (GPAC) et le déplacement des collections actuellement situées en zone inondable ;

Considérant que pour atteindre ses objectifs, le MNHN a procédé au regroupement de la direction de la rénovation et de la maintenance et de la cellule de gestion domaniale au sein d'un pôle immobilier ; à l'acquisition d'un logiciel de gestion immobilière et d'un outil de suivi opérationnel ; au recrutement d'un économiste de flux ; au renforcement de la cellule mécénat notamment dans le cadre de la recherche de valorisation des espaces ;

Considérant que le MNHN fait état d'une stratégie patrimoniale pour les années à venir organisée selon les axes suivants : permettre la continuité de service, augmenter les ressources propres de l'établissement, préparer des opérations majeures, poursuivre les travaux et études concourant à la sécurité des personnes et des biens, renforcer la démarche quant au contrôle de l'énergie ;

Que ces axes sont déclinés en une liste de travaux, dont certains non chiffrés à ce stade, parmi lesquels figurent la rénovation globale de la GPAC et des bâtiments de la ménagerie, l'opération Brunoy comprenant la construction d'un bâtiment de recherche, d'une nouvelle animalerie dans le cadre de l'opération globale de restructuration et de construction du site dit du « petit château » ainsi que la rénovation de l'orangerie ;

Considérant que les éléments de stratégie transmis au Conseil restent à être formalisés en un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, selon les modalités établies par la Direction de l'immobilier de l'État, puis validés par cette dernière dans le cadre du suivi renforcé dont bénéficie le MNHN ;

Les représentants du Muséum national d'histoire naturelle, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

¹⁴⁴ Données issues de l'enquête surface du MNHN de 2016. La DIE précise quant à elle que les quinze sites totalisent une SUB de plus de 130 000 m².

¹⁴⁵ Dont 22 000 m² dédiés au stockage des collections.

¹⁴⁶ Le SPSI 2010-2015 n'a été voté en CA qu'en fin d'année 2011 l'opération Poliveau ayant entraîné une forte opposition.

¹⁴⁷ L'opération Poliveau est abandonnée, celle de Brunoy est retardée, celle de Menton abandonnée.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 8 novembre et du 20 décembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil regrette que les appels à la vigilance formulés dans son avis du 12 septembre 2012, qu'il s'agisse du PPP pour le parc zoologique de Paris (PZP) ou de l'opération de rénovation du Musée de l'Homme, n'aient pas été davantage pris en compte pour et par l'État propriétaire.
2. Le Conseil constate de la part de l'établissement une volonté d'amélioration de la connaissance du patrimoine, de prise en compte des préoccupations en matière de développement durable, de recherche de valorisation du patrimoine, d'exploration de diverses options (dont le mécénat, le recours à l'emprunt, l'intracring...).

Il salue l'opérateur d'avoir réalisé la partie inventaire et diagnostic du SPSI, même si des marges de progrès existent.

3. Le Conseil relève toutefois, malgré cette dynamique, que l'établissement se situe aujourd'hui dans une impasse qui dépasse le strict domaine de l'immobilier.

Le contrat de PPP du parc zoologique impose au MNHN le versement d'une redevance annuelle de 14 M€, compensée par une subvention d'État. Cela ne permet pas, pour autant, que les investissements nécessaires au maintien voire à l'accroissement de l'attractivité du PZP soient réalisés puisqu'ils restent à la charge de l'État ! Toutefois, le principe d'une sortie du PPP est écarté, car estimé à 160 M€.

Les termes du contrat de partenariat de rénovation du parc zoologique sont donc particulièrement défavorables à l'établissement et de facto à l'État. Les conditions dans lesquelles cette opération a été conduite sont incompréhensibles pour le Conseil.

4. Le Conseil ne reviendra pas plus longuement sur l'opération de rénovation du Musée de l'Homme initialement estimée à 52M€ en 2008, pour 92 M€ effectivement réglés (2015). Il s'agit là encore d'une opération source de déboire pour l'établissement.
5. Accessoirement, le Conseil constate que l'établissement a devant lui une réelle réflexion à conduire quant à la problématique des réserves parisiennes. Il recommande vivement qu'elle soit étudiée de près et qu'un déménagement hors Paris soit sérieusement envisagé.
6. De même, il invite l'établissement et ses tutelles à questionner l'intérêt de maintenir une ménagerie en hyper centre parisien, alors que l'établissement est dans l'incapacité avérée de procéder aux travaux nécessaires et de maintenir concomitamment le PZP, si ce n'est à grand renfort de subventions publiques.

En conclusion, et plus généralement, le Conseil constate l'absence de viabilité du modèle économique de l'établissement MNHN pris dans son ensemble. Il déplore l'absence même de traitement de cette question dans le cadre du projet de SPSI qui lui est présenté. Il lui semble vain, en conséquence, de se prononcer sur le sujet de l'immobilier tant les prérequis ne lui semblent pas réunis. Il ne peut que suggérer, puisque cela dépasse le champ de ses compétences, que les ministères de tutelle (métier et économique) et l'établissement s'interrogent dans les plus brefs délais sur ce que doit être le MNHN de demain : un établissement de recherche, d'enseignement, un musée, un établissement en capacité de mener des expertises pour le MTES.

Cet « objet » particulier dont la pérennité semble économiquement loin d'être garantie, pour ne pas dire très hypothétique, mériterait que ses missions soient revues, précisées et mises en cohérence dans le cadre d'un projet d'établissement réaliste, y compris d'un point de vue économique.

Lorsque ces réflexions préalables auront abouti, toutes les conséquences en matière d'immobilier pourront en être tirées et le MNHN, aidé par ses tutelles, sera alors en capacité d'établir un schéma immobilier viable et cohérent qu'il présentera au Conseil.

**Avis n°2018-22 sur le schéma directeur immobilier du ministère de la culture
concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale du
ministère de la culture**

Lors de l'audition de différents opérateurs sous tutelle du ministère de la culture sur leur stratégie immobilière au cours des dernières années, les réserves ont été identifiées comme un sujet récurrent et à enjeux à de multiples égards : enjeux de conservation du patrimoine, enjeux économiques... A l'occasion de l'audition de ce ministère sur l'entreposage et la politique de gestion des collections artistiques des services et opérateurs sous sa tutelle en 2016, l'importance du sujet a été confirmée et la volonté de se doter d'un véritable schéma directeur immobilier des réserves affirmée par le ministère.

Or si les enjeux sont identifiés et les constats partagés, la stratégie et le montage des opérations restent à la main de chaque utilisateur. Des marges d'optimisation doivent être recherchées dans un contexte de raréfaction des crédits d'investissement.

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

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

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

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

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

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

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°[2016-06](#) relatif au schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), n°[2016-08](#) relatif au SPSI de l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV), n°[2014-36](#), n°[2016-30](#) et n°[2017-19](#) relatifs au SPSI du Centre national des arts plastiques (CNAP) ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par le ministère de la culture ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 6 septembre 2018, M. Hervé BARBARET, secrétaire général du ministère de la culture, accompagné de M. Pascal DAL PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales, de M. Antoine AUSTRUIT, chef du bureau de la politique immobilière, de M. Christophe CLÉMENT, adjoint au sous-directeur de la politique des musées de la direction générale du patrimoine, de M. Simon ANDRÉ-DECONCHAT, chef du bureau du soutien à la création de la direction générale à la création artistique, et en présence de M. Hugo LE FLOCH, de la direction du budget, et de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Jildaz ÉCOLAN et de Mme Lisa LALANNE, de la direction de l'immobilier de l'État ;

Considérant que le ministère de la culture a été entendu par le Conseil sur la politique de gestion des collections artistiques des services et opérateurs sous sa tutelle en septembre 2016. Il a, à cette occasion, fait part de sa volonté de se doter d'un schéma directeur immobilier des réserves (ou « pôles de conservation »), afin d'assurer la pérennité de conservation des collections nationales ;

Considérant que plusieurs opérateurs¹⁴⁸ sous tutelle du ministère de la culture ont été entendus sur leur stratégie immobilière notamment en ce qui concerne la problématique des réserves, au cours des quatre dernières années ;

Considérant que les pôles de conservation doivent concomitamment : permettre la conservation, dans des conditions appropriées, des objets qui y sont déposés ; offrir les espaces nécessaires à leur étude, à leurs mouvements d'entrée et de sortie, voire à leur restauration ;

Considérant que le ministère de la culture distingue les réserves internes (situées sur le lieu même des établissements), des réserves externes (situées dans le patrimoine État ou opérateur) et des réserves externalisées (bien pris à bail ou marché de prestation) ;

Considérant que les réserves des collections nationales représentent à elles seules plus de 155 000 m², dont près de 70 000 m² externalisés pour un coût annuel d'environ 11 M€ ;

Considérant que les réserves sont de natures extrêmement diverses et hétérogènes. Elles répondent à des contraintes techniques et de conservation elles-mêmes particulières nécessitant une approche métier. Elles obéissent en outre à des gouvernances distinctes ;

Considérant que le ministère de la culture distingue cinq types de réserves : les réserves muséales, les collections classées Monuments historiques, les fonds relevant de la commande publique ou de manufactures destinés à être déposés auprès des collectivités ou d'institutions, les fonds archéologiques relevant de la responsabilité de conservation de l'État et les collections d'ouvrages et d'imprimés ;

Considérant que les collections, pour partie inaliénables et imprescriptibles, font l'objet d'enrichissements réguliers. Les besoins en capacité de conservation (et en superficie) augmentent de pair ;

Que le ministère établit à quatre les leviers pour maîtriser l'expansion des besoins :

- accroître le « déposé » (prêt ou augmentation du nombre d'œuvres exposées¹⁴⁹) ;
- reconditionner les œuvres : « engager un chantier des collections permettant de revoir le conditionnement des œuvres pour minimiser leur besoin en surface de stockage, optimiser leur conservation et faciliter leur déplacement en cas de prêt » ;
- céder les œuvres stockées ne répondant pas aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, à l'issue d'un tri préalable des collections ;
- alléger les contraintes de conservation par une adaptation de la réglementation ;

Considérant que la quasi-saturation des espaces de réserves est d'ores et déjà une réalité pour de nombreux musées nationaux et une perspective de court ou moyen termes pour d'autres ;

¹⁴⁸ Avis n°2016-06 relatif au schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), n°2016-08 relatif au SPSI de l'Établissement public du parc et de la Grande halle de la Villette (EPPGHV), n°2014-36, n°2016-30 et n°2017-19 relatifs au SPSI du centre national des arts plastiques (CNAP).

¹⁴⁹ Selon la période considérée, la muséographie privilégie soit une densification des œuvres exposées au public, soit une dédensification afin de les lui rendre plus accessibles.

Que la qualité de préservation des collections n'est, en outre, pas garantie par les qualités intrinsèques des locaux (inadaptés ou vétustes, parfois situés en zone inondable, présentant des risques en sécurité ou sûreté, peu performants en exploitation) ;

Sur quelques projets en cours et à venir

Considérant que les réserves du Musée du Louvre ont vocation à être délocalisées à Liévin dans le centre de conservation du Louvre Liévin¹⁵⁰ (CCLL). L'opération bénéficie d'un foncier transmis à titre gracieux par la Région. Des travaux sont en cours de réalisation pour un coût prévisionnel de 60 M € TTC TDC. La mise en service du bâtiment est programmée en 2019 ;

Considérant que le Centre national des arts plastiques (CNAP) conduit un projet global de relocalisation de ses services administratifs et de ses réserves sur le site de Pantin où 26 000 m² ont été acquis pour 13 M€ en 2017. Une réserve foncière de 7 000m² est conservée pour l'installation ultérieure des réserves du mobilier national ;

Qu'à ce stade, les travaux sont estimés à 39 M€ (selon l'avis n°2017-19 du CIE, le coût travaux serait plus proche de 47 M€, hors foncier) ;

Que la livraison est prévue en 2022 pour les locaux dédiés au CNAP. Le mobilier national déménagerait quant à lui fin 2023 ; déménagement conditionné au financement et à la réalisation de travaux supplémentaires (hors travaux CNAP) ;

Considérant que le Centre national du cinéma et de l'imagerie animée (CNC), la Cinémathèque française et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) ont engagé une réflexion commune concernant la construction d'un bâtiment de conservation de collections sur le site des Essarts le Roy appartenant à l'INA ;

Que le projet de 13 000 m² SU est estimé à 10,6 M€ TTC (coût d'investissement) pour une livraison début 2022. Une étude sur le montage juridique est en cours afin de s'assurer des modalités de coopération des établissements ;

Considérant que le Musée Georges Pompidou (CNAC-GP) dispose de réserves réparties entre le Centre Pompidou (2 000m²) et un site pris à bail dans Paris pour 2,7M€ annuels (14 000m²) ; Qu'il est en recherche d'une solution immobilière pour accueillir ses réserves en région parisienne, le bail du site abritant les œuvres arrivant à échéance en 2020 ;

Que le projet de relogement et de pérennisation de l'installation des réserves est évalué à 80 M€ toutes dépenses confondues, sur la base d'un foncier à acquérir à l'euro symbolique ;

Que seul le marché de partenariat public-privé pourrait répondre au besoin, au dire du ministère de la culture après examen des solutions de financement envisageables ;

Considérant que les réserves de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine sont accueillies sur onze sites dont neufs pris à bail en région Ile-de-France ;

Que l'optimisation de la gestion locative est en cours avec des perspectives de renégociations ;

¹⁵⁰ 18 500 m² de SDP.

Qu'une recherche de solution immobilière en domanialité publique pour répondre au besoin de pérennité est en cours. Simultanément, des réflexions et études sont menées concernant les types de montages budgétaires et juridiques possibles ;

Considérant que la Bibliothèque nationale de France, confrontée à l'accroissement de ses collections de plus de 6km linéaires par an et à la saturation prévisible de ses espaces de stockage en 2023, étudie la possibilité d'extension de son site d'archivage de Bussy-Saint-Georges ;

Considérant que l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) mène deux projets de relocalisation de réserves, l'une à Châlons-en-Champagne, l'autre pour des implantations actuellement localisées dans le quart nord-est de l'Île de France ;

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

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 6 septembre et du 20 décembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. A l'issue de l'audition, le Conseil entend les préoccupations récurrentes des opérateurs dont le ministère de la culture se fait l'écho concernant la problématique des réserves. Il mesure la complexité du sujet tant les fonds sont variés, hétérogènes et en constante augmentation dans un contexte budgétaire contraint.

S'il ne méconnaît pas cette réalité, en revanche, le Conseil peine à distinguer les contours du schéma directeur immobilier annoncé par le ministère de la culture lors de sa précédente audition.

2. Pour autant, le Conseil confirme qu'il appartient au ministère de tutelle de définir une stratégie immobilière globale des réserves.

S'appuyant sur le rapport d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, sur la gestion des réserves et des dépôts des musées¹⁵¹, le Conseil est persuadé que c'est au ministère de la culture qu'il revient de définir les conditions d'une gestion renouvelée des collections et des réserves, d'une politique dynamique de dépôts et de prêts. Il s'agit là de conditions préalables à la définition de solutions immobilières nécessaires à la conservation.

3. Le Conseil invite le ministère de la culture à s'assurer que chaque opérateur, chaque établissement met en œuvre les quatre leviers qui selon lui permettent de maîtriser l'expansion des besoins.

Il fait sienne la remarque de la mission d'information précitée, selon laquelle une bonne connaissance des collections accompagnée d'une gestion des réserves adaptée aux œuvres conservées, devrait permettre d'enclencher un cercle vertueux de mise en valeur des œuvres par des prêts et des dépôts.

L'organisation des flux de sorties est donc une démarche à privilégier.

4. Le Conseil constate que la stratégie visant à prendre à bail pour satisfaire les besoins grandissants d'espaces dédiés aux réserves a largement atteint ses limites. Elle s'avère coûteuse en travaux

¹⁵¹ Rapport n°2474 du 17 décembre 2014.

d'adaptation préalables à l'installation des réserves et en charges locatives pour le budget des opérateurs, voire du ministère. De fait, le preneur se trouve captif de la solution pour laquelle il a opté.

Il appartient donc au ministère, accompagné de la DIE :

- de conduire sans plus attendre une politique dynamique de renégociation des baux dans l'attente de solutions immobilières pérennes, domaniales ;
- d'explorer les possibilités d'implantation de réserves dans le parc domanial ou sur foncier appartenant à l'État ;

5. Le Conseil entend que les projets de regroupement conduits par le passé tel celui de Cergy-Pontoise ont échoué et qu'une proposition visant à regrouper sans tenir compte des spécificités métiers ou à trop grande échelle ne peut aboutir tant les contraintes sont fortes.

Il constate a contrario que les projets en cours ou à venir sont le fait d'un opérateur pour son propre compte, hors le cas particulier CNC/Cinémathèque/INA.

Il estime pour sa part que le regroupement et la mutualisation dans une optique de baisse des coûts doivent systématiquement être prônés, dans le respect des spécificités.

En conclusion, le Conseil ne pouvant se prononcer sur un schéma restant à établir, il invite le ministère à explorer avec la DIE les pistes suivantes :

- faire de la gestion active des réserves une obligation pour les établissements sous sa tutelle,
- tirer les enseignements de l'étude en cours sur le montage juridique de l'opération conjointe CNC-INA et les modalités de coopération des établissements,
- établir le montage juridique et financier d'un modèle de centre de conservation mutualisé,
- explorer les possibilités de valorisation du foncier domanial disponible.

Il entendra de nouveau le ministère de la culture sur le sujet des réserves à une échéance de deux ans au plus tard.

Avis n°2018-24 de suite sur la stratégie immobilière l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCé)

L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCÉ) présente le bilan de la mise en œuvre de sa stratégie immobilière depuis 2014 ainsi que les grandes orientations envisagées pour l'avenir. Le Conseil de l'immobilier de l'État salue les résultats obtenus. Il encourage l'IFCÉ à poursuivre la démarche engagée en produisant prochainement un SPSI répondant aux orientations du Contrat d'objectifs et de performance 2018-2022, conforme aux méthodes de travail développées par la DIE et aux orientations de la politique immobilière de l'État.

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

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

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

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

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

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

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

Vu les avis 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), n°2013-08 du 24 avril 2013 et n°2015-34 du 16 septembre 2015 ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis par l'IFCÉ ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 9 septembre 2018, M. Didier GARNIER, directeur général par intérim de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCÉ), accompagné de M. Franck BARLET, adjoint au directeur général, de M. Pascal GUIMARD, directeur du patrimoine et de M. Philippe CHANTEUR, secrétaire général, en présence de M. Marc RAUHOFF, sous-directeur de l'immobilier et du patrimoine du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Jildaz ÉCOLAN et de Mme Lisa LALANNE.

Sur le bilan de la stratégie immobilière mise en œuvre depuis 2014

Considérant qu'au terme du Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2014-2017, la question immobilière a été traitée parallèlement aux évolutions des missions de l'IFCÉ qui se resserrent autour de celles d'un institut technique de référence pour la filière équine ;

Que l'IFCÉ a cédé la quasi-totalité de ses centres techniques de reproduction (138 sur 139), un tiers des haras nationaux historiques (8 sur 23) et trois exploitations agricoles sur quatre ;

Que l'IFCÉ a procédé à une rationalisation des conditions matérielles et financières d'occupation des emprises conservées, en cohérence avec ses missions ; que l'opérateur maintient une présence réduite sur les sites devenus propriétés de collectivités territoriales et gérés par des structures collectives (GIP ou GIE) tels que ceux du Lion d'Angers, de Cluny et de Rosières-aux-Salines ;

Que les actions conduites entre 2013 et 2017 se traduisent par une baisse significative du nombre de bâtiments occupés (-45%) et des surfaces occupées (-55%) ;

Considérant que l'IFCÉ avait annoncé fin 2015 son intention de mettre en vente dix sites qui n'étaient pas absolument indispensables à ses activités en territoire : les haras de Tarbes, Compiègne, Lamballe, St Lô, Hennebont, Cluny, Aurillac, Gelos, Saintes, Villeneuve sur Lot ;

Que ces propriétés correspondaient à des sites hérités des Haras nationaux dont l'ampleur et la nature des surfaces immobilières disponibles dépassaient les besoins d'une antenne territoriale essentiellement constituée de bureaux ;

Que les collectivités qui disposaient d'un projet de continuité des activités hippiques ou d'un projet de reconversion des lieux ont accéléré leurs processus de décision à la suite de l'annonce d'un pré-accord de cession de ce portefeuille d'actifs à la SOVAFIM ;

Que la négociation avec la SOVAFIM a été interrompue et qu'il a été procédé à la cession de six sites :

- Tarbes (à la ville),
- Compiègne (à l'agglomération (ARC)),
- Lamballe (à un syndicat mixte),
- Hennebont (à l'agglomération de Lorient et à la ville d'Hennebont),
- St Lô (au syndicat mixte du pôle hippique),
- Cluny (à la ville et au ministère de la culture)

Que le haras d'Aurillac dont les bâtiments ont été construits par l'État sur un terrain mis à disposition par le département du Cantal, a été restitué à ce dernier conformément à la clause prévoyant le retour en cas d'abandon de l'activité d'étalement ;

Considérant que l'établissement s'est défait des domaines agricoles devenus inutiles ;

Qu'un ensemble de 65 ha constitué de la « ferme de la Villatte » et de l'ancienne jumenterie de la Rivière situés sur la commune de Beyssac (Corrèze) a été cédé en 2016 à un opérateur international du cheval libanais ; que deux autres biens voisins représentant une douzaine d'hectares ont été vendus au même opérateur en 2017 ;

Que quatre hectares de terrains agricoles à Aurillac (Corrèze) ont été vendus à la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac (CABA) ;

Que l'IFCÉ a le projet de vendre un terrain à vocation agricole à proximité du Haras de Rodez, propriété du département ; que l'emprise bénéficie de protections liées à la création récente d'un site patrimonial remarquable, qui limitent les possibilités de construction et réduisent sa valeur potentielle ; que les discussions en cours relatives à la vente de la parcelle à la ville ou au département, devraient aboutir prochainement ;

Que l'IFCÉ va mandater prochainement la SAFER pour proposer à la vente la propriété agricole de Carras (7,5 ha) près de Villeneuve-sur-Lot (47) ;

Considérant que l'IFCÉ exerce aujourd'hui ses activités administratives sur trois sites ;

Que les surfaces de bureaux ont été réduites de 48% en cinq ans et la performance d'occupation améliorée de 28% ;

Que le bail de l'antenne parisienne qui arrive à échéance en février 2019, a été dénoncé ;

Considérant qu'en matière de logement, l'IFCÉ s'est attaché à appliquer le décret 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme des concessions ;

Que le nombre de concessions de logements (tous régimes confondus) est passé de 141 à 40, les surfaces occupées correspondantes étant réduites de 80% ;

Que l'opérateur ne détient plus de logements en propriété en dehors des sites exploités de Pompadour et Uzès ;

Considérant que le produit cumulé des vingt-et-un biens vendus par l'IFCÉ entre 2013 et 2016 représente un total de 23,5 M€ ;

Sur la situation actuelle de l'IFCÉ

Considérant la situation de l'IFCÉ au 31 décembre 2017 :

Que l'organisation de l'IFCÉ est structurée autour de :

- Quatre sites nationaux (Saumur, Pompadour-Chamberet, Le Pin, Uzès) à vocation multiple : sièges, délégation, recherche, formation, expérimentation ;
- Vingt implantations de délégations territoriales en charge d'assurer les remontées des demandes régionales, de mobiliser l'expertise pour accompagner les acteurs, de monter des projets et rechercher des financements, d'assurer les missions d'identification de terrain et les contrôles sanitaires ;
- Une antenne parisienne partagée avec la filière équine ;

Que l'opérateur occupe 252 bâtiments représentant une surface de 120 000 m²,

- Les bâtiments dédiés aux activités sportives représentent une surface totale de 14 501 m² ;
- La performance d'occupation des 6 291 m²SUB de locaux de bureaux est de 17,33 m² SUB / Pdt et 11 m² SUN/ pdt ;
- les 34 logements représentent une surface de 2 356 m² ;

Que l'IFCÉ compte :

- 795 agents répartis sur 36 sites de travail, soit 787 ETPT dont 477 ETPT (60%) situés sur un des quatre sites nationaux ;
- 1000 équidés hébergés dont 75 % en propriété et 66% sur les 4 sites nationaux ;

Considérant que la valeur de l'actif immobilier de l'IFCÉ était de 43 M€ au 31 décembre 2017 ;

Que le niveau d'investissement annuel de 2 M€ sur la période quinquennale écoulée n'a pas permis de maintenir le patrimoine en bon état ;

Que les crédits de fonctionnement de l'immobilier représentent un peu plus d'un million d'euros dont le quart est consommé par la location des locaux parisiens ;

Sur la future stratégie immobilière de l'IFCÉ

Considérant que la stratégie immobilière pour la période du COP 2018-2022 reposera sur un schéma d'implantation resserré autour de huit sites :

- Quatre pôles nationaux (Saumur/ Uzès/ Le Pin / Pompadour-Chamberet) faisant également fonction de plateaux techniques de recherche et d'expérimentation,
- Six délégations territoriales dont quatre seraient hébergées au sein des pôles nationaux et deux dans les pôles hippiques de Chazey-sur-Ain et de Rosières-aux-Salines ;
- Le site de la Roche-sur-Yon dédié à la formation en sellerie où l'IFCÉ est en partenariat avec un lycée ;
- L'antenne parisienne de l'IFCÉ.

Que les neuf sites accueillant actuellement des chevaux (en propriété ou confiés) de façon permanente sera réduit aux quatre sites nationaux en 2022 ;

Que l'établissement est confronté à la nécessité de déployer des effectifs à partir de bases logistiques en territoire ; que certaines implantations géographiques restent à trouver ou à confirmer notamment après cession des sites historiques du sud-ouest ;

Considérant que le projet d'établissement prévoit une baisse des effectifs de 180 ETPT sur cinq ans ;

Que les quatre sites nationaux devraient à la fin 2022, regrouper 70% des 603 ETP, cible au terme du COP 2018-2022 ;

Que la baisse des effectifs devrait être répartie sur l'ensemble des sites ;

Que l'IFCÉ prévoit de déployer un plan d'accompagnement ambitieux pour adapter les ressources humaines aux nouvelles missions de l'établissement ;

Considérant que l'IFCÉ entend poursuivre la rationalisation de l'organisation de ses services administratifs ;

Que l'ensemble des effectifs administratifs devraient être regroupés sur les seuls sites de Saumur et de Pompadour ;

Que l'opérateur se donne quelques mois pour rechercher une solution immobilière pour répondre à ses besoins de réunions liées à ses missions d'institut technique accueillant de nombreux regroupements de professionnels et des équipes de travail réparties sur tout le territoire ;

Considérant que l'IFCÉ envisage d'établir un plan d'investissement pour répondre aux besoins suivants :

- Agrandissement et amélioration thermique du bâtiment administratif de Saumur ;
- Transfert de l'antenne parisienne ;
- Réaménagement des espaces de restauration et d'hébergement du site du Pin ;
- Aménagement d'une salle polyvalente pour les activités de formation à Uzès ;
- Aménagement de locaux à Vers-Pont-du-Gard pour le patrimoine hippomobile ;
- Aménagement des lieux d'hébergement des équidés de Saumur et du Pin ;

Considérant que les sites encore en propriété hors ce schéma, à savoir Pau-Gélos, Villeneuve-sur-Lot et Saintes, ont vocation à être cédés ;

Que le transfert de propriété du haras de Villeneuve-sur-Lot au bénéfice de la commune devrait intervenir prochainement dans le cadre d'un accord transactionnel fondé sur la présomption forte de l'existence d'une clause de retour à la commune ;

Qu'il pourrait être envisagé, pour le même motif, une transaction similaire pour le haras de Saintes qui est revendiqué par la ville de Saintes ;

Que le devenir du haras de Pau-Gélos, copropriété indivise avec le Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques, a fait l'objet d'études qui aboutissent à un projet ambitieux de site partagé entre le Conseil départemental (64) et la Communauté d'Agglomération de Pau-Pyrénées (CAPP) ; que la CAPP fait de la maîtrise foncière un préalable à la valorisation de ce site dont elle souhaite être maître d'ouvrage ; que les négociations relatives au transfert de propriété du site aboutissent à une impasse ; que la CAPP revendique une cession à l'euro symbolique que l'IFCÉ ne peut accepter ;

Les représentants de l'Institut français du cheval et de l'équitation, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 6 septembre et 22 novembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil salue le travail de rationalisation engagé par l'IFCÉ depuis 2014 pour mettre en adéquation ses besoins et ses moyens immobiliers.

Il relève que les résultats obtenus sont d'autant plus remarquables que le devenir des sites historiques libérés par l'opérateur est un enjeu d'importance pour les collectivités locales concernées.

2. Le Conseil comprend que les ressources internes de l'IFCÉ, dont l'immobilier ne constitue pas le cœur de métier de l'IFCÉ, ont été fortement mobilisées pour mettre en œuvre le plan de cession.

Il observe que si le projet de recours à la SOVAFIM n'a pas abouti, l'annonce de celui-ci semble avoir eu un effet catalyseur, dans les prises de décisions des collectivités locales.

Il remarque que l'opérateur a fait appel à d'autres acteurs du secteur immobilier que la SOVAFIM pour procéder à la vente des biens devenus inutiles (société de conseil et transaction immobilière, sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, agences immobilières locales) et a également engagé une expérimentation avec un site internet de vente de biens immobiliers publics. Il note que ces expériences n'ont pas toutes été couronnées de succès.

Il comprend que l'opérateur a bénéficié de conseils de méthode de la part de la Direction de l'immobilier de l'État qui n'est pas intervenue directement dans la gestion de ces transactions.

L'ensemble de ces observations conduisent le Conseil à souligner l'intérêt que l'État aurait à se doter d'une structure disposant de la légitimité et des compétences pour procéder à la cession d'un tel portefeuille d'actifs.

Une telle structure pourrait jouer un double rôle :

- De conseil auprès des opérateurs pour l'élaboration de la stratégie de valorisation ;
- De foncière en charge de valoriser les biens selon la stratégie arrêtée ;

3. Le Conseil rappelle que la cession d'un bien immobilier public assortie d'une réfaction de prix plus ou moins importante par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public est susceptible de constituer un délit de concussion.

Il prend acte que l'IFCÉ a connaissance des critères retenus par le Conseil d'État pour que l'Institut puisse vendre un bien immobilier à un prix inférieur à l'estimation des services du Domaine.

Il comprend, s'agissant du dossier de Pau-Gelos, que la cession à l'euro symbolique souhaitée par la collectivité territoriale ne peut être conclue dans la mesure où ces critères ne sont pas respectés.

Il note que la présomption forte de l'existence d'une clause de retour à la commune justifie la conclusion d'un accord transactionnel pour le haras de Villeneuve-sur-Lot. Il invite l'IFCÉ, s'agissant de la transaction envisagée pour le haras de Saintes, à s'assurer que ce dossier relève de cette même logique.

4. Le Conseil prend note que le projet de nouveau SPSI de l'IFCÉ est en cours d'élaboration et que les tutelles et la DIE sont étroitement associées aux travaux.

Il agrée les orientations de principe présentées tout en observant qu'à ce stade, le schéma directeur demeure à préciser.

Il invite l'opérateur à s'approprier les outils et méthodes déployés par la DIE.

5. Le Conseil rappelle que la connaissance du patrimoine est un préalable à l'élaboration d'une stratégie.

Il invite l'IFCÉ à enrichir le volet diagnostique de son étude.

Le Conseil recommande fortement d'établir au plus vite l'inventaire qualitatif du patrimoine sans lequel aucune stratégie d'intervention ne peut raisonnablement être envisagée.

6. Le Conseil prend acte que l'IFCÉ respecte désormais le décret 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme des concessions de logements et que l'opérateur ne détient plus de logements en propriété en dehors des sites exploités de Pompadour et Uzès.

Il note cependant que la DIE semble être en attente d'un état des lieux sur les logements de fonction et de l'évolution de leur nombre au regard de l'évolution des missions.

Il invite l'opérateur à répondre rapidement à cette demande.

7. Le Conseil salue la réduction substantielle des surfaces tertiaires qui se traduit par une performance d'occupation conforme à la norme plafond de la politique immobilière de l'État de 12 m² SUN /pdt.

Il prend acte des raisons pour lesquelles il n'est pas envisageable de regrouper l'ensemble des fonctions administratives sur le seul site de Saumur ainsi que suggéré en 2015.

Il est donc favorable au projet de les répartir sur les deux sites de Pompadour et Saumur dans le respect des normes de la politique immobilière et en prenant en compte la baisse des effectifs projetée.

8. Le Conseil salue la décision de dénoncer le bail de l'antenne parisienne.

Il invite le ministère en charge des opérateurs de l'agriculture à rechercher une solution pour répondre aux besoins de l'IFCÉ dans le cadre du projet de pôle d'opérateurs du domaine agricole à Maisons-Alfort.

Le Conseil de l'immobilier de l'État salue le bilan de la mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'IFCÉ depuis 2014.

Il encourage l'opérateur à poursuivre la démarche engagée en produisant prochainement un SPSI répondant aux orientations du COP 2018-2022, conforme aux méthodes de travail développées par la DIE et aux orientations de la politique immobilière de l'État.