

- Réunion Organisations Syndicales 12-09-13 -

Avant-propos

A la demande des DRAC et dans le cadre du groupe de travail " politique immobilière de l'Etat ", le BPI a réalisé ce vademecum regroupant les informations opérationnelles nécessaires à la mise en oeuvre de la politique immobilière de l'Etat, en particulier sur les aspects relatifs aux dernières réformes.

Ce document devrait permettre de clarifier ce champ complexe de l'action de l'Etat, de l'appréhender les réformes engagées et de préciser l'action du MCC dans ce cadre. Sont déclinées les politiques menées depuis 2008 avec la mise en place de la RéATE (I), les différents acteurs menant ces politiques (II), et les moyens de celles-ci (III).

I /// LES POLITIQUES PUBLIQUES

A// La REATE

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) s'est constituée à partir de 2008 en déclinant une nouvelle organisation des services déconcentrés de l'État.

Cela s'est traduit par des regroupements de services, allant du simple rapprochement fonctionnel à des fusions complètes de services. Ces changements (*comme par exemple la constitution des DDI*) ont amené une modification des besoins immobiliers des services déconcentrés et de la politique immobilière de l'État.

Dans ce cadre, le ministère a été relativement épargné du fait du maintien de la pérennité des directions générales des affaires culturelles. Les STAP ont été concernés par la réforme mais ont pu conserver une identité propre (en leur qualité d'unités territoriales), gardant ainsi une visibilité en leur qualité de services culturels, alors que de nombreux services de l'Etat ont vu leur identité dissoute dans la formation des grands services interministériels type DDI. Sur le plan immobilier la mise en oeuvre pour le MCC de la Réate s'est traduit par :

1) le maintien des DRAC sur des implantations en centre ville des chefs lieux de région (la plupart du temps sur des bâtiments MH). La seule DRAC entièrement déménagée l'a été pour rejoindre un site patrimonial de qualité supérieure à celui qu'elle occupait avant (Haute-Normandie).

2) par le déménagement des STAP regroupés soit sur les bâtiments des DRAC dans les chefs lieux de région, soit dans les cités administratives dans les autres départements. Dans tous les cas, les besoins exprimés par le MCC de disposer d'une norme supérieure de ratio m2/agent pour tenir compte de la spécificité des métiers (besoins d'archivage importants liés aux plans et aux volumineux dossiers de travaux, besoins de plateaux pour étaler les plans en A0...) ont été pris en compte.

B// Les Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière (SPSI + SDIR)

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) sont des documents qui décrivent les diagnostics et orientations stratégiques de chaque ministère et de chaque service déconcentré, opérateur et SCN de l'Etat.

Les premiers SPSI ont été réalisés pour les administrations centrales au premier semestre 2006 (*et révisés en 2008, et une nouvelle mouture est en cours cette année*), puis le dispositif a été étendu aux administrations déconcentrées. Le dispositif a aujourd'hui vocation à porter sur tous les bâtiments de l'État et est appliqué à l'ensemble du territoire depuis 2009. Ces SPSI ont vocation à déboucher sur la cession d'immeubles inoccupés ou mal adaptés aux besoins des administrations occupantes. Ils sont réalisés au niveau local par les préfets avec appui des RPIE et des services de France Domaine.

Si certaines administrations ont été exclues du champ de la Réate (*la justice pour cause de réforme de la carte judiciaire en cours, les SD de la DGFIP, la défense pour ses casernes/bases, etc*), les SPSI les concerne toutes sans exceptions.

C// Le périmètre technique

C.1 // Immeubles de bureaux et immeubles spécifiques à vocation culturelle

Depuis la réforme du droit domanial intervenu en 2008, le système des affectations des bâtiments de l'Etat a été remplacé une procédure de conventions d'utilisation (CDU) que chaque ministère passe pour chacun de ses bâtiments.

les CDU concernent essentiellement les immeubles de bureaux destinés aux implantations des services. Ce sont ceux pour lesquels s'appliquent le ratio de 12 m² SUN par agent. Néanmoins pour tenir compte de la disparité des lieux, seuls les immeubles possédant plus de 51% de surfaces de bureaux se voient appliquer un loyer budgétaire.

Le ministère de la culture plaide depuis le démarrage de la réforme qu'il soit tenu compte de la spécificité des nombreux immeubles pour lesquels les critères de France domaine ne peuvent pas s'appliquer. Une négociation est en cours pour faire accepter le principe de conventions d'utilisation spécifiques pour les immeubles " à vocation culturelle ". Le principe en a été accepté par France Domaine central et a déjà été mis en place pour l'EPV (*château de Versailles*). Ce modèle doit maintenant être étendu à l'ensemble des sites concernés.

II //// LES ACTEURS

A// Les acteurs du MCC

A.1 // Le SG - BPI

Au sein de la sous-direction des affaires immobilières et générales, au service des affaires financières et générales du secrétariat général du MCC, le BPI est le bureau référent en matière de problématiques immobilières (*cf. arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général*).

- interne : expertise technique, juridique et financière pour les différentes entités du MCC citées précédemment ; RUO du programme 723 ministériel pour le compte du SG ; enfin, en tant que relais de France Domaine et du SGMAP, le BPI reçoit et analyse les instructions de ces services ;
- externe : au niveau interministériel, le BPI représente le MCC dans différentes instances pilotes de la politique immobilière de l'Etat : COMO, INEI, CPI, etc. Le BPI représente également le SG en sa fonction de notaire du ministère (*expertise avant signature de conventions notamment*) ; le BPI défend la position du MCC en cherchant notamment à préserver la qualité des implantations immobilières pour ses services déconcentrés : en effet, l'administration centrale du MCC poursuit ses efforts afin d'assurer à ses SD des implantations immobilières conformes à leurs missions et aux préconisations de l'annexe de la circulaire du 1er juillet 2009 (*laquelle concerne la prise en compte des missions patrimoniales et architecturales des DRAC/STAP*).

A.2 // Les DRAC et les STAP

Les DRAC (et les STAP), au même titre que tous les autres services de l'état en SD, sont aujourd'hui simples "utilisateurs" de leurs locaux. Aussi les problématiques touchant à l'immobilier au sens large (travaux, opérations de maintenance, déménagements, sous occupations, valorisations, réorganisations, etc) doivent-elles obligatoirement être portées à l'attention de l'Etat propriétaire, représenté par France Domaine local et par le préfet.

Les DRAC et les STAP conservent cependant une capacité d'initiative et de force de proposition quant aux problématiques liées à leurs implantations immobilières en local. Ces échanges peuvent avoir lieu avec l'administration centrale ainsi qu'avec les services locaux en charge de la politique immobilière de l'Etat.

A.3 // les gestionnaires du référentiel immobilier de l'Etat (GRIME)

Ce sont des agents des DRAC ayant pour mission d'identifier et de gérer les aspects administratifs et financiers d'un portefeuille d'actifs immobiliers détenus ou utilisés par l'Etat et ses opérateurs, et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies patrimoniales dans l'objectif d'une dynamisation de la gestion du patrimoine de l'Etat.

Cette identification et la gestion des actifs du MCC et de ses 80 opérateurs passe par des inventaires physiques, un contrôle du mode de valorisation des biens, et un suivi des mouvements (*acquisitions, cessions, prises à bail*), ce dernier point étant particulièrement important pour la bonne information de tous les acteurs du ministère.

Le GRIME est également chargé de participer à l'amélioration de la qualité des données réelles et comptables afférentes au patrimoine de l'État par des diagnostics, des analyses, par un contrôles des actes et justificatifs, par l'évaluation et la valorisation des actifs, par le développement et la mise à jour des référentiels de gestion (*module immobilier de Chorus RE*), et enfin par un contrôle interne de premier niveau (*fiabilité des données en vue de la certification des comptes*).

B// les acteurs externes

B.1 // France Domaine

France Domaine est un Service à Compétence Nationale (*SCN*) sous tutelle du ministère du budget, créé par l'arrêté ministériel du 23 décembre 2006, et dont le rôle est aujourd'hui central en termes de politique immobilière.

- **Au niveau central**, France Domaine représente l'Etat- propriétaire, décide des normes de la nouvelle politique immobilière de l'Etat, aussi bien en termes financiers (*les programmes budgétaires*) que purement immobiliers (*les ratios d'occupation, de performance, la "grille" de surfaces FD*). Il a également un rôle de synthèse, de formation et d'information. Il est responsable du programme CAS 723 mutualisé et de sa gestion ;
- **Au niveau local**, France domaine a un service dans chaque département (*fonctionnellement, il s'agit d'un service de la DDFIP*), lequel représente l'Etat propriétaire également. A ce titre, il fait appliquer les directives de son administration centrale en services déconcentrés, notamment par le biais des conventions d'utilisation, pour lesquelles il fixe les loyers, les conditions d'occupation des lieux et les objectifs de rationalisation à atteindre. Il contrôle leur mise en application dans les services par des contrôles triennaux, où sont notamment vérifiés la concordance des occupations réelles avec les objectifs de rationalisation des surfaces fixés dans les dites conventions d'utilisation. Il évalue, met en vente et cède le patrimoine de l'Etat, et participe à l'élaboration des SPSI. Une évolution de l'organisation territoriale de FD vers un échelon régional est également prévisible suite au discours du ministre du budget le 15 mai 2013 (*lancement d'une démarche de renforcement des fonctions domaniales en région*).

B.2 // les Préfets

En matière de politique immobilière dans les services déconcentrés, les préfets ont été placés au coeur du dispositif par la circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'Etat.

- le préfet de région, assisté de son RPIE et du service local de FD, met en place la politique immobilière de l'état dans sa région, notamment au moyen des SPSI, définissant une stratégie à cinq ans en la matière, pour chaque service de l'état sous son autorité. Il est le représentant de l'Etat propriétaire en local. Le service FD local et son RPIE l'assistent dans cette tâche. Son rôle en matière de stratégie immobilière va encore être renforcé par l'occurrence des « schémas directeurs immobiliers régionaux » (*SDIR*), prévus par le

discours du ministre du budget le 15 mai 2013 devant le CIE. Construits au niveau régional et non plus départemental et validés au niveau national par une instance encore non-crée mais qu'on peut envisager comme calquée sur le modèle de l'INEI, ces schémas viennent renforcer le rôle stratégique du préfet ; il y aura également renforcement du préfet de région sur les responsabilités qu'il exerce déjà (*gestion du programme 309, responsabilité de la stratégie immobilière, mobilisation du foncier public en faveur du logement dans le cadre de la Loi Duflot, etc.*) ;

- le préfet de département est pour sa part chargé de la mise en œuvre de la stratégie immobilière régionale à l'échelle de son département. Il représente l'Etat dans son rôle de propriétaire vis-à-vis des administrations occupantes dans le département. La mise en œuvre des opérations de cessions, notamment, relève des préfets de département. Il s'agit d'un échelon plus opérationnel, puisque les SPSI régionaux sont avant tout un agrégat des différents SPSI départementaux ;

Les opérations immobilières concernant l'Etat ne peuvent aujourd'hui se faire sans que le préfet et ses services ne soient impliqués.

B.3 // le Responsable de la Politique Immobilière de l'Etat (RPIE)

C'est le chargé de politique immobilière de l'Etat en région, pour le compte du préfet. Le responsable de la politique immobilière de l'Etat est chargé, sous l'autorité du préfet de région, de la conduite de la politique immobilière de l'Etat dans la région, assisté des responsables départementaux de la politique immobilière de l'Etat et des services locaux du Domaine. Ses principales missions :

- Elaboration et suivi des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ;
- Animation de la politique d'entretien du patrimoine de l'Etat en liaison avec les cellules techniques du ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (CRSTIE) ;
- Appui des administrations pour la conduite de projets immobiliers ;
- Mise en place de la politique d'externalisation de certaines missions, notamment des marchés de maintenance et autres prestations de services liées à l'occupation et à la bonne gestion d'un bâtiment de l'Etat (accueil, surveillance, hygiène, etc.)

A tous ces titres, c'est un personnage incontournable de la politique immobilière en service déconcentré.

B.4 // Le C.I.E

Le Conseil de l'immobilier de l'Etat suit et évalue pour le compte du ministre du budget chargé du domaine, l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'Etat. A ce titre, il formule au ministre du budget des recommandations stratégiques et des avis pour améliorer la politique immobilière de l'Etat et de ses opérateurs. Afin qu'il puisse se prononcer sur leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'Etat, il peut être saisi pour avis, par le ministre du budget, 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.

III /// LES MOYENS

A // Les programmes financiers

A.1 // Le programme de fonctionnement immobilier ministériel : le 224-7

Le programme 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », et plus particulièrement la partie 224-7, concerne les crédits liés au fonctionnement courant de l'occupant de l'immeuble.

Ce dernier est alimenté par un versement depuis le budget général sur les budgets de fonctionnement des DRAC et des STAP. Le montant de ces abondements sont négociés dans le cadre des conférences de gestion, ayant lieu chaque année sur la période octobre/novembre.

A.2 // Les programmes mutualisés : le 309

Le programme 309 est destiné à financer des opérations d'entretien permettant de « maintenir la valeur du bien ». La charte du programme les détaille. Priorité est donnée aux immeubles soumis à loyer budgétaire. Les crédits correspondants aux services déconcentrés ont été régionalisés à partir de 2010 au titre de la RéATE. Ils sont mis directement à la disposition de BOP préfectoraux par France Domaine (FD).

A.3 // Les programmes mutualisés : le 333

Le programme 333 « fonctionnement immobilier » regroupe les crédits destinés à optimiser les dépenses de fonctionnement et à améliorer l'efficacité de la gestion immobilière des services déconcentrés de l'État.

Deux axes le structurent : d'une part, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des Directions Départementales Interministérielles (DDI), et d'autre part, les dépenses immobilières de la quasi-totalité des administrations déconcentrées de l'État. Ces deux missions correspondent aux deux actions du programme, c'est-à-dire l'action 01 « Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles » et l'action 02 « Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées ».

Le programme 333 bénéficie de deux fonds de concours (FDC) principaux : le Fonds européen de développement régional (FEDER) et les fonds de concours apportés aux opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

A.4 // Les programmes mutualisés : le programme soutien des réformes : le CAS 723 mutualisé

Le programme 723 : ce programme vise à affecter les recettes et organiser les dépenses associées aux produits de cessions immobilières. Le CAS est exclusivement alimenté par les produits de cession " PILés " (= inscrits à des Projets d'Initiative Locale, cf infra partie III ; B) des bâtiments de l'État.

25 % des produits sont prélevés pour participer au remboursement de la dette de l'État. 20 % du solde est mutualisé au bénéfice d'opération interministérielles. Le solde restant est mis à la disposition de chaque ministère (*les BOP 723 ministériels, le CAS 723 étant séparé en deux parties*) dans les cas où le bien vendu n'est **pas PILé**. Si il l'est, le reliquat est alors utilisé pour participer à l'opération pour laquelle le préfet a inscrit le bien au PIL et le ministère affectataire du bien ne bénéficie d'aucun retour de produit de cession.

Les dépenses concernent prioritairement des opérations d'investissement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles : amélioration de la performance immobilière (rationalisation, valorisation, performance énergétique, etc...).

B // le Projet d'Initiative Locale

Le PIL est l'outil financier principal de financement de la Réate et des SPSI (*mais aussi, depuis peu, des projets de mobilisation du foncier pour le logement social dans le cadre de la loi Duflot*). C'est une procédure permettant aux préfets de proposer à la cession des immeubles de l'Etat afin de financer des projets de regroupements de services le plus souvent interministériels.

Les fonds ainsi récoltés sont rassemblés sur un programme spécial prévu à cet effet, le **Compte d'Affectation Spécial 723 mutualisé (le CAS 723)**, et redistribués sous l'égide du SGMAP et de FD central, qui décident des priorités à donner à tel ou tel projet, selon des critères de soutenabilité financière et d'opportunité. L'INEI étudie les dossiers présentés par les préfetures et valide ces choix, ce qui permet de débloquer les fonds mutualisés en provenance du CAS 723.

C // Une instance de validation : l'INEI

Initialement créée dans le cadre de la RéATE, l'INEI valide, en amont de leur réalisation, les projets immobiliers mis en place par les préfets de régions et de départements afin de constituer les DDI. Elle possède le même rôle en matières de SPSI et, depuis peu, dans le cadre de la mobilisation du foncier à destination du logement social (Loi Duflot).

Elle a classé les projets de toutes les régions et départements (*lors des premières saisines de 2009-début 2010*) par priorité et faisabilité (*de A, le plus faisable, à C, le plus complexe en termes de financement et d'opportunité*) avant d'en examiner, un à un, l'équilibre financier. En effet, ces projets sont financés, en quasi-totalité, sur des produits de cessions PILés et mutualisés via le CAS 723, les ministères apportant des compléments lorsque c'est nécessaire ou apportant des contributions "obligatoires" aux projets, contributions décidées dans le cadre de Rime, convoquées pour les projets les plus bloquants ou difficilement finançables sur le seul CAS. Elle est réunie sous l'égide du SGMAP, en présence de la direction du Budget.

A ce jour, l'INEI a examiné les projets de toutes les régions et tous les départements, mais continue son action (*à un rythme légèrement moins soutenu qu'en 2010-2011, points culminants de la RéATE*) avec le ré-examen de tous les projets non encore validés à ce jour compte tenu des difficultés de réalisation.

L'instance est amenée les projets RéATE (*constitution des DDI*) des projets qui lui sont présentés dans le cadre des SPSI (*qui passent devant l'instance dès lors que des fonds du CAS sont mobilisés ou que des produits de cession PILés sont identifiés*), et depuis peu de la mobilisation du foncier pour le logement social dans le cadre de la Loi Duflot. Elle a également pour vocation de continuer son travail de validation nationale pour les nouveaux SPSI territoriaux et les SDIR tant que des instances ad hoc n'auront pas été instituées.
