

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'Etat

NOR : PRMX0901404C

Paris, le 16 janvier 2009.

*Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de département*

La politique immobilière de l'Etat constitue un élément important de la modernisation des politiques publiques. Elle poursuit en effet plusieurs objectifs majeurs, au plan local : fournir un cadre de travail adapté aux agents, accueillir dans de bonnes conditions les usagers des services publics, réduire le coût de fonctionnement des services (y compris le coût du capital immobilisé que représentent les bâtiments) et promouvoir l'offre de logements en libérant des terrains. Elle constitue l'un des leviers de réalisation effective de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a décidé, le 12 décembre 2007 et le 4 avril 2008, des évolutions essentielles de notre politique immobilière. La présente circulaire décrit les implications locales de la mise en œuvre de ces réformes que j'ai détaillées dans ma circulaire de ce jour aux ministres.

La réforme opère une meilleure distinction entre les responsabilités de l'Etat, en tant que propriétaire (essentiellement exercée au niveau régional) et en tant qu'occupant (essentiellement coordonnée au niveau départemental).

1. Un Etat propriétaire unique : une responsabilisation accrue pour une bonne gestion patrimoniale de l'Etat

Les fonctions de « propriétaire » au sens de la présente circulaire consistent à acquérir, à céder, à prendre à bail, à tenir le recensement des propriétés de l'Etat, à élaborer et à négocier les conventions d'utilisation ainsi qu'à assumer l'entretien qui incombe au propriétaire.

Cette responsabilité incombe au ministre chargé du domaine, avec l'appui du service France Domaine de la direction générale des finances publiques. Afin d'accroître le professionnalisme de l'Etat en la matière, les services régionaux de la direction générale des finances publiques seront renforcés par des cadres de haut niveau. Ils seront ainsi en mesure d'offrir aux occupants un service de meilleure qualité, ce qui est le corollaire de l'unification de la gestion patrimoniale de l'Etat.

Le préfet de région est le responsable de la stratégie immobilière de l'Etat dans la région ; il définit les modalités d'application par les préfets de département et les services déconcentrés dans la région des instructions qu'il reçoit du ministre chargé du domaine. Il valide les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), présentés en CAR par les préfets de département. Il rend compte au ministre des actions conduites.

Le préfet de région doit ainsi veiller à la meilleure valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, à l'amélioration des conditions de travail des agents et d'accueil des usagers ainsi qu'à la mobilisation du foncier pour l'accroissement de l'offre de logements, notamment de logements sociaux (1).

Le préfet de département est chargé de la mise en œuvre de la stratégie 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.

Trois actions principales doivent tout particulièrement requérir l'attention des préfets.

(1) Circulaire du 6 mai 2008 du délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements, du délégué à l'action foncière et du directeur général des finances publiques adressée aux préfets, aux directeurs départementaux de

l'équipement et aux trésoriers-payeurs généraux. Cette circulaire met en application mes décisions, prises au cours du comité interministériel du développement de l'offre de logements, le 28 mars 2008. S'agissant en particulier des opérations de logement étudiant, les procédures à mettre en œuvre ont été précisées dans la circulaire du CNOUS du 11 septembre 2006.

1.1. La mise en place locale des conventions d'utilisation et des incitations à la rationalisation immobilière

Le régime juridique de l'affectation étant supprimé, les préfets de département seront amenés, par l'intermédiaire du service local de la direction générale des finances publiques, à négocier avec les administrations occupantes les nouvelles conventions d'utilisation. Ces « quasi-baux » publics doivent permettre de responsabiliser les administrations, de les sensibiliser au coût des biens qu'elles occupent et de les inciter à le réduire, tout en recherchant une meilleure adaptation des locaux à l'exercice des missions. Elles doivent aussi conduire les administrations occupantes à un meilleur ratio d'occupation. Les conventions concernant des biens particuliers (réserves foncières, prisons, monuments historiques...) seront adaptées afin de tenir compte de leurs spécificités.

La réforme des loyers budgétaires (étendus, indexés et activés) poursuit cette même finalité. Plus généralement, cette rationalisation de l'occupation immobilière par les services de l'Etat doit être, dans chaque département, le premier fil directeur du SPSI.

Le préfet de région, chargé d'approuver les SPSI (cf. *infra* II-1), doit y veiller.

1.2. La conduite de la nouvelle politique d'entretien des bâtiments de l'Etat

Les préfets de région et, sous leur autorité, les préfets de département sont responsables de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Ils devront promouvoir l'entretien préventif, en tenant compte des engagements du Grenelle de l'environnement. Avec la mise en œuvre de la politique interministérielle d'entretien unifiée que permet le nouveau programme « Entretien des bâtiments de l'Etat », les préfets sont responsables de la conduite opérationnelle locale des travaux d'entretien relevant du propriétaire, dans les bâtiments de l'Etat.

Comme le précise ma circulaire précitée aux ministres (en son annexe 2, jointe également à la présente circulaire), vous assumerez cette responsabilité en vous appuyant sur les équipes régionales du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et de la direction générale des finances publiques. Des leçons seront également tirées de l'expérimentation en cours en Rhône-Alpes sur la mutualisation des moyens d'entretien du propriétaire. Cette expérimentation sera renforcée grâce à l'outil budgétaire constitué par le programme « Entretien des bâtiments de l'Etat ».

1.3. La préservation des intérêts patrimoniaux de l'Etat et la transparence des opérations, en cas de cession

La mise en œuvre des opérations de cessions décidées conformément aux instructions du préfet de région relève de la responsabilité des préfets de département.

La cession des biens de l'Etat doit être réalisée à la valeur de marché et dans le respect des règles de transparence, ce qui implique une mise en concurrence. L'expérience acquise depuis plus de trois ans montre que cette formule est celle qui préserve le mieux les intérêts patrimoniaux de l'Etat. Enfin, certaines opérations de restructuration des Forces armées, annoncées le 24 juillet 2008, donnent lieu, à cet égard, à des dispositions particulières, précisées par ailleurs. Le souci de bonne valorisation peut conduire à réaliser un transfert du bien dans lequel la rémunération de l'Etat interviendra ultérieurement, une fois la valeur créée par l'opérateur ou la collectivité gestionnaire du bien. Ce type de dispositif, notamment les baux emphytéotiques ou à construction, peut s'appliquer aux opérations de logement.

La cession d'un bien à un opérateur public peut être réalisée en deçà de la valeur de marché (valeur domaniale) dans les cas prévus par la loi. C'est notamment le cas de la décote en faveur des logements sociaux prévue par la loi de cohésion sociale du 5 mars 2007. Les cessions de gré à gré sont autorisées par la réglementation lorsqu'elles sont réalisées au bénéfice des collectivités publiques pour des opérations d'intérêt général. Elles doivent être d'autant plus exceptionnelles, désormais, que, depuis la loi du 13 juillet 2006 « engagement national sur le logement », les collectivités territoriales disposent d'un droit de priorité en cas de cession par l'Etat. En dehors des cas prévus par la loi ou par la circulaire du 6 mai 2008 précitée, tout recours à la procédure de cession de gré à gré doit être justifié préalablement par un rapport que vous adresserez à la Commission de transparence et de qualité des opérations immobilières de l'Etat.

Vous êtes responsables de la bonne application de ces règles, indispensables à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'Etat et je vous demande d'apporter votre soutien aux services déconcentrés de la direction générale des finances publiques qui les appliqueront strictement.

J'appelle notamment votre attention sur l'importance d'appliquer les règles précitées aux collectivités locales qui, hors les cas prévus par la loi, souhaiteraient acquérir des biens en deçà de leur valeur domaniale.

2. Une occupation plus performante des locaux par les services déconcentrés

Les administrations occupantes sont responsables de l'optimisation des conditions d'occupation, au regard de

leurs besoins, dans le respect de la convention d'utilisation ou du bail. L'occupant doit également assumer l'entretien à la charge du locataire. Il doit veiller à respecter les objectifs d'efficience immobilière, tout particulièrement en matière de fonctionnalité des locaux, de coût d'exploitation et de ratio d'occupation. Ces obligations valent pour toutes les surfaces, domaniales ou locatives.

La responsabilité des préfets s'applique à tous les biens immobiliers appartenant à l'Etat ou loués par lui, qui sont occupés par des opérateurs ou par des services. Votre rôle consiste donc à définir la stratégie immobilière de l'Etat à l'échelle de la région et à la mettre en œuvre à l'échelle du département, en cohérence avec les orientations générales du Gouvernement : moins de surfaces du fait notamment de la réduction des effectifs publics, mieux entretenues, moins chères, plus fonctionnelles.

Sur le plan départemental, l'occupation immobilière par les administrations va devoir accompagner les profondes mutations, en cours, de l'organisation des administrations déconcentrées. Il est donc d'autant plus nécessaire de disposer de cette vision d'ensemble.

2.1. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) départementaux

Chaque administration centrale a établi en 2006 un SPSI dont une actualisation a été présentée au Conseil de l'immobilier de l'Etat au printemps 2008.

Dans certains départements expérimentateurs (liste en annexe), le préfet prépare d'ores et déjà la définition du volet stratégique du SPSI des services de l'Etat sur la base du diagnostic établi par le service local de la direction générale des finances publiques, à partir des travaux réalisés au second semestre 2007 (2).

Pour la préparation de ce volet stratégique, le préfet pourra s'appuyer sur les propositions que lui feront le service local de la direction générale des finances publiques et les experts techniques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, ainsi que sur des conseils d'experts immobiliers privés.

Les SPSI des départements du chef-lieu de la région intégreront les implantations des administrations régionales de l'Etat, en concertation avec la préfecture de région (SGAR et directions régionales) et en cohérence avec les réformes qui s'engagent pour ces services.

Le projet de SPSI départemental qui concrétisera sur le plan immobilier la réforme de l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat sera présenté au comité d'administration régionale (CAR) pour approbation par le préfet de région.

Les enseignements retenus permettront d'étendre rapidement les SPSI à l'ensemble du territoire. Je demande donc aux préfets qui n'étaient pas soumis jusqu'à présent à cet exercice d'engager très rapidement, avec l'appui des services locaux de la direction générale des finances publiques, le volet diagnostic de leur SPSI. En fonction de la nature, de l'impact sur les services et du montant des opérations qu'il prévoit, il pourra être établi en concertation avec les administrations centrales.

(2) Circulaire du 25 mai 2008 du secrétaire général du ministère de l'intérieur et du directeur général des finances publiques, adressée aux préfets, modifiée le 8 septembre 2008.

2.2. La mutualisation immobilière entre les services de l'Etat dans le département

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat conduira à la création de directions départementales interministérielles. La traduction immobilière de ces rapprochements de service est un facteur important de succès. Une mutualisation sera réalisée sous l'égide du préfet de département. Celle-ci concernera aussi les unités départementales des directions régionales qui agissent de concert avec les directions départementales.

En cohérence avec les SPSI, au fur et à mesure de leur déploiement, les préfets de département pourront proposer des réorganisations immobilières pour donner corps à ces directions. Ces projets d'initiative locale devront être autofinancés et respecter les critères de performance immobilière. L'opération sera dès lors financée sur un BOP spécifique du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », après approbation par le préfet de région. Si des difficultés particulières de montage de certaines opérations apparaissaient, du fait, par exemple, d'occupations actuellement gratuites, des aménagements pourront être envisagés avec le service local de la direction générale des finances publiques.

Les administrations qui ne sont pas comprises dans le champ de la réforme de l'administration départementale de l'Etat ne sont pas éligibles à ces projets. Elles sont d'ailleurs souvent engagées dans des actions de restructuration particulière (comme celles des implantations militaires du ministère de la défense, de l'administration des finances publiques, de la carte judiciaire, de l'administration pénitentiaire et de la mise en œuvre de l'autonomie des universités).

Par souci d'économie de moyens, les préfets de département mettront en place une mutualisation du rôle d'occupant pour l'ensemble des immeubles abritant ces nouvelles directions départementales interministérielles et la préfecture. En outre, la mutualisation peut être élargie au-delà de ce périmètre dans des conditions permettant de mettre à profit les rapprochements de services lorsque ceux-ci sont porteurs de synergies. Cette mutualisation interviendra en particulier dans les cités administratives qui regroupent plusieurs administrations.

La gestion desdites cités, placée sous l'autorité des préfets de département, sera modernisée. Une expérimentation est engagée pour confier leur gestion à un prestataire multiservices dans trois cités de deux départements (Haut-Rhin, Nord).

2.3. La conduite des opérations immobilières locales

Le nouveau rôle des préfets de département permettra également la rationalisation du choix de localisation. Jusqu'à présent, ces opérations étaient en effet engagées par chaque administration occupante qui sollicitait *in fine* un avis domanial. Cette procédure conduisait à se prononcer sur une seule opération, sans pouvoir prendre en compte des solutions alternatives, permises par les potentialités du parc immobilier de l'Etat ou par le marché (autres localisations, implantation dans un immeuble domanial mal utilisé, autres modes de financement).

Désormais, les opérations immobilières seront conduites d'un bout à l'autre sous l'autorité du préfet de département, par le service local de la direction générale des finances publiques, en lien avec l'administration occupante. Les besoins de l'administration occupante feront l'objet d'un examen préalable permettant notamment de les appréhender au regard du SPSI et des objectifs de performance immobilière.

Responsable de l'emploi du parc immobilier départemental, chargé de mettre en œuvre les orientations arrêtées par le préfet de région, le préfet de département devra s'assurer des conditions dans lesquelles le parc domanial est employé et rechercher comment il peut l'être de manière plus efficiente. Cette responsabilité doit s'exercer tout au long de la gestion d'un projet immobilier, pour aboutir à une conclusion conforme aux objectifs de performance immobilière.

Il en va de même pour les prises à bail significatives (ou leurs renouvellements) : la responsabilité de la négociation et du choix final d'implantation relèveront désormais du préfet de département et du service local de la direction générale des finances publiques.

C'est pourquoi, sans attendre que les SPSI soient établis, l'avis domanial relatif à chaque opération immobilière conduite par l'Etat intégrera désormais, en sus du volet traditionnel relatif aux conditions financières de l'opération (réalisé sous la seule responsabilité du service de la direction générale des finances publiques), un volet relatif, pour les immeubles de bureaux, à la conformité de l'opération aux orientations de la politique immobilière de l'Etat (réalisé sous l'autorité du préfet).

*
* *

Cette réforme, appelée de ses vœux par le Parlement comme par la Cour des comptes dans son dernier rapport public, se fera au bénéfice des usagers des services publics, des fonctionnaires et des finances publiques.

Elle vous permet d'assumer effectivement, aux plans régional et départemental, des responsabilités éminentes au regard des intérêts patrimoniaux de l'Etat et de la bonne gestion du patrimoine immobilier qu'il occupe. Aussi, je vous demande de veiller tout particulièrement à sa mise en application effective et rapide.

FRANÇOIS FILLON

A N N E X E 1

RAPPEL DES SITES EXPÉRIMENTANT L'ÉLABORATION DES SPSI

1. L'ensemble des départements d'Ile-de-France :
 1. Paris.
 2. Seine-et-Marne (77).
 3. Yvelines (78).
 4. Essonne (91).
 5. Hauts-de-Seine (92).
 6. Seine-Saint-Denis (93).
 7. Val-de-Marne (94).
 8. Val-d'Oise (95).
2. Les dix plus grandes agglomérations (aires urbaines INSEE) : 1 566 communes :
 1. Agglomération de Lyon : 296 communes (dépt. 01 : 65 communes ; dépt. 38 : 60 communes ; dépt. 42 : 2 communes [1], dépt. 69 : 169 communes).
 2. Agglomération de Marseille - Aix-en-Provence : 82 communes (dépt. 13 : 68 communes ; dépt. 83 : 14 communes).
 3. Agglomération de Lille : 130 communes (dépt. 59 : 129 communes ; dépt. 62 : 1 commune).
 4. Agglomération de Toulouse : 342 communes (dépt. 09 : 6 communes ; dépt. 11 : 2 communes [1] ; dépt. 31 : 308 communes ; dépt. 32 : 7 communes[1] ; dépt. 81 : 14 communes ; dépt. 82 : 5 communes).

5. Agglomération de Nice : 117 communes (dépt. 06 : 112 communes ; dépt. 83 : 5 communes).
 6. Agglomération de Bordeaux : 191 communes (dépt. 33 : 190 communes ; dépt. 40 : 1 commune [1]).
 7. Agglomération de Nantes : 82 communes (dépt. 44 : 81 communes ; dépt. 49 : 1 commune [1]).
 8. Agglomération de Strasbourg : 182 communes (dépt. 67 : 182 communes).
 9. Agglomération de Toulon : 39 communes (dépt. 13 : 2 communes ; dépt. 83 : 37 communes).
 10. Agglomération de Douai-Lens : 105 communes (dépt. 59 : 42 communes ; dépt. 62 : 63 communes).
3. Les six départements suivants (fusion DDE-DDA) :
1. Ariège (09).
 2. Aube (10).
 3. Cher (18).
 4. Loir-et-Cher (41).
 5. Lot (46).
 6. Territoire de Belfort (90).

(1) Dans les communes de ces départements, il n'est pas recensé d'immeubles à usage principal de bureau, logeant des agents de l'Etat.

*Liste des départements pratiquant
les loyers budgétaires en 2008 et 2009*

26 départements dans l'extension du périmètre des loyers budgétaires en 2008 : les 28 départements cités précédemment sauf les communes des départements du Tarn (81) et du Tarn-et-Garonne (82), rattachées à l'agglomération de Toulouse dans lesquelles il n'y a pas de propriétés de l'Etat.

Départements et villes de la première expérimentation des loyers budgétaires en 2005-2006 non contenues dans le périmètre SPSI 2007 : Eure-et-Loir, Loiret, Indre, Indre-et-Loire et les villes de Bruxelles et Athènes.

En 2010, le dispositif sera étendu à tout le territoire, sur le champ d'application actuellement en vigueur. L'année 2009 sera donc mise à profit, par les services locaux de la direction générale des finances publiques et avec votre appui, pour préparer la mise en œuvre des loyers budgétaires dans les zones qui n'y sont pas encore soumises.

A N N E X E 2

LA NOUVELLE POLITIQUE D'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT

I. – La création du programme « entretien des bâtiments de l'Etat »

Ce programme créé par la LFI 2009 sur le budget général prend en charge les travaux d'entretien lourd, relevant du propriétaire et permettant la préservation de la valeur des bâtiments. Il est placé sous la responsabilité du ministre chargé du budget et du domaine. Il est doté de BOP, ministériels ou à destination de l'administration territoriale.

Une cellule de suivi associera le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), en tant que ministère chargé de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et ministère technique compétent en matière de construction, le service France Domaine de la direction générale des finances publiques, en tant que responsable de la gestion patrimoniale de l'immobilier de l'Etat et le ministère de l'intérieur au titre de sa fonction de coordination de l'administration territoriale de l'Etat. Elle assurera la programmation d'ensemble et le suivi des opérations, en lien avec les occupants, à la lumière des résultats des audits techniques. Sur la base de cette programmation, les crédits seront mis à disposition des BOP concernés.

Auparavant et pour les années 2009 à 2011, compte tenu de la nécessité de financer les audits techniques, les crédits seront en totalité reversés sur les BOP, à hauteur des contributions initiales apportées à ce nouveau programme. La programmation des travaux sera donc menée sur proposition des administrations occupantes, qui pourront ainsi planifier leurs travaux en fonction des restructurations qu'elles prévoient sur la période du budget triennal, en veillant à y inclure les aspects relatifs à l'énergie et à l'accessibilité.

Comme le précise la loi de finances pour 2009, ce programme est alimenté par les contributions des ministères prélevées sur leurs crédits de fonctionnement. Elles sont proportionnelles au montant des loyers budgétaires dont ils sont redevables pour chaque année, à hauteur de 12 % en 2009, de 16 % en 2010 et de 20 % en 2011.

II. – Un programme de rénovation, qui répond aux objectifs du Grenelle de l'environnement

Les travaux conduits par le groupe relatif à « l'Etat exemplaire » ont permis de traduire dans la loi d'orientation du Grenelle de l'environnement les engagements pris lors des travaux de l'automne 2007, en matière de remise à niveau des bâtiments de l'Etat et de ses opérateurs.

L'objectif assigné en matière de rénovation énergétique du parc existant de l'Etat et de ses établissements publics est de réduire les consommations d'énergie d'au moins 40 % et les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % dans un délai de dix ans. Sont concernés les bâtiments de l'Etat (estimés à 50 millions de mètres carrés) et de ses principaux établissements publics (estimés à 70 millions de mètres carrés). Tous ces bâtiments devront faire l'objet d'un audit technique d'ici à fin 2010 et les travaux devront être engagés d'ici à 2012, en ayant traité à cette échéance les surfaces les moins économes.

Il est prévu que le Gouvernement présente au Parlement, à compter de 2010, un rapport annuel sur les résultats obtenus.

Le coût total de ce programme de rénovation thermique est estimé par les travaux du Grenelle de l'environnement à 24 milliards d'euros, dont 10 milliards pour l'Etat seul. Les objectifs fixés dans le domaine énergétique sont ambitieux, mais cohérents avec ceux qui ont été fixés par la loi de programme sur les orientations de la politique énergétique de 2005 : division par 4 en moyenne des émissions de gaz à effet de serre en 2050. Les bâtiments publics se doivent d'être exemplaires en la matière. L'atteinte des objectifs de la rénovation énergétique du parc immobilier de l'Etat nécessite, comme pour les immeubles privés, la combinaison de plusieurs types d'action :

- une rigueur accrue dans l'exploitation et dans le comportement des occupants, notamment dans la consommation des fluides ;
- une amélioration des équipements de production et de distribution de chaleur (ou de froid) et d'éclairage, ainsi que des dispositifs de contrôle et de régulation : de tels investissements peuvent être mis en œuvre par la procédure des contrats de performance énergétique (CPE) et permettent couramment des gains de l'ordre de 20 à 30 % ;
- le recours aux énergies renouvelables (bois, géothermie...) ou à des dispositifs de production tels que les pompes à chaleur ou la cogénération ;
- des travaux plus lourds, portant sur l'enveloppe des bâtiments (isolation).

Ces derniers rejoignent, pour l'Etat, la nécessité de développer une politique globale d'entretien de ses bâtiments, dont l'état de vétusté est préoccupant. Ce sera également l'occasion pour les ministères de programmer les diagnostics et travaux d'accessibilité aux handicapés, rendus obligatoires par la loi pour l'égalité des droits et des chances de 2005.

Cette démarche est cohérente avec la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat : d'une part, la rationalisation du parc immobilier constitue un moyen efficace de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, d'autre part, un effort régulier et planifié d'entretien permet de préserver la valeur du parc.

II-1. Un programme d'envergure pour mettre à niveau le parc immobilier de l'Etat

Un programme d'action interministériel sera défini et mis en œuvre par la cellule de suivi. Il comportera plusieurs phases permettant d'atteindre l'objectif de mise à niveau du parc :

II-1-1. Une première phase de diagnostic léger de l'ensemble des bâtiments

Cette phase de diagnostic consistera à :

- rassembler l'ensemble des données et informations existantes sur chaque bâtiment (fiches d'identité, documents techniques divers tels que comptes rendus de visites de sécurité-incendie, diagnostics techniques amiante, etc.) ;
- effectuer une première évaluation rapide de son état technique, au regard de la maîtrise de l'énergie, de l'accessibilité aux personnes handicapées et, plus généralement, des grandes fonctions techniques et de la qualité d'usage. Cette évaluation sera effectuée pour partie sur la base des documents disponibles (incendie, amiante, ...) et pour partie au moyen de visites sur place ;
- rapprocher cette première documentation sur l'état des bâtiments des éléments connus concernant l'évolution en cours ou à venir des besoins d'hébergement de services de l'Etat (à commencer par les SPSI) ;
- proposer une classification du parc sur la base de l'intérêt stratégique de chaque bâtiment ainsi que de l'importance et de l'urgence de l'intervention technique nécessaire.

Cette phase devra être conduite prioritairement car elle conditionne la réalisation des suivantes.

II-1-2. Une phase d'audits plus poussés

Sur la base de la classification établie à l'issue du premier diagnostic, des audits approfondis seront menés sur les bâtiments le nécessitant. Ces audits devront :

- analyser finement les aspects techniques considérés ;
- proposer le programme de travaux à réaliser et les actions à mettre en œuvre en termes de gestion du bâtiment et de sensibilisation des utilisateurs ;

- estimer précisément les coûts des actions correctives envisagées.

Ces audits seront pilotés localement, de manière à permettre la meilleure adaptation possible de leur contenu au niveau de connaissance préexistant sur chaque bâtiment, ainsi qu'à la réalité des bâtiments à auditer (en fonction notamment de leur nature, de leur taille, de leur âge et de leur état).

La réalisation des audits sera une obligation pour toutes les administrations et tous les opérateurs. Elle devra être achevée avant la fin 2010, dans les conditions suivantes :

1. Chaque ministère s'engagera sur l'achèvement de ce programme d'audit des bâtiments qu'il occupe, en commençant par les bâtiments dont la situation thermique apparaît la plus critique :

1 a. Pour les bâtiments des administrations centrales, chaque ministère préparera son programme d'audits.

1 b. Pour les bâtiments des services déconcentrés, il sera demandé à chaque préfet de préparer et de conduire, en liaison avec les occupants, le programme d'audit des bâtiments situés dans son ressort. L'expérimentation de ce dispositif a été lancée depuis 2007 dans le département du Rhône, sous l'égide du préfet, pour auditer l'ensemble du parc immobilier de l'Etat avec un pilotage et une animation technique et méthodologique conjointes du service local du domaine et de la DDE du Rhône. Il est proposé de s'appuyer sur les enseignements de cette démarche pour en généraliser progressivement le principe.

2. Chaque ministère devra proposer par ailleurs un dispositif pour la réalisation des audits des bâtiments occupés par les opérateurs (que ces bâtiments appartiennent à l'Etat ou directement à ces opérateurs), dont il exerce la tutelle, ainsi que des diagnostics sur l'accessibilité aux handicapés prévus par la loi de 2005.

3. Le financement de ces audits (et celui des diagnostics préalables) est à la charge de chaque administration occupante. Cependant, des ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » pourront être mobilisées pour appuyer, en 2008 et 2009, le financement des audits techniques des bâtiments domaniaux. Le cofinancement par le CAS pourra être assuré jusqu'à hauteur de 60 % pour les audits lancés avant le 1^{er} septembre 2009, de 40 % pour les audits lancés avant le 1^{er} février 2010 et de 20 % pour les audits lancés avant le 1^{er} juillet 2010. Une démarche cohérente sera définie à l'échelon national et interministériel pour déterminer les cahiers des charges, afin de garantir à chaque occupant le meilleur rapport qualité-prix de ces prestations.

II-1-3. La programmation des travaux

Dès la fin des premiers audits, les priorités d'intervention seront définies collectivement (cf. *infra* III), dans un plan d'action pluriannuel, en cohérence avec tous les objectifs de la politique d'entretien, notamment ceux liés au Grenelle de l'environnement. Cela inclut le recours, par l'Etat, aux dispositifs de contractualisation (cf. *infra* II-2).

II-2. Des outils de financement innovants

Compte tenu des coûts élevés de cette intervention exceptionnelle sur le patrimoine de l'Etat, des solutions de financement exceptionnelles et diversifiées devront être recherchées afin de mobiliser au mieux les capacités budgétaires de l'Etat et les financements du secteur privé. Les moyens suivants seront notamment mis à profit :

- des contrats de performance énergétiques (CPE) permettent de financer des travaux par les économies réalisées sur les consommations d'énergie. Ils prévoient des travaux, des fournitures et des services. Parce que l'opérateur s'engage sur les performances énergétiques, les investissements réalisés sont couverts par les économies garanties contractuellement, à condition que l'acheteur respecte une discipline de gestion du bâtiment, fixée par le contrat. Les engagements des occupants (loyer énergétique) sont financés sur leurs crédits de fonctionnement courant, comme l'étaient initialement les charges de chauffage, qui sont ainsi remplacées, sans hausse de coût.

Un groupe de travail associant la direction du budget, la direction générale des finances publiques (France Domaine), la direction des affaires juridiques des ministères « financiers », la MAPPP et le MEEDDAT sera mis en place pour préciser les dispositions juridiques, financières et budgétaires particulières du recours aux CPE et notamment la possibilité d'un accès à des contrats de partenariat public-privé.

III. – Le pilotage, l'accompagnement et l'organisation des travaux

Un dispositif de pilotage à deux niveaux, central et régional, sera mis en place.

1. Au plan central, la cellule de suivi (cf. *supra* I) est chargée du pilotage d'ensemble du programme, de la production des outils nationaux et du suivi de l'avancement général. Elle proposera des mesures d'accompagnement pour l'animation, le développement des compétences et le pilotage du programme :

- formation des responsables de la maîtrise d'ouvrage, au sein des ministères et établissements publics ;
- création d'un réseau d'échanges permanents des responsables immobiliers ;
- mise en place d'un plan de formation conséquent des techniciens immobiliers dans les domaines techniques (contrôles réglementaires, énergie, accessibilité, sécurité des bâtiments, normes) et contractuels (CPE, PPP...) ;

- mise au point de guides méthodologiques et de documents types : cahier des charges, marchés ou document contractuels types ;
- choix des outils de pilotage et de suivi des plans d'action.

Des points d'avancement seront faits avec les directeurs immobiliers, au sein du COMO.

2. Au plan local, des cellules de pilotage seront également constituées, associant les DREAL et les services de la direction générale des finances publiques, sous l'autorité des préfets. Elles feront également appel aux techniciens immobiliers locaux des ministères et des établissements publics. Leur rôle sera de :

- conseiller les préfets dans la mise en œuvre technique et financière de la stratégie d'entretien immobilier ;
- animer les équipes techniques, en s'appuyant notamment sur les réseaux de compétences collectives, au sein des services déconcentrés du MEEDDAT. Les unités de constructions publiques pourront notamment être mobilisées à cet effet et travailleront conjointement avec la direction générale des finances publiques, les préfets et les occupants, dans la réalisation de la campagne de diagnostics et audits techniques : programmation des actions, aide au choix des prestataires, conduite des opérations ;
- appuyer les maîtres d'ouvrages, pour la réalisation des montages financiers des opérations (contrats de partenariats...) et la gestion durable de parcs immobiliers ;
- participer à l'animation des réseaux professionnels dans le domaine de la construction.

A l'issue de la réalisation de chaque audit, les résultats en seront transmis à l'occupant, au préfet et à la cellule de pilotage locale. De cette manière, cette dernière pourra constituer une documentation complète de l'état de l'ensemble du parc.