



Lettre d'information N°70 – Avril 2019

Gouvernance immobilière et coûts d'occupation de l'État

1

Dans ses fiches thématiques, le Conseil de l'immobilier de l'État (*lire en note 1*) note que les coûts d'occupation mettent en évidence les distinctions entre coûts d'implantation et coûts d'exploitation, coûts d'investissement et coûts de fonctionnement, coûts d'aménagement et de déménagement et autres coûts liés. Leur mesure et leur comparaison sont utiles à plusieurs acteurs de la politique immobilière qui les utilisent avec des objectifs différents et agissent sur des champs distincts.

Dans le privé, la mise en œuvre d'une mesure d'un coût d'utilisation associe plusieurs acteurs :

- la direction générale fixe la stratégie de l'entreprise correspondant à l'évolution de ses besoins dans le secteur d'activité considéré dans une logique de maîtrise, voire de réduction, des coûts « *hors cœur de métier* » ;
- le directeur financier intègre les coûts immobiliers dans les budgets et fixe le cadre économique de la politique immobilière ;
- le directeur immobilier, en fonction de ces éléments, définit la stratégie d'occupation sur un plan pluriannuel précisant ses objectifs en termes de gestion des sites, de règles d'occupation et de conditions de travail. Il élabore le référentiel des niveaux de service requis (SLA) en recueillant les attentes, les besoins et les contributions des responsables des sites et des occupants ;
- le directeur des achats et/ou le directeur de l'environnement de travail est associé à cette démarche pour maîtriser, voire réduire, les coûts d'exploitation par le biais, entre autres, de la (re)définition des niveaux de services requis et de (re)négociation des contrats ;
- enfin, l'occupant (« *end-user* ») est responsabilisé en tant qu'utilisateur pour contribuer à maintenir des coûts d'exploitation raisonnables.

Ces différentes fonctions sont bien distinctes dans les entreprises et organisations privées.

Pour l'État, les fonctions sont plus éclatées avec :

- le ministre en charge du domaine concerné fixe les principes de la politique immobilière et indique les grands axes d'action dans le cadre de politique générale de l'État fixée par le Premier ministre ;
- la distinction a été faite entre l'État propriétaire et les ministères occupants il y a plusieurs années. Ainsi depuis septembre 2016, la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) est une direction du Ministère de l'Economie et des Finances (DGFIP) et œuvre dans le cadre d'une volonté de dynamisation de la politique domaniale de l'État, qui vise à recenser précisément les biens immobiliers détenus, à établir un bilan de leur état et à revendre les biens les plus valorisés ou inutiles.
- les occupants (ministères et opérateurs publics) gèrent les immeubles en respectant les normes immobilières ;
- au niveau local, la distinction entre l'État propriétaire et l'occupant est plus délicate puisque les deux fonctions sont assurées par le préfet ;
- les budgets sont répartis entre la DIE qui gère le programme 723 (contributions aux dépenses immobilières) et le programme 309 (entretien des bâtiments) en partage avec les préfets (soit environ 10 % des crédits relatifs à l'immobilier) et les ministères qui disposent de leur programme support. Ces derniers disposent en outre de ressources humaines et techniques dédiées.



Cette distinction entre l'État propriétaire et l'occupant a conduit à identifier dans le document de politique transversale les dépenses dudit propriétaire (acquisitions, constructions, travaux structurants, gros entretien et renouvellement) de celles de l'occupant (maintenance et entretien courants, énergies et fluides, loyers budgétaires, loyers non budgétaires, prestations intellectuelles, services à l'immeuble et à l'occupant, autres dépenses).

Les composantes des coûts d'occupation

La Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) fait le constat que la connaissance des coûts globaux immobiliers (en coût global ou en coût d'exploitation) doit être une préoccupation première des décideurs en matière de bonne gestion des deniers publics, particulièrement dans le contexte actuel de contrainte budgétaire.

Pour connaître ces coûts immobiliers, il lui faut avoir une idée claire de toutes leurs composantes. Actuellement, l'État distingue les coûts immobiliers par nature de dépenses conformément à son plan comptable avec des comptes de classe 6 (fonctionnement) et de classe 2 (investissement hors amortissement).

Depuis 2015 et par souci de cohérence, pour l'élaboration du document de politique transversale nommé « Politique immobilière de l'État » (DPT - lire en note 2), il n'est retenu que douze types de dépenses et au final celles-ci ne sont présentées par ministère qu'au travers de huit natures comptables en raison de la difficulté à rassembler les données des quatre autres.

Par ailleurs, il existe plusieurs standards de performance liés au calcul des coûts immobiliers utilisés par le secteur privé. On peut ici en citer deux, lesquels semblent retenir de nombreux suffrages :

1. **le référentiel IPD** (lire en note 3) qui fournit un cadre de collecte, de mesure et d'analyse d'informations. IPD est une société spécialisée dans l'analyse des marchés immobiliers et de la performance qui développe des bases de données sur l'immobilier à destination des gestionnaires immobiliers publics et privés. Ces bases, qui représentent plus de 13 millions de m², sont constituées par les données fournies par des sociétés et organismes de multiples secteurs, principalement des sociétés du secteur bancaire, des assurances, de l'industrie, des investisseurs et des foncières. Elles utilisent un outil standard, le code de mesure internationale de l'immobilier d'exploitation, qui couvre notamment les coûts, les surfaces et l'environnement.

IPD distingue trente-sept classes de coûts regroupées en cinq grandes catégories :

- les coûts d'occupation (avec loyers et taxes),
- le coût d'adaptation et équipement (aménagement et mobilier),
- le coût des services aux bâtiments (charges, assurance, maintenance, nettoyage),
- les coûts des services aux occupants (accueil, restauration),
- les coûts de gestion.

Ces coûts sont examinés sur sept typologies d'immeubles :

- a) bureaux haut de gamme,
- b) bureaux à haute fonctionnalité technique,



- c) bureaux standards,
- d) locaux d'activités tertiaires,
- e) locaux d'activités industrielles ou logistiques,
- f) centres informatiques,
- g) laboratoires de recherche et développement.

2. **le référentiel de l'association ARSEG** qui a constitué depuis plusieurs années une base de données relatives à l'environnement de travail sur des immeubles de ses adhérents portant sur plus de 2 millions de m² et près de 100.000 postes de travail.

3

Ledit référentiel distingue cinquante-deux catégories regroupées en sept rubriques :

- a) coûts immobiliers,
- b) exploitation technique,
- c) prestations de services,
- d) fourniture de moyens,
- e) main d'œuvre interne (moyens généraux),
- f) amortissements,
- g) investissements.

Elles permettent de calculer un ensemble de ratios relatifs à la performance des immeubles, de l'entretien et des utilisateurs (« Buzzy Ratios » - lire en note 4) en vue de piloter et d'optimiser la gestion des activités, d'élaborer un plan d'action stratégique en matière immobilière et de suivre sa réalisation dans le temps, sans oublier de se comparer pour se poser les bonnes questions et permettre de communiquer la performance immobilière à la direction de l'entreprise.

Une conférence de présentation de ces ratios s'est tenue en Octobre dernier (lire en note 5).

Qu'en penser ?

On constate que, suivant les approches retenues par ces deux référentiels, les ratios divergent.

L'intérêt de leur utilisation réside dans la comparaison qu'elle permet d'établir de manière régulière avec les propres chiffres et méthodes de chaque gestionnaire, tant public que privé. L'important est d'utiliser de manière cohérente et continue ces mêmes coûts afin de comparer leur évolution et d'identifier sur quels postes de dépenses on peut agir pour contenir ou réduire ses propres coûts immobiliers.

Les deux référentiels font apparaître le coût d'amortissement et les taxes. Or, l'État a une politique d'amortissement différente du secteur privé et ne paie pas de taxes locales quand il est propriétaire et lorsque son bâtiment est affecté au service public.

Un des enseignements intéressant au lu de ces deux référentiels est l'importance du poste « *implantation* » c'est-à-dire loyer + taxes + assurances qui s'élèvent à la moitié du coût global d'occupation. Les autres postes additionnés se répartissent l'autre moitié. Pour l'État, ce poste « *implantation* » constitue également le poste de dépenses le plus important, nonobstant le fait que l'État est son propre assureur et comme dit ci-avant, paye peu ou pas de taxes.



Recommandations & préconisations à l'attention des décideurs et acheteurs publics

L'immobilier est un moyen au service des politiques publiques mais pas uniquement.

Pour autant cette fonction doit, dans le contexte contraint des finances publiques imposé par la maîtrise du budget de l'État, être mieux organisée pour réaliser des économies tout en permettant l'accomplissement des missions des administrations en cours d'évolution.

Pour ce faire, il faut rendre lisible le schéma de gouvernance de la fonction immobilière avec l'État propriétaire qui définit et met en œuvre sa stratégie immobilière dans le cadre des objectifs fixés par le Premier ministre. Lequel doit déterminer une politique claire d'allocation des espaces associée à des budgets sérieusement déterminés pour des ministères occupants qui doivent appliquer cette politique en respectant des objectifs précis, chiffrés et datés tout en préservant ou améliorant les conditions de travail.

Pour l'État propriétaire :

- investir la fonction de directeur immobilier en répondant aux besoins exprimés par les ministères pour l'exercice de leurs missions dans le respect des objectifs d'économies fixés par le ministre dans le cadre d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI),
- présenter au ministère concerné les principaux résultats annuels des ratios d'occupation et des coûts présentés sur trois ans pour marquer les évolutions, noter les améliorations et les voies de progrès.

L'État doit concentrer son action sur la diminution des coûts d'implantation les plus importants de la dépense immobilière (en mettant à jour les données indiquées en fiche N°2 – lire en note 3), présentés par ministère pour permettre la comparaison ;

De leur côté, les occupants doivent :

- se mobiliser sur une clarification - définition des usages en rapport avec leurs métiers ;
- se mobiliser sur les coûts d'exploitation (énergies, eau, entretien courant, loyer) par immeuble pour permettre une évaluation économique des implantations, pouvoir les comparer entre elles, identifier les immeubles à enjeux et identifier des sources d'économies ;
- mettre en place la méthode de travail présentée dans le cadre des SDIR sur l'échelon régional suite à la création des treize régions (Loi N°2015-29 du 16 janvier 2015 – lire en note 6) en mutualisant les ressources humaines et financières.

Enfin, ensemble, tant l'État que les ministères et opérateurs publics occupants devraient :

- 1) rédiger de manière pragmatique un référentiel unique comprenant, au minimum, 9 coûts à mesurer (voir tableau ci-après) en se faisant aider par des conseils, si besoin.
- 2) établir une distinction claire entre les coûts du propriétaire et ceux de l'occupant ;
- 3) se donner les moyens d'apprécier de manière cohérente et continue (sur plusieurs années) ces coûts sur un patrimoine identifié, audité et pérenne ;
- 4) savoir mesurer l'impact du choix d'implantation sur le coût global immobilier pour se donner les moyens d'arbitrer une implantation également en fonction de ce coût ;



- 5) mieux identifier les acteurs qui agissent sur les coûts (directeur immobilier, directeur des services généraux, etc).

Constat d'une démarche de valorisation et de benchmark des coûts d'occupation

Mettre en place une telle démarche, c'est participer, chacun à son niveau, à la mesure de la performance immobilière et contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie en disposant des éléments permettant une meilleure prise de décision (*lire en note 7*).

Comme de nombreux lecteurs de la présente lettre d'information le savent déjà, cette démarche n'en est qu'aux prémices. Ce retard n'est pas une bonne nouvelle pour les contribuables que nous sommes tous sur la réelle volonté de l'État de mesurer et réduire son budget de fonctionnement qui consommera tout de même 52,2 Md€ en 2019 (dépenses de personnel non comprises selon les titres définis par l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances, dite LOLF initiale - *lire en note 8*).

Mais c'est une bonne nouvelle pour le marché qui va pouvoir mettre à la disposition de l'État ses compétences et expertises en matière d'organisation et de mesure des performances immobilière, énergétique et environnementale.

*Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre collectivité, organisme ou de votre entreprise, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.
Cordiales salutations.*

Denis CHAMBRIER

Gérant & Consultant Senior

denis.chambrier@dcr-consultants.fr

Mob : 06.7777.1883

Note 1 : <https://www.economie.gouv.fr/cie/conseil-limmobilier-letat-0>

Note 2 :

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_politique_immobiliere.pdf

Note 3 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/documents/fiche_2.pdf

Note 4 : <https://www.arseg.asso.fr/page/indicateurs-benchmark-buzzy-ratios>

Note 5 : https://www.arseg.asso.fr/sites/default/files/buzzy_ratios_-_conference_octobre_2018.pdf

Note 6 :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/avis/cie_2015-29_avis_sdir_experimentation.pdf

Note 7 : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/documents/fiche_6.pdf

Note 8 : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_budgetaire/chiffres_cles/LFI2019-budget-chiffres-cles.pdf