

N° 2926

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mars 2006.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

***sur le suivi de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession  
du patrimoine immobilier de l'État***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GEORGES TRON,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I- LA REFORME DES STRUCTURES DEVRAIT PERMETTRE UN REEL PILOTAGE</b> .....	7
A- LE SERVICE FRANCE DOMAINE .....	7
B- LE CONSEIL DE SURVEILLANCE DE L'IMMOBILIER DE L'ETAT .....	8
<b>II- LES MINISTÈRES DEVRAIENT ETRE RESPONSABILISES</b> .....	9
A- LES SCHEMAS PLURIANNUELS DE STRATEGIE IMMOBILIERE (SPSI) .....	9
B- DES CONVENTIONS D'OCCUPATION ASSORTIES DE LOYERS BUDGETAIRES .....	10
C- VERS UNE DIRECTION IMMOBILIERE UNIQUE DANS CHAQUE MINISTERE.....	11
<b>III- LES AUTRES REFORMES PROPOSEES ASSURERONT UNE MEILLEURE LISIBILITE</b> .....	13
A- LES OBJECTIFS DE CESSIONS SONT MIEUX RESPECTES.....	13
B- LE TABLEAU GENERAL DES PROPRIETES DE L'ÉTAT EST PLUS PRECIS.....	15
C- L'ENTRETIEN ET LA MAINTENANCE VONT ETRE SERIEUSEMENT PRIS EN COMPTE .....	16
D- LES SYSTEMES D'INFORMATION COMPTABLES PEINENT A PRENDRE EN COMPTE LES DEPENSES IMMOBILIERES .....	16
E- LA GESTION DES LOGEMENTS DE FONCTION ATTEND TOUJOURS SA REFORME .....	17
<b>CONCLUSION</b> .....	19
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	21
<b>ANNEXES</b> .....	27
<b>ANNEXE N° 1 : LETTRE DE M. JEAN-FRANÇOIS COPE ADRESSEE LE 7 MARS 2006 AU PRESIDENT PIERRE MEHAIGNERIE</b> .....	29
<b>ANNEXE N° 2 : COMMUNICATION EN CONSEIL DES MINISTRES DU 22 FEVRIER 2006</b> .....	32
<b>ANNEXE N° 3 : VALORISATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT</b> .....	35
<b>ANNEXE N° 4 : MODE DE CALCUL DES LOYERS BUDGETAIRES</b> .....	40
<b>ANNEXE N° 5 : DROITS DE PRIORITE ET DE PREEMPTION</b> .....	43

<b>ANNEXE N° 6 : CHARTE DU COMPTE D’AFFECTATION SPECIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT » .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE N° 7 : COURRIER SUR LES SCHEMAS PLURIANNUELS DE STRATEGIE IMMOBILIERE (SPSI) .....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE N° 8 : LES LOGEMENTS DE FONCTION .....</b>	<b>55</b>

## INTRODUCTION

En matière de gestion immobilière, l'État était resté à l'écart du mouvement de modernisation qu'ont connu depuis quinze ans les entreprises, publiques ou privées, ou les administrations étrangères, comme en Allemagne. La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), dans le rapport d'information (n° 2457) du 6 juillet 2005 sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics, intitulé « *Immobilier de l'État : sortir de l'immobilisme* », avait dressé un constat particulièrement sévère. Elle dénonçait l'absence de pilotage de la fonction immobilière de l'État, des ministères qui se comportent en quasi-proprétaires sans en assumer les obligations, le manque de professionnalisme, la mauvaise connaissance du parc, des résultats de cessions en deçà des objectifs, un entretien déficient, un cadre juridique qui restait à parfaire, une incurie de la gestion des logements de fonction. La conséquence globale en était une inflation des coûts, tant par l'étendue continue du parc immobilier que par son entretien.

La MEC avait adopté, à l'unanimité des groupes politiques, des conclusions par lesquelles elle entendait réaffirmer le rôle de l'État propriétaire, avec un service des Domaines rénové et le pilotage réel du système, la responsabilisation des ministères, la remise en ordre de la gestion des logements de fonction et l'expérimentation de plusieurs formes d'externalisation. Elle soulignait que la réforme profonde qui était nécessaire avait besoin d'une volonté politique forte.

M. Jean-François Copé, ministre du budget et de la réforme de l'État, auditionné à la fin des travaux de la MEC, avait approuvé publiquement le diagnostic établi et les propositions avancées. Il a alors donné instruction à ses services de mettre en œuvre une réforme reprenant l'ensemble des propositions de la MEC. Il s'agit là d'une démonstration de la montée en puissance de la MEC et de l'utilité de ses travaux, dans le cadre de l'entrée en vigueur de la LOLF, pour la première fois cette année. La mise en œuvre de la LOLF, avec la présentation et l'examen du budget en termes de performance, ne serait que partielle faute d'un exercice effectif des pouvoirs de contrôle dévolus à notre commission des Finances, et singulièrement à ses rapporteurs spéciaux. Dans ce contexte, sa décision d'assurer un suivi des travaux de la MEC est particulièrement bienvenue.

En application des instructions données par M. Jean-François Copé, des mesures de la réforme ont été annoncées au moment de la présentation du projet de loi de finances pour 2006, avec la création du compte d'affectation spéciale « *gestion du patrimoine immobilier de l'État* », l'expérimentation de loyers budgétaires et la fixation de l'objectif de cessions pour 2006 <sup>(1)</sup>.

---

(1) Voir le rapport spécial (n° 2568 annexe 13) présenté par votre Rapporteur le 12 octobre 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006 (compte d'affectation spéciale « *gestion du patrimoine immobilier de l'État* »).

Naturellement, la réforme de la politique immobilière de l'État n'avait pas commencé avec la publication du rapport de la MEC, même si ce rapport en a été l'accélérateur. Elle a d'abord pris la forme de la fixation d'objectifs annuels de cessions depuis 2003, de la création de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE), de l'assouplissement des procédures juridiques de vente et de la mise à jour du Tableau général des propriétés de l'État (TGPE).

Le 6 janvier dernier, le Président de la République a déclaré à Metz lors de ses vœux aux fonctionnaires : *« je souhaite par exemple que des économies significatives soient réalisées sur les achats publics, et que le patrimoine immobilier de l'État soit transféré à l'agence des Domaines. Elle sera chargée de le rénover, de le céder si c'est justifié bien entendu, de le gérer activement. Au niveau déconcentré, cela ne pourra naturellement se faire que sur la base de propositions formulées par le Préfet. »* C'est la première fois qu'un Chef de l'État mentionne le sujet de l'immobilier de l'État, assurant ainsi de son soutien fort la réforme entreprise. Le Président de la République a ouvert une nouvelle étape en décidant que la propriété des immeubles de l'État serait confiée au nouveau service France Domaine.

La politique immobilière de l'État a ensuite fait l'objet d'une communication de M. Jean-François Copé en Conseil des ministres du 22 février 2006. Le ministre a ainsi eu l'occasion de présenter un plan détaillé de mesures, qui constituent une réforme cohérente constituée d'avancées substantielles sur de nombreux domaines. Quatre objectifs ont été assignés à cette réforme : faire évoluer le parc immobilier vers des implantations plus adaptées, moins nombreuses et moins onéreuses ; optimiser l'occupation des immeubles et valoriser au mieux ceux qui sont libérés ; moderniser l'entretien ; et mobiliser le foncier pour participer à la production de logements. En complément, cette réforme devra améliorer le cadre de travail des agents, car rien ne se fera sans eux.

La Cour des comptes a plusieurs fois présenté des conclusions et rapports en critiquant souvent durement la gestion immobilière de plusieurs ministères (affaires étrangères, culture...). Son dernier rapport public, déposé le 22 février dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale, assurait un suivi de ses précédents travaux sur la gestion immobilière au ministère de la Culture.

La politique immobilière est un chantier emblématique de l'action que le Gouvernement conduit en vue de la réforme de l'État. L'impulsion donnée par M. Jean-François Copé est indéniable et le chemin parcouru important. Il restera cependant à s'assurer, au cours des mois à venir, de l'efficacité du dispositif mis en place. La volonté politique ne devra pas faiblir dans la phase, la plus difficile, de mise en œuvre, pour surmonter, si le cas se présentait, tant le conservatisme de services administratifs que l'opposition de ministères occupants.

Si nous n'arrivons pas à réformer sur cette fonction régaliennne, somme toute modeste, comment arriverons-nous à réformer d'autres domaines plus importants, par exemple la fonction publique ?

## **I- LA REFORME DES STRUCTURES DEVRAIT PERMETTRE UN REEL PILOTAGE**

### **A- LE SERVICE FRANCE DOMAINE**

Conformément aux conclusions du rapport de la MEC, l'administration des Domaines, réformée en profondeur pour sortir d'une fonction de notaire, est devenue depuis le 1<sup>er</sup> février 2006 le « service France Domaine », sous la direction de M. Daniel Dubost, Inspecteur général des finances. Son rattachement à la Direction générale de la comptabilité publique est prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007. M. Jean-François Copé a annoncé qu'une trentaine de professionnels de l'immobilier y seraient recrutés (agences immobilières, banques, cabinets de conseil...).

Le ministre fait valoir que le rattachement à la Comptabilité publique permettra de renforcer son positionnement interministériel. Au niveau déconcentré, dans les départements, le TPG, sous la responsabilité directe du préfet, sera responsable de France Domaine, et le fera bénéficier de ses relations de travail avec les autres administrations et les élus.

Ainsi désormais toutes les expertises de surface sont réalisées par des géomètres experts, les diagnostics techniques sont confiés à des auditeurs spécialisés, le recours aux notaires est autorisé de manière générale, l'assistance d'avocats spécialisés sera utilisée en tant que de besoin et des opérations complexes pourront être réalisées grâce à des compétences externes.

Les fonctions du service France Domaine sont de définir la stratégie immobilière de l'État, de s'occuper du programme de cessions, de gérer le compte d'affectation spéciale, de mettre en œuvre les loyers budgétaires et de superviser la gestion immobilière des ministères. Le service France Domaine exercera ses missions en dialogue avec les administrations occupantes, en s'appuyant sur les directeurs immobiliers de chaque ministère. Une séparation devrait être effectuée entre ses fonctions de pilotage proprement dites, d'une part, et les autres tâches traditionnelles des Domaines comme l'évaluation, la vente de biens mobiliers ou la gestion d'immeubles tombés en déshérence, d'autre part.

La réforme du service France Domaine est la pierre angulaire de tout le dispositif ; sans un pilote efficace, tout le système mis en place ne servirait à rien. La MEC a, dans ses conclusions en juillet 2005, fait confiance au ministre du budget pour que la réforme de la politique immobilière de l'État repose sur l'administration rénovée des Domaines, et non sur un prestataire extérieur privé (Caisse des dépôts ou autre).

La réforme des Domaines se produit malheureusement au moment où la réforme globale des services du ministère des finances implique des problèmes de statut et de transfert de personnel. C'est ce qui explique le report au 1<sup>er</sup> janvier

2007 du rattachement à la Comptabilité publique. Les personnels des Domaines ont un droit d'option au retour à la DGI et on ne sait pas encore le nombre de ceux qui accepteront de quitter la DGI pour intégrer le nouveau service France Domaine. Le dispositif en cours de mise en place offre une période de trois ans aux agents de France Domaine pour exercer leur droit d'option, du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2009. Il ne faudra pas attendre cette date pour engager la réforme et commencer immédiatement à définir les grandes orientations de la politique immobilière de l'État. La MEC avait souhaité un positionnement plus autonome du nouveau service France Domaine, en en faisant un service à compétence nationale (SCN), sur le modèle de l'Agence des participations de l'État. Le Gouvernement n'exclut d'ailleurs pas une évolution ultérieure vers un tel statut. Il fait valoir que les Domaines, précédemment dirigés par un chef de bureau, le sont maintenant par un chef de service, placé directement sous l'autorité du Directeur général de la Comptabilité publique.

Partant du constat qu'avait fait la MEC de la faiblesse endémique dont souffrait l'administration des Domaines, la réussite de la réforme de la gestion de l'immobilier de l'État dépend de l'autorité et de la capacité de faire dont pourra disposer le nouveau service France Domaine. L'équipe qui sera constituée autour de son chef de service, M. Daniel Dubost, sera à ce titre déterminante, ainsi que la déclinaison qui en sera faite dans les départements.

La création du service France Domaine a logiquement entraîné la suppression de la MIVPIE et du CITEP (Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics). La procédure d'agrément des implantations de locaux de l'administration en Île-de-France sera prochainement supprimée et les autres attributions du CITEP seront reprises par la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires — ex DATAR).

## B- LE CONSEIL DE SURVEILLANCE DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Un Conseil de surveillance de l'immobilier de l'État sera créé dans les semaines qui viennent. Il sera composé de parlementaires, de représentants de l'administration, du responsable du parc immobilier d'une administration étrangère (par exemple le BIMA en Allemagne) et de professionnels de l'immobilier. Le ministre du budget se propose de le présider. Les commissions des Finances des deux Assemblées seront appelées à désigner chacune deux représentants. Le rôle de ce Comité de surveillance sera de s'assurer de la mise en œuvre effective des réformes par l'examen régulier de l'état d'avancement de la modernisation de la gestion des immeubles de l'État, et de débattre des nouvelles orientations. M. Jean-Pierre Lourdin, qui était le délégué général de la MIVPIE, deviendra le secrétaire général du Conseil de surveillance.

Les conclusions du Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État, qui est composé des représentants des ministères, seront présentées régulièrement au Conseil de surveillance.

## II- LES MINISTÈRES DEVRAIENT ETRE RESPONSABILISES

### A- LES SCHEMAS PLURIANNUELS DE STRATEGIE IMMOBILIERE (SPSI)

Le ministère des Finances a demandé à tous les services centraux des ministères de lui présenter, avant le 31 mai prochain, un « schéma pluriannuel de stratégie immobilière » (SPSI). Ces documents devront comporter un diagnostic à partir d'une base intégrant toutes les données nécessaires à la gestion (ratios d'occupation ou de coût), et des orientations stratégiques quantifiées sur 5 ans déclinant la démarche du Gouvernement. Par exemple, ils comporteront des indications en matière d'aménagement du territoire, des projets de restructuration des implantations parisiennes et des objectifs quantifiés d'économies. L'exercice sera étendu en cours d'année 2006 aux services déconcentrés, sous l'autorité des préfets.

Leur élaboration a été confiée aux directeurs immobiliers des ministères, sous l'autorité directe des secrétaires généraux. Pour assurer les meilleures conditions de transparence, ils seront publics, tant pour la phase diagnostic que pour la phase stratégie. Pour remplir leur rôle, ces documents devront être axés sur l'objectif de réduire la dépense immobilière. L'exemple peut être pris dans la cession des immeubles parisiens occupés par les Douanes (rue du Bac et Tour des Dames) et le transfert à Montreuil dans des locaux plus modernes, ce qui permet une économie de 30 % pour l'État. Le service France Domaine fixe précisément le cadre général de ces SPSI et validera chacun d'entre eux, afin qu'ils soient en ligne avec les orientations générales données à la politique immobilière de l'État. Le succès de la démarche dépendra de la capacité de France Domaine à assurer son autorité en la matière.

En quoi cet exercice sera-t-il différent des précédents exercices de programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation des ministères (PPPI), qui n'étaient qu'une simple compilation des implantations existantes et des nouvelles demandes des ministères, sans orientation stratégique ? On sait qu'en pratique au mieux les PPPI étaient inconsistants et qu'au pire ils concluaient à la nécessité de nouvelles dépenses (entretien, nouvelles implantations).

Pour cela, il faudra s'assurer que les SPSI permettent de constituer un audit de la situation immobilière de chaque ministère, audit aboutissant à la définition d'un plan stratégique. Ils devront indiquer les coûts des implantations ou des ratios tels que le coût par agent et par mètre carré. En particulier, il faudra établir dans chaque ministère des prescriptions générales relatives à la distinction entre le ou les immeubles de prestige, qui doivent rester implantés dans le centre de Paris (ministre, cabinet, directions stratégiques du ministère), et les autres immeubles, qui peuvent être délocalisés en région parisienne, voire en province (directions opérationnelles). Ainsi, par exemple, on peut se demander ce que font sur des sites parisiens les archives de l'outre-mer, les haras de l'École militaire, le Bassin des Carènes ou deux écoles d'agronomie...

## B- DES CONVENTIONS D'OCCUPATION ASSORTIES DE LOYERS BUDGETAIRES

En application de la décision du Président de la République, le service France Domaine conclura avec chaque ministère une convention retraçant les droits et les obligations tant de lui-même que des ministères occupants. Ces conventions seraient conclues pour une durée limitée et donc renégociées périodiquement. Pour ne pas laisser les droits acquis s'instaurer, il serait bon que le terme de ces « baux » soit de 3 ou 6 ans, plutôt que 9. Cela permettra de garantir la bonne occupation du parc, en assurant une respiration permanente et en mettant sur le marché, au fur et à mesure, les biens qui deviennent inutiles et inadaptés. Les loyers budgétaires feront partie intégrante de ces conventions. Après un premier bilan des expérimentations en cours, ce dispositif sera appliqué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 à toutes les administrations centrales.

Ce dispositif permettra au service France Domaine de jouer effectivement son rôle d'État propriétaire, alors que la situation qui prévalait avant laissait les ministères se comporter en quasi-propriétaires sans contrôle ni obligation. Il s'agira de s'assurer que la fin du régime de l'affectation et l'entrée en vigueur des conventions contribueront à l'inversion de l'équilibre des rapports entre le service France Domaine et les différents ministères, et en particulier marqueront la fin du comportement de quasi-propriétaire de ces derniers.

La conclusion de ces conventions marquera la fin du régime de l'affectation pour les propriétés publiques. Un prochain décret en Conseil d'État ajustera en ce sens le cadre réglementaire. Actuellement, le régime administratif de l'affectation donne aux administrations occupantes tous les droits sauf celui de vendre (occupation, rénovation, voire extension, démolition, prise à bail, permis de construire,...). Ce régime ne permet pas actuellement l'exercice des droits du propriétaire.

### *Article R81 du Code du Domaine de l'État*

*« L'affectation est l'acte en vertu duquel un immeuble dépendant du domaine privé de l'État ou détenu en jouissance, à un titre quelconque, par l'État est mis à la disposition d'un département ministériel pour lui permettre d'assurer le fonctionnement du service public dont il a la charge »*

Les loyers budgétaires qui sont en cours d'expérimentation en 2006 sur 178 immeubles occupés par trois ministères (Affaires étrangères, Économie, finances et industrie et Justice) seront étendus à toutes les administrations centrales en 2007. Au vu des résultats de cette application, ils seront ensuite étendus aux services déconcentrés. Les gestionnaires reçoivent une facture au titre des immeubles qu'ils occupent et doivent la payer sur une dotation reçue en début d'année ; les économies qu'ils réalisent leur restent acquises un certain temps, les dépenses supplémentaires étant bien sûr à leur charge.

Dans la loi de finances pour 2006, les loyers budgétaires ont été calculés en multipliant la valeur inscrite au TGPE par le taux de 5,12 %. Ce taux

correspond au taux moyen de remboursement de la dette de l'État. Il est inférieur au taux de rendement moyen du marché ; de même, les valeurs inscrites dans le TGPE sont souvent calculées sur des bases forfaitaires sans référence aux valeurs de marché. Les professionnels de l'immobilier, consultés sur ce sujet, estiment qu'un immeuble moyen dans un quartier moyen de Paris est loué à environ 6,50 % de sa valeur vénale. La différence d'environ un point — un point et demi correspond à peu près aux frais d'entretien (travaux et grosses réparations). La conséquence d'une telle différence est que les ministères ne seront pas suffisamment incités à effectuer les arbitrages nécessaires. La mission confiée à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des ponts et chaussées a également pour objet de se prononcer sur la valeur de ce taux et de cette base.

### C- VERS UNE DIRECTION IMMOBILIERE UNIQUE DANS CHAQUE MINISTERE...

Le rapport de la MEC avait demandé la centralisation de la gestion de l'immobilier dans chaque ministère, au sein d'une direction immobilière unique. Le ministre du budget annonce qu'une prochaine circulaire du Premier ministre fixera le cadre d'ensemble de la fonction immobilière de l'État. Sous la responsabilité du secrétaire général de chaque ministère, un directeur immobilier devrait être désigné dans chaque ministère. La MEC avait recensé au ministère de l'équipement jusqu'à sept directions horizontales ou opérationnelles disposant de compétences en matière immobilière... Enfin il est utile de noter que la LOLF répartit les dépenses d'administration générale entre les programmes, afin de constituer des politiques publiques à coût complet. Une application automatique et irréfléchie de cette règle pourrait conduire, si on n'y prenait garde, à un éclatement des responsabilités en matière immobilière.

Il faudra vaincre les réticences des ministères afin qu'ils jouent le jeu. Ainsi le ministère de la culture a fait l'objet de nouveaux développements dans le dernier rapport de la Cour des comptes, au motif qu'il n'avait pas assez rapidement mis en œuvre les préconisations inscrites dans le rapport particulier. Les régularisations de logements de fonction ont été nombreuses, mais pas toutes achevées. La fonction d'entretien a commencé à être rénovée, mais les crédits sont encore nettement insuffisants, alors que les constructions neuves se poursuivent. La connaissance du bâti reste lacunaire.

De même, le ministère de la défense a tout fait pour rester en dehors du schéma des autres ministères, avec la MRAI (Mission de réalisation des actifs immobiliers). Et on se rappelle que le parc immobilier de la Défense représente la moitié du parc immobilier de l'État... Il pourra être utile par exemple de séparer le domaine civil du ministère de la Défense de son domaine militaire, qui est à juste titre soumis à des obligations particulières. Il ne faudrait pas que le ministère tire partie de sa spécificité militaire pour s'exonérer totalement des disciplines communes. En particulier, ses immeubles à usage de bureau, à Paris et en province, devraient pouvoir suivre les mêmes procédures que les actifs correspondants des autres ministères.



### **III- LES AUTRES REFORMES PROPOSEES ASSURERONT UNE MEILLEURE LISIBILITE**

#### **A- LES OBJECTIFS DE CESSIONS SONT MIEUX RESPECTES**

Après 170 millions d'euros de cessions en 2004, ce sont 630 millions qui ont été cédés en 2005, grâce notamment à la vente de l'immeuble de la rue du Bac (165 millions d'euros). Les cessions annuelles ne dépassaient pas 100 millions d'euros les années antérieures. On rappelle que 479 millions d'euros ont été inscrits dans la loi de finances pour 2006, ce qui est très proche de l'objectif annuel de 500 millions. Pour ce faire, une centaine de sites devront être cédés ; une liste est en cours de constitution sous l'autorité du Premier ministre.

Dans ce cadre, on rappellera que notre commission des Finances avait demandé et obtenu, par un amendement au projet de loi de finances pour 2006, que les cessions de 2006 incluent les deux immeubles affectés au ministère de la culture situés au 10/12 rue du Parc Royal Paris 3<sup>ème</sup> (Hôtel Vigny) et au 53 rue Saint Dominique, Paris 7<sup>ème</sup>. En effet le ministère de la culture s'était engagé à vendre ces immeubles après l'installation de ses services centraux dans le nouvel immeuble de la rue des Bons Enfants. Or, malgré plusieurs réunions interministérielles, sous l'autorité du Premier ministre, le ministère de la Culture s'oppose toujours l'inscription de ces deux immeubles dans la liste des biens à céder.

Le Gouvernement a confié, dans la loi de finances pour 2006, la cession des terrains de RFF (Réseau ferré de France) à une « foncière » particulière, la SOVAFIM (Société de valorisation foncière et immobilière) qui est placée sous la direction de M. Olivier Debains, ancien directeur financier de RFF et auteur d'un récent rapport au Premier ministre sur l'immobilier de l'État. Est-ce que la logique n'aurait pas dû conduire à intégrer les cessions de RFF dans le dispositif de droit commun ainsi constitué ? Plus généralement on peut s'interroger sur le risque que ferait courir la multiplication de telles opérations foncières spécifiques en termes de démantèlement de la fonction immobilière de l'État.

Il faut rappeler que des objectifs de cession n'ont pas vocation à se substituer à une véritable politique immobilière. Le plus important est de restaurer la fonction de propriétaire de l'État, qui était, au fil des ans, tombée en jachère. Il faut définir les grandes orientations relatives aux implantations immobilières des ministères : choix entre Paris, banlieue et province, ratio de m<sup>2</sup> par agent, professionnalisation de l'entretien... Dans ces conditions, les cessions ne sont pas un objectif en soi, ils ne sont que le résultat d'une bonne gestion, pour les biens qui ne rentrent plus dans la stratégie définie. Il ne faudrait en aucun cas engager des ventes massives comme l'a réalisé récemment le gouvernement italien, avec le risque de bradage du patrimoine et d'un surcoût ultérieur en loyers qui seront payés par les ministères.

On rappellera que le compte d'affectation spéciale créé dans la loi de finances pour 2006 impose une validation préalable des grosses opérations immobilières des ministères. Le but est de retracer en toute transparence les opérations de l'État, en faisant figurer en recettes les produits des cessions et en dépenses les coûts de réimplantation des services. Il s'agit d'éviter à l'avenir le renouvellement d'opérations comme celle des « Bons Enfants » du ministère de la culture où, après la réimplantation des services, les immeubles qui devaient être cédés ne l'ont jamais été. Ce compte fonctionnera selon des règles de retour nouvelles, qui ont tiré les conséquences du manque de lisibilité et de l'absence d'efficacité des règles fixées dans la « circulaire Cresson » de 1992. Le bilan budgétaire et financier des opérations doit permettre 15 % d'économies, qui devront être affectées au désendettement. Les ministères, sauf dérogation ou règle particulière, ont un retour de 85 % lors de la cession des immeubles qu'ils libèrent, retour qu'ils doivent affecter impérativement à des dépenses immobilières. Ce taux est de seulement 50 % pour les biens inoccupés. Le compte d'affectation spéciale permet le préfinancement des opérations, afin de faciliter dans le temps les opérations de cession et réimplantation.

Plusieurs mesures juridiques facilitent les cessions domaniales. Les immeubles de bureaux de l'État avaient été déclassés en 2004, ce qui simplifie leur cession et permet, si nécessaire, de les vendre avant qu'ils soient libérés. Les procédures juridiques de ventes publiques ont également été modernisées. La loi de finances pour 2006 a pérennisé la faculté de céder les terrains du ministère de la défense en confiant, sous sa responsabilité, la dépollution éventuelle à l'acquéreur. Le Gouvernement peut également accorder une décote en faveur du logement social pouvant aller jusqu'à 35 % de la valeur vénale du bien cédé dans les zones les plus tendues. Le projet de loi portant engagement national pour le logement (ENL) propose de simplifier les conditions d'exercice du droit de priorité sur les biens cédés par l'État, en lien avec le droit de préemption, ce qui permettra de gagner deux mois en fin de procédure. Nous attendons toujours, telle que promise par le Gouvernement dans la loi d'habilitation de juillet 2003 portant simplification du droit, la réforme d'ensemble du code général des propriétés publiques, afin que le droit domanial soit rénové.

Au-delà du droit, les pratiques sont en voie d'amélioration. Les méthodes de vente des Domaines, passablement archaïques, sont en train de se moderniser en se rapprochant de ce qui se fait dans le privé. L'État s'est professionnalisé, et a conduit des cessions majeures aux standards du marché, y compris pour des opérations de niveau international. France Domaine a ainsi vendu l'immeuble de la rue du bac pour 165 millions d'euros, soit largement plus que les anticipations des professionnels, naturellement consultés vu l'importance de la cession. Le principe est l'appel à la concurrence le plus large et le plus transparent.

Conformément aux recommandations des acteurs du marché, les opérations sont maintenant annoncées dans la presse. Les dossiers techniques élaborés avec des professionnels et les conditions de vente sont accessibles à tous sur Internet. Le projet d'acte y figure, la traduction anglaise est jointe au besoin.

Afin d'améliorer l'accès, l'ergonomie du site Internet des Domaines sera modernisée dans les prochaines semaines. Les noms et coordonnées des agents figurent sur tous les documents et instruction leur a été donnée de faire preuve d'une disponibilité totale. Une visite a ainsi été organisée de nuit dans l'immeuble de la rue du Bac, compte tenu des contraintes d'un des candidats.

Les offres sont sélectionnées sur la base du critère financier. Une caution permet de garantir objectivement la solidité financière du candidat. Tout se passe dans la transparence : a été créée une commission de la transparence, avec un Inspecteur général des finances et des magistrats du Conseil d'État et de la Cour des comptes, qui ont accès à tout, et dont la mission est de garantir la régularité des procédures. Enfin, pour les mêmes raisons, le ministère assure que tout sera rendu public après la signature des actes. Il serait peut-être utile d'aller au bout de cette démarche et de donner instruction à France Domaine pour qu'après la signature, les prix et conditions des ventes réalisées soient publiés sur le site Internet... Il faut espérer que les efforts entrepris pour professionnaliser les ventes domaniales permettront rapidement au service France Domaine d'être à même de fournir le même niveau de professionnalisme que le secteur privé.

#### B- LE TABLEAU GENERAL DES PROPRIETES DE L'ÉTAT EST PLUS PRECIS

L'inventaire et l'évaluation des biens immobiliers de l'État ont fait l'objet de travaux importants depuis 2002 avec la mise à jour du Tableau général des propriétés de l'État (TGPE). Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le patrimoine immobilier de l'État est évalué à 38 milliards d'euros en comptabilisant les actifs à l'étranger et dans les collectivités d'Outre-mer. Les comptables certifient depuis 2005 les opérations de contrôle effectuées par les ministères. Les gestionnaires immobiliers des ministères peuvent accéder en ligne au TGPE et l'alimenter. Chaque année, 20 % des évaluations doivent être examinées par France Domaine.

Le travail n'est pas fini, car il faut améliorer la fiabilité des données et surtout intégrer les quelques 30 000 immeubles des établissements publics (à comparer aux 28.000 immeubles des services de l'État). Le ministre du budget a annoncé que le parc immobilier des établissements publics et autres opérateurs de l'État fera l'objet d'un inventaire et d'une évaluation en 2006. L'État n'est pas le seul à devoir faire des efforts en la matière : la Cour des comptes, dans son dernier rapport public annuel, notait les nombreuses lacunes et imprécisions du recensement du patrimoine de la Ville de Paris.

#### C- L'ENTRETIEN ET LA MAINTENANCE VONT ETRE SERIEUSEMENT PRIS EN COMPTE

L'organisation de l'entretien des immeubles de l'État sera modernisée. Le rapport de la MEC soulignait que l'État pouvait économiser 40 à 50 % des 2 milliards d'euros qu'il consacre chaque année à la maintenance courante et à l'entretien de ses immeubles.

Afin de moderniser l'entretien des immeubles de l'État, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées a été lancée pour identifier et professionnaliser les fonctions d'entretien et de maintenir et développer le pilotage prévisionnel des travaux. Elle devra également proposer des règles de financement stables et reposant sur la responsabilité des gestionnaires, dans le contexte des loyers budgétaires. Cette mission devra rendre ses conclusions avant la fin du mois de mars.

Il s'agit de trouver une solution au problème récurrent du défaut d'entretien des immeubles de l'État, et de son financement, faute de quoi il faut prévoir une rénovation complète très coûteuse tous les 50 ans environ. C'est un enjeu essentiel, car il s'agit d'améliorer l'accueil des usagers et les conditions de travail des agents et d'éviter des travaux de reconstruction coûteux. Sans préjuger des conclusions de la mission d'expertise, n'est-ce pas là un cas typique où une externalisation pourrait avérer utile ?

#### D- LES SYSTEMES D'INFORMATION COMPTABLES PEINENT A PRENDRE EN COMPTE LES DEPENSES IMMOBILIERES

La MEC avait révélé que les outils budgétaires et comptables ne permettent pas de connaître le coût de l'immobilier dans chaque ministère. La LOLF, qui ne prévoit pas d'obligation de tenue d'une comptabilité analytique, n'a pas amélioré cette situation ; au contraire, la répartition des dépenses d'administration générales entre les différents programmes fait craindre une dispersion des comptes immobiliers.

Un système d'information de gestion immobilière performant sera développé et proposé aux ministères dans le cadre du projet CHORUS, c'est-à-dire à échéance de 2008. Entre-temps, France Domaine demande aux ministères, dans le cadre des SPSI, de créer et fournir et de mettre à jour une base de données retraçant les principales données budgétaires relatives à l'immobilier.

## E- LA GESTION DES LOGEMENTS DE FONCTION ATTEND TOUJOURS SA REFORME

C'est sans doute le point sur lequel il reste le plus à faire. Sont seulement en préparation une circulaire sur les avantages en nature, un resserrement des critères des NAS (« nécessité absolue de service ») et une refonte du barème des US (« utilité de service »), pour l'aligner avec le marché.

La MEC avait préconisé la réforme de l'attribution et de la gestion des logements de fonction, en ligne avec les conclusions du « rapport Hespel » de l'Inspection générale des finances (recensement par ministère, réforme des conditions d'attribution, respect des obligations fiscales et sociales). En particulier, il serait utile de réfléchir aux modifications des règles d'attribution des logements de fonction pour NAS ou US qui pourraient être induites par le développement technologique (vidéosurveillance, téléphones portables, etc.).



## CONCLUSION

En conclusion, les mesures annoncées vont dans le sens d'une bonne gouvernance et d'une bonne administration de ce secteur. Nous disposons maintenant des outils et des grandes orientations permettant la réforme de la gestion de l'immobilier de l'État. Il reste maintenant voir comment ils seront effectivement utilisés.

Le ministre du budget nous a assuré de son entière détermination à suivre ce sujet. Mais il faudra aussi que tous les ministères surmontent des décennies de pratiques négligentes pour prendre la dimension du défi qui est demandé et pour accepter de participer activement aux réformes demandées. En fin de compte, la réussite de la démarche sera mesurée à l'aune de l'équilibre nouveau qui pourra être établi entre, d'une part, le service France Domaine et le Conseil de surveillance – sous l'autorité du ministre de Budget et de la réforme de l'État et avec l'arbitrage ultime du Premier ministre – et, d'autre part, les différents ministères qui sont en charge d'appliquer pour leur propre département ministériel les orientations stratégiques.

À ce titre, le Comité de surveillance de l'immobilier de l'État aura un rôle primordial à jouer. La première grande échéance interviendra sans doute en juin prochain, au moment de la validation par le service France Domaine des SPSI reçus des différents ministères. Nous serons alors en mesure de vérifier que ces SPSI ne sont pas la réplique des précédents exercices de ce type, et qu'ils comportent un véritable changement, allant vers une réelle modernisation qui sera source d'économies. Les préfets devront présenter leurs propres schémas stratégiques départementaux au début de l'automne prochain, et une surveillance devra être assurée dans les mêmes conditions avant la fin de l'année.



## EXAMEN EN COMMISSION

Après l'exposé du Rapporteur, le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que l'on ne pouvait se satisfaire de l'immobilisme du ministère de la Culture et du ministère de la Défense, sur lesquels il convient de maintenir le contrôle parlementaire.

Par ailleurs, il apparaît que le contrôleur ne doit pas être le contrôlé. Il conviendrait par conséquent que le Conseil de surveillance de l'immobilier de l'État soit présidé par un parlementaire.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, s'est félicité de l'ampleur des évolutions connues par le dossier du patrimoine immobilier de l'État depuis huit mois. Tout d'abord, l'organisation administrative a été revue, avec la création du service France Domaine et une articulation claire avec les TPG sous l'autorité des préfets. Si cette novation doit être saluée, il est regrettable que la logique n'ait pas été poussée jusqu'au bout et que ce service ne soit pas autonome, mais rattaché à la Direction générale de la comptabilité publique. En tout état de cause, l'option consistant à externaliser l'administration des domaines n'a jamais été crédible. Ensuite, il a été procédé à une identification des responsabilités de chacun des ministères, avec l'introduction des loyers budgétaires et l'affirmation du principe du retour d'une partie du montant des cessions réalisées au ministère concerné. Toutefois certaines questions demeurent posées. Quelle est la pertinence des évaluations des biens inscrits au tableau général des propriétés de l'État ? Quelles sont les règles de retour s'agissant des loyers ? Qui bénéficiera de l'économie réalisée ? En particulier, demeurera-t-elle acquise au ministère avec un abattement, comme cela se pratique en matière de cessions immobilières ? La réussite de cette réforme suppose que les ministères y soient pleinement associés. Comment les ministères réticents, comme la Culture, seront-ils traités ? Il ne semble pas que l'immobilisme qui caractérise la réforme lancée il y a trois ans s'agissant des logements des gendarmes ait été sanctionné. Compte tenu de ces différents éléments, la proposition de confier la présidence du Conseil de surveillance de l'immobilier de l'État à un parlementaire revêt une importance particulière.

**M. Jean-Pierre Brard** a exprimé son accord avec les propos tenus par le Rapporteur et les autres intervenants. Il est essentiel de garantir un intéressement des différents ministères. Une caution en la matière serait d'accorder la présidence du conseil de surveillance à un parlementaire.

En ce qui concerne les logements de fonction, il faut bien affirmer que les conditions matérielles de certains hauts fonctionnaires ne sont pas légitimes ; on peut s'interroger, par exemple, sur les conditions de logement des architectes en chef des monuments historiques. Mais ces accusations ne doivent pas déstabiliser

l'ensemble de la fonction publique. Il faut mettre fin à des pratiques immorales, sans jeter de discrédit sur tous les fonctionnaires, qui ne sont pas nécessairement dans des conditions très avantageuses.

Il est également essentiel de ne pas donner de la commission des Finances une image trop « anti-culture », perçue comme obsessionnelle : la Commission ferait mieux de s'attaquer à Bercy, où il y a sans doute plus d'économies à réaliser, que de se focaliser toujours sur le ministère de la Culture.

On ne peut que se féliciter de la suppression de l'organisme interministériel chargé d'accorder les autorisations pour les délocalisations d'emplois publics. Cette suppression est une bonne chose, car cet organisme n'avait pas beaucoup de pouvoir, s'occupait peu d'aménagement du territoire et ralentissait les procédures. Ces constats ont aussi été faits dans le cadre du rapport spécial concernant les services du Premier ministre.

Enfin, on peut s'étonner du souhait formulé par le Président de la République concernant le rôle de France Domaine, car cet organisme ne relève pas de sa compétence constitutionnelle.

Après s'être réjoui de l'exercice aussi rapide d'un droit de suite sur la MEC, **M. Michel Bouvard** a posé les questions suivantes :

– un échéancier précis existe-t-il pour mettre en place le paiement de loyers par les différents ministères ?

– est-il possible de suivre avec précision l'application des règles concernant le patrimoine immobilier des différents opérateurs de l'État, qui ont des efforts de gestion à faire en la matière et cherchent à échapper au contrôle parlementaire ?

– y a-t-il toujours 10 % de logements de fonction vacants ? qui y a droit ? quelle valorisation est envisageable ?

– où en est la réalisation des actifs fonciers de RFF ?

– le responsable du programme Gendarmerie a-t-il les moyens de peser sur la gestion de son patrimoine immobilier ?

– le ministère des Finances envisage-t-il de mener une concertation sur le terrain dans le cadre de la réorganisation régionale du service des Domaines ? Il serait en effet dommageable que la réforme de la gestion des immeubles tombés en déshérence n'aboutisse à des surcoûts et à des longueurs de procédures pour les collectivités territoriales.

**M. Yves Deniaud** s'est inquiété des risques de perte de dynamisme en matière de gestion immobilière de l'État, les vieilles habitudes pouvant rapidement reprendre le dessus s'il n'y a pas une vigilance continue de la part des parlementaires. En ce qui concerne les logements de fonction, évoqués de façon

récurrente et souvent caricaturale par la presse, il est souhaitable, avant toute réforme, d'appliquer avec rigueur la réglementation existante, en particulier les notions de nécessité absolue de service et d'utilité de service.

**M. Jean-Jacques Descamps** a estimé que le caractère novateur de ce rapport permet de prendre à bras-le-corps un problème qui sclérose l'administration. Il faut cependant éviter que France Domaine ne devienne une usine à gaz en raison d'une trop grande centralisation des procédures d'évaluation. Pour cela, une véritable déconcentration des procédures et la présence d'un parlementaire à la tête du conseil de surveillance sont des garde-fous indispensables.

Il est également souhaitable d'associer au maximum les professionnels du marché local de l'immobilier, car eux seuls ont l'expérience suffisante et la connaissance du terrain pour valoriser au mieux le patrimoine immobilier de l'État. À terme, une externalisation complète de la gestion de ce patrimoine est souhaitable, afin de le professionnaliser. Des expérimentations pourraient, d'ores et déjà, être menées en la matière, par exemple pour la gendarmerie ou dans une région.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est félicité de la volonté politique commune d'avancer sur ce sujet, qui doit permettre d'imposer des changements à l'administration. Les services fiscaux doivent cependant pratiquer une véritable gestion des ressources humaines pour bénéficier des compétences professionnelles les plus adéquates afin de mener à bien les tâches de valorisation du patrimoine immobilier de l'État.

Une préoccupation forte avait été exprimée à l'occasion du débat budgétaire concernant le patrimoine de RFF, notamment s'agissant du secteur du logement locatif social. Il serait souhaitable que les autorités gestionnaires s'impliquent en la matière. Un suivi spécifique doit donc être réalisé sur ce point. Pour dynamiser les processus, il est essentiel que tous les ministères bénéficient d'intéressements dans les opérations menées. En pouvant profiter d'un retour sur opérations, ils auront une véritable capacité de négociation avec Bercy. En ce qui concerne le patrimoine immobilier de la gendarmerie, une volonté hégémonique de la Caisse des dépôts et consignations doit être dénoncée. Les opérations doivent revenir au marché, et il se trouve que des organismes HLM sont le plus souvent plus compétitifs pour gérer des casernes.

**Votre Rapporteur** a déclaré partager l'avis du Président Pierre Méhaignerie concernant la présidence du conseil de surveillance : on ne peut pas être à la fois contrôleur et contrôlé.

L'évaluation des immeubles est forfaitaire, ce qui la rend contestable, mais chaque année 20 % des immeubles fera l'objet d'une mise à jour de valeur.

Les loyers budgétaires seront appliqués aux services centraux de tous les ministères avant le 1<sup>er</sup> janvier prochain. Il est prévu que les économies réalisées sur ces loyers seront conservées par le ministère qui les a réalisées pendant un certain temps. 85 % du produit des cessions pourra être utilisé dans l'année par les ministères pour des dépenses immobilières. Les ministères sont donc incités à réaliser de telles économies.

Le rapport de la MEC a tenté de ne pas trop se focaliser sur le problème des logements de fonction. Force est, cependant, de constater que l'on a peu avancé sur cette question ; est seulement envisagée la réécriture de certaines circulaires, comme celle sur le réexamen des conditions de reconduction des « nécessités absolues de service ». La commission des Finances doit continuer à œuvrer pour que l'on progresse sur ce sujet. Il faut rappeler que de nombreux fonctionnaires de catégorie C, notamment des gardiens, disposent de logements de fonction. Le nombre de logements vacants diminue, mais certainement trop lentement encore. Le taux de vacances semble, en moyenne, de 18 à 20 %.

La Commission suivra également avec attention l'avancée des travaux d'inventaire et d'évaluation des nombreux immeubles des opérateurs de l'État.

Concernant l'immobilier de RFF, une société foncière, la SOVAFIM, a été créée, dont M. Olivier Debains est président. Sa mission est très ambitieuse : réaliser 350 millions d'euros de cessions en 2006. Enfin, la SOVAFIM ne pourra bénéficier de la décote de 35 %, mais elle a pour mission de vendre les biens de RFF dans des conditions qui permettront de construire des logements sociaux là où cela est nécessaire et là où les communes le souhaiteront.

La mise en garde de M. Jean-Jacques Descamps contre le risque de trop grande centralisation du service France Domaine est fondée. Il pourrait être utile de refaire le point sur l'avancement des réformes (opérateurs, logements de fonction, loyers...) avant la fin de l'année.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a proposé que la communication de votre Rapporteur fasse l'objet d'une publication, sous forme d'un rapport d'information.

Il faut demander que la présidence du Conseil de surveillance revienne à un parlementaire. Par ailleurs, il y a encore des ministères qui achètent des locaux pour leurs services déconcentrés, notamment les Directions Départementales de l'Équipement, alors qu'en même temps on décentralise leurs compétences. Quelque 60 % des constructions neuves sont commandées par les administrations publiques... L'administration ne pourra pas faire face aux frais de fonctionnement. Le Rapporteur doit entreprendre quelques missions en région sur ce sujet. La commission des Finances devrait également auditionner le responsable du programme « Gendarmerie nationale ».

Enfin, le Président a rappelé que la commission des Finances avait adopté un amendement autorisant la ratification du protocole de Londres, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la recherche. Cet amendement a été retiré, ce qui n'est pas conforme à l'intérêt général. Il convient donc de poursuivre un travail sur le thème des langues utilisées pour le dépôt des brevets.

La Commission a alors *approuvé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information.



## **ANNEXES**

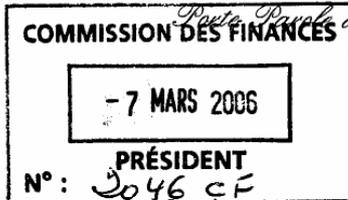


**ANNEXE N° 1 : LETTRE DE M. JEAN-FRANÇOIS COPE ADRESSEE  
LE 7 MARS 2006 AU PRESIDENT PIERRE MEHAIGNERIE**



*Le Ministre délégué au Budget  
et à la Réforme de l'Etat,  
Pierre Ponsard du Gouvernement*

- 7 MAR. 2006



Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu me faire part de l'importance accordée par la commission des finances de l'Assemblée nationale à la réforme de la gestion immobilière de l'Etat.

A la suite du rapport sur le sujet présenté le 6 juillet 2005 par M. Georges Tron devant la mission d'évaluation et de contrôle, j'ai décidé de prendre en main le pilotage de ce dossier, et d'engager une démarche de modernisation accélérée dans la ligne de vos préconisations.

Dans le cadre de la dernière loi de finances, le gouvernement a créé un compte d'affectation spéciale afin de retracer en toute transparence la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, et engagé une expérimentation de loyers budgétaires. Ces deux dispositifs sont gérés par France Domaine.

En parallèle, il a rempli pour la première fois, et dépassé, les engagements pris devant le Parlement, en réalisant 630 millions d'euros de produits à travers les cessions immobilières de l'Etat. La prévision de 480 millions d'euros fixée pour 2006 traduit un maintien de l'effort, compte tenu de la part des produits exceptionnels dans les recettes de l'année dernière.

Le Président de la République a récemment franchi une nouvelle étape. A l'occasion de ses vœux aux agents publics, le 6 janvier 2006, il a décidé de transférer la propriété du patrimoine immobilier de l'Etat à France Domaine, ce qui remet en cause le régime actuel de l'affectation. La mise en œuvre de cette décision permettra d'identifier la fonction de propriétaire de l'Etat, et de mieux clarifier les responsabilités avec les administrations occupantes. J'en ai exposé les principes à l'occasion de ma communication au conseil des ministres du 22 février dernier.

Vous avez appelé en particulier mon attention sur les trois points suivants :

**1. La mise en place de France Domaine**

L'administration domaniale, qui a pris le nom de France Domaine depuis le 1<sup>er</sup> février dernier, a désormais pour fonction de gérer activement le patrimoine immobilier de l'Etat. La loi de finances pour 2006 lui assigne pour objectif de proposer et de conduire cent opérations de cession et de relogement sur l'ensemble du territoire.

Monsieur Pierre Méhaignerie  
Ancien Ministre  
Président de la Commission des Finances,  
de l'Economie générale et du Plan  
Assemblée nationale  
Palais Bourbon  
75007 PARIS

Afin d'accomplir ces missions, France Domaine recourt à des experts privés pour les prestations techniques (arpentage, consultations juridiques). De plus, il fait dans certains cas appel à des commercialisateurs privés, en raison de conditions de commercialisation particulières (copropriétés, villas en bord de mer). Enfin, il recrutera entre 2006 et 2007 une trentaine de contractuels issus du secteur privé.

Dans la ligne de vos préoccupations, la fonction de gestion immobilière, assurée dans le réseau par un millier d'agents sur les 1 500 de France Domaine, est organisée et pilotée de manière distincte. Les autres activités (ventes mobilières et gestion des patrimoines privées) sont regroupées à un échelon territorial supérieur. Quant à l'administration centrale, elle compte 52 personnes chargées d'assurer le pilotage du dispositif.

Le rattachement de France Domaine à la direction générale de la comptabilité publique, qui s'inscrit dans le contexte de la modernisation des administrations fiscales et comptables, sera achevé au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le partenariat, que j'entends renforcer encore dans le futur, entre trésoriers-payeurs généraux et collectivités locales sera un atout pour la gestion du patrimoine immobilier public. Compte tenu des mesures d'accompagnement, ce changement n'a pas à ce stade d'effet significatif sur le niveau des demandes de mutation des agents de France Domaine.

## **2. La composition du conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat**

Dans un but de transparence et d'ouverture, je suis en train de constituer le conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat. J'ai décidé de confier à M. Jean-Pierre Lourdin la responsabilité d'animer ses travaux. Je tiendrai prochainement la première réunion.

Je vous proposerai donc dans les prochains jours, ainsi qu'à la commission des finances du Sénat, d'y désigner deux représentants. De plus, conformément à vos préconisations, il comprendra des personnalités du secteur privé choisies en fonction de leurs connaissances professionnelles et de leur pratique des marchés nationaux et internationaux. J'ai enfin invité un des responsables du parc immobilier de l'Etat allemand à y participer.

En parallèle, pour clarifier les structures, le gouvernement a mis fin à la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, qui a rempli son mandat, et au comité pour l'implantation territoriale des emplois publics, dont certaines compétences sont reprises par la délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

## **3. Le calcul des loyers budgétaires**

Un mécanisme de loyers budgétaires est expérimenté en 2006 dans trois ministères, sur un parc d'une valeur de 450 millions d'euros. Le but est de responsabiliser les gestionnaires à la charge liée au financement du capital immobilisé, et de les inciter à réduire leurs occupations. Les redevances sont calculées en appliquant le coût moyen d'endettement de l'Etat (5,12 %) à la valeur de marché de l'immeuble occupé.

Comparer le patrimoine de l'Etat et les parcs privés équivalents implique également de rapprocher les loyers budgétaires de ceux de marché, comme vous le préconisez.

En fonction des conditions contractuelles figurant dans les baux du marché, les deux dispositifs sont parfois proches, sous réserve des conditions favorables de financement dont bénéficie l'Etat, et de la marge que facture tout propriétaire privé à son profit.

Cependant, la plupart des baux de marché prennent en général en compte les autres charges assumées par le propriétaire (travaux lourds). Elles ne sont pas comprises à ce stade dans les loyers budgétaires, car ces opérations incombent dans l'Etat à l'administration occupante. Ce dispositif sera réexaminé au vu des conclusions de la mission de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées sur la modernisation de l'entretien des immeubles de l'Etat, qui rendra d'ici la fin du mois courant ses propositions.

Les modalités de calcul des loyers budgétaires seront définies pour la présentation de la prochaine loi de finances, compte tenu de l'ensemble de ces éléments.

Les conventions avec France Domaine qui fonderont à l'avenir, conformément à la demande du Président de la République, les droits d'occupation des ministères sur chaque immeuble de l'Etat, intégreront les loyers budgétaires. Le gouvernement s'est donné comme objectif d'appliquer ce nouveau dispositif dès 2007 aux administrations centrales.

En espérant que ces éléments répondent à vos interrogations, je vous prie, Monsieur le Président, d'accepter l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials 'JF' followed by a long horizontal stroke.

Jean-François COPÉ

## **ANNEXE N° 2 : COMMUNICATION EN CONSEIL DES MINISTRES DU 22 FEVRIER 2006**

### **Communication sur l'immobilier de l'État**

#### **M. Jean-François Copé, Ministre du Budget et de la réforme de l'État**

Dans la gestion de son parc immobilier, l'État est resté à l'écart du mouvement de modernisation qu'ont connu les entreprises ainsi que certaines administrations étrangères. Le défaut de stratégie, l'absence d'instruments de pilotage, la connaissance déficiente du patrimoine font depuis longtemps l'objet de critiques, tant du Parlement que de la Cour des comptes.

Le Gouvernement a pris depuis 2003 une série de mesures dans ce domaine. En se donnant des objectifs ambitieux de cessions, il a enclenché un premier mouvement de modernisation.

Compte tenu en particulier des observations de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a décidé à l'été 2005 d'aller plus loin et d'engager une démarche de modernisation accélérée. Son objectif est de mettre l'État en mesure d'assurer sa fonction de propriétaire, en gérant son patrimoine de manière performante.

Le Président de la République a engagé le 6 janvier 2006 une nouvelle étape, en décidant que la propriété des immeubles de l'État serait confiée au nouveau service France Domaine.

#### **Quels sont, aujourd'hui, nos objectifs ?**

La modernisation du parc des immeubles de l'État répond à trois exigences : l'usager doit bénéficier d'un service public de qualité ; le contribuable a le droit à ce que chaque euro acquitté soit dépensé de la manière la plus efficace ; le soutien des agents est indispensable, car rien ne se fera sans eux.

Dans cette optique, afin que le patrimoine immobilier de l'État corresponde à ses besoins, et compte tenu des économies nécessaires au désendettement, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre trois orientations :

- faire évoluer le parc, en regroupant les administrations sur un nombre plus réduit de sites situés dans des localisations moins onéreuses, tout en les installant dans des locaux plus adaptés pour rendre un meilleur service aux usagers et mieux soutenir l'action des agents ;
- optimiser l'occupation des immeubles et céder ceux qui sont inutiles ou inadaptés dans les meilleures conditions de valorisation ;
- rationaliser les espaces occupés par les administrations, en améliorant le cadre de travail par une politique d'entretien modernisée ;
- mobiliser le foncier de l'État pour participer à l'effort de production de logements.

Au niveau déconcentré, la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 sur la réforme de l'administration départementale de l'État engage une série de réorganisations des services, qui devront s'accompagner de rationalisations immobilières, sous la conduite des préfets.

#### **Quels sont nos acquis des trois dernières années ?**

*Le Gouvernement a assoupli les procédures*

- Les immeubles de bureaux de l'État ont été déclassés en 2004 ce qui simplifie leur cession, et permet, si nécessaire, de les vendre avant qu'ils soient libérés.
- le foncier cédé par l'État pour du logement social peut désormais faire l'objet d'une décote, atteignant jusqu'à 35 % de la valeur vénale dans les zones les plus tendues.
- la loi de finances pour 2006 a pérennisé la faculté de céder les terrains du ministère de la défense en confiant, sous sa responsabilité, la dépollution éventuelle à l'acquéreur.
- Le projet de loi portant engagement national pour le logement propose de simplifier les conditions d'exercice du droit de priorité sur les biens cédés par l'État.
- A l'occasion de l'élaboration en cours du code général de la propriété des personnes publiques, le droit domanial dans son ensemble est simplifié, et amélioré.

*La transparence du cadre financier a été améliorée*

- Avec la LOLF, les immeubles figurent désormais au bilan de l'État, sur la base du tableau général des propriétés de l'État. Le recensement de 2004 a été actualisé une première fois en 2005 et étendu aux actifs situés dans les collectivités d'outre-mer et à l'étranger. La valeur du parc au 1<sup>er</sup> janvier 2006 est évaluée à 38 milliards d'euros.
- Le bilan budgétaire et financier des opérations doit permettre 15 % d'économie. Celui des plus importantes fait l'objet d'une validation avec une méthodologie partagée.
- La loi de finances pour 2006 a créé un compte d'affectation spéciale retraçant de manière transparente les opérations immobilières de l'État. Ce nouvel instrument permet également de préfinancer certaines opérations. Au total, 15 % des produits sont affectés au désendettement. Les ministères, sauf dérogation ou règle particulière dans le cadre d'un contrat pluriannuel de performance, ont un retour de 85 % lors de la cession des immeubles qu'ils libèrent (ce taux est de 50 % pour les biens inoccupés).

Ces mesures ont permis une accélération rapide des cessions, sous le pilotage de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier. L'État a dépassé en 2005 les engagements pris. Les produits réalisés sont passés en un an de 170 à 630 millions d'euros

### **Comment allons-nous moderniser nos outils de gestion ?**

#### *Maintenir le niveau d'ambition en matière de cessions*

Le Parlement a assigné au Gouvernement pour 2006 un objectif de produits de cessions immobilières de 480 millions d'euros. Ce montant représente un maintien de l'effort réalisé l'année dernière, compte tenu de la vente de l'immeuble de la douane, rue du bac, qui représente sur 2005 une part importante des recettes. Une première série de 80 ventes a été décidée par le Premier ministre et est d'ores et déjà engagée. Elle sera complétée par plusieurs opérations majeures.

#### *Appliquer un cadre stratégique*

Afin que l'État gère son parc de manière cohérente et adaptée dans la durée, chaque ministère tiendra désormais à jour un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) portant sur l'ensemble des immeubles qu'il occupe.

Ces documents, qui comprennent les éléments des actuels programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation, comporteront :

- un diagnostic à partir d'une base intégrant toutes les données nécessaires à la gestion ;
- des orientations et des objectifs quantifiés sur cinq ans déclinant la démarche du Gouvernement, y compris en matière d'aménagement du territoire.

Les SPSI des administrations centrales seront finalisés le 31 mai 2006. Dans ce cadre, plusieurs ministères sont engagés dans des transferts d'implantations parisiennes vers des locaux moins onéreux et mieux adaptés.

Le chantier sera étendu dans le courant de l'année aux services déconcentrés. En outre, le parc des opérateurs de l'État fera en 2006 l'objet d'un recensement.

Dans les départements, les préfets finaliseront conformément au décret du 29 avril 2004 les schémas directeurs des implantations immobilières de l'État.

La procédure d'agrément des implantations de locaux de l'administration en Ile-de-France sera supprimée.

#### *Mettre l'État en situation de propriétaire à l'égard des administrations*

Les loyers budgétaires, qui sont en cours d'expérimentation en 2006 sur 178 immeubles occupés par trois ministères (affaires étrangères ; économie, finances, industrie ; justice), seront progressivement généralisés.

De plus, en application de la décision du Président de la République, l'occupation de chaque immeuble sera désormais accordée et organisée dans un document retraçant les engagements de chacune des parties, et réexaminée régulièrement.

Après un premier bilan des expérimentations en cours, ce dispositif d'ensemble sera appliqué au 1<sup>er</sup> janvier 2007 aux administrations centrales. Au vu des résultats de cette application, il sera étendu aux services déconcentrés, y compris les cités administratives. Le cas de certains biens spécifiques et des infrastructures sera traité ultérieurement. Les biens mis à disposition par les collectivités locales seront traités au regard de leur situation particulière.

Dans ce cadre, afin de moderniser l'entretien des immeubles de l'État, une mission de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées a été lancée, pour :

- identifier et professionnaliser les fonctions d'entretien et de maintenance, et développer le pilotage prévisionnel des travaux ;
- créer des règles de financement stables et reposant sur la responsabilité des gestionnaires, dans le contexte des loyers budgétaires.

#### *Intégrer la dimension immobilière en matière de système d'information*

Dans le cadre du projet CHORUS, un système d'information de gestion immobilière performant sera développé, et proposé aux ministères.

### **Comment adaptons-nous les structures ?**

#### *Le conseil de surveillance de l'immobilier de l'État*

Le ministre chargé du budget et de la réforme de l'État réunira sous sa présidence le conseil de surveillance de l'immobilier de l'État, qui aura pour mission d'examiner régulièrement l'état d'avancement de la modernisation de la gestion des immeubles de l'État, et se prononcer sur ses orientations. Dans un souci d'ouverture et de transparence, il sera composé de parlementaires et de personnes choisies pour leurs compétences professionnelles et leur connaissance du secteur.

Les conclusions de l'actuel comité d'orientation de la politique immobilière de l'État, qui est composé de représentants des ministères, lui seront présentées. Le secrétariat de ces deux instances sera assuré en commun. Compte tenu de ces changements, il est mis fin à la *mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État*.

#### *Le service France Domaine*

Le service France Domaine mis en place le 1<sup>er</sup> février 2006 est chargé de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, sous l'autorité du ministre chargé du budget et de la réforme de l'État, représenté par le préfet au plan local.

En tant que responsable de programme, il gère le compte d'affectation spéciale, et assure la cession des immeubles inoccupés ou mal adaptés dans les meilleures conditions de valorisation. La loi de finances pour 2006 lui fixe l'objectif de proposer cent opérations de ce type. Enfin, il est chargé de la mise en œuvre des loyers budgétaires.

A l'avenir, le service France Domaine établira les documents retraçant les droits et obligations des administrations occupantes. De plus, il assistera les ministères pour leurs relogements, en veillant au respect du cadre budgétaire et financier. Le service France Domaine exercera ses missions en dialogue avec les administrations occupantes, en s'appuyant sur les compétences du directeur immobilier de chaque ministère.

Afin de les remplir au mieux, il s'attache les services de professionnels du secteur privé. Son transfert à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2007 à la direction générale de la comptabilité publique permettra de renforcer son positionnement interministériel. A cette date, il s'engagera dans une démarche de certification par un organisme tiers portant sur la qualité du service rendu aux ministères. Une évaluation portera au 1<sup>er</sup> janvier 2008 sur le fonctionnement du dispositif.

En conséquence de la suppression de la procédure d'agrément des implantations de locaux de l'administration en Ile-de-France qui constitue la part la plus importante de son activité, le *comité pour l'implantation territoriale des emplois publics* est supprimé. La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires reprend ses autres fonctions. Les SPSI lui sont transmis.

\*

La modernisation accélérée de la gestion immobilière, les instruments mis en place et les premiers résultats atteints participent du chantier d'ensemble de la réforme de l'État.

Son objectif est dans chaque cas de moderniser les pratiques de gestion, pour rendre à l'utilisateur le meilleur service au meilleur coût.

Le ministre chargé du budget et de la réforme de l'État fera régulièrement le point de ces chantiers avec les secrétaires généraux des ministères.

Une circulaire du Premier ministre fixera le cadre d'ensemble de la fonction immobilière de l'État.

## **ANNEXE N° 3 : VALORISATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

### **Comptabilité patrimoniale**

#### **Valorisation du parc immobilier de l'État au 1<sup>er</sup> janvier 2006 par le ministère du Budget**

Le parc contrôlé par l'État représente environ 30 000 immeubles sur les 110 000 recensés au TGPE. Les autres biens sont non contrôlés par l'État au sens de la norme comptable (ou hors périmètre): il s'agit de biens pris en location ou remis en dotation à des établissements publics. En 2005, le service du domaine a évalué 98 % des biens contrôlés par l'État, soit 27 272 immeubles.

#### **I – REPARTITION PAR MINISTERE DU PARC IMMOBILIER CONTROLE PAR L'ÉTAT AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2006**

Le parc immobilier représente au 1<sup>er</sup> janvier 2006 une valeur de 38 milliards d'euros. La répartition des biens est la suivante : 34,04 milliards d'euros pour la métropole et les départements d'outre-mer (contre 32,7 milliards d'euros en 2004), et 3,9 milliards d'euros à l'étranger et dans les collectivités d'outre-mer.

La répartition par ministère en valeur et nombre d'immeubles évalués figure ci-dessous. Le détail des évaluations par département et pour l'étranger est également joint.

#### **II - PRISE EN COMPTE DES OPERATEURS DE L'ÉTAT DANS LES TRAVAUX D'ÉVALUATION DU PARC**

La cible de l'année 2005 était de finaliser le bilan patrimonial de l'État, engagé dès 2003. Cet objectif atteint, une nouvelle étape peut être franchie afin d'établir le bilan consolidé de l'État intégrant les biens propres et les immeubles remis en dotation aux opérateurs publics.

Compte tenu de leur nombre (365 établissements et plus de 21 000 immeubles) et de leurs spécificités comptables, ces établissements ne pouvaient être valorisés selon le même calendrier que les immeubles de l'État.

C'est pourquoi, les biens des établissements publics nationaux ont été déclarés, en 2005, non contrôlés au sens de la norme et donc non évalués. En revanche, la fiabilisation des informations concernant ces biens a été engagée et sera poursuivie en 2006.

#### **III - MODE D'ACTUALISATION DES VALEURS VENALES DES IMMEUBLES**

Ces valeurs sont actualisées chaque année. Ainsi, en 2005, la valeur vénale de 58 % des immeubles a été mise à jour au moyen de coefficients départementaux d'évolution des prix de l'immobilier; en outre, 34 % des immeubles ont fait l'objet d'une nouvelle évaluation par les services. Les 8 % restants correspondent à des immeubles spécifiques valorisés à l'euro symbolique.

**BILAN PATRIMONIAL A PERIMETRE CONSTANT**

(en euros)

	<b>2004</b>		<b>2005</b>	
<b>Valeur du patrimoine</b>		32.753.985.302		37.927.065.275
			Étranger	-3.885.979.022
<b>A déduire</b>	Prisons	-262.385.405	Prisons	-89.648.621
	CREPS	-85.430.993	CREPS	
	AFPA	-28.796.690	AFPA	-1.646.025
	Aviation civile	-452.049.739	Aviation civile	-250.199.229
	Aménagement foncier	-102.869.160	Aménagement foncier	-93.885.530
	AFTRP	0	AFTRP	0
<b>A périmètre constant</b>		<b>31.822.453.315</b>		<b>33.605.706 848</b>

**VALEUR DU PARC IMMOBILIER CONTRÔLE PAR L'ÉTAT EN 2005**

<b>Ministères</b>	<b>Valeur du parc</b>	<b>Part du patrimoine</b> (en %)
Défense.	15.775.856.909	41,60
Économie, finances et industrie.	5.217.165.033	13,76
Affaires étrangères.	4.422.684.218	11,66
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.	3.414.761.152	9,00
Justice.	2.381.928.187	6,28
Équipement, transports, logement, tourisme et mer.	2.084.259.938	5,50
Jeunesse, éducation nationale et recherche.	1.167.615.783	3,08
Culture et communication.	1.066.002.773	2,81
Santé, famille et personnes handicapées.	555.565.353	1,46
Premier ministre.	520.522.124	1,37
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales.	517.100.359	1,36
Domaine (biens non affectés).	321.775.845	0,85
Affaires sociales, travail et solidarité.	197.383.576	0,52
Outre Mer	107.375.432	0,28
Sports.	59.286.333	0,16
Conseil économique et social.	52.770.000	0,14
Écologie et développement durable.	42.399.326	0,11
Conseil constitutionnel.	15.169.440	0,04
Présidence de la République.	7.443.494	0,02
<b>Total</b>	<b>37.927.065.275</b>	<b>100,00</b>

**NOMBRE D'IMMEUBLES ÉVALUÉS COMPOSANT LE PARC CONTRÔLÉ DE L'ÉTAT  
RÉPARTITION PAR MINISTÈRE**

Ministères	Nombre d'immeubles évalués	Part sur total des biens évalués (en %)
Équipement, transports, logement, tourisme et mer.	9.088	33,32
Défense.	5.488	20,12
Domaine (biens non affectés).	4.139	15,18
ÉCONOMIE, finances et industrie.	2.207	8,09
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales.	1.829	6,71
Justice.	1.571	5,76
Affaires étrangères.	1.043	3,82
Culture et communication.	552	2,02
Jeunesse, éducation nationale et recherche.	374	1,37
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales.	371	1,36
Écologie et développement durable.	125	0,46
Affaires sociales, travail et solidarité.	134	0,49
Santé, famille et personnes handicapées.	125	0,46
Premier ministre.	95	0,35
Sports.	90	0,33
Outre Mer	22	0,08
Présidence de la République.	16	0,06
Conseil constitutionnel.	2	0,01
Conseil économique et social.	1	0,00
<b>Total</b>	<b>27.272</b>	<b>100,00</b>
(y compris les immeubles à l'étranger)		

Département	Valeur du parc	Part du patrimoine (en %)
Ain	118.527.003	0,31
Aisne	88.467.680	0,23
Allier	35.586.565	0,09
Alpes-de-Haute-Provence	49.103.017	0,13
Alpes-Maritimes	392.010.979	1,03
Ardèche	39.354.238	0,10
Ardennes	60.099.410	0,16
Ariège	45.350.672	0,12
Aube	117.280.521	0,31
Aude	86.904.200	0,23
Aveyron	45.340.827	0,12
Bas-Rhin	466.220.403	1,23
Bouches-du-Rhône - Aix en Provence	361.860.089	0,95
Bouches-du-Rhône - Marseille	667.687.059	1,76
Calvados	160.484.272	0,42
Cantal	35.073.527	0,09
Charente	81.091.556	0,21
Charente-Maritime	230.230.723	0,61
Cher	92.896.920	0,24
Corrèze	66.436.990	0,18
Corse-du-Sud	90.860.658	0,24
Côte-d'Or	199.575.231	0,53
Côtes-d'Armor	121.604.282	0,32
Creuse	36.923.208	0,10
Deux-Sèvres	45.133.328	0,12
Dordogne	69.521.005	0,18
Doubs	233.340.887	0,62
Drôme	73.083.586	0,19

Essonne	439.132.697	1,16
Eure	104.937.784	0,28
Eure-et-Loir	110.601.894	0,29
Finistère	290.957.120	0,77
Gard	207.092.490	0,55
Gers	41.497.540	0,11
Gironde	771.365.112	2,03
Guadeloupe	233.078.366	0,61
Guyane	94.633.740	0,25
Haute-Corse	87.666.555	0,23
Haute-Garonne	469.660.808	1,24
Haute-Loire	27.986.129	0,07
Haute-Marne	93.232.112	0,25
Hautes-Alpes	39.661.366	0,10
Haute-Saône	61.633.199	0,16
Haute-Savoie	222.431.539	0,59
Hautes-Pyrénées	81.941.129	0,22
Haute-Vienne	132.678.120	0,35
Haut-Rhin	139.316.904	0,37
Hauts-de-Seine - Nord	591.539.818	1,56
Hauts-de-Seine - Sud	792.024.249	2,09
Hérault	326.899.119	0,86
Ille-et-Vilaine	361.630.196	0,95
Indre	52.792.887	0,14
Indre-et-Loire	172.426.188	0,45
Isère	230.110.898	0,61
Jura	60.679.690	0,16
Landes	87.223.586	0,23
Loire	94.696.646	0,25
Loire-Atlantique	410.183.665	1,08
Loiret	174.529.345	0,46
Loir-et-Cher	45.189.671	0,12
Lot	28.743.175	0,08
Lot-et-Garonne	64.896.081	0,17
Lozère	44.572.458	0,12
Maine-et-Loire	174.240.604	0,46
Manche	158.449.976	0,42
Marne	342.655.081	0,90
Martinique	233.659.021	0,62
Mayenne	46.974.624	0,12
Meurthe-et-Moselle	179.520.885	0,47
Meuse	91.061.230	0,24
Morbihan	232.432.081	0,61
Moselle	418.726.285	1,10
Nièvre	45.845.893	0,12
Nord - Lille	296.298.836	0,78
Nord - Valenciennes	66.848.405	0,18
Oise	240.395.198	0,63
Orne	21.704.989	0,06
Paris 1, 2, 3, 4, 9 et 10	2.105.380.506	5,55
Paris 11, 12, 19 et 20	1.974.706.356	5,21
Paris 5, 6, 13 et 14	1.231.823.491	3,25
Paris 7, 15 et 16	4.645.925.828	12,25
Paris 8, 17 et 18	844.119.202	2,23
Pas-de-Calais	176.808.925	0,47
Puy-de-Dôme	412.377.885	1,09
Pyrénées-Atlantiques	186.527.145	0,49
Pyrénées-Orientales	135.296.112	0,36

Réunion	459.511.772	1,21
Rhône	938.189.878	2,47
Saône-et-Loire	110.193.852	0,29
Sarthe	120.339.210	0,32
Savoie	81.013.368	0,21
Seine-et-Marne	308.373.223	0,81
Seine-Maritime	273.443.985	0,72
Seine-Saint-Denis	592.295.769	1,56
Somme	179.461.364	0,47
Tarn	54.636.069	0,14
Tarn-et-Garonne	88.072.228	0,23
Territoire d'Outre-mer	5.043.534	0,01
Territoire-de-Belfort	57.257.521	0,15
Val-de-Marne	834.598.126	2,20
Val-d'Oise	365.151.369	0,96
Var	1.341.172.407	3,54
Vaucluse	141.968.914	0,37
Vendée	113.289.865	0,30
Vienne	167.553.798	0,44
Vosges	66.284.422	0,17
Yonne	63.057.731	0,17
Yvelines	2.120.708.178	5,59
Total Métropole	32.041.086.253	89,75
<b>Étranger</b>		
Afrique	678.646.156	1,79
Amérique	408.474.621	1,08
Asie	1.142.518.791	3,01
Europe	1.635.692.384	4,31
Océanie	20.647.070	0,05
<b>Total</b>	<b>37.927.065.275</b>	<b>100,00</b>

## **ANNEXE N° 4 : MODE DE CALCUL DES LOYERS BUDGETAIRES**

### **Loyers budgétaires**

#### **Mode de calcul proposé par le ministère du Budget**

Les loyers budgétaires constituent un outil fondamental de responsabilisation des ministères en matière de gestion immobilière, avec trois objectifs.

Ils visent à mettre fin à l'illusion de la gratuité de l'occupation des biens immobiliers de l'État. Jusqu'à présent, une part importante du coût complet immobilier – celui du capital – n'était pas perçue par les utilisateurs. Les expériences de loyers fictifs, qui ne consistent qu'en une information de l'occupant ne sont pas probantes. C'est pourquoi le mécanisme de loyer budgétaire retenu pour l'expérimentation 2006 s'accompagne de réels mouvements de crédits. Si une économie est réalisée, elle peut être redéployée sur une autre dépense, comme c'est le cas pour un loyer acquitté à un propriétaire privé. On rétablit ainsi une possibilité d'arbitrage sur des biens dont l'État est propriétaire.

Par ailleurs, les loyers budgétaires permettent de mieux distinguer le rôle du propriétaire, et celui de l'occupant, ce qui constitue un préalable dans toutes les démarches de modernisation de la gestion immobilière conduites dans les pays étrangers ou dans les entreprises. Les occupants de logements domaniaux concernés par l'expérimentation ont déjà reçu une première facture de la part du représentant de l'État propriétaire, à savoir France Domaine.

Enfin, la mise en place de loyers budgétaires répond à la logique, fortement accentuée par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, d'approfondir le dialogue de gestion au sein des ministères : le loyer budgétaire est acquitté par l'occupant. Le coût de son occupation peut faire l'objet d'un dialogue avec le responsable de budgets opérationnels de programme et avec le responsable de programme concerné.

#### **I – LOYERS DE MARCHÉ, OU PRISE EN COMPTE DES COÛTS ?**

Dans la fixation du niveau des loyers, deux objectifs entrent en compte. D'une part, ils visent à responsabiliser les occupants aux coûts immobiliers subis par l'État propriétaire ; de l'autre, à inciter les occupants à optimiser leurs occupations, en arbitrants dans certains cas avec des prises à bail sur des parcs privés. A ce titre, il est justifié de comparer les loyers budgétaires à ceux du marché, étant précisé que ces derniers diffèrent en fonction des conditions contractuelles de la location, et ne constituent donc pas des références homogènes.

L'État n'a pas vocation à devenir propriétaire bailleur, mais à céder les biens domaniaux libérés par les administrations. Le choix n'est pas entre plusieurs locataires, mais entre l'occupation par ses propres services et la cession. En revanche, la référence au marché demeure pertinente pour établir des comparaisons par rapport à des parcs privés analogues.

Le niveau de loyers budgétaires reflète logiquement l'avantage concurrentiel qu'a généralement l'État à occuper son propre parc, compte tenu de ses conditions favorables de financement. Ce raisonnement vaut du moins pour ses activités qui sont stables dans le temps. Dans ces cas, le but n'est d'ailleurs pas d'augmenter la part du parc de l'État en location (environ un tiers des surfaces de bureaux), mais d'optimiser l'occupation et réduire les implantations.

Cette approche a été étayée par le rapport de 2003 de l'inspection générale des finances sur la gestion par l'État de son parc immobilier.

#### **II – CALCUL DU LOYER**

Un loyer comporte deux éléments : la rémunération du capital, la prise en charge de travaux dits « du propriétaire » (qui en pratique dépendent beaucoup de la rédaction des baux). Le bailleur peut en outre facturer un loyer supérieur à ses coûts afin de dégager une marge à son profit, mais l'État n'a pas lieu de procéder ainsi à l'égard de ses propres administrations.

Le coût du capital est l'élément sur lequel repose en 2006 l'expérimentation. Le but est de retenir un montant représentatif du fait qu'en vendant un immeuble, l'État peut se désendetter. Le loyer budgétaire est ainsi égal à la valeur vénale, calculée pour établir le bilan de l'État, multipliée par un taux représentatif du coût d'endettement de l'État. En l'occurrence, c'est le taux moyen du stock de dette à moyen et long terme de l'État qui a été retenu, pour deux raisons :

Utiliser une donnée constatée permet de prendre en compte le coût réel d'endettement de l'État, qu'il faut intégrer dans la comparaison entre la propriété et la location ;

La grandeur retenue évolue lentement avec le changement de conditions d'emprunt de l'État, ce qui permet d'éviter que les arbitrages entre propriété et location soient trop dépendants de mouvements de taux d'intérêt à court terme.

Le coefficient de 5,12 % (établi à la fin de l'année 2005), appliqué à la valeur vénale du bien pour calculer le loyer budgétaire, découle de ce choix. Ce taux est proche de celui de certains baux de marché, lorsque tout ou partie des charges du propriétaire pèse sur l'occupant. Dans les autres cas, il faut y ajouter la facturation de ces dépenses. A part la marge pratiquée par le propriétaire privé à son profit, les deux dispositifs sont donc comparables.

Dans l'État, les charges du propriétaire (notamment les crédits d'entretien et de réparation des immeubles) sont portées par les budgets des ministères. Il n'y a donc pas lieu de les inclure dans les loyers à ce stade. Cependant, leur prise en compte fait l'objet d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées, qui devrait rendre son rapport fin mars prochain. En fonction de ses préconisations, une évolution est possible.



## ANNEXE N° 5 : DROITS DE PRIORITE ET DE PREEMPTION

### Droits de priorité et de préemption

#### Évolutions proposées par le ministère du Budget dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour le logement

Le projet de loi portant engagement national pour le logement, actuellement en deuxième lecture au Sénat, comporte des dispositions simplifiant l'exercice des droits de priorité et de préemption urbain des collectivités locales, sur les immeubles cédés par l'État et ses établissements publics.

La superposition des deux procédures serait supprimée, pour favoriser la mobilisation et la valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Cette réforme est favorable aux collectivités locales, car elle élargit le droit de priorité, qui leur permet d'acheter les biens concernés à des conditions avantageuses, à de nombreuses catégories d'opérations.

La présente fiche détaille le dispositif actuel et les évolutions proposées.

#### I – SITUATION ACTUELLE

##### 1.1 - Droit de préemption urbain

###### *Champ d'application*

Le droit de préemption urbain est applicable sur tout ou partie des zones urbaines ou des zones d'urbanisation futures délimitées par un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme en vue de la réalisation d'opération définies à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme (action ou opération ayant pour objet la mise en œuvre d'un projet urbain, d'une politique locale de l'habitat, équipements collectifs, accueils d'activités économiques).

Toutes les aliénations volontaires et à titre onéreux d'immeubles sont soumises à un droit de préemption (article L.213-1 CU).

###### *Procédure*

Toute cession est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration d'intention d'aliéner préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve le bien. Elle comporte l'indication du prix et des conditions de vente (en cas d'adjudication, le montant de la mise à prix). Elle est transmise également au directeur des services fiscaux (en cas d'acquisition par la commune, consultation obligatoire du directeur des services fiscaux).

Renonciation à l'exercice du droit en cas de silence du titulaire du droit de préemption deux mois après réception de la DIA.

Acquisition au prix et aux conditions proposées par le vendeur ; ou proposition d'acquisition à un autre prix proposé par le titulaire du droit de préemption et, en cas de refus de l'offre, fixation du prix par le juge de l'expropriation si le vendeur l'accepte ; ou renonciation définitive du vendeur.

##### 1.2 - Droit de priorité

###### *Champ d'application*

L'article 30 de la loi d'orientation pour la ville (loi n°91-662 du 13 juillet 1991) a institué un droit de priorité en faveur des communes. Il est ouvert pour l'ensemble des communes sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'État, à des entreprises publiques et à des établissements publics définis par décret (ce texte n'ayant pas été pris, le dispositif n'est applicable qu'à l'État).

*Objet* : permettre aux communes de disposer d'immeubles pour la réalisation d'équipement publics ou de logements à usage locatif (dispositif strictement limité par rapport au DPU).

### *Procédure*

L'État notifie à la commune son intention d'aliéner les immeubles et indique le prix de mise en vente tel qu'il est estimé par le domaine. Si la commune n'exerce pas son droit de priorité dans un délai de deux mois à compter de cette notification, la vente est effectuée librement par l'État.

### *Difficulté de mise en œuvre*

Le droit de priorité qui n'a pas fait l'objet d'un décret d'application n'est pas encadré au plan procédural. Ces incertitudes ralentissent les cessions de l'État, et sont sources d'insécurité pour les communes.

En cas de désaccord, il n'est pas prévu de recours au juge de l'expropriation.

Il ne fait pas l'économie de la mise en œuvre de la procédure du droit de préemption urbain lorsque celle-ci a été instituée dans une commune. Cette dualité de procédure est source de complexité, pour l'État comme pour les communes.

## **II – DISPOSITIONS PROPOSEES DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT.**

### II.1 – Droit de priorité (article 4)

#### *Champ d'application et objet*

Le nouveau droit de priorité serait applicable aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale titulaires du droit de préemption urbain.

Application à tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'immeubles ou d'une partie d'immeuble appartenant à l'État, à des sociétés dont il détient la majorité du capital, à Réseau ferré de France, à la Société nationale des chemins de fer, à Voie navigable de France et à des établissements publics listés par décret.

En vue de la réalisation des opérations visées à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme (projet urbain, politique locale de l'habitat, accueil d'activités économique, équipements collectifs) et constitution de réserves foncières.

### *Procédure*

L'État, les sociétés et les établissements publics concernés notifient à la commune ou à l'EPCI leur intention de vendre.

Ils indiquent le prix de vente estimé par le service du domaine.

Dans un délai de deux mois le titulaire du droit de priorité décide de procéder à l'acquisition (ou propose un prix inférieur s'il y a lieu à la décote de l'article L.66-2 du code du domaine de l'État). En cas de litige, il peut saisir le juge de l'expropriation.

En cas de refus d'acquérir à la valeur vénale par le domaine, en l'absence de saisine du juge de l'expropriation, ou en cas de refus d'acquérir au prix fixé par ce dernier, la vente est effectuée librement (selon les dispositions du code du domaine de l'État pour l'État).

### *Principales innovations*

La mise en œuvre du droit de priorité rénové exclut le droit de préemption.

En cas de désaccord, possibilité de saisine du juge de l'expropriation.

Le droit de priorité n'est pas applicable à la cession d'immeubles, d'un ensemble d'immeubles vendus sous condition du maintien dans les lieux d'un service public (application du droit de préemption).

Le droit de priorité n'est pas applicable lorsque l'État, RFF, la SNCF et VNF (et les établissements listés par décret) cèdent des immeubles en vue de la réalisation de programmes de logements présentant un caractère d'opération d'intérêt national (application du droit de préemption).

En cas de restructuration d'un ensemble d'administration ou de services de l'État, justifiant une vente groupée, le droit de priorité s'applique à l'ensemble des biens mis en vente.

## II.2 – Droit de préemption urbain

Le droit de préemption urbain reste applicable aux ventes de biens et de droits immobiliers qui n'auront pas fait l'objet de la procédure du nouveau droit de priorité.



## **ANNEXE N° 6 : CHARTE DU COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

### **Charte de gestion pour 2006 du Compte d'Affectation Spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la modernisation de la gestion immobilière de l'Etat engagée par le Gouvernement, la loi de finances initiale (LFI) pour 2006 a créé un compte d'affectation spéciale (CAS) "Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat".

Ce compte d'affectation spéciale, alimenté par les recettes provenant de toutes les cessions immobilières de l'Etat, a pour objet :

- de participer au désendettement de l'Etat ;
- de permettre aux ministères précédemment affectataires des immeubles cédés de financer les dépenses de toute nature (hors dépenses de personnel) en fonctionnement comme en investissement induites par leurs opérations de relogement (constructions, acquisitions, prises à bail, déménagement, aménagement de bureaux, etc.) ;
- de financer des dépenses immobilières de toute nature (hors dépenses de personnel), lorsque les dépenses induites par les opérations de relogement sont inférieures aux crédits rétrocédés aux ministères.

Le chef du service des Domaines est responsable du programme 721 « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » dont le CAS constitue le support budgétaire. Il répartit les crédits au bénéfice de BOP ministériels. Les dépenses sont réalisées par chaque administration sur son BOP et sous sa responsabilité.

479 M€ d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement (139 M€ sur l'action 1 "contribution au désendettement de l'Etat" et 340 M€ sur l'action 2 "dépenses immobilières de l'Etat") ont été inscrits sur ce programme en LFI 2006.

La présente charte décrit les modalités de fonctionnement en 2006 de ce compte d'affectation spéciale, dont la balance d'entrée sera constituée du solde du CAS 2005, alimenté par les produits des cessions des biens immeubles de l'Etat (à l'exception de ceux affectés au ministère de la défense) réalisées en 2005. Elle sera actualisée pour la gestion 2007.

## 1. Économie générale du dispositif

Le CAS a été créé par l'article 47 de la LFI 2006. Il retrace :

- en **recettes** le produit de toutes les opérations de cession de biens immobiliers de l'Etat,
- en **dépenses** la part des produits de cessions destinée au désendettement de l'Etat et la part revenant aux ministères précédemment affectataires.

C'est pourquoi ce CAS, créé pour la mise en œuvre du programme "Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat", est structuré en deux actions :

- action n° 1 : « Contribution au désendettement de l'Etat » ;
- action n° 2 : « Dépenses immobilières ».

Pour 2006, et **en règle générale**, cette répartition opération par opération, s'effectuera de la manière suivante :

**15 %** pour le budget général (au titre du désendettement de l'Etat) ;

**85 %** pour les administrations leur permettant de financer les dépenses induites par leurs opérations de relogement et, pour le surplus, d'autres dépenses de fonctionnement et d'investissement immobilier (dispositif d'intéressement).

Les différentes administrations imputeront directement leurs dépenses sur le CAS.

Dans quelques cas, ces taux pourront être modifiés et s'établir, par exemple, sur les bases de :

**50 % / 50 %** lorsque l'immeuble cédé était précédemment inutilisé ;

**0 % / 100 %** au bénéfice du ministère de la Défense, pour les cessions d'immeubles militaires.

Il pourra exister des taux particuliers.

En termes financiers et globaux, la loi de finances pour 2006 a prévu :

- de constater 479 M€ de produits de cessions immobilières ;
- d'inscrire 479 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le CAS 2006 (article 69 de la Loi de Finances Initiale pour 2006) ;
- d'imputer 139 M€ sur ces 479 M € au bénéfice du budget général de l'Etat et le solde, soit 340 M€, pourra être ouvert au bénéfice des différentes administrations.

### Remarques :

- La présente charte ne tient pas compte des éventuels contrats pluriannuels de performance (CPP) que plusieurs directions de différents ministères ont conclu ou vont conclure avec la direction du budget pour la période 2006-2008.
- Les opérations de changements d'affectation d'un ministère à un autre d'immeubles domaniaux étant assimilables à des opérations de « cessions », elles seront traitées de la même manière. Les crédits correspondants transiteront par le CAS.

## **2. Un traitement différencié selon le montant de la cession**

Chaque produit de cession donnera lieu à un traitement différencié selon que la cession est soit inférieure soit supérieure ou égale à 2 M€ :

*cessions inférieures à 2 M€ (cas général) :*

Les dépenses et conditions de relogement seront appréciées par chaque administration sous sa responsabilité dans les règles de droit commun (cf notamment compétence des Préfets en matière de politique immobilière) sans être portées à l'appréciation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dans un souci de simplification, la répartition s'établira forfaitairement de la manière suivante :

- 15 % du produit de la cession au profit du budget général (au titre du désendettement de l'Etat) ;
- 85 % au profit du ministère précédemment affectataire.

*Cessions supérieures ou égales à 2 M€ (opérations importantes) :*

Pour les cessions supérieures ou égales à 2 M€, les conditions de relogement feront l'objet d'une décision du ministre du Budget et de la Réforme de l'Etat sur la base des propositions de chaque administration, après une instruction qui associera, outre le ministère concerné, plusieurs directions (direction du budget, Mission Interministérielle de Valorisation du Patrimoine Immobilier de l'Etat (MIVPIE), service des Domaines). Ces propositions sont effectuées à l'initiative de chaque administration et peuvent intervenir avant ou après la cession proprement dite. Pour présenter leurs propositions, les administrations peuvent s'adresser à leurs correspondants habituels ou les formuler auprès de la MIVPIE, qui les répercutera auprès des autres interlocuteurs.

Cette décision est destinée à s'assurer que les conditions de relogement sont, au-delà des aspects fonctionnels, budgétairement conformes aux objectifs de l'Etat, c'est à dire qu'elles participent à la réduction du coût des dépenses immobilières.

Les taux de répartition relatifs aux deux actions évoquées ci-dessus pourront être différents d'une opération à une autre.

## **3. Le circuit des recettes**

Les produits de cessions continueront à être encaissés en 2006 par le réseau comptable de la DGI.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, ces produits seront individualisés pour chacun des 15 ministères et ventilés en fonction du montant de la cession (inférieur ou supérieur à 2 M€).

Si des frais liés à la vente (frais d'expertise, frais de logistique et d'organisation matérielle de la vente, frais de publicité relatifs aux formalités et démarches préalables à la vente) ont été pris en charge sous forme d'avance sur le compte de commerce « opérations commerciales du Domaine », l'administration gestionnaire recevra le produit net de la cession, après déduction du remboursement de l'avance.

## **4. La mise à disposition des crédits**

Les crédits sont mis à disposition du ministère précédemment affectataire par le responsable du programme (chef du service des domaines).

#### **4-1°) Mise à disposition des crédits provenant de cessions réalisées en 2005**

Un compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » 2005 a été créé par l'article 8 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2005. Il retrace :

- en recettes, le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat (tous ministères confondus), à l'exception de ceux affectés au ministère de la Défense, rattachés par voie de fonds de concours à ce ministère ;
- en dépenses, une contribution forfaitaire (100 M€) au budget général (désendettement de l'Etat).

Le solde du CAS 2005, d'un montant de 415.201.965,78 €, a été repris en balance d'entrée du compte d'affectation spéciale créé par la LFI 2006 dans les premiers jours de janvier 2006.

La dotation de chacun des Budgets Opérationnels de Programme (BOP) ministériels à partir des produits des cessions que le ministère aura réalisées en 2005, sera opérée selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent pour les cessions réalisées en 2006. Elle sera effectuée, opération par opération, après production du certificat établi par la recette des impôts du lieu de situation de l'immeuble cédé de la déclaration de recette correspondante.

#### **4-2°) Mise à disposition des recettes provenant des cessions réalisées en 2006**

De manière systématique (cessions inférieures à 2 M€) ou après la décision précitée du Ministre chargé du budget (cessions supérieures à 2 M€), les crédits relatifs aux produits des cessions réalisées par les ministères seront répartis dans l'outil ACCORD entre l'action n° 1 « Contribution au désendettement de l'Etat » et l'action n° 2 « Dépenses immobilières » selon les règles précisées supra. Dans un souci de simplification, cette répartition sera effectuée une seule fois par mois.

Le bureau 5A de la Direction du Personnel et de l'Administration (DPMA) du MINEFI jusqu'au 31 août 2006, puis le service des Domaines (Mission Domaine) à compter de cette date, procéderont, sur les instructions et sous la responsabilité du responsable de programme, aux dotations des BOP dans ACCORD.

Le CAS ne pouvant être à découvert, celles-ci ne pourront intervenir qu'à la stricte condition que les recettes aient été effectivement encaissées par le réseau de la Direction Générale des Impôts.

Le CAS comprend 1 BOP (central) par ministère. Le responsables de BOP, en pratique le « Directeur immobilier » est désigné par chaque ministère. Le responsable de programme dotera par conséquent tous les mois chacun des BOP (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) à partir des produits nets de cession correspondants.

Chaque responsable de BOP répartira, sous sa propre responsabilité et selon les modalités de gestion du grand livre arrêtées pour le MINEFI, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement dont il disposera entre les Unités Opérationnelles (UO) (dont la liste a été arrêtée en novembre 2005 et saisie dans ACCORD) au moyen de :

- Dotations d'UO-RPS (répartition par services) ou d'enveloppes SU (services utilisateurs) s'il s'agit d'UO centrales ;

- Notifications d'Autorisations de Programme Affectées (NAPA) s'il s'agit d'UO déconcentrées.

Il procédera de même à tous les actes de gestion liés à sa qualité de responsable de BOP.

Le responsable de programme pourra procéder à des mouvements entre BOP (notamment en cas de changement d'affectation d'un ministère à un autre d'un immeuble domanial), après avis des responsables de BOP concernés.

## **5. Les dépenses**

Les responsables d'UO exécutent les dépenses imputées budgétairement sur le CAS. Ils engagent juridiquement les dépenses, les liquident et les ordonnancent.

Toutes les dépenses immobilières de fonctionnement (hors dépenses de personnel) et d'investissement peuvent être imputées sur le CAS.

Il peut s'agir :

- de dépenses de fonctionnement et d'investissement induites par des opérations de relogement (constructions, acquisitions, prises à bail, déménagement, aménagement de bureaux, etc.) ;
- de toutes dépenses immobilières dès lors que les dépenses de relogement sont inférieures aux crédits qui auront été alloués aux ministères anciennement affectataires.

Toutefois, les dépenses à caractère pérenne, telle que les loyers (excepté les loyers intercalaires) ne peuvent être prises en charge sur le CAS.

Les économies résultant de la différence entre la part revenant aux administrations et le coût réel de l'opération bénéficient donc au ministère concerné, qui les utilise librement, sous sa responsabilité, dans le respect des règles précitées.

Aucun mouvement de crédits ne pourra, conformément aux termes de la LOLF, être opéré du CAS vers les programmes du budget général.

## **6. Les intervenants dans la chaîne budgétaire et comptable**

L'ordonnateur principal du CAS est le ministre chargé du budget.

Le comptable « centralisateur » du CAS est l'Agence Comptable Centrale du Trésor (A.C.C.T.). Les comptables assignataires des dépenses du CAS sont ceux des ordonnateurs sur la caisse desquels sont assignées les dépenses.

Les seuils figurant dans les arrêtés de chaque ministère (contrôle CBCM) s'appliqueront pour l'examen des dépenses immobilières, les CBCM des ministères étant compétents pour le contrôle de ces dépenses.

## **7. Les règles budgétaires de fonctionnement du CAS**

Si en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations de la loi de finances, des crédits supplémentaires pourront être ouverts, par arrêté du Ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informera les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances du montant de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts (dont une partie sera consacrée au désendettement de l'Etat et l'autre aux dépenses immobilières des ministères) et des perspectives du compte jusqu'à la fin de l'année  
(art 21 de la LOLF).

Les crédits du CAS sont reportables d'une année sur l'autre.

## **8. Les restitutions d'informations des RBOP au RPROG**

Les RBOP devront rendre compte à la fin de chaque semestre (soit pour le 15 juillet 2006 s'agissant du 1<sup>er</sup> semestre 2006 et pour le 15 janvier 2007 s'agissant de l'année 2006) de l'utilisation des crédits qui auront été mis à leur disposition par le RPROG, afin de s'assurer de la conformité de leur emploi aux dispositions de la présente charte et des décisions prises en matière immobilière.

Ils devront notamment communiquer au RPROG les éléments suivants :

- la part des dépenses consacrées au relogement des services suite à une opération de cession d'immeuble et celle qui a pu être utilisée à d'autres types de dépenses immobilières ;
- le nombre d'opérations de relogement pour lesquelles l'enveloppe budgétaire constituée du produit net de la cession (diminué de la part consacrée au désendettement de l'état) n'a pas permis de financer l'intégralité des dépenses de relogement des services ainsi que le montant du dépassement ;
- la ventilation des produits de cessions par grandes directions de leur ministère.

## **9. Les restitutions d'informations du RPROG aux RBOP**

Le chef du service des Domaines informera tous les trimestres les responsables de BOP du montant total des produits de cessions immobilières de l'Etat.

Au début de l'année 2007, il rendra compte aux responsables de BOP du montant total encaissé sur le CAS en 2006, de la part affectée au désendettement de l'Etat et de celle affectée aux dépenses immobilières des ministères (déclinée par BOP), de la nature des dépenses effectuées sur le CAS, etc.

### **Contacts :**

Christine PAILLON, directrice divisionnaire - tél : 01 53 18 09 42 -  
Courriel : christine.paillon@dgi.finances.gouv.fr

Véronique JUILLARD, inspectrice principale du trésor public- tél : 01 53 18 64 47  
Courriel : veronique.juillard@dgi.finances.gouv.fr

## ANNEXE N° 7 : COURRIER SUR LES SCHEMAS PLURIANNUELS DE STRATEGIE IMMOBILIERE (SPSI)



*Le Ministre Délégué au Budget  
et à la Réforme de l'Etat  
Porte Parole du Gouvernement*

Paris, le 6 FEV 2006

à

Monsieur le Ministre d'Etat  
Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

**Objet** : schémas pluriannuels de stratégie immobilière

Comme vous le savez, afin de répondre aux critiques récurrentes sur la gestion du parc immobilier de l'Etat, et de remédier en particulier aux dysfonctionnements que le rapport parlementaire de Georges Tron a identifiés l'été dernier, le gouvernement a décidé de faire désormais de ce sujet un chantier prioritaire.

Dans ce cadre, je suis en train de mettre en œuvre une démarche de modernisation accélérée, afin de doter l'Etat des moyens nécessaires pour assurer sa fonction de propriétaire à l'égard de son patrimoine. Le montant de 630 millions d'euros de produits de cessions réalisés en 2005 constitue un premier résultat de cette mobilisation.

La loi de finances pour 2006 a permis de renforcer la transparence du cadre financier, avec la création du compte d'affectation spéciale de la gestion immobilière de l'Etat, et d'aller vers une responsabilisation accrue des administrations, à travers l'expérimentation des loyers budgétaires dans trois ministères.

En outre, l'administration domaniale est en cours de dynamisation, pour en faire un opérateur capable de gérer le parc de manière performante. Le Président de la République a franchi une étape nouvelle le 6 janvier 2006 à l'occasion de ses vœux aux fonctionnaires, en décidant de lui confier aux domaines la propriété de l'ensemble du patrimoine de l'Etat. Afin de marquer ces changements, elle a pris au 1<sup>er</sup> février 2006 le nom de France Domaines.

Dans ce contexte, il est nécessaire de mettre en place un cadre stratégique pour assurer une gestion cohérente et adaptée des immeubles de l'Etat, à moyen terme.

C'est pourquoi il est demandé à chaque ministère d'élaborer un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) formalisant, à partir d'un diagnostic documenté, ses objectifs et ses perspectives en la matière, sur une période de cinq ans.

Ces documents seront publics et feront l'objet de discussions au sein du conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat, constitué de parlementaires et de personnalités qualifiées choisies pour leur compétence.



Les premiers SPSI, qui seront établis pour le 31 mai 2006, porteront sur l'ensemble des immeubles occupés par les administrations centrales à Paris et en région Ile de France quel que soit leur statut d'occupation (propriété de l'Etat, location, mise à disposition gratuite).

Ces documents intégreront les éléments établis pour les programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation élaborés par vos ministères dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

Le chantier sera étendu d'ici la fin de l'année à l'ensemble du territoire, y compris les immeubles occupés par les administrations déconcentrées.

La première étape est le diagnostic physique et financier du parc. Une base de données constituée au sein de chaque ministère et de France Domaines intégrera l'ensemble des informations nécessaires à la mise en place d'une démarche de gestion.

Les instruments méthodologiques correspondants ont été créés, sous le pilotage conjoint du service France Domaines et de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, assistés d'un consultant spécialisé. Le dispositif a été largement approuvé le 26 janvier 2006 par les responsables immobiliers des ministères.

Désormais, il est nécessaire d'engager sa mise en œuvre opérationnelle, et de la mener à bien pour le 31 mars 2006 au plus tard. Un guide méthodologique est joint à cet effet.

Dans un second temps, sur cette base, les propositions de démarches stratégiques seront élaborées et transmises au service France Domaines pour le 1<sup>er</sup> mai 2006 afin de faire l'objet de discussions bilatérales approfondies.

France Domaines, dont le responsable est Daniel DUBOST (89-92, allée de Bercy, 75574 Paris Cedex 12 ; téléphone : 01.53.18.00.06 ; [daniel.dubost@dgi.finances.gouv.fr](mailto:daniel.dubost@dgi.finances.gouv.fr)), est à la disposition de vos services pour les assister dans ces travaux. Je ferai, pour ma part, un point régulier lors de mes rencontres avec les secrétaires généraux des ministères.

Je vous remercie du concours que vous apporterez à la réussite de ce projet, essentiel pour la politique de modernisation de l'Etat engagée par notre Gouvernement.

  
Jean-François COPÉ

## **ANNEXE N° 8 : LES LOGEMENTS DE FONCTION**

### **État des travaux au ministère du Budget sur les logements de fonction**

Au total 137 000 agents de l'État sont logés. Cependant, deux catégories bien particulières sont prépondérantes : 78 000 gendarmes pour la plupart en casernes, et 36 000 membres du personnel scolaire bénéficiant de logements fournis par les collectivités territoriales.

S'agissant maintenant des 23 000 autres agents, les logements de fonction ont été accordés pour la majorité par nécessité absolue de service.

A peu près 8 000 fonctionnaires logés sont des chefs de service, par exemple des directeurs des services de l'État dans les départements, qui changent souvent d'affectation. En tout état de cause, ils acquittent une redevance sur la base des loyers de la loi de 1948.

Deux mesures sont en cours pour rendre ce dispositif plus adapté et le moderniser.

En raison des nouvelles technologies de télésurveillance et de communication, la justification de chaque demande de logements pour nécessité absolue de service fait l'objet d'un examen strict. Afin de mettre en œuvre efficacement ce principe, des discussions sont en cours entre France Domaine et les ministères concernés.

Compte tenu de l'évolution de la législation sociale et fiscale en matière d'avantages en nature, une circulaire est en cours de finalisation sur ce sujet. Elle précisera les obligations résultant de la disposition d'un logement de fonction.

-----  
N° 2926 – Rapport déposé en application de l'article 146 du Règlement par la commission des finances sur le suivi de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État (M. Georges Tron)