

**Présentation du rapport de la MEC de la commission des Finances  
sur l'immobilier de l'Etat****mercredi 4 juin 2008***MM. Georges TRON et David HABIB, Présidents**MM. Yves DENIAUD et Jean-Louis DUMONT, Rapporteurs*

Depuis trois ans le Gouvernement a entrepris une ambitieuse **réforme de la gestion immobilière de l'État**. Cette réforme se heurte cependant à la **résistance des différents ministères** à voir leurs pouvoirs diminuer en matière immobilière. Il ne faut pas rester au milieu du gué et la volonté politique doit être réaffirmée pour mener à bien cette réforme.

La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) avait été à l'origine de cette réforme avec le rapport présenté en juillet 2005 par M. G. Tron, sous la présidence de MM. Y. Deniaud et A. Bonrepaux. La MEC a souhaité faire un point d'étape de l'avancement de la réforme. M. Éric Woerth, Ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, a confirmé les orientations prises par son prédécesseur, M. Jean-François Copé. Les deux conseils de modernisation des politiques publiques de décembre 2007 et avril 2008, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP), ont réaffirmé les principaux objectifs de la réforme.

Force est de constater que **l'État ne remplit par encore de manière satisfaisante son rôle de propriétaire** des biens immobiliers affectés à ses services centraux, à ses services déconcentrés et à ses opérateurs. Cette carence a pour conséquence : une gestion qui n'est pas optimale et qui entraîne des surcoûts ; une mauvaise adaptation des locaux aux usagers et aux agents publics ; et un défaut d'entretien.

**I.- Les outils de la gestion immobilière de l'État sont maintenant en place**

Le **ministre** du Budget et de la réforme de l'État, alors M. Jean-François Copé, a pris en charge directement cette politique. Un **conseil de l'immobilier de l'État (CIE)**, mis en place en juin 2006, formule des orientations stratégiques, émet des recommandations au ministre et suit l'avancement des réformes. L'ancienne administration des Domaines a été transformée en **service France Domaine**, avec pour mission de piloter l'immobilier de l'Etat.

Les **cessions** ont été dynamisées. D'un montant de 100 millions d'euros par an jusqu'en 2003, elles se sont élevées à environ 800 millions en 2006 et 2007. Le **compte d'affectation spéciale (CAS) Gestion du patrimoine immobilier de l'État** a été créé. Il est appelé à recevoir les produits des cessions et à financer les dépenses immobilières. Un

mécanisme d'incitation des ministères a été créé pour leur réattribuer en règle générale 85 % du produit des cessions, les 15 % restant allant au désendettement de l'État.

Des **loyers budgétaires** ont été instaurés progressivement à partir de 2006, afin de mettre fin à la gratuité apparente de l'immobilier et d'inciter les ministères à adapter les surfaces aux besoins. Tous les ministères ont dû présenter en 2006 un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)** pour leurs services centraux.

L'actualisation du **tableau général des propriétés de l'État (TGPE)** a permis un meilleur recensement. L'évaluation de l'ensemble du parc a été affinée et est passée - avec un parc en réduction - de 32,8 (31 décembre 2005) à 44,8 (31 décembre 2006), puis 48,8 milliards d'euros (31 décembre 2007) dans le bilan patrimonial de l'État (hors opérateurs de l'État).

## II.- La réforme ne doit cependant pas rester inachevée

La politique initiée par M. Jean-François Copé a cependant donné l'impression de trop porter l'attention sur la réussite du programme de cessions. Il s'agit maintenant d'impulser et de mener une véritable gestion de l'immobilier de l'État. La **volonté politique** de la réforme doit être réaffirmée, tant au niveau du ministre du Budget que du Premier ministre, qui rend les arbitrages ultimes.

**Le service France Domaine doit réussir sa réforme interne et devenir le « bras séculier »** de l'État en matière immobilière. L'évolution constatée depuis trois ans montre que ce service, dans sa composition actuelle et avec son statut, ne peut pas être le pilote de l'immobilier de l'État. La carence concerne au premier chef sa professionnalisation. M. Jean-François Copé avait annoncé le recrutement de 30 professionnels issus du secteur privé. Le directeur de la comptabilité publique a reconnu que seuls deux contrats avaient été signés.

Le service France Domaine a pris une initiative heureuse avec l'avis domanial modifié qui examine la conformité de l'opération projetée aux orientations de la politique immobilière de l'État. Mais il se plaint de manquer trop souvent d'éléments d'information de la part des ministères dans l'instruction des dossiers. Le premier rapport de la MEC avait proposé que le service France Domaine soit érigé en service à compétence nationale. L'autonomie est une condition de son autorité face aux différents ministères. Au vu des problématiques identifiées depuis trois ans, cette recommandation s'avère plus que jamais d'actualité.

France Domaine devrait reprendre en main les multiples structures publiques s'occupant d'immobilier de l'État. Plusieurs ministères ont constitué ou sont en train de créer des structures *ad hoc* de gestion d'une partie du parc immobilier : Défense avec la Mission de réalisation des actifs immobiliers de la Défense (MRAI) et le projet de créer une nouvelle « foncière » de défaisance, Justice avec l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), Affaires étrangères avec la Commission interministérielle chargée de donner un avis sur les biens de l'État à l'étranger (CIME), Culture avec l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage de la Culture (EMOC)... Il s'agit clairement de manœuvres de contournement des disciplines établies par la nouvelle politique immobilière de l'État. Le service France Domaine ne pourra cependant pas tout faire tout seul. Il devrait tisser des

liens avec des opérateurs de marché, publics ou privés, pour aider l'État à étudier, concevoir, réaliser des opérations spécifiques (SOVAFIM, filiales de la Caisse des dépôts...).

**Le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) doit affirmer son rôle de conseil de surveillance.** Au cours des derniers mois il s'est épuisé en alertes et signalements de dysfonctionnements dans la gestion immobilière des ministères. M. Éric Woerth a proposé en septembre 2007 que le CIE puisse émettre un avis préalable pour les principales opérations d'acquisition, de cession ou de prise à bail. Cette procédure d'avis préalable est nécessaire pour instaurer un minimum de transparence.

**Les ministères ont encore tendance à se comporter en quasi-proprétaires.** Force est de constater qu'ils tendent à se réappropriier la gestion de leur immobilier, faute de volonté politique et en tirant partie des insuffisances du service France Domaine. Plusieurs d'entre eux invoquent des spécificités pour se soustraire aux disciplines communes : affaires militaires à la Défense, patrimoine au ministère de la Culture... Ils continuent à penser que leur puissance se mesure au nombre de leurs effectifs et à leur parc immobilier...

On voit bien dans les exemples récents que des ministères cherchent toujours à faire arbitrer les décisions qui les concernent par le cabinet du Premier ministre, en court-circuitant l'instruction effectuée par le service France Domaine et, s'il a eu lieu, l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État : relocalisation de la Direction de la Danse (DMDTS) du ministère de la Culture au centre de Paris, implantation des services centraux du ministère de l'Immigration au 103 rue de Grenelle dans un des immeubles les plus chers au m<sup>2</sup> de Paris... Un véritable « bras de fer » est engagé avec certaines administrations.

Plusieurs exemples mettent en évidence des résistances à la réforme. Le ministère de la **Défense**, qui représente plus de 40 % du parc immobilier de l'État, jouit d'un régime dérogatoire avec un retour de 100 % sur les produits des cessions. La Commission des finances avait demandé à la Cour des comptes une enquête en application de l'article 58-2° de la LOLF, qui a été remise le 15 octobre dernier. La Cour note qu'il faut six années pour dérouler les multiples étapes de la procédure de cession d'un bien immobilier militaire. Le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a proposé de créer un « Pentagone à la française » dans le quartier Balard de Paris, projet qui serait financé par les cessions.

Le ministère des **Affaires étrangères** a racheté l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale rue de la Convention pour un coût de 325 millions d'euros. A cela s'ajoutent les loyers intercalaires de l'avenue Kléber (30 millions d'euros) et le coût des travaux complémentaires (31 millions). Ce ministère a occulté son projet lorsqu'il avait présenté son SPSI au CIE le 12 décembre 2006. Les Rapporteurs ont eu la confirmation, lors de l'audition le 16 avril dernier de M. Bernard Kouchner, que le ministère étudie le projet de construire un nouveau centre de conférences internationales sous l'esplanade des Invalides. Or l'immeuble de la rue de la Convention dispose déjà d'un centre de conférence « ministériel » et l'on devrait en priorité étudier ses possibilités d'adaptation pour qu'il reçoive les grandes conférences internationales.

Au ministère de la **Culture**, malgré les 70 millions d'euros de travaux effectués dans l'immeuble de la rue des Bons Enfants, ses mauvaises performances immobilières conduisent maintenant à envisager des adaptations pour en densifier l'utilisation. Une localisation dans le Louvre des Antiquaires, qui avait été refusé pour la direction de la Danse (DMDTS), est en passe d'être accepté pour le Louvre, l'un des opérateurs de ce ministère...

La rénovation de l'immeuble Ségur-Fontenoy affecté au ministère de la **Santé** pose le problème du contrôle de la maîtrise d'ouvrage publique. La MEC a effectué une visite le 1<sup>er</sup> avril sur ce site. Le défaut d'une politique d'entretien préventif aboutit maintenant à une opération lourde de rénovation, dont le lancement n'a pas été avalisé au niveau ministériel, qui est étalée sur de nombreuses années et dont le coût global n'a cessé d'augmenter. Le budget global de cette opération de rénovation, qui était initialement fixé à 123 millions d'euros, serait maintenant de 175 millions d'euros. L'audition des ministères sociaux (**Santé et Travail**) a en outre mis en évidence le coût immobilier des restructurations administratives successives.

Le **ministère de l'Écologie (MEEDDAT)** devra réussir le regroupement de ses services centraux. Son projet de construction d'une nouvelle tour du quartier de La Défense, sur un bras délaissé du boulevard circulaire, et pour un coût estimé à environ 700 millions d'euros, devra être minutieusement étudié en le comparant aux autres solutions possibles.

**La stratégie de l'État propriétaire est encore insuffisamment définie :** regroupement, localisation, choix entre propriété et location, gestion des baux privés... Une vision purement budgétaire et comptable a pris le pas sur une véritable gestion patrimoniale des actifs immobiliers de l'État. La succession de décisions ponctuelles fait encore office de stratégie globale. La stratégie passe par la définition de normes cibles en matière de performance immobilière : réduction des coûts et des surfaces, amélioration de la qualité environnementale. Un tableau de bord mesurant les progrès parcourus devra être élaboré.

Des sociétés comme IPD ou Apogée ont défini des méthodologies d'élaboration d'**indicateurs de performance immobilière**. Des valeurs cibles font référence, comme le ratio cible de 12 m<sup>2</sup> SUN par agent. Une harmonisation des définitions est nécessaire, notamment pour le calcul des surfaces (SCHON, SUB, SUN...), car certains ministères s'exonèrent des disciplines communes en inventant des méthodes de calcul (« surface éclairée », « surface de bureau »...). Ces indicateurs devraient figurer dans les projets et rapports annuels de performances des ministères.

L'année 2007 a été celle de la **prise de conscience des enjeux environnementaux de l'immobilier**. Le marché voit arriver les premiers immeubles de bureau à énergie positive et à carbone zéro. L'Etat devra mettre en œuvre les objectifs ambitieux définis dans le « Grenelle de l'environnement », notamment en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La démarche des **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) est en grande partie inachevée**. Les SPSI (2006) n'avaient porté que sur la partie diagnostic en négligeant la partie stratégie. Ils constituaient un point de vue trop ministériel, au détriment

de la vision globale. L'actualisation (2008) des SPSI devra être pilotée par le service France Domaine, en collaboration étroite avec les équipes de la RGPP.

**L'État ne connaît pas sa dépense immobilière.** Or seule la connaissance des coûts permet de définir des objectifs précis de réduction. Le déploiement du progiciel de gestion intégré CHORUS devra inclure les modules additionnels immobiliers permettant une comptabilité analytique.

**Les règles du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* devront évoluer.** Le rapport spécial présenté en octobre 2007 par M. Yves Deniaud avait montré les lacunes de ce compte dans sa forme actuelle, notamment en matière de transparence. La règle de retour sur cessions devra être modifiée pour que l'intégralité de ce qui n'est pas affecté au désendettement soit mutualisée entre les ministères.

**Le régime juridique de l'affectation devra céder la place à de véritables « baux publics ».** La résistance des ministères a fait qu'ils se sont jusqu'ici opposés avec succès à cette abrogation.

**Une politique d'entretien fait toujours défaut** pour les immeubles de l'Etat. L'expérimentation de la mutualisation de l'entretien en région Rhône-Alpes est actuellement au point mort. Les travaux d'entretien devraient être partagés entre le propriétaire et l'occupant selon le principe du code civil : au propriétaire l'entretien lourd et la rénovation, à l'occupant l'entretien courant, l'exploitation et la maintenance.

**Le champ de la politique immobilière de l'État est encore incomplet.** La Cour des comptes avait émis une **réserve sur la valeur du parc immobilier de l'État** en 2006. Cette réserve n'a pas été levée dans la certification des comptes de l'Etat pour 2007 que la Cour des comptes vient d'achever.

**Les opérateurs de l'État échappent en grande partie aux disciplines communes.** La DGCP estime que les établissements publics et autres opérateurs de l'État contrôlent presque autant de biens, appelés « unités opérationnelles » (soit 23 000), que l'État (soit 30 000). Le recensement et l'évaluation des biens occupés par les opérateurs sont donc désormais un chantier prioritaire. Le ministre du Budget a pris l'engagement d'accélérer ces travaux devant la commission des Finances (élargie) du 8 novembre 2007. L'étape suivante consistera à étendre les loyers budgétaires aux opérateurs.

L'immobilier de l'État ne se limite pas aux immeubles de bureau. Le patrimoine immobilier de l'État comporte également des « **biens spécifiques** » tels que les monuments historiques, les musées, le patrimoine culturel, les établissements pénitentiaires, les tribunaux, les locaux industriels, les archives ou les logements de fonction, sans parler des universités ou des hôpitaux.

La **maîtrise d'ouvrage** publique est également un sujet qui n'a pas ou peu été traité jusqu'à présent par les travaux de la MEC ou du CIE. Les Rapporteurs estiment qu'il serait judicieux d'étudier la possibilité de créer une structure chargée de la maîtrise d'ouvrage publique pour l'ensemble du parc immobilier de l'État, qui se substituerait aux nombreuses structures ministérielles existantes.

**LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MEC SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT  
JUN 2008**

**Proposition n° 1 :** *Le Gouvernement doit mener à son terme la réforme de la gestion immobilière de l'État qu'il a initiée à la suite du rapport de la MEC de juillet 2005, faute de quoi elle resterait en grande partie inopérante.*

**Proposition n° 2 :** *La réforme de la gestion immobilière de l'État doit être portée par une volonté politique sans faille au niveau tant du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique que du Premier ministre.*

**Proposition n° 3 :** *Le service France Domaine doit mener à bien la réforme interne lui permettant de remplir le rôle de « bras séculier » de l'État. Son statut doit évoluer pour lui donner une plus grande autonomie et un niveau de rattachement propre à lui assurer une autorité suffisante face aux différents ministères. Il doit renforcer son contrôle sur les multiples structures publiques qui s'occupent d'immobilier de l'État et s'aider d'opérateurs de marché publics et privés dans le montage des opérations immobilières.*

**Proposition n° 4 :** *Le Conseil de l'immobilier de l'État doit poursuivre son rôle d'orientation et de contrôle, notamment en rendant des avis préalables sur les principales opérations immobilières de l'État. Il pourra devenir le « conseil de surveillance » du service France Domaine au statut rénové.*

**Proposition n° 5 :** *Le Gouvernement doit veiller à ce que la nouvelle politique immobilière de l'État, de nature interministérielle mais mise en œuvre par le ministère du Budget, soit appliquée pleinement et sans réticences par l'ensemble des ministères.*

**Proposition n° 6 :** *La stratégie de l'État propriétaire, qui fait toujours défaut, devra être définie par le service France Domaine avec l'appui du Conseil de l'immobilier de l'État et sous l'autorité du ministre du Budget. Définie en vue d'une gestion patrimoniale, et non seulement budgétaire et comptable, cette stratégie devra comporter des principes clairs et précis, notamment pour le choix du lieu d'implantation, l'arbitrage entre propriété domaniale et location, la gestion des baux privés conclus par l'État et la qualité environnementale des immeubles publics.*

**Proposition n° 7 :** *L'actualisation en 2008 des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères devra être effectuée en accord avec les décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et avec le pilotage actif du service France Domaine.*

**Proposition n° 8 :** *La définition de la stratégie immobilière de l'État doit passer par la définition, sous forme d'un tableau de bord, d'indicateurs de performance immobilière mesurés de façon normalisée dans tous les ministères. Des objectifs chiffrés mobilisateurs devront être définis, notamment en matière d'occupation de l'espace, de réduction des coûts et de qualité environnementale. Ces indicateurs devront figurer dans les projets et rapports annuels de performances des ministères.*

**Proposition n° 9 :** *La définition et la mise en place du système d'information financière et comptable de l'État CHORUS, prévue en 2009 et 2010, devront comporter un module de gestion immobilière appelé à remplacer le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et à permettre la tenue d'une véritable comptabilité analytique des dépenses immobilières. C'est une condition nécessaire à la connaissance de la dépense immobilière des ministères.*

**Proposition n° 10 :** *La « règle de retour » aux ministères du produit des cessions, en général fixée à 85 %, devra être supprimée pour permettre une mutualisation totale de ce produit, seule compatible avec l'affirmation d'un État propriétaire unique.*

**Proposition n° 11 :** *La décision plusieurs fois annoncée de l'abrogation du régime juridique de l'affectation des immeubles domaniaux aux ministères doit maintenant être prise sans délai.*

**Proposition n° 12 :** *Une politique d'entretien préventive devra être définie par le service France Domaine, s'agissant des obligations incombant au propriétaire en application des principes établis par le code civil. Elle passe par le diagnostic préalable de tous les immeubles, la programmation pluriannuelle des travaux en tenant compte des priorités et la sécurisation d'un financement à partir des loyers budgétaires. L'expérimentation de la mutualisation de l'entretien en région Rhône-Alpes, qui jusqu'à présent marque le pas, doit être relancée.*

**Proposition n° 13 :** *Le recensement et l'évaluation des immeubles de l'État doivent être affinés pour répondre aux réserves émises par la Cour des comptes dans la certification du bilan patrimonial de l'État pour 2006. Le recensement et l'évaluation des immeubles occupés par les opérateurs de l'État doivent être effectués selon un calendrier réduit de moitié, conformément à la décision prise par le ministre du Budget. À l'issue de ce travail, le mécanisme des loyers budgétaires devra être étendu aux opérateurs de l'État.*

**Proposition n° 14 :** *La nouvelle politique immobilière de l'État doit aller au-delà de la gestion du parc de bureaux et progressivement s'étendre aux biens spécifiques (bâtiments historiques, patrimoine culturel, musées, tribunaux, établissements pénitentiaires, hôpitaux, universités...) et aux fonctions particulières (maîtrise d'ouvrage...).*