



N° 2857

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011**(n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 26

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES  
POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT  
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. Yves DENIAUD

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011</b> .....	10
<b>I.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT</i></b> ..	10
A.– UNE ESTIMATION PLUS RÉALISTE DES PRODUITS DE CESSIONS.....	10
B.– LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DES MINISTÈRES EN 2009 .....	11
C.– UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À COMPLÉTER .....	13
D.– L’ARTICLE 30 : L’ACCROISSEMENT DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT .....	16
<i>a) L’augmentation de la participation au désendettement</i> .....	17
<i>b) La mise en œuvre de deux nouvelles exceptions</i> .....	18
<i>c) La conformité des règles actuelles du CAS à la nouvelle politique immobilière de l’État</i> .....	18
E.– QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L’ÉTAT .....	19
1.– Le parc immobilier de l’État au 31 décembre 2009 .....	19
2.– La mise en place des conventions d’utilisation .....	20
3.– L’extension des loyers budgétaires à l’ensemble des administrations de l’État .....	21
4.– Le déploiement du nouveau système d’information sur l’immobilier de l’État Chorus RE-FX.....	24
<b>II.– LE PROGRAMME <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L’ÉTAT DE LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES</i></b> .....	25
A.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME MONTENT PROGRESSIVEMENT EN PUISSANCE .....	26
B.– LA COMPLEXITÉ DE GESTION DES CRÉDITS PERDURE .....	26
C.– UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À PERFECTIONNER .....	27
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	29
<b>I.– LES OPÉRATEURS DE L’ÉTAT</b> .....	29
A.– LES PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LE RECENSEMENT ET L’ÉVALUATION DU PATRIMOINE DES OPÉRATEURS .....	29
B.– L’ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU MUSÉE DU LOUVRE .....	32
1.– Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du musée du Louvre.....	33
2.– L’immeuble du Louvre des antiquaires.....	35

C.– LA SORBONNE .....	36
1.– Une organisation en « mille-feuilles » héritée de l'histoire .....	36
2.– Les travaux actuels de mise aux normes : une opportunité de rationalisation à saisir .....	38
<b>II.– LA GESTION IMMOBILIÈRE AU NIVEAU TERRITORIAL .....</b>	<b>40</b>
A.– LE PILOTAGE DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT AU NIVEAU DES TERRITOIRES .....	40
B.– LA RÉGION RHÔNE-ALPES .....	40
<b>III.– UN EXEMPLE DE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : ROME .....</b>	<b>45</b>
A.– UN PATRIMOINE IMPORTANT ET EXCEPTIONNEL .....	45
1.– Des lieux prestigieux et emblématiques .....	46
a) <i>Le Palais Farnèse</i> .....	46
b) <i>La villa Bonaparte</i> .....	46
c) <i>La villa Médicis</i> .....	47
d) <i>Le lycée français de Rome</i> .....	47
2.– Des régimes juridiques d'occupation diversifiés .....	47
B.– UN MANQUE DE SUPERVISION QUI NUIT A LA COHÉRENCE GLOBALE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE .....	48
1.– Des compétences techniques avérées .....	48
2.– La dispersion des implantations .....	48
3.– L'occasion manquée de l'immeuble de la place Navone .....	49
<b>IV.– LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES .....</b>	<b>52</b>
A.– LES COÛTEUX ET INADAPTÉS LOCAUX DE LA HALDE .....	52
B.– LES LOCAUX DE L'HADOPI NE RESPECTENT PAS LES NORMES D'ACCESSIBILITÉ .....	54
<b>V.– LE REGROUPEMENT À BALARD DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE .....</b>	<b>55</b>
A.– LE PROJET BALARD .....	56
1.– Le cadre du projet .....	56
2.– Le recours au contrat de partenariat public-privé .....	57
3.– Le projet représente 600 millions d'euros d'investissement et plus de 100 millions d'euros de loyer annuel .....	60
B.– CALENDRIER DE CESSION DES BIENS PARISIENS .....	60
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE N° 2 : DÉFINITION DES DIFFÉRENTES SURFACES NORMALISÉES .....</b>	<b>68</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, 92 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

Le présent rapport spécial (n° 2857, annexe n° 26) porte à la fois sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et sur le programme *Entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Les autres programmes de cette mission sont traités dans les rapports spéciaux de MM. Thierry Carcenac (annexe n° 23), Pierre-Alain Muet (annexe n° 24) et Marc Francina (annexe n° 25).



## SYNTHÈSE

1.– Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* retrace les produits des cessions et les dépenses immobilières ainsi financées.

En 2011 **les cessions** sont prévues à hauteur de **400 millions d'euros** (900 millions d'euros en 2010), qui se répartissent pour **60 millions d'euros** (30 millions d'euros en 2010) vers la contribution **au désendettement** de l'État et pour un montant de **340 millions d'euros en crédits de paiement** (870 millions d'euros en 2010) vers les **dépenses immobilières**.

La prévision de cessions fixée à hauteur de 400 millions d'euros tient compte d'une part de l'évolution du marché immobilier observée depuis le milieu de l'année 2008, mais aussi d'autre part, de l'intention de l'État de ne pas brader ses immeubles au détriment de ses intérêts patrimoniaux. Compte tenu des ventes observées ces dernières années (395 millions d'euros en 2008 et 254 millions d'euros en 2009) cette estimation de 400 millions d'euros apparaît ambitieuse, mais réalisable.

2.– Créé en 2009, le programme *Entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* constitue le début d'une politique d'entretien prise en charge par le service France Domaine. Ses crédits sont prélevés sur les missions et programmes et correspondent à **20 % du montant des loyers budgétaires** qui, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, ont été généralisés à l'ensemble des biens immobiliers domaniaux de bureaux. Ils s'élèveront à **215 millions d'euros** en 2011 (169 millions d'euros en 2009). Le Rapporteur spécial préconise une gestion mutualisée de ces crédits au niveau territorial, sans « fléchage » depuis les administrations centrales.

Le décret n° 2008-1248 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics a supprimé le régime juridique de l'affectation (et de la remise en dotation) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 et prévoit la mise en œuvre des **conventions d'utilisation**. Le nombre total de biens soumis à conventions d'utilisation est évalué à 60 000. À la date du 30 juin 2010, seules 225 sont parvenues à signature, ce qui amène le Rapporteur spécial à s'interroger sur la possibilité d'atteindre l'objectif de 3 000 conventions signées avant la fin de l'année 2010.

3.– Le Rapporteur spécial souhaite rendre compte de plusieurs contrôles effectués auprès d'opérateurs et de services de l'État en France et à l'étranger.

### – Les opérateurs de l'État :

En février 2010, le parc immobilier de 543 opérateurs situés en métropole a été évalué à **32,4 milliards** d'euros auquel peuvent s'ajouter les forêts pour un montant de 9,8 milliards d'euros, soit 42,22 milliards d'euros au total. Environ 26 milliards d'euros de patrimoine correspondent aux biens appartenant à l'État.

Le Rapporteur spécial se félicite des progrès accomplis dans la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'État, qui reste cependant à mener à son terme dans l'optique de la levée de la réserve substantielle posée par la Cour des comptes dans la certification des comptes de l'État en 2009.

**Il souhaite par ailleurs que les opérateurs se voient appliquer les mêmes règles de bonne gestion immobilière que l'État, notamment en ce qui concerne le ratio d'occupation de 12 m<sup>2</sup> par poste.**

La prise à bail de l'immeuble du « Louvre des antiquaires » par l'**Établissement public du musée du Louvre (EPML)** avait suscité, en 2009, les réserves de la MEC consacrée à cet opérateur. Le Rapporteur spécial a souhaité vérifier les conditions d'occupation de cet immeuble et évaluer plus globalement la gestion immobilière mise en œuvre par l'EPML laquelle s'est révélée satisfaisante.

**– Le patrimoine français à l'étranger**

La mission de contrôle effectuée à Rome a permis au Rapporteur spécial de constater combien l'absence de stratégie immobilière globale pouvait être préjudiciable pour les intérêts de l'État. De ce point de vue, la création et la mise en place d'une *Agence de gestion des immeubles publics à l'étranger (AGIME)*, ayant vocation à améliorer et rationaliser la gestion du parc immobilier de l'État à l'étranger, est attendue avec intérêt.

**– Les autorités indépendantes**

Les conditions d'occupation par la **Halde** de l'immeuble, situé rue Saint-Georges dans le IX<sup>e</sup> arrondissement de Paris, ont fait l'objet de nombreux commentaires, qu'il s'agisse des ratios d'occupation ou du coût très élevé des loyers. Cet exemple de gestion immobilière déficiente héritée du passé est en soi une justification à la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière de l'État.

En comparaison, les conditions d'occupation par l'**Hadopi** d'un immeuble situé rue du Texel dans le XIV<sup>e</sup> arrondissement illustrent les progrès accomplis, même s'il est assez incompréhensible que l'État puisse prendre à bail un immeuble ne respectant apparemment pas les normes d'accessibilité qu'il a lui-même fixées.

**– Les services déconcentrés**

Un déplacement en région Rhône-Alpes a permis au Rapporteur spécial de confirmer que la reconnaissance de la fonction d'État propriétaire en région et en département était sur la bonne voie. Il reste évidemment beaucoup à accomplir, notamment pour ce qui concerne l'adéquation nécessaire des SPSI des services déconcentrés avec ceux des opérateurs, ou encore dans la mise en œuvre d'une politique d'entretien mutualisée.

**– Le regroupement des services centraux du ministère de la Défense à Balard**

Le Rapporteur spécial a pu constater, en se rendant sur le site de Balard, la rigueur et le professionnalisme dont fait preuve le ministère de la Défense dans le suivi de ce projet d'envergure entrepris sous la forme d'un contrat de partenariat public privé (PPP). Il convient cependant de s'interroger sur le bilan des coûts et des avantages du recours aux PPP, qui ont notamment pour effet de mettre l'État-propritaire entre parenthèses. En effet, le rôle de France Domaine apparaît réduit à sa portion congrue. Par hypothèse, il ne peut y avoir de loyers budgétaires, et se pose également la question des conventions d'occupation.

## INTRODUCTION

La politique immobilière de l'État fait depuis 2005 l'objet d'une **attention particulière de la part de la commission des Finances**. Ce n'est pas un hasard si, après l'entrée au Gouvernement de notre collègue Georges Tron, le Rapporteur spécial a été désigné comme président du Conseil de l'immobilier de l'État. Le rapport spécial présenté chaque année à l'automne permet d'assurer le suivi du travail effectué dans le cadre de deux Missions d'évaluation et de contrôle (MEC) déjà consacrées à ce sujet <sup>(1)</sup>.

Le présent rapport spécial portera successivement sur :

– le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, créé par la loi de finances pour 2006 ;

– le programme *Entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ;

– les contrôles effectués tout au long de cette année par le Rapporteur spécial.

---

(1) Voir les rapports d'information n° 2457 présenté par M. Georges Tron (juillet 2005), relatif à la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics et n° 923 présenté par MM. Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont (juin 2008) sur les suites données aux préconisations de la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État.

## PREMIÈRE PARTIE :

### LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

#### I.- LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*

En 2011, le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* prévoit **400 millions d'euros de produits de cessions immobilières** (900 millions d'euros en 2010).

Sur ces recettes, **60 millions d'euros** sont affectés au désendettement de l'État (30 millions d'euros en 2010) et **340 millions d'euros** sont à destination des dépenses immobilières (870 millions d'euros en 2010).

#### A.- UNE ESTIMATION PLUS RÉALISTE DES PRODUITS DE CESSIONS

Le montant brut des produits de cessions immobilières prévu pour 2011 dans le projet de loi de finances est fixé à **400 millions d'euros**. Cette prévision tient compte d'une part de l'évolution du marché immobilier observée depuis le milieu de l'année 2008, mais aussi d'autre part, de l'intention de l'État de ne pas brader ses immeubles au détriment de ses intérêts patrimoniaux. Le Rapporteur spécial rappelle que le montant prévu dans le CAS ne constitue **qu'une évaluation et non un objectif**. Le ministère du Budget est légitime à moduler le rythme des cessions en fonction de l'état du marché, avec pour objectif de préserver les intérêts patrimoniaux de l'État.

Compte tenu des ventes observées ces dernières années (395 millions d'euros en 2008 ; 254 millions d'euros en 2009) cette estimation de 400 millions d'euros apparaît ambitieuse, mais atteignable. **Le Rapporteur spécial l'estime plus réaliste que les évaluations optimistes des années précédentes.**

En 2010, l'objectif de cessions immobilières fixé par la loi de finances s'établissait en effet à 900 millions d'euros dont 200 millions d'euros de produits de cession « ordinaires » auxquels s'ajoutaient 700 millions d'euros au titre des biens occupés par le ministère de la Défense, notamment les emprises parisiennes appelées à être cédées dans la perspective du regroupement des services centraux à Balard. Au début de l'année 2010, le Gouvernement a décidé de ne pas réaliser l'opération de cession en bloc à la Caisse des dépôts et à la Sovafim, qui sous-tendait cette prévision, et de procéder à ces cessions selon les procédures classiques, bien par bien, au cours des prochaines années.

Il est évidemment délicat d'établir avec certitude, à la fois le montant des cessions et la capacité de l'État d'en conclure plusieurs avant la fin de l'année. Cependant, sachant qu'à la date du 31 août 2010, les produits de cessions enregistrés sur le compte d'affectation spéciale s'élèvent à un peu plus de 288 millions d'euros, on peut indiquer que les prévisions de la loi de finances pour 2010 seront dépassées. Sur l'ensemble des cessions réalisées depuis le début de l'année 2010, quinze ont dépassé les 2 millions d'euros.

### PRODUIT DES CESSIONS IMMOBILIÈRES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant	90	110	90	107	173	634	798	820	395	254	900	400

Note : exécution jusqu'en 2009, loi de finances initiale pour 2010 et projet de loi de finances pour 2010

Source : projets et rapports annuels de performances.

**Depuis 2007, la politique de rationalisation et de réorganisation mise en œuvre par le ministère du Budget s'est traduite par une réduction des surfaces de bureaux de l'État évaluée à 183 803 m<sup>2</sup>, soit 1,5 % du parc.**

#### B.- LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DES MINISTÈRES EN 2009

Deux circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009, l'une aux ministres, l'autre aux préfets, réorganisent en profondeur la gestion immobilière de l'État. Elles prévoient en particulier **la mise en place de comités de politique immobilière (CPI) pour chacun des ministères**. Il s'agit de répondre à la critique relative à l'absence de programmation immobilière de la part des services de l'État. La mise en place d'un véritable « État propriétaire » suppose en effet que celui-ci soit au fait des choix immobiliers effectués au profit des différentes administrations occupantes du parc de l'État, que ce soit à partir du produit des cessions (CAS), des crédits du programme *Entretien des bâtiments de l'État* ou des programmes du budget général.

Ces comités se sont tenus pendant l'année 2009 au sein de chaque ministère. Ces instances, qui réunissent, outre les représentants du ministère concerné, le contrôleur financier, le secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État et France Domaine, sont le lieu d'examen de la programmation immobilière des ministères sur tous les supports budgétaires dont ils disposent en cohérence avec les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale.

En 2009, 27 CPI se sont tenus, au cours desquels ont été évoqués près de 1 600 projets pour une dépense immobilière globale de 5,68 milliards d'euros environ.

Le suivi des crédits de paiements associé à la consommation des autorisations d'engagement présenté en page 42 du projet annuel de performances montre que **le CAS dispose de 1,51 milliard d'euros de crédits de paiement en 2010**, y compris ceux ayant fait l'objet de reports de 2009 vers 2010. À ce montant devraient s'ajouter les 340 millions d'euros de crédits de paiement qui seront ouverts en 2011 au fur et à mesure de la réalisation des cessions prévues.

**Le Rapporteur spécial regrette que les dépenses supportées par le CAS ne fassent pas l'objet d'un retraitement en comptabilité d'analyse des coûts (CAC).** Seul un tel retraitement aurait permis *in fine* de rattacher les dépenses immobilières aux ministères concernées, afin de parfaire les restitutions permettant une évaluation des politiques publiques à coût complet, en application de la LOLF.

Le tableau ci-dessous retrace, par ministère, les recettes (y compris celles relevant de droits immobiliers) encaissées en 2009 et les dépenses pendant l'année 2009 sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

**RECETTES DE CESSIONS ET DES DÉPENSES PAR MINISTÈRE EN 2009**

(en millions d'euros)

Ministères	produits de cessions	%	Dépenses	
			Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Affaires étrangères et européennes	23,26	4,9	92,09	99,62
Agriculture	5,96	1,25	5,58	5,11
Budget	16,39	3,45	60,19	64,36
Culture	1,87	0,39	25,87	22,36
Défense	291,96	61,52	76,33	557,08
MEIE	5,25	1,11	0,96	0,47
Éducation nationale	6,01	1,27	2,89	4,22
Enseignement supérieur et recherche	14,92	3,14	8,06	2,88
MEEDDM	58,85	12,40	76,87	39,52
Immigration				
Intérieur	6,72	1,42	11,2	9,68
Jeunesse et sports	2,03	0,43		
Justice	13,02	2,74	1,53	2,18
Logement et Ville				
Santé	1,40	0,30	42,18	29,78
SPM	3,4	0,72	3,99	3,98
Travail				
PIL	20	4,21	5,51	1,23
<b>Total</b>	<b>471,05</b>	<b>99,26</b>	<b>413,26</b>	<b>842,45</b>

(hors recettes du BOP *Biens non affectés* de 3,53 millions d'euros).

Source : ministère du Budget.

## C.– UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À COMPLÉTER

Le projet annuel de performances publie l'**évolution des surfaces de bureaux occupées par l'État** entre 2007 et 2009. Depuis 2007, la politique de rationalisation et de réorganisation mise en œuvre par le ministère du Budget s'est traduite par une réduction des surfaces de bureaux de l'État de 183 803 m<sup>2</sup>, soit 1,5 % du parc, comme le montre le tableau suivant.

### ÉVOLUTION DES SURFACES DE BUREAUX

(en m<sup>2</sup>)

Ministère	Année	Accroissement des surfaces	Diminution des surfaces	Différence	Évolution 2007-2009
Affaires étrangères et européennes	2007	29 409	15 653	+ 13 756	- 19 976
	2008	0	0	0	
	2009	368	34 100	- 33 732	
Agriculture et pêche	2007	5 446	14 559	- 9 113	- 13 011
	2008	1 156	2 721	- 1 565	
	2009	2 228	4 561	- 2 333	
Ministères financiers	2007	73 108	95 014	- 21 906	- 110 388
	2008	40 785	99 434	- 58 649	
	2009	21 571	51 404	- 29 833	
Culture et communication	2007	1 280	2 338	- 1 058	- 8 631
	2008	3 412	9 909	- 6 497	
	2009	4 627	5 703	- 1 076	
Défense	2007	16 001	12 651	+ 3 350	+ 749
	2008	19 251	17 704	+ 1 547	
	2009	1 428	5 576	- 4 148	
Écologie ; Équipement	2007	22 124	72 180	- 50 056	- 38 663
	2008	34 904	34 283	+ 621	
	2009	31 141	20 369	+ 10 772	
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	2007	15 057	17 476	- 2 419	- 19 419
	2008	12 927	28 754	- 15 827	
	2009	6 626	7 799	- 1 173	
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	2007	20 484	24 776	- 4 292	+ 3 979
	2008	17 138	17 415	- 277	
	2009	27 398	18 850	+ 8 548	
Justice	2007	15 470	6 577	+ 8 893	+ 14 467
	2008	14 848	10 338	+ 4 510	
	2009	33 817	32 753	+ 1 064	
Santé, jeunesse et sports	2007	13 031	5 990	+ 7 041	+ 4 263
	2008	8 924	11 346	- 2 422	
	2009	3 509	3 865	- 356	
Services du Premier ministre	2007	0	852	- 852	- 943
	2008	169	731	- 562	
	2009	5 198	4 727	+ 471	
Travail, relations sociales et solidarité	2007	1 668	6 939	- 5 271	- 6 944
	2008	2 292	2 390	- 98	
	2009	1 988	3 563	- 1 575	
Organismes administratifs indépendants	2007	2 047	0	+ 2 047	+ 10 714
	2008	1 799	110	+ 1 689	
	2009	6 978	0	+ 6 978	
<b>Totaux</b>	<b>2007</b>	<b>215 125</b>	<b>275 005</b>	<b>- 59 880</b>	<b>- 183 803</b>
	<b>2008</b>	<b>157 605</b>	<b>235 135</b>	<b>- 77 530</b>	
	<b>2009</b>	<b>146 877</b>	<b>139 270</b>	<b>- 46 393</b>	

Source : projet annuel de performances.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette initiative du ministère du Budget, et constate que le tableau a été enrichi cette année des informations concernant l'accroissement et la diminution des surfaces de chaque ministère. **Le projet annuel de performances pourrait utilement tirer de ce tableau un indicateur LOLF.**

Le Rapporteur spécial continue cependant de s'interroger **sur la notion de « surface de bureau »** utilisée dans ce tableau ; en effet les surfaces normalisées sont la **surface utile nette (SUN)** et la surface hors œuvre nette (SHON). **Il aurait été plus significatif d'établir le tableau sur la base de la SUN, sur laquelle repose le calcul du ratio de 12 m<sup>2</sup> par poste de travail.**

La référence à une « surface de bureau » permet aux ministères de soustraire une part importante des surfaces utilisées (salles de réunion notamment). En outre le suivi des SHON permettrait de juger de la performance immobilière des immeubles ; le ratio SUN/SHON traduit en effet la part de chaque immeuble réellement utile par rapport à la surface totale (y compris circulations, hall d'entrée, locaux d'archives et techniques...).

Les objectifs actuels de la mission visent à rendre compte de la performance de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Ils sont centrés sur l'optimisation du parc immobilier, notamment la rapidité des procédures de cession, ainsi que sur la qualité des évaluations domaniales.

Le tableau suivant fait apparaître les instruments de mesure de la performance utilisés depuis 2006.

**INDICATEURS DE PERFORMANCES DU PROGRAMME  
CONTRIBUTION AUX DÉPENSES IMMOBILIÈRES**

Indicateurs de performance	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indicateur 1.1 : Pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente.	50	44	30	37	42	50	52
Indicateur 2.1 : Écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros.	1,14	1,216	1,045	1,08	1,1	1,1	1,1

Note : réalisation jusqu'en 2006, prévision à partir de 2010.

Source : ministère du Budget et projet annuel de performances.

France Domaine a procédé en 2009 et 2010 à l'identification de nouveaux immeubles inadaptés aux besoins du service public ou mal utilisés, prenant l'initiative de proposer au ministre chargé du Domaine, et localement aux préfets, la cession ou le changement d'occupation de ces biens, puis leur mise en œuvre. Ces travaux s'articulent avec les schémas pluriannuels de stratégie immobilière départementaux, déployés sur tout le territoire et qui traduisent notamment la réorganisation de l'administration territoriale de l'État.

L'objectif *Optimiser le parc immobilier de l'État* est mesuré par l'indicateur *Pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente sur le programme national des cessions de l'année*. L'indicateur permet d'évaluer la rapidité des services dans l'exécution des procédures de cessions.

L'indicateur *Écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros* de l'objectif *Améliorer la qualité des évaluations domaniales* mesure l'amélioration de la qualité des évaluations domaniales, à travers l'écart entre la valeur vénale et le prix de vente, au titre des cessions de plus de 2 millions d'euros. L'écart de 1,08 en 2009, devrait être stabilisé à 1,1 pour les années 2010 et 2011, étant précisé pour 2010 que les prévisions portent sur un nombre réduit d'actes, correspondant le plus souvent à des ventes à des collectivités territoriales réalisées au prix des évaluations domaniales.

**Le Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de guider l'action publique à l'aide d'objectifs et d'indicateurs si dépendants de la conjoncture immobilière.**

Par ailleurs le Rapporteur spécial regrette qu'aucune explication ne soit donnée à la disparition de l'indicateur sur le *Rendement moyen d'occupation des locaux sur les opérations ayant fait l'objet d'une demande de emploi* mesuré par le ratio de surface SUN occupée par agent.

Le Rapporteur spécial avait souhaité dans ses rapports précédents la **présentation dans le projet annuel de performances du CAS d'un véritable tableau de bord de la performance immobilière des ministères**. La réponse au questionnaire budgétaire indique qu'« *en ce qui concerne l'établissement d'un « tableau de bord » de la performance immobilière des ministères, ces derniers ont été invités par la direction du budget lors de la préparation du volet performance des projets annuels de performances 2011, à présenter un indicateur d'efficacité de la gestion immobilière (ratios, Sub/Shon, effectifs ETPT, ratios Sun/poste de travail, etc.) dans leurs programmes support, en distinguant la centrale et le déconcentré. L'exercice a été limité, au moins pour le projet annuel de performances 2011, aux immeubles de bureaux ou majoritairement occupés à usage de bureaux.* » **Le Rapporteur spécial estime que le projet annuel de performances du CAS pourrait utilement rassembler l'ensemble des indicateurs relatifs à la gestion immobilière des ministères, afin d'avoir une vision globale de leur performance en ce domaine.**

## D.– L'ARTICLE 30 : L'ACCROISSEMENT DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT

L'article 30 du présent projet de loi de finances propose plusieurs modifications techniques aux règles régissant le fonctionnement du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.<sup>(1)</sup>

La création du CAS a permis d'instaurer un mécanisme budgétaire qui, **en règle générale**, affecte 15 % du produit des cessions au désendettement, assurant aux ministères le « retour » de 85 % du produit des cessions.

Depuis la loi de finances initiale pour 2009, ce « retour » de 85 % est scindé en 65 % pour le ministère cessionnaire et 20 % mutualisés entre tous les ministères, sauf pour les projets d'initiative locale (PIL) institués dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'État (RéATE), où le taux de retour local est de 85 %.

En ce qui concerne la part affectée au désendettement, certains ministères bénéficient d'un régime dérogatoire assurant un « retour » de 100 % du produit des cessions. Il s'agit du ministère des Affaires étrangères et européennes et de la Direction générale du trésor et de la politique économique dépendant du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi pour les cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger, et jusqu'au 31 décembre 2014 du ministère de la Défense. Le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer bénéficiait également d'une dérogation analogue jusqu'au 31 décembre 2009.

Ces dérogations, associées à la diminution du volume des cessions constatée ces dernières années, ont porté la contribution du CAS au désendettement de l'État à 32,2 millions d'euros en 2009, confirmant la tendance baissière observée depuis 2007, où la part affectée au désendettement était alors de 175 millions d'euros. Elle était encore de 51,2 millions d'euros en 2008. Le cumul des crédits du CAS affectés au désendettement est estimé à près de 427 millions d'euros selon la note d'exécution budgétaire de l'exercice 2009 de la Cour des comptes de mai 2010.

Les modifications proposées par l'article 30 du présent projet de loi de finances ont pour premier objectif d'accroître la contribution du CAS au désendettement de l'État en affectant 100 % du montant des cessions des immeubles de l'État occupés par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) au désendettement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

---

(1) Voir le commentaire de cet article par M. Gilles Carrez, Rapporteur général, en page 446 du Tome II du rapport général n° 2857.

Cet article introduit également deux nouvelles exceptions à la contribution au désendettement qui concernent les cessions immobilières des établissements publics d'enseignement supérieur ayant choisi la dévolution de leur patrimoine et la part des produits de cessions contribuant au financement de l'opération Campus sur le plateau de Saclay.

*a) L'augmentation de la participation au désendettement*

Le présent article complète la nomenclature des dépenses retracées par le CAS en l'autorisant à effectuer des versements au profit du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. Cette disposition est conforme à l'article 21 de la LOLF qui dispose que « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale* ».

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, M. Charles de Courson, Rapporteur spécial des crédits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, évaluait l'encours de la dette du budget annexe à 1 116,8 millions d'euros en 2010 et ne pouvait que regretter le recours accru à l'emprunt, comme variable d'équilibrage. Il convient de rappeler que cette dette est partie intégrante de la dette globale de l'État.

De ce point de vue, la proposition du présent article de consacrer 100 % du produit des cessions des immeubles de l'État affectés à la DGAC au désendettement du budget annexe va dans le bon sens. Elle permet d'une part, d'accroître indirectement la contribution du CAS au désendettement global, et participe d'autre part, à la mise en œuvre d'une politique immobilière plus performante par la DGAC, qui possède de réelles marges de progression en ce domaine.

Selon les estimations disponibles, 7 millions d'euros par an sur la période 2011-2013 seront ainsi affectés au désendettement du budget annexe.

Il convient par ailleurs de signaler que lors de l'examen en séance à l'Assemblée nationale de la première partie du présent projet de loi de finances, a été adopté **un amendement gouvernemental ayant pour objet d'accroître le taux de contribution des cessions immobilières au désendettement.**

Le dispositif adopté prévoit une augmentation progressive du taux plancher, actuellement fixée à 15 % pour atteindre 20 % en 2012 et 25 % en 2013. La montée en charge progressive du dispositif ne remet pas en cause fondamentalement les opérations déjà programmées et devrait davantage inciter à la recherche de solutions performantes pour la gestion de l'immobilier de l'État. Cette augmentation peut également avoir pour effet d'accélérer le rythme des cessions, dans l'optique d'un taux de retour optimal vers les ministères.

L'objectif majeur de réduction des déficits publics auquel contribue le compte d'affectation spéciale se trouve mécaniquement renforcé par l'augmentation du taux plancher de la part des produits de cessions immobilières qui y est consacrée.

*b) La mise en œuvre de deux nouvelles exceptions*

Le présent article prévoit en effet de ne pas appliquer la contribution au désendettement aux produits de cessions des biens mis à dispositions des établissements publics d'enseignement supérieur ayant opté définitivement pour la dévolution de leur patrimoine, ainsi qu'à la part des produits de cessions des biens mis à disposition des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche qui contribue au financement de l'opération Campus sur le plateau de Saclay.

Comme l'ont montré les derniers travaux de la mission d'information relative à mise en œuvre de la LOLF <sup>(1)</sup>, les incertitudes persistantes sur les conditions juridiques et financières du transfert du parc immobilier de l'État vers les universités sont un frein puissant à la mise en œuvre effective de leur autonomie.

L'objectif de ces deux nouvelles exceptions, en garantissant un « retour » maximal vers les cessionnaires, est de faciliter le passage à l'autonomie des universités prévue par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007 et de soutenir et d'encourager l'opération Campus qui vise à rénover le patrimoine immobilier universitaire en ce qui concerne le plateau de Saclay.

En l'absence d'estimation fiable des cessions envisagées, l'impact de ces exonérations est difficile à chiffrer. En tout état de cause, le Gouvernement estime que l'augmentation prévisible du volume global des cessions, tel qu'il découle de la liste de 1 700 biens immobiliers de l'État à vendre, présentée par le ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État le 9 juin 2010, devrait compenser cette moindre participation au désendettement.

*c) La conformité des règles actuelles du CAS à la nouvelle politique immobilière de l'État*

Les règles de fonctionnement du CAS ont déjà été modifiées trois fois depuis sa création. Si les modifications proposées par le présent article vont dans le bon sens en ce qui concerne la réduction des déficits publics, il convient encore cette année de réfléchir à une modification plus profonde de ces règles, permettant que soit réellement remplie la fonction d'État propriétaire.

---

(1) *Rapport d'information n° 2706 « LOLF et réformes de l'État : complémentarité ou contradiction ? » présenté en juillet 2010 par MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson.*

Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a plaidé à plusieurs reprises pour la disparition du mécanisme de « retour » aux ministères, afin de mutualiser l'ensemble des recettes des cessions <sup>(1)</sup>. Le service France Domaine, incarnation de l'État propriétaire, pourrait ainsi jouer son rôle et piloter les opérations immobilières des ministères. **Le maintien de la règle de « retour » aux ministères, même réduite à 65 %, renforce en effet ces derniers dans une attitude de quasi-proprétaire en les laissant maîtres de leurs budgets d'investissement.** Certes le service France Domaine examine la conformité des opérations projetées par les ministères aux orientations de la nouvelle politique immobilière de l'État, en regardant notamment la performance immobilière de ces opérations. Mais de fait ce contrôle est en grande partie virtuel, quand ce sont les ministères qui effectuent directement l'étude de projet et quand ils disposent du financement sur l'un des seize budgets opérationnels de programme (BOP) ministériels du CAS.

## E.— QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

### 1.— Le parc immobilier de l'État au 31 décembre 2009

Selon les informations fournies par le ministère du Budget, en 2009, le montant total du parc immobilier inscrit au compte général de l'État est d'environ 60 milliards d'euros. Parmi ces 60 milliards d'euros, la valeur du parc immobilier valorisée par France Domaine (hors biens spécifiques, routes et prisons notamment) s'élève à 48,760 milliards d'euros en 2009, contre 53,920 milliards d'euros fin 2008 et 48,782 milliards d'euros fin 2007.

L'année 2009 a été caractérisée par une baisse du marché immobilier. Cette baisse a été répercutée sur la valeur du parc immobilier inscrit au bilan de l'État, soit lors des évaluations réalisées par les services locaux du Domaine soit lors de leur actualisation.

Le tableau ci-après fournit une évaluation du parc immobilier par ministère à la date du 31 décembre 2009.

---

(1) *Rapport spécial (n° 1967 annexe 26) sur le projet de loi de finances pour 2010 présenté en novembre 2009 par M. Yves Deniaud.*

**PARC IMMOBILIER PAR « MINISTÈRE »**

(en millions d'euros)

Affaires Étrangères	5 262,18
Culture	1 741,72
Agriculture	529,04
Éducation/Enseignement supérieur	1 579,36
Économie/Budget	5 501,28
Intérieur/Immigration (dont Gendarmerie)	10 384,66
Justice	11 956,96
Service du Premier ministre	927,54
Équipement/Écologie	3 516,88
Logement	2,51
Sport/Santé	62,15
Travail	873,96
Défense	16 580,24
Assemblée nationale	560,85
Sénat	207,58
Autres	723,82
<b>Total</b>	<b>60 410,76</b>

Source : *Compte général de l'État.*

**2.– La mise en place des conventions d'utilisation**

Le décret n° 2008-1248 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics a supprimé le régime juridique de l'affectation (et de la remise en dotation) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour le remplacer par celui des conventions d'utilisation. Il s'agit d'une étape essentielle à la mise en place d'une relation conventionnelle entre le propriétaire et l'utilisateur. **Elle confirme clairement le service France Domaine dans sa fonction de représentant de l'État-propriétaire et va lui permettre d'améliorer sa connaissance du parc, d'en rationaliser la composition et l'utilisation.**

L'arrêté d'application du décret, qui précise notamment le contenu de la convention d'utilisation, a été signé le 21 avril 2009 et publié le 12 mai 2009 au Journal officiel. La convention-type a fait l'objet d'une présentation et d'un débat avec les ministères au sein du comité d'orientation de la politique immobilière (COMO) au début de l'année. Ces échanges ont permis de mettre en place un dispositif prenant en compte l'extrême étendue des situations et des biens immobiliers concernés.

Compte tenu du délai de mise en route dans l'instruction des dossiers de conventions d'utilisation, une note à l'attention des préfets et des services locaux du domaine rappelant la nécessité de démarrer au plus vite le chantier des conventions d'utilisation a été adressée le 4 février 2010 par le directeur général des Finances publiques.

Le service France Domaine a étudié en lien avec les ministères concernés les spécificités s'appliquant à certains biens immobiliers, en rédigeant le cas échéant des conventions type. Ainsi, le 12 février 2010 ont été mises en place trois conventions types relatives aux locaux judiciaires. Par ailleurs, une convention type a été conjointement établie entre le conservatoire du littoral, le ministère de l'Écologie et France Domaine le 24 février 2010, dans le cadre de l'article 5 du décret du 1<sup>er</sup> décembre 2008.

En outre, de nombreux travaux sont actuellement en cours pour prendre en compte les spécificités de certaines occupations : biens mis à disposition par les collectivités territoriales, biens situés à l'étranger, monuments historiques, etc.

Le nombre total de biens soumis à conventions d'utilisation est évalué à 60 000. Pour atteindre cet objectif d'ici 2013, le nombre de conventions d'utilisation proposées au service utilisateur en vue de la signature devrait être de 3 000 à la fin de l'année 2010, 15 000 à la fin de l'année 2011, 40 000 à la fin de l'année 2012 avant d'atteindre 60 000 en 2013.

À la date du 30 juin 2010, sur la base des informations contenues dans les tableaux de suivi remontés par les départements, 1 201 conventions ont été envoyées aux services occupants. Parmi celles-ci, seules 225 sont parvenues à signature. Compte tenu de ce résultat, **le Rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité d'atteindre l'objectif de 3 000 conventions signées avant la fin de l'année.**

### 3.- L'extension des loyers budgétaires à l'ensemble des administrations de l'État

Le Premier ministre a souhaité que l'ensemble des immeubles composés majoritairement de bureaux soient soumis à un loyer budgétaire et a annoncé que ceux-ci seraient indexés. Cette indexation sera d'ailleurs consignée dans les conventions d'utilisation.

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le dispositif des loyers budgétaires, expérimenté au cours des années 2006 à 2009, a été généralisé à l'ensemble des biens immobiliers domaniaux de bureaux** (France métropolitaine, départements d'outre-mer, collectivités d'outre-mer, étranger).

Cette généralisation a notamment pour objectif d'introduire un raisonnement économique amenant les occupants d'immeubles domaniaux à prendre en compte le coût économique de l'occupation des locaux domaniaux.

Elle favorise l'équivalence de traitement entre les immeubles privés pris à bail et les immeubles domaniaux ; elle contribue à l'amélioration de la performance immobilière.

Les travaux conduits au cours du premier trimestre 2009 par les services du domaine sur la base des préconisations contenues dans le guide méthodologique diffusé au réseau de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et aux ministères, ont permis à ceux-ci en liaison avec les gestionnaires immobiliers des services occupants de déterminer des montants de loyers budgétaires calculés au prix du marché. Après une phase d'échanges avec les ministères, le service France Domaine a transmis à la direction du Budget les données financières dans le cadre des travaux préparatoires du projet de loi de finances 2010.

En 2011, le périmètre des loyers budgétaires n'est pas amené à évoluer. Seules les modifications dues à des erreurs dans le calcul du loyer, à des arrivées ou des sorties d'immeubles du périmètre ou à des évolutions de surfaces sont prises en compte. Des travaux sont actuellement en cours et devraient faire l'objet d'une circulaire du ministre du budget pour permettre aux occupants de diminuer leur loyer en cas de libération partielle de surface, en vue de les inciter à optimiser leur occupation. À l'inverse, le dispositif de sanction est précisé dans le cas du non respect du ratio fixé par France Domaine.

Le tableau ci-après retrace, par ministère occupant, les dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2009 et 2010 au titre des loyers budgétaires 2009 et 2010. Le périmètre des loyers budgétaires 2011 est identique à celui défini en 2010 et concerne les immeubles propriété de l'État constitués majoritairement de bureaux situés en France métropolitaine, dans les départements et collectivités d'outre-mer et à l'étranger.

LOYERS BUDGÉTAIRES EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

Ministères	loi de finances initiale pour 2009	loi de finances initiale pour 2010 (hors indexation)
Alimentation, Agriculture et Pêche	16,78	29,99
Affaires étrangères et européennes	26,01	89,85
Budget, Comptes publics et Réforme de l'État	215,92	372,05
Culture et Communication	20,97	27,88
Défense	146,16	187,35
Écologie, Énergie, Développement Durable et Mer	57,72	108,11
Économie, Industrie et Emploi	7,16	17,52
Éducation nationale	40,53	69,52
Enseignement supérieur et Recherche	0	0
Espace Rural et Aménagement du territoire	0	0
Immigration, Intégration, Identité nationale et Développement Solidaire	3,42	4,97
Intérieur, Outre-mer et Collectivités territoriales	81,35	127,29
Jeunesse et solidarités Actives	0	0
Justice et libertés	9	13,2
Santé et Sports	2,08	5,72
Service du Premier ministre	18,38	24,12
Travail, Solidarité et Fonction publique	29,62	49,69
<b>Total</b>	<b>675,11</b>	<b>1 127,26</b>

Source : ministère du Budget.

L'évolution du volume des dotations entre 2009 et 2010 résulte de la généralisation du dispositif des loyers budgétaires. Dans le cadre de cette généralisation, le service France Domaine a conduit au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2009 des travaux de recensement des biens immobiliers concernés permettant ainsi de déterminer le montant des loyers budgétaires 2010 correspondants.

**Le Rapporteur spécial se félicite que son appel à une généralisation rapide des loyers budgétaires pour les opérateurs de l'État ait été entendu.**

En effet, le ministre du Budget a annoncé, le 3 décembre 2009, la mise en place de loyers budgétaires pour les immeubles domaniaux occupés par les opérateurs de l'État, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cette action vise à responsabiliser les occupants à l'instar de ce qui a été mis en place pour les immeubles de bureaux des administrations. En effet, l'occupation payante des immeubles domaniaux de l'État, à des conditions de prix du marché doit permettre aux opérateurs d'arbitrer entre les choix de localisations possibles. Cela devrait également les inciter à une utilisation économe des bâtiments publics, en conformité avec l'objectif d'une occupation de 12 m<sup>2</sup> utile nette par agent.

#### 4.– Le déploiement du nouveau système d'information sur l'immobilier de l'État Chorus RE-FX

Dans le cadre des travaux sur le système d'information Chorus, le comité d'orientation stratégique (COS) du projet a retenu, en juin 2007, l'utilisation de modules du progiciel de gestion intégré de SAP pour permettre le remplacement du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et la mise en place progressive de fonctionnalités avancées de gestion de l'immobilier de l'État.

Dans l'application Chorus, le suivi du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs s'appuie sur deux modules distincts :

– le module RE-FX, qui contient l'ensemble des biens immobiliers, quel que soit l'occupant (service de l'État ou opérateur) et le statut juridique (y compris les biens propres des opérateurs) ;

– le module FI-AA, qui ne couvre que les seuls biens contrôlés par l'État et inscrits à son bilan.

Le basculement des outils de suivi du parc immobilier de l'État dans le système d'information financière Chorus a été effectué en 2009. Cet outil informatique aurait dû permettre une meilleure gestion et faciliter le contrôle des instruments d'évaluation du patrimoine immobilier de l'État.

**Or, la Cour des comptes a maintenu dans sa certification des comptes de l'État pour l'exercice 2009 la réserve substantielle sur le patrimoine immobilier de l'État, compte tenu notamment de l'incertitude pesant sur sa valorisation dans Chorus.**

Le ministère du Budget indique qu'il a été tenu compte des difficultés d'appropriation de l'application. Ainsi une note a été diffusée le 9 juillet 2010 pour préciser les modalités d'organisation dans Chorus. Elle insiste tout particulièrement sur l'importance des échanges entre les différents acteurs intervenant dans le processus de valorisation du parc immobilier et renforce les synergies.

Le dispositif d'accompagnement a également été renforcé pour permettre à tous les acteurs de progresser dans leur appropriation de l'outil et pour assurer la mise en œuvre des nouvelles procédures.

Par ailleurs, le plan de contrôle mis en place par le service France Domaine dès le mois de juillet 2009 a été revu et amendé à l'issue des travaux de fin de gestion sur l'exercice 2009.

Ce plan a été complété en début d'année par la création d'une cellule de contrôle au sein du service France Domaine. Elle est chargée de réaliser directement un certain nombre de contrôles couvrant à la fois le champ de la politique immobilière et celui de la valorisation du parc immobilier contrôlé par l'État. Les résultats de ces contrôles seront transmis aux services locaux du Domaine qui seront chargés, après vérification, de procéder aux éventuelles corrections.

Parallèlement, le service France Domaine contribue à la sécurisation des travaux de fin de gestion dans Chorus. Un retour d'expérience a ainsi été réalisé par la DGFIP sur l'ensemble des travaux de fin de gestion 2009, incluant les traitements automatiques sur le parc immobilier, afin d'identifier les difficultés et les anomalies à corriger.

Enfin, dans le cadre de la fiabilisation des données, le service France Domaine va lancer un marché d'assistance pour analyser la situation, identifier les anomalies et les actions à mener par chaque acteur, déterminer une stratégie en fonction des priorités qui seront définies, et suivre les corrections qui s'étaleront nécessairement sur plusieurs années.

**Le Rapporteur spécial se félicite évidemment de ces mesures de fiabilisation des données dont il espère voir les effets positifs lors de la prochaine loi de règlement pour 2010.**

Par ailleurs, **le Rapporteur spécial s'interroge sur la date à laquelle seront mises à disposition des gestionnaires les fonctionnalités offertes par Chorus en termes de système de gestion immobilière.** L'enjeu est la connaissance du coût immobilier des ministères, avec la possibilité de construire sans ressaisie de données des indicateurs de performance.

## **II.- LE PROGRAMME ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT DE LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES**

Créé par la loi de finances pour 2009, le programme *Entretien des bâtiments de l'État* a pour finalité de regrouper sur un programme unique les crédits d'entretien relevant du propriétaire, auparavant dispersés sur les budgets des administrations occupantes. Jusqu'en 2008, les administrations occupantes ont assuré l'entretien et les travaux immobiliers, y compris ceux relevant du propriétaire, à partir de leurs programmes du budget général et du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Le ministère du Budget a souhaité opérer un regroupement progressif de ces crédits, pour en améliorer la programmation et en rationaliser le contenu.

En 2010, les crédits d'entretien du propriétaire de certains services déconcentrés ont été gérés par les préfets de région, représentants locaux de l'État propriétaire, afin d'obtenir une meilleure mutualisation des crédits, une professionnalisation des équipes locales et un recours accru aux marchés interministériels. Cette régionalisation a vocation à s'étendre au périmètre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) en 2012.

Afin de disposer, en exécution, d'une décomposition plus fine des opérations, cinq sous-actions ont été créées pour identifier les composantes élémentaires en matière d'entretien : contrôles réglementaires ; audits, expertises et diagnostics ; maintenance préventive ; maintenance corrective ; travaux lourds et de mise en conformité et remise en état.

Par ailleurs ce programme vise à contribuer au respect des objectifs du Grenelle de l'environnement, pour son volet « État exemplaire », avec la réduction, à horizon de huit ans, de la consommation d'énergie des bâtiments de l'État de 40 % et des émissions de gaz à effet de serre de 50 %.

#### A.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME MONTENT PROGRESSIVEMENT EN PUISSANCE

Le programme était doté de 169 millions d'euros en 2010 et sera doté de plus de **215 millions d'euros en 2011** en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Pour les années 2009 à 2011, le programme a été alimenté par les contributions des administrations concernées proportionnellement au montant des loyers budgétaires dont elles sont redevables. L'évolution des crédits alloués au programme reste conforme à celle prévue lors de sa création et à celle présentée en lois de finances initiales. Le taux a progressé de 12 % des loyers budgétaires à 16 % en 2010 et est porté à 20 % à partir de 2011. En 2010, l'assiette des loyers budgétaires est passée à l'ensemble des immeubles majoritairement de bureaux et ne devrait pas connaître d'autre évolution à court terme.

Les crédits inscrits sur ce programme sont déduits des dotations correspondantes des missions et programmes des différents ministères.

#### B.- LA COMPLEXITÉ DE GESTION DES CRÉDITS PERDURE

Le projet annuel de performances indique que « **le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer pilotent la programmation et la conduite globales des opérations d'entretien au sein d'une cellule de suivi commune, en liaison avec les ministères occupants. Les représentants locaux de ces ministères mettent en oeuvre cette politique localement, pour tous les bâtiments de l'État sous l'autorité du préfet de région. Ils sont également responsables de la conduite opérationnelle des travaux financés par le BOP Administration territoriale sous l'autorité du préfet de région. Le ministère de l'intérieur participe à cette cellule au titre de sa responsabilité dans l'administration territoriale de l'État.** »

Les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 ont en effet confié aux préfets de région la responsabilité du pilotage local de la politique immobilière, incluant l'entretien du patrimoine immobilier de l'État.

Les crédits du programme sont notamment mis à disposition de quatorze budgets opérationnels de programme (BOP) ministériels ainsi que sur un BOP régional, en application d'une convention de délégation de gestion signée entre le responsable du programme et les responsables de BOP. Au-delà de la complexité opérationnelle engendrée par ce dispositif, **le Rapporteur spécial déplore ce mode opératoire. Les ministères continuent en effet à se considérer**

**comme destinataires des crédits inscrits sur leur BOP, ce qui aboutit à un « fléchage » des crédits depuis les administrations centrales**, faute d'un pilotage suffisamment fort par le service France Domaine.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial relève avec intérêt **la création, dans le présent projet de loi de finances, du programme n° 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées de la mission Direction de l'action du Gouvernement** dont l'un des objectifs est d'améliorer l'efficacité de la gestion immobilière des services déconcentrés de l'État <sup>(1)</sup>. Ce programme devrait permettre de mutualiser les dépenses consacrées aux charges immobilières de l'occupant (hors outre-mer), comprenant principalement les loyers et les charges connexes. Le périmètre de ces crédits immobiliers à la charge de l'occupant englobe une grande partie des services déconcentrés de l'État (directions régionales, à l'exception de la direction régionale des finances publiques, préfetures et sous-préfetures, directions départementales interministérielles, services des rectorats implantés au sein des cités administratives). Le projet annuel de performances de ce programme indique que *« pour le projet de loi de finances 2011, il n'a pas été possible de définir la méthodologie de déversement. Aussi à titre conservatoire sont déversés les crédits vers les programmes des ministères contributeurs à la création du programme. »* Le Rapporteur spécial redoute que la complexité de la gestion des crédits relatifs à l'immobilier ne perdure encore quelques années.

### C.– UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À PERFECTIONNER

Le programme est assorti des trois objectifs.

Le premier objectif mesure le *Pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives*. Le projet annuel de performances indique que *le niveau optimum de cet indicateur, pour un parc géré et optimisé de longue date, se situe entre 50 % et 75 % suivant la typologie des sites et des équipements*. La prévision actualisée pour 2010 le fixe à 25 %, alors que la prévision 2011 est de 30 % et la cible pour 2013 de 40 %. Le Rapporteur spécial constate que les progrès à accomplir en ce domaine sont importants, alors qu'une maintenance préventive efficace permet d'espérer des économies d'entretien estimées entre 10 % et 40 %.

L'objectif *Sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires* est mesuré par un indicateur de *Pourcentage de réalisation des contrôles*. La prévision actualisée pour 2010 est de 40 % alors que la loi de finances initiale l'avait fixée à 80 %. Ce taux est plus en phase avec le résultat obtenu en 2009 (30 %). Pour 2011, la prévision est de 60 %, alors que 100 % des contrôles devront avoir été effectués en 2013, ce qui paraît ambitieux.

---

(1) Voir la présentation du programme par le Rapporteur spécial, M. Jean-Pierre Brard, au VI du chapitre premier de son rapport spécial, rapport n° 2857, annexe 12.

L'objectif *Conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'État* est mesuré par l'indicateur sur le *Pourcentage des bâtiments de bureau de l'État ayant fait l'objet d'un audit énergétique*. La prévision pour 2010 s'établit à 100 %.

Le maintien de cet indicateur dans le projet annuel de performances est justifié par le fait que des audits soient encore engagés et seront mandatés en 2011. Le Gouvernement précise que dans la mesure où les audits initiaux seront tous achevés en 2010, l'indicateur devrait évoluer pour, par exemple, assurer un suivi de l'avancement des travaux.

Ces deux indicateurs consacrés aux contrôles techniques et aux diagnostics ne sont cependant que la première partie d'un programme d'entretien. La mise en œuvre d'une véritable politique d'entretien dépendra aussi des crédits qui seront affectés aux travaux, avec un certain autofinancement constitué par les économies générées. Les travaux menés dans le cadre du Grenelle de l'environnement avaient estimé, en première approche, à **24 milliards d'euros** le montant total des travaux nécessaires sur les bâtiments de l'État pour respecter les objectifs définis.

\*

\* \*

## **DEUXIÈME PARTIE : LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Le Rapporteur spécial a effectué au cours de l'année 2010 plusieurs opérations de contrôle sur divers aspects de la gestion immobilière de l'État.

### **I.- LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT**

#### **A.- LES PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LE RECENSEMENT ET L'ÉVALUATION DU PATRIMOINE DES OPÉRATEURS**

Initialement lancée en 2006, la campagne de recensement du patrimoine immobilier des opérateurs de l'État n'avait pas rencontré la mobilisation escomptée de la part des opérateurs de l'État, ce qui avait conduit le ministre chargé du Domaine à adresser un courrier <sup>(1)</sup> directement à tous les opérateurs en leur demandant de répondre avant le 31 mars 2009, sous peine de sanction (retenue sur rémunération et/ou réduction de la subvention publique).

Les opérateurs ont donc été tenus de produire un inventaire physique de leur parc immobilier pour le 31 mars 2009 et un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour le 30 juin 2010.

L'inventaire physique du parc immobilier des opérateurs de l'État concerne l'ensemble des biens, quelle que soit la nature du bien, la nature juridique de l'occupation ou sa localisation géographique.

• Même si 95 % des opérateurs avaient transmis l'inventaire physique de leur parc immobilier en août 2009, il convient de noter que **la phase de recensement du parc immobilier des opérateurs est encore en cours**. En effet, en plus des nouveaux organismes ayant reçu la qualification d'opérateur de l'État en loi de finances initiale pour 2010, des travaux sont en cours pour préciser les inventaires de certains opérateurs. Cependant, cette première étape constitue un succès significatif, comparé à l'opacité encore importante à la fin de l'année 2008 (à peine 74 opérateurs avaient communiqué leur inventaire à France Domaine).

Cet inventaire nécessite cependant d'être fiabilisé juridiquement et techniquement, dans la mesure où il découle de l'exploitation d'un état déclaratif des opérateurs qui peut comporter des inexactitudes. Une opération de fiabilisation technique et juridique a donc été lancée en 2010 par le service France Domaine qui doit permettre de s'assurer des titres de propriété et de la nature de l'occupation.

---

(1) Courrier envoyé le 26 décembre 2009.

De plus, à l'occasion de la transmission des résultats des évaluations du parc immobilier, chaque opérateur a été invité à effectuer une analyse des coordonnées des bâtiments, de leur consistance et de leurs surfaces.

L'analyse des résultats du recensement du parc immobilier des opérateurs de l'État (hors Office national des forêts) indique qu'il est composé d'environ **21 750 biens** qui concernent notamment **40 millions de m<sup>2</sup> d'immeubles bâtis dont 2,4 millions de m<sup>2</sup> de bureaux**. Par ailleurs, **52 % du parc immobilier géré par les opérateurs appartient à l'État**.

Concernant la répartition du bâti par nature, 40 % des opérateurs relèvent de la mission *Recherche et enseignement supérieur* alors que le parc géré par les opérateurs comprend une part importante de bâtiments d'enseignement ou de sport (21 %) et de bâtiments techniques (31 %). On recense également 6 % de bâtiments sanitaires et sociaux (il s'agit principalement de résidences universitaires et d'équipements sportifs et culturels).

Le parc immobilier des opérateurs comprend également 24 % de bureaux et 8 % de logements.

• L'opération de recensement de l'inventaire physique a été suivie d'une **opération d'évaluation**, confiée au service France Domaine. Ces évaluations ne concernant que les biens domaniaux et les biens propres contrôlés par les opérateurs de l'État ont été réalisées en valeur vénale des biens pris en l'état, sans analyse d'une possible valorisation ou reconversion du bien. Elles ont donné lieu à une visite sur place de chaque site, même si tous les immeubles, en particulier ceux ayant une consistance identique (par exemple les amphithéâtres des universités ou les logements des CROUS) ou pouvant être évalués forfaitairement (par exemple les emprises non bâties), n'ont pas tous fait l'objet d'une visite particulière. Elles ont été effectuées soit par les services locaux de France Domaine, soit par des prestataires privés sélectionnés à l'issue d'un marché public, qui s'est déroulé de septembre 2009 à février 2010.

74 opérateurs avaient été évalués par les services locaux de France Domaine entre 2005 et 2008. Les évaluations ont concerné environ 1 700 biens. Compte tenu de la date de réalisation de certains travaux, une opération d'actualisation a été conduite en retenant les coefficients utilisés dans le cadre de la valorisation du parc immobilier au bilan de l'État.

Par ailleurs, pour les opérateurs ayant communiqué leur inventaire en 2009, il a été décidé de lancer un marché public pour confier ces évaluations à des prestataires externes. En effet, les services locaux ne pouvaient conduire cette opération, certes ponctuelle, mais extrêmement lourde et portant sur près de 5 500 biens répartis sur toute la France métropolitaine.

Lancés officiellement le 2 octobre 2009, les travaux des prestataires se sont achevés le 2 février 2010. France Domaine, assisté pour le pilotage des évaluations d'un prestataire, s'est ensuite assuré de l'homogénéité et de la qualité des évaluations, avant de transmettre les résultats aux opérateurs, aux agents comptables ainsi qu'aux ministères de tutelle.

Enfin, compte tenu de la spécificité du patrimoine foncier et bâti de certains opérateurs, France Domaine a adopté des méthodes de valorisation adaptées pour certains opérateurs : l'Office national des forêts (ONF), Voies navigables de France (VNF), le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), Pôle emploi, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et le Centre des monuments nationaux.

**Ainsi, en février 2010, le parc immobilier de 543 opérateurs situés en métropole a été évalué à 32,42 milliards d'euros auquel peuvent s'ajouter les forêts pour un montant de 9,8 milliards d'euros, soit 42,22 milliards d'euros au total. Environ 26 milliards d'euros de patrimoine correspondent aux biens appartenant à l'État.**

Les opérateurs dont le patrimoine reste à évaluer sont : les opérateurs dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et à l'étranger ; ceux ayant transmis tardivement leur inventaire, n'ayant donc pas pu être intégrés dans le marché public de 2009 ; enfin les nouveaux opérateurs de la loi de finances pour 2010.

Cela représente environ une centaine d'opérateurs pour lesquels le service France Domaine va passer un marché en vue de la réalisation des évaluations.

- Le ministre du Budget a annoncé, le 3 décembre 2009, **la mise en place de loyers budgétaires** pour les immeubles domaniaux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cette action vise à responsabiliser les occupants, à l'instar de ce qui a été mis en place pour les immeubles de bureaux des administrations. En effet, l'occupation payante des immeubles domaniaux de l'État, à des conditions de prix du marché doit permettre aux opérateurs d'arbitrer entre les choix de localisations possibles et de les inciter à une utilisation économe des bâtiments publics, en conformité avec l'objectif d'une occupation de 12 m<sup>2</sup> de surface utile nette par agent.

- **Les travaux d'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière** (SPSI) propres aux opérateurs de l'État concernent les 643 établissements référencés comme tels dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2010, nonobstant les évolutions de l'année telles les fusions, dissolutions et créations.

Dans le cadre de cet exercice, la transmission des fiches bâtimentaires, nécessaires au diagnostic des immeubles à majorité de bureaux, était attendue pour le 31 octobre 2009 puis avant le 31 janvier 2010. **85 % des opérateurs ont satisfait à cette obligation.** Les autres font l'objet de relances. **La date de remise**

**des projets complets de SPSI était le 30 juin 2010. À ce stade, France Domaine a reçu 45 % des projets de SPSI.** De nombreux retards d'opérateurs s'expliquent par leur entrée, pour la première fois en 2010, dans le projet de loi de finances, si bien qu'ils bénéficient d'un délai jusqu'au 30 septembre 2010. Ces SPSI doivent ensuite être évalués pour avis par France Domaine qui vérifie la conformité de chaque projet à la politique immobilière de l'État dans un délai de quatre mois. Par ailleurs, pour chaque projet de SPSI, le ministère de tutelle doit livrer un avis relatif à la compatibilité du projet d'un opérateur avec son objet social, les missions qui lui ont été dévolues et les engagements qu'il a, d'ores et déjà, contractés avec ses tutelles.

L'approbation du SPSI de l'opérateur sera effectuée par le conseil d'administration qui s'appuiera sur les deux avis. Le cas échéant, les dispositions du projet de SPSI non conformes à la politique immobilière de l'État ne pourront être adoptées en l'état.

**Le Rapporteur spécial se félicite des progrès accomplis dans la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'État, qui reste cependant à finaliser.** On se rappelle que la **Cour des comptes** a maintenu dans sa certification des comptes de l'État (exercice 2009) sa **réserve substantielle sur les comptes des opérateurs de l'État**, en particulier à cause du manque de précision de l'évaluation de leur patrimoine.

## B.- L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU MUSÉE DU LOUVRE

En juin 2009, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le musée du Louvre avait jugé tout à fait regrettable la prise à bail, par l'établissement public du musée du Louvre (EPML), de l'immeuble du « Louvre des Antiquaires ».

Il s'agissait alors pour la mission de dénoncer une entorse dans la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière de l'État. En effet, cette prise à bail avait été effectuée malgré l'avis négatif de France Domaine sur le projet et en l'absence notable de consultation du Conseil de l'immobilier de l'État. L'avis négatif de France Domaine portait sur la localisation de l'immeuble, qui demeurerait centrale et donc forcément onéreuse et sur une extension de surface *a priori* infondée à l'issue de l'opération.

**La MEC avait donc demandé que d'une manière générale les opérateurs du ministère de la Culture et de la communication s'engagent à respecter les orientations et les critères de la politique immobilière de l'État.**

Compte tenu de ce contexte, le Rapporteur spécial a souhaité effectuer une mission de contrôle dans les locaux du musée du Louvre, le 7 octobre 2010.

Le Rapporteur spécial a rencontré M. Hervé Barbaret, administrateur général du musée du Louvre, M. Noël Corbin, directeur financier et juridique ainsi que Mme Sophie Lemonnier, directrice adjointe à la sous-direction du bâtiment.

Cette rencontre a été l'occasion pour les responsables de l'EPML de présenter le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du musée du Louvre, mais aussi pour le Rapporteur spécial d'effectuer une visite du chantier du futur département des Arts de l'Islam, de visiter l'immeuble du « Louvre des antiquaires » ainsi que les locaux des réserves du musée.

#### 1.– Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du musée du Louvre

L'EPML a précisé au Rapporteur spécial que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du musée du Louvre a été validé par le ministère de la Culture et qu'il est actuellement en cours d'examen à France Domaine. Il devrait faire l'objet d'une présentation au conseil d'administration du musée en novembre 2010.

Avec **37 hectares de cours et jardins**, dont celui des Tuileries et **360 000 m<sup>2</sup> de plancher**, le **domaine du Louvre est la principale emprise foncière de Paris**. En dehors de l'Établissement public du musée du Louvre, le domaine accueille d'autres établissements : l'École du Louvre, les Arts décoratifs, le Centre de recherche et de restauration des musées de France, la bibliothèque centrale des musées de France, l'Établissement public du musée du Quai Branly, ainsi que le musée de l'Orangerie et la Galerie du Jeu de paume situés dans le jardin des Tuileries.

En ce qui concerne plus particulièrement les surfaces de bureaux, elles représentent 11 713 m<sup>2</sup> de surface utile. 7 690 m<sup>2</sup> sont situés dans le palais du Louvre, **pour un ratio moyen de 12,92 m<sup>2</sup> par poste de travail**.

Les surfaces de bureaux situés en dehors du palais représentent 4 023 m<sup>2</sup> pour un ratio moyen de **10,76 m<sup>2</sup> par poste de travail**. D'un point de vue réglementaire, les immeubles de bureaux sont jugés satisfaisant au regard de l'hygiène, de la santé et de la sécurité.

Il convient de signaler que seuls les immeubles situés rue de Rivoli sont considérés comme des immeubles de bureaux, le palais totalisant moins de 51 % de surfaces affectées aux bureaux.

L'EPML considère que compte tenu de la configuration des espaces occupés, toutes les voies d'optimisation ont été explorées : les surfaces ont été rationalisées avec notamment le décroisement de bureaux et l'aménagement d'espace semi-collectifs.

Le tableau ci-après, issu du SPSI, dresse l'état des lieux de l'occupation des espaces de bureaux par les agents du Louvre.

**ÉTAT DES LIEUX DE L'OCCUPATION DES ESPACES DE BUREAUX  
PAR LES AGENTS DU LOUVRE**

*(surfaces en m<sup>2</sup>)*

		Surface totale	Nombre poste	Nombre de bureaux	Surface utile de bureaux	Surface utile/poste	Surface utile/bureau
<b>Palais du Louvre</b>	<b>Sous total Denon</b>	4 304	244	144	3 108	12,74	21,59
	<b>Sous total Flore</b>	1 579	73	50	1 047	14,34	20,94
	<b>Sous total Sully</b>	998	50	19	750	15,00	39,47
	<b>Sous total Napoléon</b>	473	47	29	427	9,09	14,72
	<b>Sous total Rohan</b>	3 433	181	115	2 357	13,02	20,50
<b>Sous total Palais</b>		10 786	595	357	7 690	12,92	21,54
<b>180 rue de Rivoli (propriété de l'EPML)</b>		922	57	37	623	10,95	16,84
<b>151 rue Saint Honoré</b>		1 577	122	50	1 095	8,98	21,90
<b>162 rue de Rivoli</b>		3 270	195	98	2 305	11,82	23,52
<b>Sous total des surfaces de bureaux hors palais</b>		<b>5 769</b>	<b>374</b>	<b>185</b>	<b>4 023</b>	<b>10,76</b>	<b>21,74</b>
<b>Total général des surfaces de bureaux</b>		<b>16 555</b>	<b>969</b>	<b>542</b>	<b>11 713</b>	<b>12,09</b>	<b>21,61</b>

(Chiffres au 31 mars 2009).

Source : SPSI de l'EPML.

À côté de la rationalisation des immeubles de bureaux, la politique immobilière du musée du Louvre vise également à améliorer l'accessibilité du public et des agents en situation de handicap, à préserver l'important patrimoine historique du palais et à prendre en compte les problématiques environnementales.

Trois immeubles de bureaux sont donc situés à proximité immédiate du palais :

- l'immeuble du 180 rue de Rivoli, propriété de l'EPML ;
- l'immeuble du 162 rue de Rivoli, objet d'un bail arrivant à échéance en 2012 ;
- l'immeuble du « Louvre des antiquaires » situé 151 rue Saint-Honoré, dont le bail arrive à échéance en 2017.

**Le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que l'EPML respecte le ratio de 12 m<sup>2</sup> par poste de travail dans chacun de ces immeubles.**

Le Rapporteur spécial a pu également apprécier le véritable savoir faire de l'Établissement en ce qui concerne la politique d'entretien préventif mis en œuvre au musée. Par ailleurs, la visite du très complexe chantier du futur département des Arts de l'Islam lui a permis de constater combien la valorisation du patrimoine était au cœur des préoccupations des dirigeants du musée.

## 2.– L'immeuble du Louvre des antiquaires

L'avis négatif de France Domaine lors de la prise à bail de cet immeuble s'appuyait notamment sur sa localisation centrale, ayant pour conséquence un loyer forcément plus onéreux qu'en périphérie parisienne. La fiche batimentaire jointe au SPSI du musée du Louvre fait effectivement apparaître un loyer de 823 euros par m<sup>2</sup>. **Ce montant est donc actuellement le double du plafond fixé par le ministre du Budget qui a annoncé cet automne que les futurs immeubles pris à bail ne pourront avoir de loyers supérieurs à 400 euros par m<sup>2</sup> en Île de France.**

Lors de la visite de l'immeuble, le Rapporteur spécial a pu tout d'abord vérifier la véracité de ses conditions d'occupation : l'immeuble est particulièrement bien aménagé et les espaces véritablement optimisés. Par ailleurs, il a pu constater que son emplacement répond à de réels besoins fonctionnels : les agents installés dans cet immeuble (service de la communication, service chargé de l'événementiel, service de la publication, notamment), ont de par leurs différentes attributions, vocation à se rendre très régulièrement dans les salles d'exposition du musée. De ce point de vue, la proximité du palais n'est pas critiquable. Il serait même contre-productif pour l'organisation, d'éloigner ces services du musée.

L'administrateur général du musée du Louvre considère qu'à long terme, l'idéal serait de regrouper l'ensemble des bureaux dans un lieu unique et proche du palais. En effet, la dispersion des services sur plusieurs immeubles nuit à l'efficacité globale du travail d'une part, et l'augmentation constante de la fréquentation du musée crée un besoin croissant de salles d'exposition dans le palais d'autre part. Or les locaux du palais actuellement occupés par des bureaux pourraient être, dans cette perspective, utilement reconvertis en espaces de musée. **Cependant, compte tenu de l'état du marché immobilier parisien, le Rapporteur spécial juge difficile la location de bureaux à proximité du palais pour un loyer inférieur à 400 euros par m<sup>2</sup>.** Une solution pour l'EPML consisterait sans doute à devenir propriétaire des surfaces de bureaux nécessaires. Il faudrait pour cela disposer de ressources nouvelles, comme celles qui ont pu être trouvées à l'occasion du projet Louvre-Abu Dhabi.

## C.– LA SORBONNE

En 2010, les universités représentent à elles seules 21 % des crédits du budget général versés aux opérateurs de l'État. Au-delà de la redéfinition en cours des relations entre l'État et l'ensemble des opérateurs, le passage à l'autonomie des universités dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007, ainsi que la mise en œuvre du plan Campus, imposent une vigilance particulièrement accrue en ce qui concerne leur patrimoine immobilier.

La Sorbonne est le lieu symbolique de toutes les universités et académies de France, ce qui a incité le Rapporteur spécial à y effectuer une mission de contrôle le 2 novembre 2010. Il a été reçu par Mme Bernadette Petit, secrétaire générale de la Chancellerie des universités de Paris, M. Édouard Husson, Vice-Chancelier des universités de Paris et M. Éric Hudry, adjoint au chef de la division de la sécurité générale.

### 1.– Une organisation en « mille-feuilles » héritée de l'histoire

**Depuis 1852** où, par décret présidentiel, les bâtiments de l'ancienne Sorbonne ont été concédés à la Ville de Paris, à condition d'y conserver à perpétuité le siège de l'académie de Paris, la Sorbonne a abrité successivement différentes catégories d'occupants.

Ainsi en 1852, sont affectataires des locaux de la Sorbonne, le rectorat de l'académie, la faculté des lettres, la faculté des sciences et la faculté de théologie.

À la fin de la reconstruction de la Sorbonne **en 1901**, le rectorat de l'académie, la faculté des lettres, la faculté des sciences, l'École nationale des chartes (ENC) et l'École pratique des hautes études (EPHE) en sont les occupants.

**En 1929**, une convention entre Paris et l'État, organise la prise en charge de la maintenance, la rénovation et l'entretien des bâtiments à coûts partagés.

La création des 13 universités de paris **entre 1970 et 1975** voit le départ de la faculté des sciences et la création de l'établissement public Chancellerie des universités de Paris.

À l'exception de l'École nationale des Chartes et de l'École pratique des hautes études, qui sont restées dans leurs locaux d'origine, tous les autres établissements, se sont partagés les espaces libérés par le départ de la faculté des sciences.

Les arrêtés du 24 novembre 1994 figent la situation, et fixent les règles de fonctionnement et les responsabilités des différents établissements.

Les affectataires actuels des locaux de la Sorbonne sont :

- le recteur, son cabinet et les services de l’enseignement supérieur ;
- les services de la Chancellerie en charge de la gestion du site ;
- l’École nationale des Chartes ;
- une partie de l’École pratique des hautes études ;
- une partie de l’université Paris I Panthéon-Sorbonne ;
- une partie de l’université Paris III Sorbonne Nouvelle ;
- une partie de l’université Paris IV Paris-Sorbonne ;
- une partie de l’université Paris V Paris Descartes ;
- la bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne (BIUS).

L’ensemble immobilier de la Sorbonne représente une superficie d’environ 68 000 m<sup>2</sup> en SUB et de 75 347 m<sup>2</sup> en SHON.

Le tableau suivant, fournit par la Chancellerie des universités de Paris indique la répartition des surfaces par affectataire.

#### LA SORBONNE : SURFACES AFFECTÉES AUX OCCUPANTS

(en m<sup>2</sup> SHON hors parkings couverts)

Occupants	Fonctions d'usage du bâtiment									
	Enseignement	Recherche (locaux scientifiques)	Administration		Logistique et locaux tech.	Documentation	Vie sociale et cult.	Restauration	Hébergement	Total en m <sup>2</sup> SHON
			Total	dont bureaux						
Paris I (hors BIUS) *	5 000	3 026	300		500				100	8 926
BIUS (Paris I)*										9 665
Paris III*	552	485	1 342			447	32			2 858
Paris IV*	4 850	2 102	4 601	2 717	882	355	112	189		13 091
Paris V*	287	116	112	112						515
E.P.H.E.*	426	105	104		78	298				1 011
École des Chartes*	713	221	216	112	78	298				1 526
Chancellerie										14 859
Rectorat (dont CIO)										4955
Parties communes										13 713
Escaliers										4 228
<b>Total SHON théorique</b>										<b>75 347</b>

Source : Chancellerie des universités de Paris

\* enquête surface 2009

La situation actuelle, **qualifiée à juste titre de « mille-feuilles » par les services de la Chancellerie**, est caractérisée par l’enchevêtrement des locaux occupés par les différents affectataires sur les différents étages et secteurs du bâtiment, et par la complexité du fonctionnement de l’ensemble immobilier de la Sorbonne.

**À cet éparpillement géographique, il convient d'ajouter une dispersion des compétences et des responsabilités** : la ville de Paris est propriétaire du bâtiment, mais à coûts partagés avec l'État ; le rectorat, responsable unique de la sûreté et de la sécurité, coordonne les différentes universités affectataires, attribue les locaux et planifie à moyen et à long terme l'utilisation et la valorisation du site ; la Chancellerie est le gestionnaire du site ; les différents établissements sont affectataires des parties dites « privatives ».

**Le Rapporteur spécial a pu constater au cours de sa visite, combien le terme de « mille-feuilles » était approprié.** Les conditions actuelles d'occupation des locaux ne répondent en effet à aucune logique d'optimisation et engendrent inévitablement des surcoûts en terme de fonctionnement. **Par ailleurs, l'absence de gouvernance et de stratégie immobilière globale ne peut que nuire à la qualité intrinsèque de ce bâtiment, qui risque de n'avoir plus de prestigieux que son nom, au regard de la vétusté et de la non conformité de certains de ses locaux.**

2.– Les travaux actuels de mise aux normes : une opportunité de rationalisation à saisir

Ce défaut de conformité, qui n'est pas récent, a d'ailleurs conduit une commission de sécurité en novembre 2003, à émettre un avis défavorable à l'exploitation du bâtiment. Un schéma directeur de sécurité et d'accessibilité (SDS) a donc été élaboré en 2005 et validé par la préfecture le 6 novembre 2006.

Le SDS a été l'occasion de déterminer deux objectifs principaux : **la mise en sécurité pour poursuivre l'exploitation du site et la rationalisation des occupations.**

D'importants travaux ont donc été réalisés, avec notamment la mise en sécurité du « Grand amphithéâtre » et l'installation d'un nouveau système de sécurité incendie.

Des travaux de restructuration et de mise en sécurité de la bibliothèque de la Sorbonne ont débuté en septembre 2010 et devraient durer jusqu'en octobre 2012. Ces travaux, dont le coût est estimé à 26 millions d'euros, sont menés par la ville de Paris. Ce chantier neutralise 15 000m<sup>2</sup> en Sorbonne et a poussé la Chancellerie à trouver des relogements extérieurs pour l'EPHE, Paris I, Paris IV et Paris V.

**Au-delà de l'indispensable mise en sécurité de l'ensemble immobilier, ces travaux devraient permettre de mettre en œuvre une rationalisation des espaces.** Comme il a été vu, une gestion rationnelle du site par le rectorat n'est actuellement pas possible compte tenu de l'imbrication des locaux des affectataires.

Dans le cadre du schéma directeur de sécurité proposé par la ville de Paris, un projet de rationalisation du site a été présenté par le recteur aux présidents des universités affectataires, en juillet 2008. Cette rationalisation devrait permettre aux affectataires le maintien de leurs activités en Sorbonne, dans la perspective d'une gestion plus autonome et plus efficace de leur parc immobilier.

Le projet de rationalisation prévoit le départ de Paris V, la reconstruction du centre de Clignancourt (Paris IV) dans le cadre d'un contrat de projets État région (CPER), le déménagement de l'EPHE pour le site de Condorcet pour ne garder en Sorbonne qu'une « vitrine » dans le cadre de l'opération campus et enfin la migration de l'École des Chartes qui devrait quitter la Sorbonne pour rejoindre le quadrilatère Richelieu à l'été 2014.

Le projet prévoit également d'améliorer la performance immobilière notamment sur le plan technique, en rénovant les locaux, en y assurant la conformité en termes de sécurité et d'accessibilité et en réduisant les coûts de fonctionnement.

Sur le plan fonctionnel, l'occupation des locaux sera revue pour définir pour chaque affectataire un territoire cohérent en Sorbonne et d'éviter les enclaves d'un affectataire au sein de l'espace d'un autre. Il est ainsi prévu de rassembler les services du rectorat et de la chancellerie dans le secteur nord, afin de permettre le redéploiement des activités universitaires dans l'ensemble des secteurs médian et sud du bâtiment.

**Le Rapporteur spécial ne peut qu'encourager la Chancellerie, gestionnaire du site, à poursuivre dans cette direction.**

Par ailleurs, il a été indiqué au Rapporteur spécial que le schéma régional universitaire en cours d'élaboration **visé à diminuer le nombre d'implantations des universités parisiennes et à regrouper les universités parisiennes sur des sites principaux.** À ce sujet, il conviendra de suivre avec attention, la mise en œuvre des différents pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) parisiens, qui en l'état devraient se partager la Sorbonne.

Plus généralement, le Rapporteur spécial, qui partage évidemment l'objectif de valorisation du symbole international que représente la Sorbonne pour l'Université française, souhaite que la réduction envisagée du nombre d'affectataires du site s'accompagne d'une simplification du mode de gouvernance de sa gestion immobilière. Le Rapporteur spécial y voit un gage d'efficacité.

**À ce titre, le Rapporteur spécial considère que ne devraient rester à terme dans les locaux de la Sorbonne, que les seules universités Paris I et Paris IV, toute autre affectation de nature symbolique ou historique étant à proscrire.**

## II.– LA GESTION IMMOBILIÈRE AU NIVEAU TERRITORIAL

### A.– LE PILOTAGE DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT AU NIVEAU DES TERRITOIRES

Les travaux de la MEC ont fait apparaître il y a deux ans la nécessité d'un pilotage global de l'immobilier de l'État au niveau des territoires, au-delà des frontières ministérielles. L'année dernière, lors de deux déplacements à Caen et à Lyon, le Rapporteur spécial avait eu le sentiment que commençait à s'organiser la fonction d'État propriétaire en région et en département grâce à la nomination au début de l'année 2009 de « **responsables de la politique immobilière de l'État** » (RPIE) dans toutes les régions et départements. La **distinction** entre les fonctions des domaines relatives à **l'évaluation et aux tâches traditionnelles** et celles portant sur la **gestion immobilière** commençaient à émerger.

Les sujets abordés étaient notamment les suivants :

- **phasage** entre la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) et les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ;
- **mutualisation** des moyens immobiliers en région et en département ;
- **organisation du service France Domaine** en région et en département ;

### B.– LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Le Rapporteur spécial, souhaitant exercer une sorte de droit de suite après le contrôle réalisé le 3 juin 2009, a effectué une mission de contrôle auprès des services de la préfecture de la région Rhône-Alpes le 27 octobre 2010. Il a été reçu par M. Jacques Gérard, préfet de région.

Le Rapporteur spécial a pu constater, au cours de deux réunions de travail réunissant autour du préfet de région les principaux acteurs de la gestion immobilière dans la région Rhône-Alpes, les progrès et les difficultés rencontrées au cours de ces derniers mois.

● En ce qui concerne **l'organisation de la fonction immobilière** dans cette région, les expérimentations relatives au patrimoine immobilier de l'État menées à partir de 2007 y ont favorisé une forte prise de conscience au niveau des services déconcentrés de l'État.

Par ailleurs, les circulaires de 2009 ont clairement placé les préfets au cœur du dispositif pour assurer, avec le concours du RPIE régional et du secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), le pilotage de la politique immobilière dans une approche interministérielle.

L'unicité de la fonction État propriétaire est ainsi garantie et a été formalisée en Rhône-Alpes par **une charte d'organisation et de fonctionnement du pôle de compétence régional immobilier**.

Ce pôle se conçoit comme un réseau avec une instance de pilotage constituée des préfets, du RPIE régional, et de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et du **Comité technique régional immobilier** (CTRI), structure d'appui et d'expertise constituée d'experts et de services disposant de compétences en matière immobilière.

Les objectifs et missions du pôle de compétence régional immobilier sont de **rationaliser l'occupation** du patrimoine immobilier par les services de l'État, **préserver** les intérêts patrimoniaux de l'État, **valoriser** le patrimoine de l'État, **définir** la stratégie immobilière en région, **animer et coordonner** la mise en œuvre de la stratégie immobilière régionale et de la politique régionale d'entretien du propriétaire, **proposer des formes de mutualisation** à l'échelle régionale et à terme, **mettre en œuvre la politique d'investissement**.

Par ailleurs, la charte d'organisation comporte un volet départemental qui préconise la mise en place dans chaque département d'un comité de pilotage composé du Préfet, du RPIE et du directeur de la direction départementale du territoire (DDT).

Le préfet de région a tenu à souligner l'implication et la mobilisation active des différents acteurs au service de la mise en œuvre de la fonction immobilière en Rhône-Alpes. **Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de l'excellent état d'esprit dans lequel cette mise en œuvre est engagée.**

Il apparaît enfin qu'en Rhône-Alpes, la politique immobilière est orientée dans une **logique de mutualisation des compétences**. Cette volonté s'est concrétisée lors de l'actualisation en 2010 de la charte de gestion du pôle de compétence régional immobilier. La charte y réaffirme le rôle primordial du CTRI. Par ailleurs, depuis cette actualisation, **le service de France Domaine** est membre associé du comité technique.

• L'élaboration des **schémas pluriannuels de stratégie immobilière** (SPSI) départementaux se poursuit. **Ils ont été validés** dans leur version actuelle comprenant le volet diagnostic, par le comité de l'administration régionale (CAR) de juin 2010. Cependant, certains d'entre eux ne comportant pas encore de volet stratégique, seul le volet diagnostic du SPSI régional a été élaboré.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que le volet stratégique de ce document serait réalisé à l'issue des dernières validations en CAR de novembre.

**Le préfet de région a voulu alerter le Rapporteur spécial sur les difficultés posées par les exigences immobilières de certains opérateurs de l'État.** En effet, certains établissements publics semblent réticents à intégrer des immeubles proposés par la région, alors que cela permettrait pourtant de rationaliser les coûts et de mutualiser les moyens. **Le Rapporteur spécial ne peut que condamner ces comportements.** Il va de soi que la stratégie immobilière des opérateurs de l'État ne peut se concevoir en dehors de celle de l'État lui-même. L'élaboration des SPSI des opérateurs dans les départements ne saurait se concevoir sans tenir compte des SPSI des départements.

Alors que le suivi des SPSI des opérateurs relève de la compétence des services centraux de France-Domaine, il apparaît néanmoins souhaitable qu'à l'issue de leur validation au niveau central, les SPSI des opérateurs soient communiqués aux RPIE départementaux. Ces derniers disposeraient ainsi d'une vision globale des implantations, ce qui faciliterait l'optimisation du parc immobilier occupé par l'État. La région Rhône-Alpes a ainsi proposé que les documents SPSI produits par les opérateurs pour leurs délégations locales constituent des annexes à faire figurer dans les SPSI départementaux correspondants. **Le Rapporteur spécial approuve totalement cette démarche.**

#### ● La mutualisation de l'entretien

Parallèlement à la mise en place du pôle immobilier, la montée en charge de la politique immobilière et les nouvelles responsabilités confiées au préfet de région ont mis en évidence la nécessité de doter ce dernier d'outils budgétaires interministériels lui permettant de réaliser effectivement une stratégie immobilière en région.

La délégation progressive au niveau régional des enveloppes budgétaires relatives à l'entretien propriétaire mise en œuvre cette année dans le cadre du programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*, et devant se poursuivre jusqu'en 2012, devrait permettre d'uniformiser l'état et la qualité d'usage du patrimoine immobilier de l'État sur la région. L'objectif est d'augmenter progressivement la part de l'entretien préventif par rapport à celle du curatif, pour atteindre 20 % des dépenses. **Le Rapporteur spécial approuve cette démarche génératrice d'économies sur le long terme.**

À partir de critères de priorité définis par la région, les crédits de cette enveloppe régionale devraient notamment permettre la réalisation de travaux de mises aux normes de sécurité incendie ainsi que la prise en charge de contrats de maintenance mutualisés.

Cependant, il reste que l'ensemble des BOP relatifs aux dépenses immobilières sont ministériels et que **l'affectation des crédits est encore pour 2011 majoritairement décidée au niveau central, ce que regrette le Rapporteur spécial.**

Plus généralement, **le Rapporteur spécial a pu constater que les progrès accomplis le sont, grâce à l'action des services déconcentrés de l'État, mais ne peut que déplorer l'« égoïsme » des administrations centrales**, dont le comportement de quasi propriétaire maintes fois dénoncé perdure. Le préfet de région a par exemple indiqué devoir littéralement lutter avec certaines administrations.

Il a par ailleurs été indiqué au Rapporteur spécial que la création de l'action *Dépenses immobilières de l'occupant* du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* devrait apporter une vision globale des moyens consacrés à l'immobilier par l'ensemble des acteurs de la chaîne immobilière.

- En ce qui concerne la mise en œuvre **des conventions d'utilisation**, les services de France Domaine se heurtent à des difficultés tenant à la transmission tardive et parfois incomplète des réponses, par certaines administrations, aux demandes de renseignements préalables à la rédaction des conventions.

De ce fait, le nombre de conventions signées à ce jour demeure d'un niveau insuffisamment élevé par rapport au nombre de conventions adressées comme le montre le tableau ci-après.

**RHÔNE-ALPES : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE  
DES CONVENTIONS D'UTILISATION AU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2010**

Département	Nombre de conventions à établir	Projets de conventions envoyés au service utilisateur	Nombre de conventions d'utilisation signées
Ain	36	13	0
Ardèche	23	23	0
Drome	21	4	0
Isère	184	184	7
Loire	34	34	5
Rhône	103	39	23
Savoie	29	1	0
Hte Savoie	37	29	3
<b>Total</b>	<b>467</b>	<b>327</b>	<b>38 soit 8%</b>

Source : Préfecture de région Rhône-Alpes.

Il a par ailleurs été signalé au Rapporteur spécial certaines difficultés techniques avancées par les administrations occupantes pour expliquer les retards ou l'absence de réponse de leur part. Il s'agit notamment des critères retenus pour la définition de la SUN, qui mériterait semble-t-il d'être simplifiés.

- Le volet immobilier de la **réforme de l'administration territoriale de l'État** (RéATE) pour la région Rhône-alpes a été validé par le Secrétaire général du Gouvernement en novembre 2009.

Des ajustements ont été ensuite pris en compte en février et juin 2010 pour tenir compte de réserves portant, d'une part, sur la situation de la balance locative et d'autre part sur le solde des opérations entre les cessions et les travaux engagés.

En ce qui concerne **les caractéristiques du parc**, il a été constaté une réduction du nombre de sites de 111 à 60, soit une baisse de 54% et une réduction corrélative de la surface utile nette de 15 %. Le ratio SUN par agent évolue favorablement de 17 m<sup>2</sup> par agent à 13,9 m<sup>2</sup> par agent. **Le Rapporteur spécial voit avec satisfaction l'objectif de 12 m<sup>2</sup> par agent se rapprocher significativement.**

Sauf pour le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), la balance locative des ministères évolue très favorablement. **À l'issue des opérations de regroupement, l'équilibre de la balance locative fait apparaître, un solde positif global de 197 000 euros au niveau régional.**

**Le plafond des dépenses cumulées pour les départements de la région s'établit à 25 millions d'euros.** Ces dépenses concernent le relogement des administrations liées par la RéATE (déménagement et installation).

Les **produits de cessions** attendus au titre du projet d'initiative locale (PIL) s'élèvent à **44 millions d'euros**. Ainsi, au terme de la mise en œuvre du PIL à la fin 2012, le bilan de l'opération dégage globalement un excédent sur le compte d'affectation spéciale de **19 millions d'euros**.

L'estimation des **produits de cessions liées à la RéATE** à fin 2010 est de **11 millions d'euros**.

Les préfets et RPIE ont été sensibilisés à la nécessité d'assurer un suivi très régulier de l'avancement des procédures de cessions. Il a notamment été demandé aux RPIE de s'assurer de la mise en œuvre d'une programmation des cessions s'appuyant sur une analyse précise du parc immobilier. Il convient de signaler cependant que suite à des difficultés relatives à des autorisations d'engagement pluriannuelles afférentes à des loyers, la cession de certains biens a été retardée sur plusieurs mois (notamment dans la Loire). Les produits attendus en 2010 ne pourront être encaissés qu'au premier trimestre 2011.

• **Le Rapporteur spécial note avec satisfaction que la mise en œuvre de ces pratiques de bonne gestion du patrimoine immobilier de l'État est appelée à encore plus se développer en région Rhône Alpes.**

Il est notamment déjà prévu de procéder à l'actualisation des SPSI afin d'améliorer la qualité du volet diagnostic en y intégrant les résultats des audits, de développer le volet stratégique des SPSI des administrations en dehors du champs de la RéATE, d'étendre les SPSI aux immeubles autres que bureaux et enfin d'améliorer l'articulation des SPSI avec les programmations relatives aux dépenses de gros entretien et d'entretien des immeubles occupés par les services de l'État.

Par ailleurs, un plan d'actions du comité technique régional immobilier est approuvé chaque année. Ce programme de travail a pour orientation principale la mutualisation des moyens en matière de politique immobilière avec notamment la mutualisation des contrats de maintenance.

Enfin, il est prévu de mettre en commun les résultats des audits énergie, gros entretien et accessibilité sur la majorité des sites appartenant à l'État dans la région afin de conforter les grands axes stratégiques régionaux de la politique immobilière et d'harmoniser dans le temps une véritable politique d'entretien.

### **III.– UN EXEMPLE DE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : ROME**

Le patrimoine immobilier français à l'étranger correspond à un parc évalué à environ 4 milliards d'euros et représentant 10 % des biens utilisés par l'État.

De tous les pays et capitales étrangers où la France dispose d'implantations immobilières, l'Italie et Rome occupent certainement une place à part. Au-delà du nombre important de sites et de la diversité de leurs conditions juridiques d'occupation, le patrimoine immobilier y possède souvent un caractère architectural exceptionnel.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial a effectué une mission de contrôle à Rome les 8 et 9 juin 2010 afin de vérifier dans quelles conditions la gestion du parc immobilier y est mise en œuvre.

#### **A.– UN PATRIMOINE IMPORTANT ET EXCEPTIONNEL**

Avec un effectif global d'environ 180 agents, l'ambassade de France en Italie se place parmi les principaux postes diplomatiques français dans le monde.

Les différents services de l'ambassade relèvent de sept ministères différents : le ministère des Affaires étrangères et européennes, le ministère de la Défense, le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, le ministère de la Justice et des libertés et le ministère du Travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Les services de l'ambassade de France près le Saint-Siège, ainsi que ceux de la représentation permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) complètent le dispositif diplomatique français à Rome.

Ces différents services se répartissent sur une vingtaine de sites différents dans Rome.

## 1.– Des lieux prestigieux et emblématiques

### *a) Le Palais Farnèse*

Depuis 1874, le Palais Farnèse, situé au centre de Rome, est le siège de l'Ambassade de France en Italie. Il s'agit de l'un des édifices les plus emblématiques de la Renaissance.

Par ailleurs **le Palais Farnèse est le symbole des relations entre la France et l'Italie**, comme a pu l'expliquer M. Jean-Marc de La Sablière, Ambassadeur de France en Italie, à l'occasion de sa rencontre avec le Rapporteur spécial. De ce point de vue, il est primordial de porter une attention soutenue aux investissements nécessaires à son entretien et à sa restauration. **D'une manière générale, le Rapporteur spécial a pu apprécier au cours de ce déplacement, l'importance accordée à la gestion du patrimoine immobilier à Rome.**

Afin de compléter ses ressources propres, l'Ambassade a développé ces dernières années une politique événementielle de qualité, et propose de façon limitée, certains espaces du Palais à la location. Les ressources ainsi dégagées participent au financement des travaux d'entretien du Palais. **Le Rapporteur spécial ne peut qu'approuver la démarche.**

Il est à noter que les autorités italiennes exercent un contrôle très étroit sur tous les travaux d'entretien et de restauration.

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, les services de l'ambassade occupent actuellement 7 903 m<sup>2</sup> dans l'enceinte du Palais, répartis en bureaux, espaces de réception, appartement de l'ambassadeur et logements de fonction, galeries, circulations, locaux de service, archives, etc.

Le Palais Farnèse abrite également depuis 1875, l'École française de Rome (EFR), établissement public de recherche et de formation à la recherche sous tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. La surface dévolue à l'EFR est d'environ 4 000 m<sup>2</sup> dont 1 769 m<sup>2</sup> pour la bibliothèque et les bureaux. Le solde correspond à des logements de fonction, des réserves et des circulations.

L'EFR utilise par ailleurs les locaux d'un immeuble situé Place Navone, dont l'État est propriétaire, comme il sera vu plus loin.

### *b) La villa Bonaparte*

Ambassade de France près le Saint-Siège et résidence de l'Ambassadeur, la villa Bonaparte constitue un remarquable lieu de prestige de la présence française à Rome. Elle représente un vaste patrimoine artistique de la France.

La villa Bonaparte se développe sur plus de 3 560 m<sup>2</sup> dont 380 m<sup>2</sup> de bureaux et près de 500 m<sup>2</sup> de salles de réception. L'entretien en est assuré par le service des travaux et bâtiments français en Italie (STBI) du ministère des Affaires étrangères.

*c) La villa Médicis*

La villa Médicis et ses jardins (plus de 55 000 m<sup>2</sup>) constituent un remarquable ensemble datant de la Renaissance. Elle abrite l'Académie de France à Rome, établissement public sous tutelle du ministère de la Culture et de la communication.

La villa Médicis organise des expositions, des colloques, des concerts ou des séminaires sur des sujets relevant des arts, des lettres et de leur histoire. Par ailleurs, la villa Médicis, héberge des artistes recrutés sur dossier, pour des séjours variant de six mois à deux ans maximum.

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, le financement de la maintenance et de l'entretien de la villa Médicis relève de deux directions du ministère de la Culture, ainsi que du fond de roulement de l'établissement public.

Comme pour le Palais Farnèse, les services du patrimoine italien contrôlent très étroitement tous les travaux d'entretien et de restauration.

*d) Le lycée français de Rome*

La France possède aussi, suite au legs d'un mécène français, le baron Strohl-Fern, le parc et les villas qui composent le lycée français de Rome, dit lycée Chateaubriand. Le lycée est un établissement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui assure directement sa gestion. De ce fait, il est sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères et européennes qui lui fournit une partie des crédits nécessaires à son entretien.

Le Rapporteur spécial a pu se rendre sur le site qui connaît actuellement un important chantier de rénovation. Compte tenu des demandes d'inscriptions, le lycée a vocation à s'agrandir. Mais les contraintes environnementales du site, ainsi que les conditions posées par le legs, limitent assez fortement les possibilités d'extension immobilière.

2.– Des régimes juridiques d'occupation diversifiés

Le dispositif immobilier à Rome se répartit sur une vingtaine de sites soumis à différents régimes juridiques.

**Certains de ces immeubles sont propriété de l'État** : les plus remarquables sont la villa Bonaparte, la villa Médicis et le lycée Chateaubriand. Mais l'État français possède également des immeubles de bureaux utilisés notamment par la section consulaire, le service scientifique et technique ou encore le service économique régional. L'État est également propriétaire d'un immeuble, entièrement rénové en 2009, utilisé par l'**École française de Rome**, développant près de 3 500 m<sup>2</sup> de surface utile et **remarquablement situé Place Navone**.

Le Palais Farnèse est occupé sous le régime d'un **bail emphytéotique**. Le Palais a été acheté par le Gouvernement français aux Bourbons, en 1911, puis racheté par l'Italie en 1936. Depuis cette date, il est loué à la France pour une durée de 99 ans, pour un franc, puis un euro symbolique, l'État français s'engageant par ailleurs à assurer son entretien afin de le maintenir « *dans son intégrité et dans un bon état de conservation* ». Il est à noter que l'Italie loue dans les mêmes conditions, pour son ambassade à Paris, l'Hôtel de la Rochefoucault-Doudeauville.

Enfin, l'État **loue également un certain nombre de locaux** pour ses administrations, sous le régime de la simple jouissance. Il a notamment recours au parc immobilier dont les « Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette » sont les propriétaires. Cette fondation française installée en Italie, constituée au cours des âges de dons et de legs provenant de français, est placée sous la tutelle de l'Ambassade de France près le Saint-Siège. L'intérêt de signer des baux avec les Pieux établissements vient de la modération des loyers pratiqués, qui sont légèrement inférieurs à ceux du marché immobilier romain.

## B.— UN MANQUE DE SUPERVISION QUI NUIT A LA COHÉRENCE GLOBALE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

### 1.— Des compétences techniques avérées

Le Rapporteur spécial a pu constater sur place **la réelle compétence technique du service des travaux et bâtiments français en Italie** (STBI), qu'il s'agisse de la politique **d'entretien préventif ou curatif, de la restauration du patrimoine**, ainsi que dans la **conduite de projets de rénovation**.

Ce service est chargé d'assurer la gestion du parc immobilier de la France situé sur le territoire italien. Il intervient sur les trois ambassades présentes à Rome, les consulats généraux en Italie et les centres culturels et établissements d'enseignement. Il intervient également pour le compte du Ministère de la Culture qu'il représente dans le cadre des travaux d'investissement réalisés sur le patrimoine monumental des Pieux Établissements (cinq églises à Rome). Enfin, il représente le Ministère de la Défense pour ce qui concerne la gestion des cimetières militaires français et des monuments commémoratifs. Le patrimoine français en Italie représente une surface totale construite d'environ 48 000 m<sup>2</sup> (hors cimetières).

En plus de Rome, l'action du STBI s'étend sur les villes de Milan, Turin, Venise, Florence, Naples et Palerme, où le ministère des Affaires étrangères a des implantations diplomatiques, consulaires, ou culturelles.

### 2.— La dispersion des implantations

Le Rapporteur spécial a constaté au cours de ce déplacement **la dispersion des différents services administratifs dans Rome**.

Certains services de l'Ambassade sont ainsi hébergés au Palais Farnèse (chancellerie politique, service de coopération et d'action culturelle, service de presse et de communication, service informatique et du Chiffre) ou à ses abords immédiats, notamment via Giulia (section consulaire, services scientifique, nucléaire, administratif et financier, service des travaux et bâtiments français en Italie, service de l'attaché de sécurité intérieure).

D'autres services ont leurs bureaux situés à proximité, notamment place de la Chancellerie (attaché social), sur le Cours Victor-Emmanuel II (Agence comptable et trésorerie des établissements à autonomie financière), dans le secteur de la place Navone (service économique) et de l'îlot Saint-Louis-des-Français (poste des forces armées).

**Quoique limité, cet éparpillement des services n'est de toute évidence pas le signe d'une organisation optimale du travail.**

S'agissant de la performance immobilière, le ratio SUN par agent est très éloigné de la norme des 12 m<sup>2</sup> par agent. En effet, selon les informations transmises au Rapporteur spécial par le STBI, ce ratio s'établit à 24 m<sup>2</sup> par agent. Il apparaît cependant au Rapporteur spécial, après avoir visité la plupart de ces locaux, qu'il s'agit là de la conséquence du caractère très particulier et ancien des locaux à usage de bureaux utilisés par les services, qu'il est par nature difficile d'optimiser.

**Du point de vue de la rationalité des implantations immobilières, le Rapporteur spécial regrette qu'une réflexion globale sur l'organisation des services administratifs dans Rome n'ait pas été engagée à l'occasion de la récente opération de restructuration de l'immeuble occupé par l'EFR, place Navone. Il s'agit là, pour le Rapporteur spécial d'un véritable acte manqué.**

### 3.— L'occasion manquée de l'immeuble de la place Navone

Comme il a été vu, l'École française de Rome répartit son activité sur deux sites : le Palais Farnèse où se trouvent notamment la bibliothèque et un certain nombre de bureaux pour une surface de 1 769 m<sup>2</sup> sur les 4 000 m<sup>2</sup> dévolus à l'EFR au Palais Farnèse, et l'immeuble situé sur la place Navone qui développe 3 535 m<sup>2</sup> de surface utile.

Concernant la bibliothèque riche de 200 000 volumes, le Rapporteur spécial a pu constater que son installation au sein du Palais Farnèse n'avait rien d'idéal et nécessitait notamment des mesures particulières de sécurité, les planchers n'ayant pas été conçus pour supporter des charges lourdes. **Il se demande donc pourquoi il n'a pas été envisagé de profiter des travaux de rénovation de l'immeuble de la place Navone pour transférer la bibliothèque dans cet immeuble.** Cela aurait permis sans doute de regrouper la totalité des services diplomatiques au sein du Palais, **de rationaliser les implantations et d'économiser ainsi sur les loyers.**

Selon les informations transmises par le STBI, les loyers à la charge de l'État s'élèvent à plus de 770 000 euros par an, comme le montre le tableau ci-après.

**ROME : LOYERS ANNUELS À LA CHARGE DE L'ÉTAT**

(en euros)

Service	Adresse	Affectation	Effectifs	Surface utile (m <sup>2</sup> )	loyers (en euros)
Représentation Permanente de la France près l'OAA	Corso Rinascimento,	Bureaux	12	231	44 500
	Piazza dell'Orologio	Résidence de l'Ambassadeur près l'OAA		196	68 500
Ambassade de France près le Saint-Siège	Largo Toniolo, et Via Santa Giovanna d'Arco	Établissement culturel / Enseignement	44	1 342	162 000
Ambassade de France en Italie (Service économique régional)	Via Santa Maria dell'Anima	Bureaux	19	501	181 500
Ambassade de France en Italie (attaché fiscal)	Piazza della Cancelleria	Bureaux	3	169	30 000
Trésorerie / Agence comptable des EAF	Corso Vittorio Emanuele II	Bureaux	11	230	80 000
Ambassade de France en Italie (Service économique régional)	Via Latina	Logement de fonction		80	17 500
Ambassade de France en Italie (Poste des forces armées)	Corso Rinascimento	Bureaux	12	423	128 000
Ambassade de France en Italie (Service de Coopération Technique Internationale de Police)	Via Giulia	Bureaux	6	112	36 500
Ambassade de France en Italie (Affaires sociales)	Piazza della Cancelleria	Bureaux	4	128	22 500
<b>Total</b>					771 000

Source : STBI.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial a constaté que la dispersion des implantations engendrait aussi des dépenses évitables. Ainsi, deux salles du Chiffre sont actuellement en service sur deux sites différents. Un rapprochement sur un même lieu des services qui utilisent ces installations, permettrait une mutualisation génératrice d'économies.

Dans un même esprit de mutualisation, le Rapporteur spécial relève tout l'avantage que pourrait procurer l'installation au Palais Farnèse, des services de la représentation permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

L'immeuble de la place Navone a donc été entièrement rénové de décembre 2006 à janvier 2009 pour un coût global des travaux de 5,22 millions d'euros toutes charges comprises. Le coût de la rénovation au m<sup>2</sup> (hors honoraires)

s'élève à 1 182 euros TTC. Le projet a été financé par le ministère de tutelle à hauteur de 4,5 millions d'euros pour les travaux, le solde étant autofinancé par l'établissement, qui en a assuré la maîtrise d'ouvrage.

**À l'issue des travaux, il apparaît au Rapporteur spécial que la destination principale de l'immeuble est d'offrir des hébergements (36 chambres) pour les chercheurs doctorants, mais aussi hôtes ou invités scientifiques.** Sur les 36 chambres, une dizaine environ est occupée chaque mois par des doctorants (140 mensualités par an), les autres sont occupées majoritairement par des chercheurs et des enseignants-chercheurs et prioritairement par ceux qui collaborent aux 35 opérations de recherche financées par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche dans le cadre du contrat quadriennal en cours.

**Le Rapporteur spécial pense que l'argent employé pour ces travaux aurait dû servir à autre chose qu'à la réalisation d'un hôtel à prix compétitif (270 euros par mois pour un doctorant) sur une des places les plus prestigieuses de Rome !** Des solutions d'hébergement auraient sans doute pu être trouvées dans des quartiers moins centraux de Rome pour un coût plus raisonnable.

**Pour le Rapporteur spécial, cette situation met en évidence un défaut de vision stratégique globale et de gouvernance dans la gestion immobilière de l'État à Rome.**

Le Rapporteur spécial rappelle que le comité de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a retenu la mise en place d'une **Agence de gestion des immeubles publics à l'étranger** (AGIME). L'AGIME fait partie de la catégorie des établissements publics créés dans le cadre de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

Au cours de l'année 2009, un groupe de travail interministériel « préfigurateur » issu du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, a proposé une expérimentation sur 5 pays. Ce groupe a également proposé de retenir la mise à disposition des biens à l'agence par bail emphytéotique.

L'AGIME a donc vocation à améliorer et rationaliser la gestion du parc immobilier de l'État à l'étranger, pour l'ensemble des ministères utilisateurs. L'agence devrait être créée par décret en Conseil d'État qui en précisera les missions et les modalités d'organisation et de fonctionnement. L'élaboration du projet de décret est actuellement en cours. **Le Rapporteur spécial attend avec intérêt la création et la mise en oeuvre de cette agence.**

## IV.- LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES

### A.- LES COÛTEUX ET INADAPTÉS LOCAUX DE LA HALDE

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) est une autorité administrative indépendante (AAI) créée par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004.

Elle a pour mission générale de lutter contre toutes les discriminations prohibées par la loi, de fournir toute l'information nécessaire, d'accompagner les victimes, d'identifier et promouvoir les bonnes pratiques pour faire entrer dans les faits le principe d'égalité.

Elle est présidée actuellement par Mme Jeannette Bougrab.

Les conditions d'occupation par la Halde de l'immeuble, situé rue Saint-Georges dans le IXe arrondissement de Paris, ont fait dernièrement l'objet de nombreux commentaires. En juillet 2009, dans son rapport sur l'État locataire, Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale au Sénat du *CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, a classé cet immeuble, dont le coût du loyer était alors de 706 euros par m<sup>2</sup>, au cinquième rang dans le « top 10 » des loyers parisiens de l'État les plus onéreux rapportés à la surface occupée. Le rapport précise encore que le ratio de 27 m<sup>2</sup> par agent dont dispose la Halde, qui n'a pas vocation à recevoir de public sauf, ponctuellement, quelques associations, s'avère disproportionné par rapport aux besoins réels.

Le Rapporteur spécial a effectué une mission de contrôle dans les locaux de la Halde le 21 octobre 2010. Il y a rencontré Mme Jeannette Bougrab, présidente de la Halde, M. Marc Dubourdieu, directeur général et M. Paul-Bernard Delaroche, directeur administratif et financier.

La Halde occupe donc deux étages de l'immeuble situé rue Saint-Georges. C'est le 13 janvier 2005 que le ministère du Travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville a signé le bail des locaux destinés à la Halde, avant la nomination du collègue intervenu le 6 mars 2005. Ce bail a ensuite été transféré à la Halde. Ce bail civil a été signé pour une durée ferme de neuf années entières et consécutives, soit jusqu'en 2014. **Il ne peut être dénoncé avant son terme** mais peut faire l'objet d'un transfert par avenant à un autre service de l'État.

Selon une expertise effectuée en mars 2010, la Halde précise que les surfaces qui lui sont dévolues sont de 2 224,30 m<sup>2</sup> en surface globale, 2 007,1 m<sup>2</sup> en surface utile brute (SUB) et 1 362,2 m<sup>2</sup> en surface utile nette (SUN). **Le Rapporteur spécial s'interroge sur cette notion de surface globale qui ne fait pas partie de la définition des différentes surfaces normalisées.**

Par ailleurs, la Halde indique que 127 personnes sont présentes de manière « permanente » dans ces locaux à la date du 15 octobre 2010 : la Présidente,

84 agents permanents, 6 agents mis à disposition, un correspondant local, 13 stagiaires, 10 prestataires, **12 agents non permanents** (contrats courts).

Sur la base de ces effectifs et de la SUN indiquée plus haut, la Halde calcule que le ratio SUN/poste de travail s'établit à 10,72 m<sup>2</sup>. **Le Rapporteur spécial aurait tout lieu de se réjouir de voir respecter le critère des 12 m<sup>2</sup> par poste, si le fait de compter les 12 agents « non permanents » parmi les personnes présentes de manière « permanente » n'était source de perplexité et de doute sur la sincérité du calcul de ce ratio.**

En 2009, le loyer de la Halde s'est établi à hauteur de **2,04 millions d'euros**, TVA et charges comprises.

Depuis l'été 2009, dans un objectif de réduction des coûts du loyer, la Halde a obtenu le concours de France Domaine, qui a mandaté un intermédiaire privé (Icade Conseil) pour engager de nouvelles négociations avec le propriétaire.

En janvier 2010, après une première phase caractérisée par un refus total de négocier, Unibail, propriétaire des locaux, a accepté d'envisager la possibilité d'offrir à la Halde la location de locaux moins onéreux, à la condition toutefois que la durée du nouveau bail soit plus importante que l'actuel.

Le processus de négociation s'est poursuivi, mais n'a pas permis d'obtenir de résultats satisfaisants, malgré l'intervention de M. Éric Woerth, alors ministre du Budget. Le 8 septembre 2010, France Domaine a demandé de ne pas donner suite aux dernières propositions d'Unibail, estimant que la *« diminution de 7 % proposée situerait encore le loyer aux environs de 650 euros/m<sup>2</sup>, soit bien au-delà du plafond de 400 euros »*.

**La situation apparaît donc bloquée, au détriment des intérêts de l'État, ce que le Rapporteur spécial estime tout à fait regrettable.**

Au-delà des difficultés de renégociation du bail en cours, le Rapporteur spécial n'a pu que constater en se rendant sur place, combien le choix de ces locaux était inadapté, qu'il s'agisse de la nature prestigieuse et hors de propos de ces locaux (4 bureaux sont classés à l'inventaire des Monuments historiques !) que de leur piètre performance immobilière en terme de ratio surface de bureaux par rapport aux surfaces de circulations par exemple.

Le Rapporteur spécial estime qu'il ne saurait être fait grief de cette situation à l'actuelle présidente de la Halde. Cette dernière a en effet clairement exprimé son désir de quitter le plus tôt possible ces locaux pour d'autres plus fonctionnels et moins onéreux. Elle considère à juste titre que l'argent dépensé en loyers ne sert en rien la lutte contre les discriminations.

**Le Rapporteur spécial voit dans cette situation issue d'un autre temps, la justification à la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière.**

En dernier ressort, il a été décidé, lors d'une réunion interministérielle le 8 juillet 2010 que la Halde pourrait se voir attribuer des locaux situés au 20 avenue de Ségur à Paris. Ces locaux ne seront disponibles qu'en 2015. **Le Rapporteur spécial espère évidemment qu'une solution sera trouvée plus rapidement.**

#### B.- LES LOCAUX DE L'HADOPI NE RESPECTENT PAS LES NORMES D'ACCESSIBILITÉ

La Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) est une autorité publique indépendante créée par la loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, dite « loi Hadopi 1 ». La loi du 28 octobre 2009 relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet, dite « loi Hadopi 2 », a complété le dispositif, suite à la décision du Conseil constitutionnel jugeant non conformes à la Constitution certaines dispositions de la loi du 12 juin 2009.

L'Hadopi a pour missions de promouvoir le développement de l'offre légale et d'observer l'utilisation licite et illicite des œuvres sur Internet, de protéger les œuvres à l'égard des atteintes aux droits qui leur sont attachés et enfin de réguler l'usage des mesures techniques de protection.

Le Rapporteur spécial a effectué une mission de contrôle dans les locaux de l'Hadopi le 21 octobre 2010. Il a rencontré Mme Marie-Françoise Marais, présidente de l'Hadopi, Mme Elsa Hervy, directrice des finances et du développement et Mme Marion Scappaticci, chargée des relations institutionnelles.

L'Hadopi occupe un immeuble indépendant de bureaux situé 4, rue du Texel, dans le 14<sup>e</sup> arrondissement de Paris. La surface totale de bureaux représente 1 042 m<sup>2</sup> auxquels se joignent 4 places de parkings situés au sous-sol de l'immeuble attenant (10/18 Place de la Catalogne, 75014 Paris).

Cet immeuble a été choisi au cours de l'été 2009 par le service domanial de la recette générale des finances à la demande du ministère de la Culture et de l'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT), chargés de la préfiguration de l'Hadopi.

France Domaine a émis un avis favorable le 1<sup>er</sup> octobre 2009.

**Le Rapporteur spécial a pu constater avec satisfaction que le processus qui a guidé le choix de cet immeuble procède d'une logique plus en adéquation avec la nouvelle politique immobilière de l'État :** rôle de France Domaine représentant de l'État propriétaire ; caractéristiques du bail (bail de 6 ans avec une tranche ferme de 3 ans sans faculté de résiliation préalable, négociation du renouvellement 6 mois avant le terme) ; recherche d'un ratio effectifs / surface optimal ; coût du loyer (463 320 euros hors charges, taxes et droits par an, soit 403 euros par m<sup>2</sup>).

Cependant, la présidente de l'Hadopi a fait part au Rapporteur spécial de certaines incertitudes relatives au respect des normes d'accessibilité et environnementales et à l'adéquation des locaux avec l'évolution du nombre d'agents de l'Hadopi dans le futur.

Au sujet de l'adéquation des locaux, il convient de noter qu'à la date du 1<sup>er</sup> octobre 2010, le ratio de 12 m<sup>2</sup> par agent n'était pas encore atteint, car seuls 36 agents étaient recrutés : le ratio était alors de 17,79 m<sup>2</sup>/agent.

Le ratio de 12 m<sup>2</sup> par agent sera atteint pour l'effectif de 50 agents prévu par la mission de préfiguration.

Cependant, l'Hadopi a prévu de faire évoluer ses effectifs jusqu'à 62 agents. Dans ces conditions, le ratio d'occupation SUN/ETPT serait de 10,33 m<sup>2</sup> par agent.

L'Hadopi précise que trois stagiaires, deux prestataires extérieurs ainsi que les présidentes de la commission de la Protection des droits et du Collège ne sont pas pris en compte dans les effectifs : **le Rapporteur spécial apprécie à leur juste mesure les modalités particulièrement honnêtes de calcul du ratio.**

**Cependant, compte tenu de la configuration actuelle de cet immeuble, le Rapporteur spécial partage les doutes de la présidente de l'Hadopi sur les conditions d'accessibilité aux handicapés. S'il s'avérait indispensable d'entreprendre des travaux de mise en conformité, le Rapporteur spécial ne comprendrait pas que l'État ait pu prendre en location un immeuble ne satisfaisant pas aux conditions d'accessibilité imposées par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : il serait effectivement anormal que l'État ne s'applique pas à lui-même les lois qu'il a promulgué.**

Par conséquent, la présidente de l'Hadopi a indiqué au Rapporteur spécial ne pas être en mesure d'affirmer qu'elle serait capable d'évoluer dans ces locaux à l'avenir. Cette décision sera prise par le Collège de l'Hadopi, au vu des différents résultats d'études engagées, de l'évolution des missions dévolues à l'Hadopi et en visant le moindre coût budgétaire.

#### **V.- LE REGROUPEMENT À BALARD DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

Le regroupement à Balard des services centraux du ministère de la Défense représente certainement une des plus importantes opérations immobilières parisiennes de ces dix dernières années, ainsi probablement que pour les dix années à venir. Le Rapporteur spécial qui s'était interrogé lors du précédent projet de loi de finances sur la capacité de l'État à réaliser par lui-même des **constructions d'importance**, illustrée par le choix de la réalisation de ce projet dans le cadre d'un contrat de partenariat (PPP), a souhaité rencontrer sur le site du

chantier, M. Bruno Vieillefosse, chef de la Délégation pour le regroupement des états-majors et services de la Défense (DRESO), afin de faire le point sur l'avancement du projet et en évaluer notamment les conditions techniques, fonctionnelles et financières.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial a souhaité communiquer le calendrier prévu des cessions des emprises parisiennes du ministère de la Défense, dont les occupants actuels sont directement concernés par le projet Balard.

## A.– LE PROJET BALARD

### 1.– Le cadre du projet

Trois objectifs sont poursuivis dans le cadre du projet Balard :

– améliorer la gouvernance du ministère de la Défense en rassemblant sur un site unique les états-majors et les directions actuellement dispersées sur une quinzaine de sites parisiens ;

– rationaliser la gestion des emprises immobilières de la Défense en libérant une ressource foncière importante en plein Paris ; par ailleurs, rationaliser le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources ;

– réussir un grand projet architectural qui marquera Paris et le ministère de la Défense, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires.

Le site de Balard (Paris 15<sup>e</sup> arrondissement) comprend deux parcelles séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres : la parcelle Est (8,5 hectares), actuelle « Cité de l'Air », et la parcelle Ouest (8 hectares).

La parcelle Ouest sera divisée en deux parties du fait de la création d'une voie nouvelle prévue au plan local d'urbanisme de Paris :

– cinq hectares serviront de réceptacle aux immeubles neufs du ministère de la Défense et, notamment, à ses zones les plus sensibles ;

– trois hectares situés en extrémité occidentale du site (ou *Corne Ouest*), pour une valorisation sous forme d'immeubles locatifs de bureaux.

Sur le plan fonctionnel, le projet prévoit l'installation à Balard d'environ 10 000 personnes de l'administration centrale : le ministre et son cabinet, le secrétaire d'État à la Défense et son cabinet, l'état-major des armées, les états-majors des trois armées, la délégation générale pour l'armement, le secrétariat général pour l'administration, les centres opérationnels des armées (CPCO), le centre opérationnel des forces nucléaires (COFN), l'ensemble des services centraux de la Défense.

Le projet intègre également toutes les facilités nécessaires : centres de restauration pour 10 000 personnes, salles de sport, centre de communication, crèches pour les personnels et les habitants du 15<sup>e</sup> arrondissement, etc.

Le projet devra intégrer la réalisation d'un garage à bus de la RATP prescrit par le plan local d'urbanisme de Paris.

Du point de vue des travaux, le projet comporte trois volets :

– construction de 140 000 m<sup>2</sup> (SHON) de bâtiments neufs, principalement à l'ouest du site ;

– rénovation de 130 000 m<sup>2</sup> (SHON) de bâtiments existants sur la parcelle *Est* et du bâtiment Perret ;

– dans l'optique de générer des recettes annexes, construction de 88 500 m<sup>2</sup> de bureaux locatifs et commerces sur la *Corne Ouest*.

La rénovation des deux tours de la Cité de l'Air est d'ores et déjà engagée sous maîtrise d'ouvrage publique. La Tour « F », actuellement en chantier, sera livrée en mars 2012. La Tour « A » (anciennement « Tour de la DGA ») sera livrée en juin 2012.

Du point de vue architectural, le projet devra respecter les normes du plan local d'urbanisme, notamment le coefficient d'occupation des sols (COS) et la hauteur maximale de construction de 31 mètres.

## 2.– Le recours au contrat de partenariat public-privé

**Le projet doit être réalisé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, intégrant la conception architecturale et technique, la construction ou la rénovation, l'entretien et la maintenance, les services. Le contrat intégrera la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques. Le cas échéant, la fourniture des postes informatiques pourra être également intégrée. La durée du contrat est *a priori* fixée à 30 ans.**

La démolition est actuellement assurée préalablement par l'État, hors contrat de partenariat. Engagée en février dernier, la démolition de la parcelle Ouest, à l'exception du bâtiment Perret qui sera rénové, sera achevée en décembre 2010, avant la signature du PPP. Le Rapporteur spécial a pu constater sur place que ce chantier de démolition est exécuté dans le respect le plus strict des normes environnementales.

L'équilibre financier de ce projet a été examiné par la direction du Budget et la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé (MAPPP). Cette dernière a rendu un avis favorable au lancement du projet le 13 février 2009, sur la base de l'étude préalable. La mission d'appui a

notamment jugé que l'écart du coût global exprimé en valeur actuelle nette en faveur du schéma PPP était « conséquent », de l'ordre de - 5,3 % après prise en compte des risques. Dans les conclusions de son avis, elle souligne que les tests de sensibilité destinés à valider les hypothèses prévisionnelles de coûts ont été suffisamment robustes.

Il convient cependant de noter que la comparaison entre l'achat sur financement budgétaire et celui apporté par un PPP est malaisée dans la mesure où l'État, dans cette opération, achète à l'opérateur des services et non pas seulement la construction des bâtiments.

Sur le plan financier, afin de s'assurer de contrôler le capital de l'opérateur, un protocole a été passé avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d'une minorité de blocage (34 %) dans le capital de la société de projet. Cette société de projet sera l'interlocuteur du ministère de la Défense pendant 30 ans. **Ce dispositif permettra d'exercer un contrôle minimal sur l'actionnariat de la société de projet et facilitera le montage financier du projet, ce dont se félicite le Rapporteur spécial.**

Sur le plan économique, l'impact de l'ensemble du projet de janvier 2012 à juin 2014 est estimé à environ 2 000 emplois dans les bureaux d'études, cabinets d'architectes et entreprises du BTP.

Le projet est préparé par le ministère de la Défense qui associe à ses travaux le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État (direction du Budget et service France domaine) ainsi que le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (mission d'appui aux PPP). Ce dossier a également fait l'objet de plusieurs réunions avec la Ville de Paris. Les premiers éléments du projet ont également été présentés au conseil immobilier de l'État (CIE). Celui-ci a demandé que l'information des différentes parties sur ce dossier – et notamment le service France domaine – soit transmise aux différentes étapes du projet compte tenu de sa complexité et de ses enjeux financiers.

**Le dossier de consultation a été transmis en septembre 2009 aux candidats.** Les propositions initiales ont été reçues le 1<sup>er</sup> février 2010. Les propositions intermédiaires ont été adressées au ministère de la Défense le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Chacune de ces propositions a été suivie d'une série d'auditions permettant au ministère de la Défense et aux candidats d'échanger sur les aspects techniques, architecturaux, financiers et juridiques de leurs propositions. Le 14 octobre 2010, ces auditions représentaient un volume global de plus de 600 heures.

**L'essentiel de la construction neuve et de la rénovation sera effectué entre janvier 2012 et juin 2014.** Une partie de la rénovation de la Cité de l'Air pourra être décalée jusqu'en mai 2016.

Les principales prestations de service intégrées dans le contrat de partenariat sont les suivantes : restauration, gardiennage extérieur, gestion de l'hébergement des militaires sur le site, assistance bureautique, etc.

**À sa demande, le Rapporteur spécial a pu obtenir des précisions sur la prestation de gardiennage extérieur incluse dans le PPP.** La raison essentielle de l'externalisation de cette prestation est d'ordre économique : faire appel à une société spécialisée coûte moins cher que d'utiliser des gendarmes. De fait cette situation n'est pas nouvelle et existe déjà sur plusieurs sites du ministère de la Défense : c'est déjà actuellement le cas à Balard, comme a pu le constater le Rapporteur spécial, mais aussi à Dijon par exemple. Pour autant, le gardiennage n'est évidemment pas externalisé sur l'ensemble du site : les zones sensibles du ministère, les centres opérationnels des armées (CPCO), le centre opérationnel des forces nucléaires (COFN), le cœur de l'État régalien seront gardés par des militaires, qui conserveront par ailleurs la maîtrise et la supervision de l'ensemble du dispositif de sécurité.

Le tableau ci-dessous récapitule le calendrier du projet.

#### CALENDRIER DU PROJET BALARD

<b>Janvier 2010 à janvier 2011</b>	Déroulement du dialogue compétitif
<b>Février 2011</b>	Choix du titulaire
<b>Avril 2011</b>	Signature du contrat
<b>Mai à novembre 2011</b>	Dépôt, instruction et délivrance du permis de construire
<b>Janvier 2012</b>	Début du chantier
<b>Juin 2014</b>	Fin du chantier principal
<b>Juillet à décembre 2014</b>	Levée des réserves, prise de possession des immeubles, transfert des personnels
<b>31 décembre 2014</b>	Fin du transfert des personnels, libération des emprises parisiennes
<b>30 avril 2016</b>	Fin de la rénovation des bâtiments de la parcelle Est

Source : ministère de la Défense.

**Le Rapporteur spécial a noté avec satisfaction la volonté très forte exprimée par le responsable de la DRES D quant au respect de ce calendrier et quant au suivi assidu dont il fait l'objet.** Au-delà de la complexité du projet qui justifie pour partie le recours au PPP, le Rapporteur spécial sait d'expérience le risque que représente la dérive des délais et donc des coûts dans ce genre d'opération, souvent en raison d'un défaut dans la gouvernance. L'exemple le plus frappant en est la laborieuse rénovation entamée dans les années 1990 et qui ne devrait s'achever qu'en 2011, de l'immeuble Ségur - Fontenoy situé à Paris par le ministère de la Santé, de la jeunesse et des sports et de la vie associative. Le budget total de cette opération, mise en œuvre sans aucune décision politique à l'échelon ministériel, a constamment augmenté pour finalement dépasser les 175 millions d'euros. **De ce point de vue, le fait que le projet Balard n'ait connu aucun retard depuis octobre 2008 est jugé très positivement par le Rapporteur spécial.**

Le dossier de consultation final sera remis le 12 novembre 2010. Les offres finales sont attendues pour janvier 2011.

3.— Le projet représente 600 millions d'euros d'investissement et plus de 100 millions d'euros de loyer annuel

**Le coût d'investissement annoncé est de l'ordre de 600 millions d'euros, tandis que le loyer annuel devrait être supérieur à 100 millions d'euros pendant 27 années et demie (30 ans moins la durée de la construction).**

La maîtrise du coût est également une préoccupation majeure manifestée par le ministère. Le périmètre du projet a d'ailleurs été modifié pour dégager quelques économies. Dans une optique de rationalisation, les effectifs prévus ont été diminués d'environ 6 %, soit 9 300 emplois au lieu des 10 000 prévus initialement. Dans le même esprit, les besoins en informatique ont été réévalués et rationalisés. Il a été demandé aux entreprises candidates de prendre évidemment en compte cette redéfinition du périmètre du projet dans leurs propositions techniques et financières. **Le responsable de la DRES D a indiqué au Rapporteur spécial que le loyer annuel serait supérieur à 100 millions d'euros et devrait être, en tout état de cause, inférieur aux actuelles dépenses de fonctionnement du ministère.**

**Le Rapporteur spécial souhaite que la rigueur et le professionnalisme dont fait preuve le ministère de la Défense dans le suivi de ce projet, perdureront une fois que les locaux auront été livrés.** En effet, l'équilibre général du projet suppose que pendant les trente ans du contrat, les intérêts du ministère et donc de l'État soient parfaitement respectés. De ce point de vue, le fait qu'une équipe de 40 personnes dédiée au suivi du contrat de partenariat soit prévue après la livraison des locaux semble aller dans le bon sens.

Cependant, il conviendrait de mener une réflexion sur la place des contrats de partenariat au sein de l'arsenal de mesures mises en œuvre dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État. **En effet, le Rapporteur spécial se demande si l'État-proprétaire n'est pas, dans une certaine mesure, mis entre parenthèse par les PPP :** le rôle de France Domaine apparaît réduit à sa portion congrue ; par construction, il ne peut y avoir de loyers budgétaires ; que deviennent les conventions d'occupations censées régir les relations entre les ministères occupants et l'État propriétaire ?

## B.— CALENDRIER DE CESSI ON DES BIENS PARISIENS

En raison de l'échec du transfert de propriété des biens parisiens à une société de portage constituée de la Caisse des dépôts et de la Sovafim, il a été décidé que l'essentiel de ces biens sera vendu selon la procédure de droit commun prévue à l'article R. 129 du code du Domaine de l'État qui prévoit publicité et mise en concurrence. Cependant, certains de ces biens pourraient être cédés à une société de valorisation foncière dans les formes et conditions prévues à l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

On se rappelle que la proposition financière de la société de portage était nettement inférieure aux attentes de l'État, selon les valeurs déterminées par France Domaine. Il a donc été décidé de ne pas poursuivre cette opération <sup>(1)</sup>.

Dans l'état actuel des informations transmises au Rapporteur spécial, le calendrier de cession des biens des emprises parisiennes du ministère de la Défense est le suivant.

**CALENDRIER DE CESSIION DES BIENS DES EMPRISES PARISIENNES**

<b>2010</b>	Latour-Maubourg, 7 <sup>e</sup> arrondissement
<b>2010-2011</b>	Caserne Lourcine, Paris 13 <sup>e</sup> arrondissement
<b>2011</b>	Caserne Reuilly, Paris 12 <sup>e</sup> arrondissement
<b>2011-2012</b>	Ilôt Saint Germain, Paris 7 <sup>e</sup> arrondissement
<b>2012-2013</b>	Caserne de la Pépinière, Paris 7 <sup>e</sup> arrondissement
	Hôtel du Génie, Paris 7 <sup>e</sup> arrondissement
	Pavillon Penthemont, Paris 7 <sup>e</sup> arrondissement
	Abbaye de Penthemont, Paris 7 <sup>e</sup> arrondissement
	Hôtel de l'Artillerie, Paris 7 <sup>e</sup> arrondissement

*Source : ministère de la Défense.*

Le Rapporteur spécial ose espérer que ce calendrier, les procédures de cession retenues ainsi que les conditions nouvelles du marché immobilier, si elles se confirment, permettront à l'État de voir ses intérêts respectés de manière optimale.

---

(1) Voir le rapport n° 2623 de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les recettes exceptionnelles de la Défense, présenté par M. Louis Giscard d'Estaing et Mme Françoise Olivier-Coupeau, rapporteurs, et le rapport spécial de M. Louis Giscard d'Estaing sur le présent projet de loi de finances, rapport n° 2857, annexe n° 11.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 2 novembre 2010 à 9 heures <sup>(1)</sup>) sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraites, Remboursements et dégrèvements et Provisions et sur les comptes d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes d'affectation spéciale, ainsi que l'article 100 rattaché.*

*Conformément à l'avis favorable de MM. Marc Francina et Yves Deniaud et en dépit de l'avis défavorable de MM. Carcenac et Pierre-Alain Muet, Rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines **sans modification**.*

*Puis, conformément à l'avis favorable de M. Yves Deniaud, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** ensuite les crédits du compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État **sans modification**.*

---

<sup>(1)</sup> *Compte rendu disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions\\_elargies/cr/c011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/c011.asp) et dans le rapport spécial de M. Thierry Carcenac (rapport n° 2857, annexe n° 23).*



## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Patrimoine immobilier français à Rome**

- M. Jean-Marc de La Sablière, Ambassadeur de France en Italie
- M. Stanislas de Laboulaye, Ambassadeur de France près le Saint-Siège
- Mme Mireille Guigaz, Ambassadeur représentant permanent auprès de l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA)
- M. Christophe Leonzi, Ministre conseiller, ambassade de France en Italie
- M. Alexandre Moroïs, Ministre conseiller, ambassade de France près le Saint-Siège
- M. Claude Delarboulas, chef du service des travaux et des bâtiments français en Italie (STBI)
- Mme Marion Dehais, chef du service administratif et financier unifié (SAFU)
- Mme Raphaëlle Simeoni, adjointe au chef du Service économique régional Europe sud-est
- Général Jean-Sébastien Tavernier, Attaché des forces armées
- M. Bruno Veccia, trésorier des Ambassades
- M. Jean Schneider, secrétaire général de l'École française de Rome
- M. Vincent Cebrian, proviseur du Lycée Chateaubriand
- M. François Laurent, secrétaire général de la villa Médicis

### **Services déconcentrés de l'État en région Rhône Alpes**

- M. Jacques Gérault, Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône
- M. Bernard Moncéré, directeur régional des finances publiques

– M. Jean-François Grangeret, Responsable de la politique immobilière de l'État

– M. Marc Challeat, secrétaire général pour les affaires régionales

– Mme Josiane Chevalier, secrétaire générale de la préfecture du Rhône

– M. Philippe Ledenvic, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement

– M. Guy Levi, directeur départemental des territoires du Rhône

– M. Henri Righetti, responsable du pôle gestion publique

– M. Michel Thevenet, responsable du service local de France Domaine

– Mme Pascale Preveirault, chargée de mission SGAR

### **Ministère de la Défense**

– M. Bruno Vieillefosse, délégué pour le regroupement des états-majors et services centraux de la défense (DRESA)

– Général de division aérienne Hubert Foucault

– Général de brigade Claude Ménard

### **Établissement public du musée du Louvre**

– M. Hervé Barbaret, administrateur général du musée du Louvre,

– M. Noël Corbin, directeur financier et juridique

– Mme Sophie Lemonnier, directrice adjointe à la sous-direction du bâtiment

### **La Sorbonne**

– M. Édouard Husson, Vice-Chancelier des Universités de Paris

– Mme Bernadette Petit, Secrétaire générale de la Chancellerie des Universités de Paris

– M. Éric Hudry, adjoint au chef de la division de la sécurité générale, responsable de la cellule sûreté, des services généraux et des cérémonies

**Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi)**

- Mme Marie-Françoise Marais, présidente de l’Hadopi
- Mme Elsa Hervy, directrice des finances et du développement
- Mme Marion Scappaticci, chargée des relations institutionnelles

**La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité (Halde)**

- Mme Jeannette Bougrab, présidente de la Halde
- M. Marc Dubourdieu, directeur général
- M. Paul-Bernard Delaroche, directeur administratif et financier

## ANNEXE N° 2 : DÉFINITION DES DIFFÉRENTES SURFACES NORMALISÉES

À quoi ça sert ?	En clair, comment la calcule-t-on ?
<p><b>La Surface Hors œuvre Brute (S.H.O.B.)</b></p> <p>C'est la surface de référence dite du maçon, dont découlent toutes les autres. Elle est définie au premier alinéa de l'article R. 112-2 du Code de l'Urbanisme comme « égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction », y compris les combles et les sous-sols, aménageables ou non, les toitures terrasses ainsi que les niveaux intermédiaires tels que les mezzanines et les galeries.</p>	<p>Elle est calculée à partir du nu extérieur des murs de façades et au niveau supérieur du plancher. Elle doit donc prendre en compte tous les prolongements extérieurs d'un niveau (balcons, loggias, coursives) à l'exception des terrasses non couvertes de plain-pied avec le rez-de-chaussée.</p> <p>En sont exclus tous les vides notamment ceux occasionnés par les cages d'escalier ou d'ascenseur : les marches d'escalier et paliers intermédiaires, les rampes d'accès et les trémies d'ascenseur ne sont pas considérées comme de la surface de plancher.</p>
<p><b>La Surface Hors Oeuvre Nette (S.H.O.N.)</b></p> <p>La notion de SHON est importante car elle est utilisée pour apprécier la conformité des ouvrages construits aux règles d'urbanisme, en particulier pour celles qui font appel à des notions de densité de la construction. Ainsi c'est la SHON qui est calculée dans les permis de construire ou les certificats d'urbanisme et qui permet de vérifier si un projet respecte les droits à construire autorisés sur le terrain d'implantation, ou de déterminer les droits résiduels sur un terrain bâti, Elle sert donc de base pour le calcul des différentes taxes d'urbanisme, le versement résultant du dépassement de Plafond Légal de Densité ou la participation en cas de dépassement du Coefficient d'Occupation des Sols.</p>	<p>Elle s'obtient en déduisant de la S.H.O.B les surfaces de plancher :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des sous-sols et des combles non aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial, c'est-à-dire disposant de hauteurs sous toiture ou sous plafond inférieures à 1,80 m ou exclusivement affectés au fonctionnement technique de l'immeuble (chaufferie, système d'air conditionné, machinerie d'ascenseurs, installation téléphonique...);</li> <li>• des toitures-terrasses, balcons, loggias et surfaces non closes du rez-de-chaussée ;</li> <li>• des aires de stationnement des véhicules.</li> </ul>
<p><b>La Surface Utile Brute (S.U.B.)</b></p> <p>On parle également parfois de surface balayable. C'est elle qui sert de référence pour le calcul du loyer. Car, bien qu'il n'y ait pas d'unité de compte de superficie légalement obligatoire en immobilier d'entreprise, la surface utile brute est généralement inscrite dans le bail. Et, en l'absence de définition réglementaire en délimitant clairement les contours, sa détermination laisse dans une certaine mesure : place à la négociation contractuelle.</p>	<p>Il s'agit de la surface horizontale située à l'intérieur des locaux et dégagée de toute emprise. Elle est égale à la SHON, déduction faite des éléments structuraux (poteaux, murs extérieurs, refends gaines techniques, circulations verticales...) sans déduire les embrasures à 1 mètre du sol, des locaux techniques hors combles et sous sols (chauffages, ventilation, poste EDF, commutateur téléphonique) à l'exclusion de ceux exclusivement réservés à l'usage d'un locataire ou d'un copropriétaire (salles informatiques par exemple). S'agissant des parties communes, un calcul basé sur une répartition par quote-part est généralement appliqué.</p>
<p><b>La Surface Utile Nette (S.U.N.)</b></p> <p>Elle permet d'établir la surface effectivement réservée aux espaces de travail (bureaux, ateliers, laboratoires, salles de réunion, etc.).</p>	<p>Elle est obtenue en déduisant de la surface utile brute la quote-part pour les parties communes, les locaux techniques non partagés, les circulations horizontales (couloirs, paliers d'ascenseur et d'escalier, sas de sécurité) ainsi que les locaux sociaux et les sanitaires.</p>

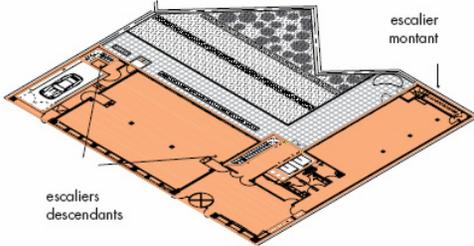
Source : CB Richard Ellis France, août 2008 <sup>(1)</sup>

(1) [http://www.cbre.fr/fr\\_fr/metiers/amenagement\\_despace/amenagement\\_despace\\_content/amenagement\\_despace\\_right/focussurfaces.pdf](http://www.cbre.fr/fr_fr/metiers/amenagement_despace/amenagement_despace_content/amenagement_despace_right/focussurfaces.pdf)

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES ÉLÉMENTS PRIS EN COMPTE DANS LES DIFFÉRENTES DÉFINITIONS**

	<b>SHOB</b>	<b>SHON</b>	<b>SUB</b>	<b>SUN</b>
Murs extérieurs	x	x		
Murs intérieurs porteurs	x	x		
Cloisons fixes	x	x		
Cloisons mobiles	x	x	x	
Toitures terrasses, aménageables ou non	x			
Balcons, loggias...	x			
Vérandas non closes	x			
Coursives permettant l'accès à des locaux et vérandas closes	x	x	x	
Combles ou sous-sols aménageables (réserves foncières)	x	x	x	
Combles ou sous-sol non aménageables (ou hsp<1m80)	x			
Sous-sols ou niveaux dédiés au parking	x			
Niveaux intermédiaires (mezzanine, galeries, paliers)	x	x	x	
Circulations verticales	x	x		
Locaux techniques en infrastructure (combles, sous-sol)	x			
Locaux techniques en étage courant assurant le fonctionnement de l'immeuble	x	x		
Locaux techniques en étage courant dédiés à l'usage d'un occupant	x	x	x	
Circulations horizontales	x	x	x	
Espaces d'attentes intégrés aux circulations	x	x	x	
Sanitaires	x	x	x	
Hall d'entrée et sas d'accès	x	x	quote-part	
Archives	x	x	x	
Éléments de décor, placards en saillie ou non des murs	x	x	x	
Bureaux, salles de réunion, cafétéria	x	x	x	x

## Exemple de répartition des surfaces pour un plateau de bureaux en rez-de-chaussée

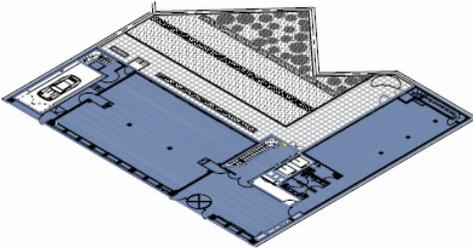


### SHOB

A compter : tous les niveaux sans notion de hauteur, ni d'accessibilité.

A décompter : pylônes, canalisations, terrasses non couvertes, vides et espaces descendants.

Surface Totale S.H.O.B. : 395,62 m<sup>2</sup>

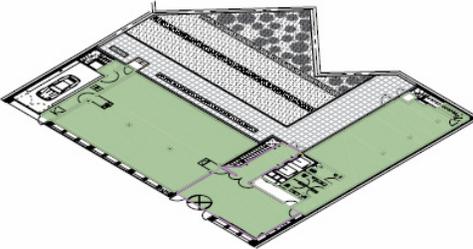


### SHON

A compter : la base de référence S.H.O.B.

A décompter : sous-sols et combles non aménageables, les surfaces non closes et aires de stationnement.

Surface Totale S.H.O.N. : 386,67 m<sup>2</sup>

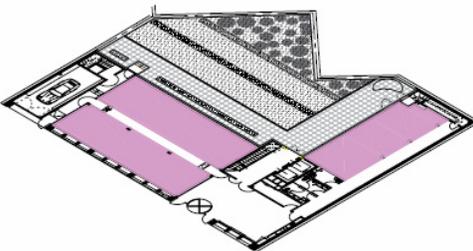


### SUB

A compter : la base de référence S.H.O.N.

A décompter : les éléments structuraux et circulations verticales.

Surface Totale S.U.B. : 321,73 m<sup>2</sup>



### SUN

A compter : la base de référence S.U.B.L.

A décompter : les circulations, locaux sociaux, sanitaires et quote-part des parties communes.

Surface Totale S.U.N. : 184,91 m<sup>2</sup>