



N° 2457

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN,
en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle ⁽¹⁾,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GEORGES TRON,
Député.

MM. YVES DENIAUD ET AUGUSTIN BONREPAUX, Présidents

sur **LA GESTION ET LA CESSION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE
L'ÉTAT ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Augustin Bonrepaux, Yves Deniaud, Présidents ; M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan, M. Gilles Carrez, Rapporteur général ; MM. Pierre Albertini, Pierre Bourguignon, Jean-Pierre Brard, Alain Claeys, Charles de Courson, Jean-Yves Cousin, Jean-Louis Dumont, Jean-Michel Fourgous, Paul Giacobbi, Louis Giscard d'Estaing, Marc Laffineur, Didier Migaud, Mme Béatrice Pavy, MM. Nicolas Perruchot, Jean-Claude Sandrier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION IMMOBILIÈRE OPÉRÉE PAR LE SECTEUR INDUSTRIEL ET LES REFORMES ENTREPRISES DANS LES PAYS EUROPÉENS	7
A.– LES MÉTIERS DE L'IMMOBILIER	7
B.– LES CONDITIONS DE LA VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT.....	9
C.– <i>BENCHMARKING</i>	11
II.– LES CARENCES DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT NE SONT PLUS ACCEPTABLES	15
A.– LA FONCTION D'ÉTAT PROPRIÉTAIRE A PROGRESSIVEMENT DISPARU	15
B.– LA MAUVAISE CONNAISSANCE DU PARC CACHE UNE SOUS-OCCUPATION ET UN ACCROISSEMENT DE CELUI-CI.....	18
C.– LES RÉSULTATS DES CESSIONS SONT EN DEÇÀ DES OBJECTIFS	21
D.– L'ÉTAT N'A PAS LES MOYENS D'ENTREtenir SON PARC IMMOBILIER.....	24
E.– LA RÉFORME DU CADRE JURIDIQUE RESTE À PARFAIRE	24
F.– L'INCURIE DE LA GESTION DES LOGEMENTS DE FONCTION.....	25
G.– LES MINISTÈRES SE COMPORtent EN QUASI PROPRIÉTAIRES.....	27
III.– SEULE UNE VOLONTÉ POLITIQUE FORTE PERMETTRA DE MENER À BIEN LA REFORME PROFONDE QUI EST NÉCESSAIRE	29
A.– RÉAFFIRMER LE RÔLE DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE	29
B.– RESPONSABILISER LES MINISTÈRES.....	34
C.– UTILISER L'OPPORTUNITÉ DE LA LOLF.....	36
D.– REMETTRE DE L'ORDRE DANS LES LOGEMENTS DE FONCTION.....	38
E.– EXPÉRIMENTER DES FORMES D'EXTERNALISATION	39
CONCLUSIONS	41
PROPOSITIONS	43
EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXES.....	55
ANNEXE 1 ÉVALUATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT	57
ANNEXE 2 STATISTIQUES DES LOGEMENTS DE FONCTION.....	61
ANNEXE 3 PROGRAMMES DE CESSIONS IMMOBILIÈRES DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VALORISATIONS DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT (MIVPIE).....	63

ANNEXE 4 LA CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE DU 21 FÉVRIER 1992 RELATIVE À LA RÉFORME DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT (« CIRCULAIRE CRESSON »)	65
ANNEXE 5 RÉFORME DE JUIN 2005 DE LA « CIRCULAIRE CRESSON »	67
ANNEXE 6 COMPTE RENDU DE LA MISSION SUR PIÈCE ET SUR PLACE EFFECTUÉE LE 20 AVRIL 2005 AU MINISTÈRE DE LA CULTURE	69
ANNEXE 7 GESTION DE L'IMMOBILIER DANS CERTAINS MINISTÈRES	77
ANNEXE 8 LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT EN ALLEMAGNE	83
ANNEXE 9 LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT BRITANNIQUE	91
ANNEXE 10 LA GESTION IMMOBILIÈRE À LA POSTE	95
ANNEXE 11 AGRÉMENTS DÉLIVRÉS PAR LE CITEP EN ÎLE-DE-FRANCE	99
ANNEXE 12 EXTERNALISATION DES ACTIFS	101
ANNEXE 13 ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE	103
ANNEXE 14 PROPOSITIONS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS RELATIVES A L'EXTERNALISATION DE L'IMMOBILIER PUBLIC	113
ANNEXE 15 PRINCIPAUX DOCUMENTS ET RAPPORTS RÉCENTS SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	123
AUDITIONS	125
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	127
<i>PRESIDENCE DE M. AUGUSTIN BONREPAUX, PUIS DE M. RICHARD MALLIE</i>	180
<i>PRESIDENCE DE M. YVES DENIAUD</i>	227

INTRODUCTION

La gestion du patrimoine immobilier de l'État constitue un enjeu important de société. L'État est propriétaire d'une part significative du patrimoine immobilier français. Selon les données du Tableau général des propriétés de l'État (TGPE), en provenance de l'administration des Domaines, la valeur globale du parc immobilier pour les besoins de la comptabilité patrimoniale de l'État qui a été évalué en 2004, s'établit à **32,8 milliards d'euros**. D'après les travaux de l'Inspection générale des finances, les dépenses annuelles de l'État pour son parc immobilier de bureaux tournent autour de 2 milliards d'euros par an.

C'est donc un terrain d'action privilégié pour le Gouvernement, qui marque un fort volontarisme politique en matière de réforme de l'État, adossé à la mise en œuvre d'un nouveau cadre budgétaire favorisant la recherche de l'efficacité, la mesure de la performance, le rapprochement des méthodes de gestion du public et du privé et la recherche d'économies.

La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur « *la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics* » a commencé ses travaux le 31 mars avec un programme d'audition couvrant les instances interministérielles, plusieurs ministères, des experts et le ministre du Budget et de la réforme de l'État. Votre Rapporteur a également auditionné directement plusieurs professionnels, notamment des acteurs privés du marché de l'immobilier.

Le constat fait au travers de ces auditions est que la gestion de son patrimoine immobilier par l'État n'est pas satisfaisante. Il y a donc lieu d'examiner dans quelles conditions celui-ci pourrait mieux gérer et mieux céder. Le ministre du Budget et de la réforme de l'État, M. Jean-François Copé, en a d'ailleurs convenu, le 16 juin dernier devant la MEC. Il a partagé très largement l'analyse de votre Rapporteur et annoncé à cette occasion qu'il fallait accélérer le processus de réforme, avec notamment la prise en charge directe à son niveau du dossier, l'expérimentation de loyers pour les ministères occupant des immeubles domaniaux, la rénovation profonde de l'administration des Domaines et la préparation d'un plan d'action qu'il s'engage à présenter en septembre prochain.

Nos concitoyens ne comprendraient pas que l'État ne mette pas fin rapidement à ces dysfonctionnements et ne prenne pas les mesures énergiques qui s'imposent dans le contexte actuel tendu de nos finances publiques. De nombreuses études ont été réalisées (Cour des comptes, Inspection générale des finances...), dont le présent rapport reprend les principaux éléments. Le diagnostic est établi, les remèdes sont identifiés. Il faut maintenant agir, vite.

Pour répondre à la question de savoir comment mieux gérer et mieux céder, votre Rapporteur a estimé nécessaire de partir de la description des méthodes modernes de gestion immobilière et des attentes des investisseurs. Il a ensuite dressé un constat des dysfonctionnements présents de la gestion de l'immobilier public. Il a enfin fait des propositions tendant à ce que l'État soit enfin en mesure de moderniser ces pratiques et de les adapter aux impératifs de sa propre réforme comme aux exigences d'un marché auquel il s'adresse.

I.– LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION IMMOBILIÈRE OPÉRÉE PAR LE SECTEUR INDUSTRIEL ET LES REFORMES ENTREPRISES DANS LES PAYS EUROPÉENS

Votre Rapporteur a souhaité partir du constat des bonnes pratiques, telles qu'elles existent dans le secteur marchand et dans la plupart des pays européens. Il a consulté largement plusieurs spécialistes de l'immobilier parmi lesquels M. Gérard Aubert (Président de CB Richard Ellis), M. Philippe Zivkovic (Président du directoire de BNP Paribas immobilier), M. Jean Maas (Président de Mees Pierson – Groupe Fortis), M. Alain Rivron (PDG de SGD), M. Jean-Claude Flabeau (cabinet Flabeau) et M. Jean de Beaufort (cabinet Jones Lang LaSalle).

Ceux-ci lui ont relayé les demandes des acquéreurs potentiels, par qui l'État devra nécessairement passer lors de la remise sur le marché de certains de ses biens. Les services administratifs en charge de l'immobilier de l'État doivent acquérir un niveau de professionnalisme identique à celui des investisseurs, faute de quoi la valeur des ventes en serait affectée.

A.– LES MÉTIERS DE L'IMMOBILIER

La description des métiers de l'immobilier couvre tous les segments de marché. La tendance des grands groupes industriels est à l'externalisation de ces fonctions pour leur parc.

- Gestion d'actifs (*asset management*)

C'est la gestion pour le compte de tiers de portefeuilles d'actifs immobiliers, en partie ou en totalité. Il peut s'agir de : gérer des portefeuilles d'actifs appartenant à un ou plusieurs investisseurs ; de créer et de gérer des sociétés de placements immobiliers, les clients achetant des parts (SCPI, SCI, fonds d'investissement...). L'*asset management* comprend tous les aspects de la gestion immobilière classique mais également : la définition des objectifs de l'investisseur ; l'élaboration d'un plan stratégique conforme aux objectifs fixés ; la mise au point d'un plan opérationnel ; le *reporting*.

- Administration de biens (*Property Management*)

Le *property management* réunit les services de gestion de biens immobiliers assurés pour le compte de propriétaires (investisseurs, entreprises, institutionnels, particuliers). Parmi les services proposés, on peut citer : la gestion locative ; la gestion des charges d'exploitation ; la maintenance et la gestion technique ; les tâches de syndic de copropriété ; la gestion des parties privatives ; la gestion de restaurants d'entreprises, etc. Les missions de l'administrateur de biens sont : d'offrir à chaque client une politique patrimoniale dynamique, transparente et personnalisée afin de contribuer à l'optimisation de ses investissements ; de maîtriser les charges, car c'est un facteur essentiel de la rentabilité d'un bien immobilier ; d'offrir des services performants et globaux contribuant à la pérennisation des biens immobiliers.

- Gestion globale (*facility management*)

Le *facility management* est la prise en charge, souvent par un prestataire spécialisé, d'un ensemble de services, de fournitures ou d'installations. Grâce à cela, les entreprises peuvent déléguer certains services généraux à un ou plusieurs prestataires extérieurs. Elles peuvent ainsi externaliser ce qui peut être mieux pris en charge par des spécialistes et se concentrer sur leur activité principale. Parmi les principales prestations proposées, on trouve principalement : la gestion des services au bâtiment (chauffage, ventilation, climatisation, désenfumage, plomberie, etc.) ; la gestion des services aux utilisateurs (accueil, courrier, nettoyage, espaces verts, gardiennage, etc.). Outre une fonction de coordination, de vérification et de *reporting*, le *facility manager* est l'intermédiaire entre la direction immobilière de l'entreprise et les différents prestataires de services.

- Maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage couvre la construction, les investissements, mais aussi les aménagements et les améliorations apportées aux locaux.

- Commercialisation et transactions

La commercialisation est la recherche de locataires ou d'acheteurs pour un bien immobilier. Cette activité concerne tous les types de biens : logements, bureaux, locaux d'activité, entrepôts, plateformes logistiques, terrains et commerces, hôtels et complexes de loisirs. Les missions du commercialisateur et conseiller : valoriser le patrimoine immobilier des propriétaires et ne pas laisser leurs biens inoccupés ; répondre, dans les meilleurs délais, aux besoins évolutifs des entreprises utilisatrices en optimisant le passage d'un site à l'autre tout en limitant les surcoûts (par exemple, le paiement d'un double loyer) ; commercialiser les biens devenus inadaptés aux besoins des clients.

- Expertise

L'expertise est l'évaluation et l'analyse de la valeur vénale ou locative des biens immobiliers, quelle que soit leur nature ou leur détenteur. Pour être précise, l'expertise doit prendre en compte la qualité du bien immobilier et la valeur de biens comparables, mais aussi la perception des investisseurs sur les tendances actuelles et futures du marché. Les missions de l'expert consistent à : déterminer la valeur juste d'achat ou de vente ; aider à la décision, la vente ou l'achat d'un bien étant souvent une décision stratégique ; évaluer et anticiper l'évolution de la valeur d'un bien à court et moyen terme en tenant compte des grandes tendances du marché ; fournir des évaluations actualisées et continues, pour permettre aux investisseurs de suivre en temps réel la valeur de leur portefeuille.

La description de ces différents métiers immobiliers montre l'organisation prévalant dans le monde de l'entreprise, et démontre que la division de la fonction immobilière en différents segments appelle une spécialisation des personnels.

B.— LES CONDITIONS DE LA VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Des investisseurs et des promoteurs, sur la place de Paris, ont attiré l'attention de votre Rapporteur sur les éléments qui, du point de vue des opérateurs, sont susceptibles de faire obstacle à la valorisation du patrimoine immobilier des personnes publiques. On peut distinguer les conditions juridiques des conditions pratiques de mise en vente des immeubles de l'État.

1.— Les conditions juridiques

Les investisseurs (personne ou entité qui effectue un placement financier) recherchent d'une part, une rentabilité satisfaisante et d'autre part, la stabilité de l'occupation des locaux acquis aux fins d'être loués. Cette double exigence requiert donc un niveau de loyers comparable à celui du marché et des conditions d'occupation conformes au droit commun. Or, les immeubles de l'État vendus occupés sont fréquemment loués pour des montants inférieurs aux références usuelles du marché et au surplus, les baux conclus par les preneurs publics comportent souvent des clauses exorbitantes de droit commun autorisant leur résiliation unilatérale par les locataires publics. Les loyers versés dans le cadre de ces baux ne sont pas soumis à la TVA, ce qui interdit de récupérer la TVA acquittée sur la totalité des dépenses relatives à l'immeuble (dépenses de travaux) et n'est pas compatible avec les exigences des investisseurs institutionnels. Certains grands assureurs se satisfont cependant de la situation présente. Ces deux éléments tendent ainsi à diminuer significativement les prix de cession.

Les promoteurs (personne ou entité qui transforme les immeubles), quant à eux, recherchent des garanties sur la possibilité de transférer l'immeuble, soit en immeuble à usage d'habitation, soit en immeuble à usage commercial ou de bureaux selon le prix proposé. Or, les règles locales de PLU ou de POS, en ce qu'elles traitent parfois de manière particulière les immeubles ayant accueilli des services publics de l'État, peuvent décourager l'offre d'achat des promoteurs. Ainsi, pour les immeubles de l'État situés à Paris, le POS en vigueur, comme le PLU prochainement opposable, rend très difficile leur transformation, à l'issue de travaux, en immeubles commerciaux. En effet, en l'état du projet adopté le 1er février dernier par le Conseil de Paris, le PLU indique de manière limitative les catégories de bâtiments dont la destination correspond à des « *constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* », et n'inclut pas les immeubles à usage de bureaux.

Ainsi, et même si les règles prévues par le futur PLU ne s'opposent pas expressément à la rénovation des immeubles publics et leur changement d'affectation pour un usage privé, l'autorité compétente pourrait qualifier les immeubles faisant partie du patrimoine de l'État en « *constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* », cette destination permettant à la ville de s'opposer à tout changement de destination et de faire peser sur l'immeuble une servitude d'utilisation publique. Les documents d'urbanisme

de certaines villes, en particulier à Paris, rendent donc problématique la valorisation des immeubles susceptibles d'être acquis auprès de l'État, et font donc obstacle à leur acquisition à des conditions satisfaisantes pour les finances publiques. Ainsi, lors de la récente mise en vente de l'immeuble des douanes de l'avenue Octave-Gréard, dans le 7^{ème} arrondissement, la Mairie de Paris a fait savoir aux Domaines chargés d'organiser ces cessions que les acheteurs devront désormais affecter 25 % des surfaces à l'habitation sociale, s'appuyant sur le droit de propriété dont elle bénéficie. Le résultat de cette démarche est que les investisseurs et promoteurs immobiliers sont beaucoup moins intéressés par ces achats d'immeubles domaniaux, ou alors à pour des montants dépréciés. Le déficit de biens mis en vente sur le marché parisien persiste donc, avec une pression continue à la hausse des prix pour les autres biens.

2.- Les conditions pratiques

Depuis 1999, entre 9 et 12 milliards d'euros sont investis chaque année en France en immobilier d'entreprise ⁽¹⁾. La part des investisseurs étrangers est majoritaire (de 70 à 75 %), avec une prédominance d'investisseurs à long terme qui privilégient les actifs de qualité, bien localisés et « sécurisés », c'est-à-dire loués à des occupants présentant une bonne signature et pour une durée de 6 ans fermes minimum. Ces flux d'investissement orientés vers l'immobilier ne devraient pas fléchir au cours des prochaines années. Les investisseurs les plus nombreux se positionnent pour les immeubles dont le prix est inférieur à 100 millions d'euros, puis entre 100 et 200 millions d'euros. Les acquéreurs des immeubles vides à usage de bureau représentent seulement 10 % du total de l'investissement en immobilier d'entreprise.

La période actuelle est sans doute très favorable aux ventes, avec des montants en recherche de placement 10 fois supérieurs aux offres proposées sur le marché. Les taux d'intérêt sont extrêmement bas. Les investisseurs et promoteurs privés ont développé une analyse selon laquelle existe actuellement une « fenêtre de tir » due à la conjonction de taux bas et de valeurs à la hausse.

Les conditions optimales de vente d'immeubles nécessitent l'établissement préalable d'un dossier complet de vente : relevés géométriques avec les surfaces SHON et SHOB, audit technique précis, diagnostics amiante, plomb, termites..., contraintes juridiques, administratives... Tous ces documents permettront au candidat acquéreur d'imaginer un permis de construire. En un mot, moins le dossier comportera d'incertitudes, plus le prix de vente sera élevé. Les conditions de mise en vente sont également primordiales : la vente de gré à gré, la plus simple mais aussi la plus contestable et la plus contestée ; l'appel d'offre restreint ou non à un ou deux tours, avec ou sans prix de réserve et capacité ou non d'interrompre ; la capacité ou non d'autoriser des conditions suspensives ; la production de la promesse de vente ; la durée d'appel d'offre. La mise en place d'une équipe de mise en vente est nécessaire pour la bonne information des acquéreurs potentiels (répondre aux questions, heures de visite...).

(1) Source : CB Richard Ellis.

Le succès de la vente d'un immeuble dépendra, en dehors des risques du marché, de la qualité du dossier, du choix de la procédure de mise en vente, du délai qui sera accordé et enfin de la purge des droits de préemption (droit de préemption urbain pour les communes dotées d'un POS résultant des articles L210-1 à L213-18 du code de l'urbanisme) et de priorité (article 30 de la loi n° 91/662 du 13 juillet 1991) de la mairie. Le délai d'obtention du permis de construire à Paris est très long, souvent de l'ordre d'une année, avec le risque permanent de contestation par les associations de riverains. Au-delà des aspects purement juridiques, les investisseurs et promoteurs souhaitent faire avancer le dispositif global d'intervention de l'État. Ils attendent une traçabilité, des garanties, une sécurité.

De manière générale, les acquisitions d'actifs immobiliers nécessitent la parfaite régularité des immeubles au regard de l'origine de propriété, des autorisations d'urbanisme et des modalités d'occupation des locaux (affectation). La conformité des immeubles à ces exigences garantit la possibilité de les transformer, de les rénover, de les louer ou de les revendre sans risque juridique majeur. Or, de nombreux immeubles publics, en particulier ceux détenus par l'État depuis une longue période, font l'objet d'une appréciation très critique de la part des acquéreurs et de leurs conseils financiers ou juridiques compte tenu de l'origine de propriété incertaine, de l'existence de constructions sans titre et d'affectations indéterminées. Il faut donc veiller à clarifier et ou à régulariser la situation juridique des immeubles avant de les mettre sur le marché.

Votre Rapporteur s'interroge sur la possibilité qu'il y aurait, dans une initiative législative, à ce que les immeubles de l'État soient purgés de toute irrégularité foncière administrative et fiscale et en conséquence réputés réguliers au regard de l'origine de propriété des servitudes de toutes natures des règles d'urbanismes et des taxes y afférentes. En outre le processus de cession des immeubles de l'État justifie-t-il un tel particularisme par rapport aux autres opérations du marché ?

C.— BENCHMARKING

1.— Les grands groupes industriels

L'Inspection générale des finances a réalisé en octobre 2002 un remarquable travail de recensement des bonnes pratiques suivies par les grands groupes industriels. Ceux-ci ont tous développé depuis 10 ou 15 ans des stratégies immobilières, en suivant des objectifs variés : arbitrage entre les différents éléments de l'actif, constitution d'un patrimoine valorisable, source d'économie...

Les solutions apportées ont également été très différentes. Selon une approche financière et bilantielle, certaines entreprises ont cédé au fil de l'eau certains actifs inoccupés ou inutiles (Thomson, La Poste, SNCF), se sont séparées de certains actifs immobiliers pour dégager une capacité d'investissement sur leur

cœur de métier avec en contrepartie la reprise des immeubles en crédit-bail (SNCF), ou ont utilisé les actifs immobiliers comme instrument de gestion de la dette et des capitaux propres (Crédit lyonnais, France Telecom).

Les entreprises se sont toute attelées à la tâche de recenser leurs biens immobiliers, exercice étalé souvent sur de nombreuses années (SNCF, RFF, RATP, GDF, Thomson/Thales). Elles en ont déduit des lignes stratégiques aboutissant à une distinction entre immeubles stratégiques (à conserver) et banalisés (cession, location possible). Elles ont séparé les fonctions de propriétaire et d'occupant, en instaurant des systèmes de loyers pour les services opérationnels. La fonction immobilière au sein de chaque groupe a été clairement identifiée. Les entreprises ont développé des outils de connaissance des coûts liés à l'immobilier, avec un *reporting* approprié, permettant de mesurer la réalité des coûts et d'appréhender des éléments physiques sur l'occupation des immeubles avec des ratios d'efficacité et d'efficience. Ces mouvements les ont incité à professionnaliser les missions d'achat, de construction, de grosse réparation et de ventes, normalement dévolues au propriétaire.

Ces changements ont abouti à des formes plus ou moins élaborées d'externalisation. La fonction de *property management* a été partiellement (SNCF, RATP, Crédit lyonnais) ou totalement (Thales, BNP Paribas) externalisée. L'externalisation des services à l'occupant (facility management) est encore plus marqué (BNP Paribas, Thales, AXA). Les économies obtenues sont difficilement quantifiables, du fait de la mauvaise connaissance des coûts avant les réformes, mais les entreprises estiment toutes qu'elles ont été réelles : rationalisation des arbitrages, réimplantations vers des marchés immobiliers moins tendus, rationalisation des surfaces occupées, diminution du coût unitaire des travaux, réduction du nombre de personnes affectées aux fonctions immobilières.

L'expérience vécue dans les entreprises montre que les évolutions sont lentes même si des opérations ponctuelles peuvent être réalisées rapidement. Chez Thales la démarche a pris 15 ans et à la SNCF les travaux d'inventaire ont été initiés il y a 10 ans et ne sont pas encore terminés. À l'opposé, certaines opérations de cession en bloc d'une partie du patrimoine peuvent se réaliser en quelques mois (EDF, France Telecom).

2.– Les pays européens ont tous modernisé leur gestion immobilière

Il est très difficile de tirer des leçons des expériences étrangères. En effet les deux principaux travaux sur la question, ceux de l'Inspection générale des finances (2 002) et de M. Olivier Debains (2003), concluent de façon divergente. Les premiers affirment que les situations sont très variées d'un pays à un autre, certains ayant centralisé la gestion immobilière de l'État, d'autres ont laissé une large marge de manœuvre aux différents ministères. M. Olivier Debains conclut au contraire que, dans la majorité des pays, un organisme central exerce la fonction de propriétaire de tout ou partie du parc immobilier (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas et Suède).

Sans chercher à opposer les experts, la raison de cette divergence d'interprétation est sans doute à chercher dans la description précise des pouvoirs des différentes entités chargées de l'immobilier de l'État. Ainsi un regard extérieur trop rapide pourrait conclure qu'en France les Domaines exercent un tel pilotage... Dans le temps qui lui était imparti, la MEC n'a pas pu faire une étude détaillée au niveau européen. La conclusion qui s'impose cependant est que l'ensemble des pays européens s'est doté d'outils de pilotage pour dynamiser la gestion de leurs actifs immobiliers. En regard, comme l'ont signalé à votre Rapporteur certains investisseurs et promoteurs, **la France a 10 à 15 ans de retard par rapport à ses voisins.**

L'Italie a redynamisé sa gestion immobilière en rénovant profondément l'*Agenzia del Domanio*, avec une politique active de cessions en bloc, en utilisant la technique de la location vente (3 milliards d'euros de cession annoncés le 31 décembre 2004). Les Pays-Bas ont également mis en place une agence centralisée (*Rijkgebouwdienst*), certes au niveau réduit de ce pays. L'Allemagne vient de procéder à une réorganisation complète des structures de gestion de son patrimoine immobilier, avec notamment la création d'une agence fédérale opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2005 (*Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BIMA*). Cette agence est placée sous l'autorité du ministère des Finances et emploie actuellement 6.900 personnes. Le BIMA est propriétaire des immeubles publics fédéraux puisque les différentes administrations lui paient un loyer.

La Suède expérimente un système où coexistent au niveau interministériel plusieurs agences de pilotage par type de bien : défense, châteaux et monuments historiques, enseignement, établissements pénitenciers, autres actifs non spécifiques. La Grande-Bretagne a tenté une première expérience de gestion immobilière centralisée, puis a effectué un retour en arrière du fait de la trop grande lourdeur bureaucratique. Ce pays est cependant en pointe s'agissant de l'introduction de méthodes de gestion modernes, avec le développement de partenariats public privé. En Belgique, la Régie des bâtiments était il y a quelques années encore propriétaire des immeubles de l'État, mais se contentait d'une action purement conservatrice. Un ministre a récemment redynamisé cette administration, qui a alors réalisé un important programme de cessions et est maintenant engagée dans de nombreuses opérations de partenariats public privé.

II.- LES CARENCES DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT NE SONT PLUS ACCEPTABLES

En France, l'État a encore en matière immobilière un fonctionnement hérité des années d'après-guerre. L'absence de remise en cause de ce modèle permet d'expliquer les difficultés persistantes pour gérer l'immobilier public et le peu d'efficacité des structures mises en place depuis une dizaine d'années pour remédier aux effets de cette situation. Lors de leur audition par la MEC, les représentants de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE), créée en novembre 2004, ont reconnu que l'État n'avait pas encore de stratégie immobilière propre.

A.- LA FONCTION D'ÉTAT PROPRIÉTAIRE A PROGRESSIVEMENT DISPARU

La situation actuelle a vu la disparition progressive de la fonction d'État propriétaire. Aujourd'hui le constat unanime est **qu'il n'y a plus de pilotage politique de l'immobilier de l'État**. En matière d'immobilier public, les décisions d'arbitrage sont toujours prises sur des dossiers ponctuels et de manière bilatérale ; arbitrage du Premier ministre sur le dossier d'un ministère ou arbitrage du ministre de tutelle sur les dossiers d'un organisme. L'absence de mise en perspective de ces différents arbitrages entraîne une accumulation de décisions ponctuelles au cours du temps qui conduit inéluctablement à une croissance du parc.

Il est dès lors nécessaire d'inverser cette tendance pour assurer une maîtrise structurelle des dépenses immobilières de l'État. La remise en cause de toutes les situations immobilières et un raisonnement en optimisation globale n'iront pas sans provoquer de réticences dans un premier temps ; mais l'intérêt général et la modernisation du mode de fonctionnement de l'État imposent de les dépasser. Depuis 15 ou 20 ans, divers rapports ont été écrits et diverses structures interministérielles ont été créées ; aucune de ces structures n'a pu dégager une vision d'ensemble coordonnée du patrimoine public ni proposer des arbitrages.

1.- Les Domaines ne jouent plus qu'un rôle de « notaire » de l'État

Le service des Domaines, issu de l'Intendant royal, a exercé les fonctions de régulation et d'arbitrage du patrimoine public jusqu'au début des années 50. C'est en effet lui qui décidait de l'affectation et de l'utilisation des biens immobiliers de l'État ; l'affectation d'un immeuble avait pour contrepartie un droit de contrôle sur l'utilisation des biens.

La création de la Direction générale des impôts en 1948 a maintenu les Domaines sous sa tutelle, mais en les réduisant à un seul bureau d'administration centrale dans les années 80. Ils n'ont alors conservé que les fonctions d'évaluateur de biens et de notaire de l'État. Aucune autre structure n'a pris le relais de la fonction de propriétaire, au moment où l'extension du patrimoine immobilier public aurait justement nécessité un renforcement du pilotage global du système. Cette situation est devenue difficilement supportable dans les années 90 où l'État vivait encore sur la lancée de la croissance des ressources publiques et de son périmètre d'intervention. Aujourd'hui les Domaines n'exercent plus que le rôle de « notaire » de l'État (évaluation, enregistrement, vente et législation).

La Direction générale des impôts n'a jamais considéré les Domaines comme prioritaire dans ses missions, et ne les a pas dotés de moyens adaptés aux enjeux, tant au point de vue humain que financier. Les Domaines génèrent d'ailleurs peu de synergie avec les autres services de la Direction générale des impôts. L'idée actuellement évoquée de transférer les Domaines de la Direction générale des impôts à la Direction générale de la Comptabilité publique ne changerait pas fondamentalement les choses.

Le Figaro du 9 juin 2005 a publié un avis des Domaines portant appel à candidature concernant la vente de cinq immeubles domaniaux. Les conditions de cet appel d'offre sont critiquées par les professionnels. Cet avis a-t-il été passé dans la presse internationale, s'agissant d'un marché mondialisé ? Pourquoi les investisseurs et promoteurs potentiellement intéressés n'ont-ils pas les informations minimales dont ils ont besoin :

- pas de prix de réserve
- pas de règle du jeu
- le contenu des dossiers est minimal (SHOB, plan de coupe, plan de façade)
- pas d'équipe prévue pour se renseigner
- l'État peut se rétracter à tout moment
- pas de possibilité de condition suspensive
- pas d'analyse préalable au permis de construire (rénovation)
- heures de visite très restreintes

Au vu de ces manquements, les investisseurs et promoteurs potentiels devront appliquer une marge de risque de 30 %, faisant craindre une vente à la moitié de la valeur possible.

M. Jean-François Copé, assisté de M. Bruno Rousselet, Sous-directeur des Domaines, a indiqué lors de son audition par la MEC qu'un site Internet contenait des éléments d'information relatifs à ces ventes, même si les acquéreurs potentiels ne les jugent pas suffisants.

2.– La MIVPIE, pas plus que les instances ministérielles précédemment créées, n'est en mesure de remplir son rôle

- Plusieurs instances interministérielles ont été créées au cours des dernières années sans résoudre le problème

Depuis 10 ou 15 ans, plusieurs instances interministérielles ont été créées. Au niveau national, 5 instances interministérielles sont actuellement compétentes en matière immobilière :

– La Commission interministérielle de la politique immobilière de l'État (CIPI). Rattachée au Secrétariat général du Gouvernement ses pouvoirs sont très larges, mais elle ne les a jamais rempli en raison de l'absence de volonté politique et de la faiblesse de ses moyens (trois personnes à temps plein). Elle a limité son rôle à la gestion des cités administratives.

– Le Comité pour l’implantation territoriale des emplois publics (CITEP). Rattaché aux services du Premier ministre, le CITEP a pour mission de favoriser la réimplantation des administrations en province. Il reconnaît lui-même qu’il n’a pas de stratégie à cette fin et ses responsables avouent ne pas disposer de document stratégique. Le CITEP agit au cas par cas, et au mieux dispose d’une « jurisprudence » constituée de la succession des décisions prises depuis sa création. Le CITEP reconnaît également que ses décisions sont plus motivées par des raisons d’aménagement du territoire que par des raisons de coût. Certes les ministères doivent fournir, tous les cinq ans, un « Plan pluriannuel prévisionnel des implantations » (PPPI), examinés pour avis par le CITEP. Mais une véritable réflexion et une méthodologie sur les critères de décision en matière d’implantation à Paris, en banlieue ou en province font défaut. Les responsables de la MIVPIE, lors de leur audition devant la MEC, ont estimé que le CITEP ne devait pas être comptabilisé dans les instances interministérielles chargées de l’immobilier de l’État, ce qui est à tout le moins contestable.

– La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MQVD). Placée traditionnellement auprès du ministère chargé de l’architecture (cette attribution varie d’un gouvernement à l’autre), elle a pour mission de favoriser l’amélioration de la qualité architecturale des bâtiments publics.

– La Commission interministérielle chargée d’émettre un avis sur les opérations immobilières de l’État à l’étranger (CIM). Cette commission s’occupe des bâtiments publics à l’étranger de tous les ministères.

– La Mission de réalisation des actifs immobiliers de la Défense (MRAI). La MRAI a été constituée pour céder le patrimoine immobilier dépendant du ministère de la Défense qui n’est plus utile aux opérations. On pourrait rétorquer qu’elle n’a pas de vocation interministérielle, mais on rappellera que le ministère de la Défense a en charge près de la moitié du patrimoine immobilier de l’État, qui est donc soustrait à toute impulsion interministérielle.

Une telle pluralité d’instances entraîne un risque évident de discordances et d’incohérences.

- La Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l’État (MIVPIE)

M. Olivier Debains, dans son rapport de décembre 2003, préconisait la création d’une agence des propriétés immobilières de l’État. Cette agence devait assurer les fonctions de propriétaire pour l’ensemble des biens immobiliers de l’État (achats, ventes...). Séduisante intellectuellement, cette idée ne correspondait sans doute pas à la réalité administrative et politique en France. Le Gouvernement a alors décidé, en novembre 2004, de créer un « Comité d’orientation de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l’État » - MIVPIE, dirigé par M. Jean-Pierre Lourdin et placé auprès du ministère de l’Économie. Cette mission n’a pas de texte juridique officialisant sa création,

même si votre Rapporteur a eu connaissance d'un projet de décret à ce sujet. Selon ces projets de texte, la MIVPIE est chargée d'« *animer et de coordonner* » les actions conduites par les différents ministères en matière immobilière, notamment à l'occasion des cessions. Votre Rapporteur ne peut qu'être frappé par l'imprécision juridique de ces notions. En outre la MIVPIE est chargée de « *proposer* » des modes de gestion immobilière, alors que l'on sait bien que ce ne sont pas les idées qui manquent, rapport après rapport, mais la volonté de les mettre en œuvre. De même la MIVPIE serait simplement « *consultée pour avis* » sur les projets de valorisation immobilière des ministères.

Depuis sa création, la MIVPIE s'est occupée essentiellement du programme de cession. Outre les cessions, elle est également chargée de réfléchir à une stratégie immobilière et à cette fin, elle a constitué deux groupes de travail :

– un groupe chargé de réfléchir à l'optimisation de la gestion immobilière de l'État : responsabilisation des occupants, séparation des rôles de propriétaire et de locataire et possibilité d'externalisations ;

– un groupe sur la méthodologie en matière d'immobilier (calcul économique, choix entre propriété et location, implantation, bilan financier des opérations de cession, solutions financières innovantes...). Ces deux groupes de travail doivent rendre leurs conclusions au cours du mois de juillet 2005.

Enfin les effectifs actuels, de quatre personnes, de la MIVPIE ne lui permettent pas de remplir correctement son rôle. M. Jean-Pierre Lourdin, auditionné par la MEC, a reconnu qu'il faudrait passer « à la vitesse supérieure ».

B.– LA MAUVAISE CONNAISSANCE DU PARC CACHE UNE SOUS-OCCUPATION ET UN ACCROISSEMENT DE CELUI-CI

La Cour des comptes, dans plusieurs référés portés à la connaissance des commissions des Finances, a souligné que l'État n'avait pas une bonne connaissance de son parc immobilier. En particulier le Tableau général des propriétés de l'État (TPGE), géré par les Domaines avec la participation des différents ministères, souffrait, jusqu'à une période récente, d'un défaut d'exhaustivité et d'actualisation.

- Le Tableau général des propriétés de l'État (TPGE)

Le ministère de l'Économie a lancé en 2004 une vaste opération de mise à jour du TPGE. Ce travail devra servir à l'établissement de la partie immobilière du bilan patrimonial de l'État qui devra être fourni, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), au 1^{er} janvier 2006. Cette opération gigantesque est en cours, comme l'ont expliqué les responsables des Domaines lors de leur (voir en annexe une note sur l'état de cette actualisation).

Votre Rapporteur regrette cependant le choix, à ses yeux, malheureux de ne comptabiliser que les immeubles de l'État « contrôlés » par les services des ministères, en excluant ceux occupés par les établissements publics ; or il semble que les établissements publics détiennent au moins autant de surfaces que les services ministériels... L'évaluation la plus récente fait état de **28.000 immeubles domaniaux** affectés aux services de l'État représentant une valeur de **33 milliards d'euros au 31 décembre 2004** sur la base d'environ 90 % du nombre des immeubles (95 % de leur valeur). Le ministère de l'Économie a pour objectif d'affiner ce chiffre pour couvrir 100 % du champ au 1er janvier 2006. À cela il faut rajouter les quelques **30.000 immeubles affectés aux établissements publics** et qui ne font pas l'objet d'une évaluation.

Les évaluations des biens inventoriés sont le plus souvent faites selon des barèmes forfaitaires sans étude de marché. Ce travail d'inventaire et d'évaluation reste donc à parfaire, pour le moins.

- Une sous-occupation chronique

En l'état, le TGPE ne donne pas d'information sur l'occupation des immeubles de l'État. Il est donc très difficile de se faire une idée de l'adéquation de ce parc aux besoins actuels de l'administration. Certaines informations portées à la connaissance de votre Rapporteur, difficilement vérifiables sans analyse détaillée, laissent cependant craindre une sous-occupation chronique.

Au ministère des Affaires étrangères, l'immeuble de la rue La Perouse, (Paris, 16^{ème}) serait inutilisé à hauteur de 10 % de sa capacité. Au ministère de l'Outre-Mer, on peut s'interroger sur l'utilisation des locaux du Carré Oudinot (Paris 7^{ème}). Le ministère de l'Agriculture héberge toujours en plein Paris les écoles d'agronomie et de génie rural .

Au ministère de l'Équipement, on peut se demander quelle utilisation est faite (partage entre plusieurs ministères dont les Affaires étrangères) des anciens locaux du boulevard Saint Germain (Paris 7^{ème}). En outre la mise en vente en région Île-de-France des terrains non utilisés de la SNCF et de RFF marque le pas, malgré le rapport de M. Pierre Pommelet de décembre 2003 et la mission confiée à M. Dominique Figeat, à la Délégation à l'action foncière. De plus, 10 % des locaux de la Tour Pascal et de la Grande Arche (La Défense) seraient inoccupés.

Au ministère de l'Économie, il serait utile de connaître l'utilisation précise des locaux de l'avenue de Ségur, (Paris 7^{ème}) et de l'ancien immeuble de France Telecom (seulement 2.000 m² sur 15.000 disponibles seraient actuellement utilisés). Abdou Diouf, le secrétaire général de la Francophonie, profitera du Sommet de la Francophonie, fin novembre 2005, à Ouagadougou, pour dévoiler le site de la future Maison de la Francophonie. Elle s'installera dans les locaux de 15.000 m², dans le VII^{ème} arrondissement de Paris, avenue Duquesne, actuellement occupés par des services de trois ministères : Santé, Industrie et Environnement. La mise à disposition de ces nouveaux locaux serait effective fin 2005 ou en 2006.

Cette Maison doit réunir l'ensemble des services de la Francophonie, qui étaient jusque-là éclatés sur plusieurs sites parisiens : le secrétariat général, l'agence intergouvernementale, l'agence universitaire, l'assemblée parlementaire et l'association internationale des maires francophones.

Au ministère de la Culture, l'opération de rénovation du Grand Palais (Paris 8^{ème}), a coûté 130 millions d'euros sans projet d'occupation préalable pour les 74.000 m² qui sont actuellement vides. Ils représenteraient un coût d'entretien de 8 à 10 millions d'euros par an. On se rappellera que, du fait des hésitations politiques et administratives, l'immeuble des « Bons enfants », occupé depuis le début de l'année 2005, est resté inoccupé pendant 12 ans. Malgré cela, le ministère de la Culture dispose pourtant toujours de sept immeubles domaniaux (Paris), dont un seul a été remis aux Domaines pour cession malgré l'installation de ses services centraux dans l'immeuble des « Bons Enfants ».

Le ministère de la Défense dispose de trois immeubles de prestige, l'Hôtel de la Marine (place de la Concorde, Paris 8^{ème}), le Cercle militaire (place Saint Augustin, Paris 8^{ème}) et la Cité de l'Air (Balard, Paris 15^{ème}), lieu de réception et de logement de fonction aux trois armes, alors que l'on pourrait étudier l'aménagement et la mutualisation des ailes de l'Hôtel des Invalides. Le Bassin des Carences situé en plein Paris (boulevard Victor, Paris 15^{ème}) est encore utilisé pour tester des modèles réduits de bateaux.

- Un accroissement des surfaces difficilement quantifiable

Le TGPE n'est malheureusement pas historicisé. On constate néanmoins au cours des dernières décennies une croissance continue du parc immobilier public, avec une augmentation consécutive des coûts d'acquisition, d'entretien et de modernisation. Depuis les années 50, l'extension des fonctions de l'État, et par voie de conséquence, le périmètre du patrimoine public, ont été très importants. Les divers patrimoines ont été constitués par addition successive, sans vision d'ensemble. L'accroissement du nombre de fonctionnaires a nécessité des besoins importants de bureaux. Le développement des fonctions économiques de l'État, par le biais de la création de sociétés nationales ou d'établissements publics, s'est accompagné de la constitution d'un patrimoine immobilier public affecté.

Cette tendance issue des années de croissance ne s'est pas arrêtée. Des informations portées à la connaissance de votre Rapporteur laissent à penser que de mars 2000 à octobre 2003, le solde net des achats d'immeubles publics par l'État en Île de France a été de 660.000 m², dont 188.000 m² à Paris. Les Domaines, interrogés par votre Rapporteur, n'ont pas validé ces chiffres et ont indiqué que, faute de données statistiques disponibles, ils n'étaient pas en état de confirmer ni d'infirmer ; ils estiment que cette vérification, si elle devait être faite, serait trop coûteuse en temps de travail.

Si on se reporte aux statistiques du CITEP, on constate sur les dernières années une augmentation sensible des surfaces utilisées par l'administration en région Île de France. Le CITEP comptabilise des « agréments » pour les nouvelles implantations en Île de France, comme pour les abandons de site. L'agrément délivré par le CITEP est un agrément « utilisateur ». Il couvre aussi bien des acquisitions que des prises à bail et il serait inexact de considérer que les chiffres représentent une extension du domaine. Les statistiques relatives aux agréments délivrés en Île de France (voir tableau en annexe) montrent que les surfaces de bureau ont augmenté en 2001 de 70.000 m², en 2002 de 58.000 m², en 2003 de 47.000 m², en 2004 de 18.000 m² et au premier semestre 2005 de 37.000 m². Les locaux de tous types sont soumis à agrément. Le CITEP comptabilise aussi les autres immeubles : locaux d'enseignement ou de formation, laboratoires de recherche, musées, bâtiments dédiés au stockage des archives etc. Toutes catégories confondues, les surfacées agréées ont augmenté en 2001 de 165.000 m², en 2002 de 173.000 m², en 2003 de 113.000 m², en 2004 de 72.000 m² et au premier semestre 2005 de 42.000 m².

Les évolutions à Paris sont cependant à nuancer. Les surfaces de bureau agréées ont augmenté de 11.000 m² en 2001 et de 17.000 m² en 2003 mais ont diminué de 37.000 m² en 2002, de 12.000 m² en 2004 et de 68.000 m² au premier semestre 2005 (au profit de la petite couronne).

On peut sérieusement se demander maintenant pourquoi l'État n'a pas tiré les conséquences du mouvement de fond constitué par la diminution de son périmètre d'action suite à la privatisation d'entreprises publiques, aux mouvements de décentralisation successifs (1982 et 2004) et à la déconcentration, enfin à la diminution du nombre de fonctionnaires de l'État ces dernières années.

C.- LES RÉSULTATS DES CESSIONS SONT EN DEÇÀ DES OBJECTIFS

À l'initiative de votre commission des Finances, le Gouvernement s'est engagé depuis 2004 dans une politique active de cessions. Celles-ci ne doivent pas constituer un objectif en soi mais découler logiquement d'une bonne gestion du patrimoine de l'État. L'exemple de l'État italien, engagé dans une vaste opération de cessions « en bloc », peut sembler prometteur. Ainsi quelques 3 milliards d'euros ont été cédés au 31 décembre 2004. Les informations portées à la connaissance de votre Rapporteur montrent cependant que certains des biens vendus ont subi une décote importante, au détriment des finances publiques. D'autre part, l'État italien continue à occuper plusieurs de ces immeubles, avec des baux à long terme, et l'on peut légitimement se demander s'il n'a pas échangé un gain actuel contre une dépense future plus importante.

Évidemment, l'État doit rester propriétaire d'une grande partie de son patrimoine, qui correspond aux besoins permanents de ses services. Mais il doit se dessaisir des biens vacants ou sous-utilisés, et peut envisager d'avoir une partie de locaux en location, pour fournir un élément de souplesse.

L'État n'a pas respecté le montant de réalisation de cession de bien immobiliers domaniaux inscrits dans le projet de loi de finances 2004 (500 millions d'euros) et semble ne pas pouvoir non plus respecter le montant prévu dans la loi de finances pour 2005 (850 millions d'euros). La MIVPIE a adopté deux listes de biens devant faire l'objet de cessions, en novembre 2004 et en mars 2005 (voir en annexe).

M. Jean-François Copé lors de son audition devant la MEC le 16 juin 2005, a rappelé que « *sur la période 1998-2002, les produits de cession étaient de 14 millions d'euros par an en moyenne, hors Défense. À la Défense, on oscillait entre 15 et 30 millions d'euros, en mettant à part le programme exceptionnel de cession de la caserne Duplex. En 2004, le résultat final a été de 160 millions d'euros, réaffectés pour 33 millions d'euros à la Défense directement.* »

Votre Rapporteur note l'imprécision des chiffres, en se référant aux estimations fournies par les Domaines à la suite de leur audition par la MEC.

Le décompte des cessions immobilières en 2004

Les Domaines ont calculé que les cessions immobilières de propriétés de l'État ont porté en 2004 sur un actif total de 279 millions d'euros, pour un produit budgétaire net, pour le budget général, de 137 millions d'euros. En effet, certaines opérations réalisées en 2004 donnent lieu à des paiements différés (à hauteur de 60 millions d'euros, pour l'essentiel, il s'agit de l'externalisation par le MINEFI des centres de contrôle technique des véhicules lourds).

Par ailleurs, la cession de l'immeuble de la rue Scribe (58 millions d'euros) a pris la forme d'un échange avec « soulte », l'immeuble reçu en échange (46 millions d'euros) devant abriter dès 2005 les services de la direction des services fiscaux de Paris-Nord, services de proximité pour les parisiens, et la « soulte » (12 millions d'euros) constituant une recette budgétaire. Cette double opération est intéressante, tant en surfaces que sur le plan financier :

- la direction nationale d'interventions domaniales a quitté un immeuble de 7.448 m², valorisé 58 millions d'euros, et a emménagé dans un immeuble de 5.562 m² (- 25 %), dont le coût, y compris les premiers aménagements, peut être estimé, sur 15 ans, à 18 millions d'euros (- 69 %) ;

- les services concernés de la direction des services fiscaux de Paris-Nord quitteront dès 2005 des emprises de 14.259 m², les unes locatives, les autres domaniales, mais qui peuvent être globalement évaluées entre 60 et 70 millions d'euros, pour être réunies dans un immeuble de 10.204 m² (- 28 %) acquis 46 millions (- 30 % environ).

Enfin, d'autres cessions ont donné lieu à un reversement immédiat des produits à destination des ministères ou des établissements concernés, conformément aux règles budgétaires particulières qui leur sont applicables. C'est le cas des cessions du ministère de la Défense (33 millions d'euros) et de celles concernant le budget des ports autonomes maritimes (3 millions d'euros).

Le produit net pour le budget général est donc de :

$279 - 60 - (58 - 12) - 33 - 3 = 137$ millions d'euros.

Ce montant est nettement supérieur aux produits enregistrés dans le passé (61 millions d'euros en 2002 et 79 millions d'euros en 2003), ce qui traduit une accélération du rythme des cessions immobilières de l'État.

Votre Rapporteur tient à souligner le cas emblématique de l'immeuble de l'ENA. Le transfert à Strasbourg, complet depuis cette année, laisse le bâtiment de la rue de l'Université vacant. Interrogé sur cet immeuble lors de leur audition devant la MEC, les responsables de la MIVPIE ont expliqué que sa mise en vente n'était pas possible car il ne s'agit pas d'un immeuble de bureau et que donc il appartient au domaine public, inaliénable. Seule une libération totale des lieux permettrait un déclassement et une cession. Or continuent à occuper cet immeuble quelques fonctionnaires et quelques stagiaires étrangers, pour lesquels aucune solution de réimplantation n'est actuellement trouvée... C'est pourquoi votre Rapporteur est à l'origine d'un amendement adopté dans le projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie, tendant à ce que l'immeuble de l'ENA puisse être vendu occupé dans sa nature et sa destination actuelle. Il y va de la crédibilité de l'ensemble de la démarche de l'État en matière de cessions.

- La « circulaire Cresson »

Il faut reconnaître que les difficultés relatives à la réalisation de ces cessions sont multiples. Techniquement il faut au minimum un an pour réaliser une opération de cession (évaluation, réimplantation, collectivités locales, mise en vente...). Les récentes modifications de la législation assouplissant les cessions n'ont pas encore eu le temps de produire la plénitude de leurs effets. Les ministères se caractérisent par un conservatisme assez affirmé, dû au fait qu'aucun mécanisme ne les responsabilise quant au coût de l'immobilier. En effet du point de vue du ministère, il vaut mieux être propriétaire car l'immobilier leur apparaît alors « gratuit ». Au contraire, si un ministère est locataire, il doit solliciter chaque année les crédits pour payer le loyer correspondant.

La circulaire du Premier ministre du 21 février 1992 (« circulaire Cresson ») prévoit que les ministères cédant une partie de leur patrimoine peuvent bénéficier du retour des produits de ces cessions jusqu'à hauteur de 90 %, une fois l'opération réalisée (100 % pour le ministère de la Défense). Ce mécanisme incitatif n'a jamais vraiment fonctionné de façon satisfaisante. D'abord la circulaire ne s'applique pas à Paris, alors même que la réserve de valeur est importante. Ensuite les réformes récentes du droit de l'immobilier public n'avaient pas encore produit leurs effets. Le retour peut intervenir deux à trois ans après l'opération, en raison de la lenteur des procédures des cessions de l'État et, d'autre part, les produits de cessions sont souvent reversés au « pot commun » du ministère, sans que les services opérationnels qui sont à l'origine de la cession aient une part du gain. Enfin, le ministère de l'Économie bloque souvent, en tout ou en partie, le versement du retour, pour des raisons budgétaires, qui font l'objet de discussions en fin d'année lors du bouclage des lois de finances rectificatives. Plusieurs ministères auditionnés par la MEC ont parlé d'un véritable « effet râteau ».

D.— L'ÉTAT N'A PAS LES MOYENS D'ENTREtenir SON PARC IMMOBILIER

L'État n'a pas les moyens d'entretenir son parc immobilier et cette situation a des conséquences dommageables.

Force est de constater que les services de l'État sont mal logés. Les locaux sont vétustes, pas adaptés, pas entretenus. Cette situation entraîne évidemment une dégradation des conditions de travail des agents publics : tribunaux, commissariats de police, préfectures... En outre, l'absence de politique d'entretien préventive entraîne un surcoût, en ce sens que les travaux curatifs sont souvent plus chers une fois que les bâtiments sont détériorés et doivent être réparés. Enfin les bâtiments publics non entretenus convenablement subissent une décote de leur valeur, comme cela s'est vu à de multiples reprises, lors de la remise sur le marché d'anciens immeubles de bureau de l'État.

Les professionnels de l'immobilier convergent sur l'idée qu'une politique d'entretien en continu des bâtiments, fondée sur une gestion préventive et non curative, est à terme facteur d'économie, dans une proportion de l'ordre de 40 à 50 %. En d'autres termes, l'absence de programmes rationnels d'entretien des bâtiments, menés par des professionnels de l'immobilier pour les immeubles les plus importants, conduit à la fois à un surcoût et à une moindre qualité pour les occupants. L'Inspection générale des finances a estimé qu'une politique d'entretien préventive du patrimoine pourrait ainsi économiser près de la moitié des 2 milliards d'euros annuels que l'État lui consacre.

Sauf exceptions, la politique d'entretien est ponctuelle et purement curative, ce qui conduit à la fois à une qualité insuffisante des bâtiments et à l'apparition de surcoûts. En effet, en la matière, une gestion préventive, continue, est plus économe qu'une gestion corrective. La mise aux normes de sécurité paraît lacunaire dans plusieurs ministères. Cette mise aux normes de sécurité nécessite une compétence technique et justifie une attention particulière du fait de la responsabilité pénale des chefs de service. Les démarches d'optimisation d'exploitation et de maintenance sont encore peu nombreuses.

Votre Rapporteur note que la tendance des grands groupes privés ou publics est à l'externalisation des tâches de maintenance et d'entretien auprès d'un prestataire de service intégré.

E.— LA RÉFORME DU CADRE JURIDIQUE RESTE À PARFAIRE

Le Gouvernement a entrepris, avec l'assistance des Domaines, une réforme du cadre juridique du domaine de l'État. Le cadre juridique relatif aux cessions commence à être assoupli et adapté :

– l'ordonnance du 19 août 2004 permet le déclassement des immeubles de l'État à usage de bureau, facilitant ainsi leur cession,

– le décret du 4 novembre 2004 assouplit les procédures de vente des immeubles de l'État,

– la réforme de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation par la loi de finances rectificative pour 2003 prévoit que l'État peut déroger à l'obligation d'affecter à l'habitation les locaux administratifs qui ne conservent pas, au moment de leur mise en vente, leur destination primitive.

En outre un décret d'avril 2004 précise le rôle des préfets afin de rationaliser les implantations des services déconcentrés de l'État. L'ordonnance du 17 juin 2004 généralise les « partenariats public privé », au-delà des immeubles de la justice, de la police et de la gendarmerie. Votre Rapporteur se félicite de ces avancées, qui restent à parfaire.

À Paris *intra muros*, le Plan local d'urbanisme (PLU) actuellement en cours de constitution laisse planer des doutes importants sur la destination des immeubles qui pourraient être libérés par l'État (notamment obligations de réaliser des logements ou des équipements sociaux). La multiplication des contraintes issues de ce PLU a pour conséquence d'organiser la rareté de l'offre intéressant les professionnels potentiellement acquéreurs, et donc a un effet cumulatif sur l'augmentation des prix, ce qui est exactement contraire à l'objectif recherché.

En outre, comme cela a déjà été souligné, les communes bénéficient, lors des opérations de cessions de biens immobiliers de l'État, d'un droit de préemption et d'un droit de priorité (acheter un bien à sa valeur domaniale au moment de la mise en vente). Cette double contrainte n'a pas de sens, et il faudrait envisager de rationaliser ces procédures en les simplifiant.

Il reste enfin au Gouvernement à prendre les mesures juridiques relatives à la refonte du code du domaine de l'État, qui aurait dû intervenir avant la fin 2004, en application de la loi d'habilitation de juillet 2003 autorisant le Gouvernement à modifier le droit par ordonnance. Cette habilitation a été prolongée jusqu'au 10 juin 2005 par les articles 89 et 92 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Le ministère explique ce retard en raison de l'importance des travaux de codification à réaliser. Dans le cadre de ces travaux, votre Rapporteur se fait le relais des acquéreurs potentiels pour souhaiter que les procédures de cession des biens domaniaux soient le moins éloignées possible des procédures de droit commun, bien sûr en prenant toutes les garanties nécessaires pour assurer les intérêts de l'État.

F.– L'INCURIE DE LA GESTION DES LOGEMENTS DE FONCTION

Le rapport de l'Inspection générale des finances de décembre 2003 rédigé par Mme Véronique Hespel note que ni les Domaines ni les ministères ne tiennent de liste à jour des logements de fonction des agents publics. Selon les sources (ministères, Inspection générale des finances), il y aurait entre 94 000 et 137 000 logements de fonction pour les agents de l'État. Les logements des gendarmes et des autres personnels du ministère de la Défense en représentent 60 %, ceux du ministère de l'Éducation nationale 28 %, et les autres ministères 12 %.

Cette estimation ne comprend que les logements de fonction d'agents de l'État. Elle ne comprend pas les nombreux agents de grandes entreprises publiques comme La Poste ou France Telecom, les 20.000 instituteurs logés par les communes, les 1.400 logements affectés par l'État à l'étranger pour les agents publics, les élèves logés gratuitement dans certains établissements de formation (X, ENS, ENA...), les ministres ou les militaires du rang engagés ou volontaires.

Le décompte fait par le rapport de l'Inspection générale des finances concerne le nombre d'agents de l'État bénéficiaires d'une concession de logement, que ce logement soit situé dans le patrimoine de l'État, dans celui des collectivités locales (cas des enseignants), dans celui de certains établissements publics nationaux ou dans un patrimoine locatif. Le recensement a porté sur tous les bénéficiaires de concession connus des Domaines à travers le logiciel « Gide » (qui porte sur les concessions dans les propriétés et locations de l'État). Il porte également, sur indication des ministères, les agents de l'État, identifiés par ceux-ci, qui bénéficiaient de concession de logement non recensée par les domaines, parce qu'ils étaient logés gratuitement par des collectivités locales ou dans le patrimoine propre des établissements publics. Le chiffre de 137.000 n'est évidemment pas garanti, car il repose d'une part sur un fichier des concessions établi par les Domaines et insuffisamment actualisé, et d'autre part sur des recensements effectués par les ministères, souvent pour la première fois. Il n'avait pas été possible, lors de la mission de l'Inspection, d'opérer un recoupement avec le TGPE, car celui-ci n'avait pas encore fait l'objet des opérations de mise à jour associées à la LOLF.

Le rapport de l'Inspection générale des finances précise que l'enquête qui l'a précédé aurait dû être effectuée en partenariat avec les Domaines, qui devaient assumer le rôle de rapporteur. Mais les Domaines n'ont jamais mis à disposition d'agent public et c'est la présidente de la mission, Mme Véronique Hespel, qui a dû assumer le rôle de rapporteur...

Selon l'Inspection générale des finances, la valeur locative de ces 137.000 logements représente 1,4 milliard d'euros ; or le montant total des redevances perçues par l'État auprès des bénéficiaires ne dépasse pas 30 millions d'euros... De plus, un taux de vacance de 18 % à 20 % apparaît à la suite d'enquêtes auprès des ministères de la Culture, de l'Économie et de la Justice. On rappelle que les occupants de logements de fonction pour nécessité absolue de service ne paient pas de loyer et que leurs charges (électricité, eau...) sont souvent assumées par l'État. Les loyers payés dans le cadre de l'utilité de service sont souvent dérisoires au regard de la valeur locative de marché. Très souvent ils sont établis en référence à la loi de 1948, donc à des niveaux très bas. Seuls les agents titulaires de conventions d'occupation précaire paient un loyer correspondant au marché.

Le rapport révèle que si les textes juridiques relatifs aux logements de fonction des agents publics sont simples et clairs (distinctions entre nécessité absolue de service, utilité de service et convention d'occupation précaire), leur application laisse pour le moins à désirer. Il note que les Domaines n'exercent pas

de fonction de pilotage global des logements de fonction, qui sont donc laissés à la libre gestion de chaque ministère. Le rapport souligne que l'attribution des logements de fonction ne correspond souvent pas aux besoins fonctionnels et aux obligations de présence, qui sont souvent mal définies, et que de grandes inégalités résident en la matière entre les différents ministères. En outre, les servitudes et contraintes justifiant des logements de fonction n'ont pas été réévaluées au regard de l'évolution des technologies, notamment les téléphones portables ou les systèmes de vidéosurveillance. De cas de logement de fonction situés hors du lieu de travail ont même été trouvés, alors que des espaces sur le lieu de travail auraient pu être aménagés à cet effet ; quelque 20 % des gendarmes sont ainsi logés en dehors de leur caserne.

La carence du pilotage des logements de fonction est aggravée par le fait que dans la plupart des cas, l'État ne respecte pas ses obligations fiscales (déclaration des avantages en nature au fisc) et sociales (paiement des cotisations sociales correspondantes).

G.- LES MINISTÈRES SE COMPORTEMENT EN QUASI PROPRIÉTAIRES

Il ressort des auditions de la MEC que les ministères se considèrent libres de faire ce qu'ils veulent, sans souci de cohérence globale. L'impression de « gratuité » prévaut, alors que l'immobilier public constitue un coût pour l'État : coût d'entretien, de maintenance, de rénovation, mais surtout coût d'opportunité représentant la somme qui aurait pu venir en déduction de la dette de l'État (environ 4,5 % par an de la valeur des immeubles).

Certes, les ministères sont évidemment les mieux à même de connaître leurs besoins. Mais livrés à eux-mêmes, sans bride, leur pente naturelle les pousse au mieux à l'immobilisme, pour conserver les immeubles mis « gratuitement » à leur disposition, au pire à l'accroissement de leur parc au fur et à mesure de l'évolution de besoins nouveaux, sans arbitrer par rapport aux services qui pourraient être allégés. Au sein de chaque ministère, les grandes directions ou réseaux sont pour une bonne part elles-mêmes autonomes, sans effort de coordination entre elles. Des « baronnies » sont ainsi constituées. Les schémas directeurs, quand ils existent, sont soit insignifiants, soit multiples.

Rares sont les ministères qui connaissent le nombre de m² à leur disposition. **Aucun ministère n'a été en mesure d'estimer l'ensemble des coûts annuels liés à l'immobilier.** Aucun ne dispose de comptabilité analytique ni de contrôle de gestion.

Les rapports de l'Inspection générale des finances notent l'insuffisance de la professionnalisation des personnels gérant l'immobilier dans les ministères (avec une exception pour la maîtrise d'œuvre, sans d'ailleurs que cela se traduise dans le respect des budgets initiaux de travaux de construction ou d'aménagement). L'Inspection conclut, sur la base de l'expérience d'entreprises et de pays étrangers, que certaines tâches relevant de la gestion immobilière nécessiteraient une compétence particulière, justifiant le recours à des professionnels du secteur.

La plupart des ministères auditionnés ont expliqué devant la MEC qu'ils n'avaient pas besoin de vendre mais que, au contraire, leurs besoins les incitaient plutôt à acquérir. Et quand les ministères présentent les cessions réalisées ou à venir, ils tiennent un discours selon lequel les coûts de réimplantation seront dans un premier temps plus importants que la valeur de revente... Donc au lieu du mécanisme institué par la « circulaire Cresson », où 90 % du produit de la cession revient au ministère et 10 % sont reversés au budget général, on voit fréquemment des opérations qui génèrent une dépense de 120 % ou plus.

Dans de nombreux cas, comme par exemple au ministère de la Culture, des immeubles sont confiés à des établissements publics, ce qui est un facteur supplémentaire d'opacité. Ces établissements publics définissent de manière autonome leur politique immobilière et les ministères de tutelle ne prennent pas en compte ce sujet de manière cohérente ou prioritaire.

La MEC a auditionné les représentants des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Équipement et de la Défense ; elle a également effectué une mission sur pièces et sur place auprès du ministère de la Culture (voir en annexe). En outre la Cour des comptes a enquêté sur les ministères des Affaires étrangères (rapport public 2004), de la Culture (rapport public 2002) et de la Justice (rapport public 2003), ainsi que sur la Banque de France (rapport public particulier 2005). Votre Rapporteur note que les ministères qui ont fait l'objet de rapports de la Cour des comptes ont fait des efforts méritoires pour rationaliser leur gestion immobilière ; il serait utile qu'elle poursuive ses travaux auprès des autres « gros » ministères en matière d'immobilier, ainsi la Défense, la Justice, l'Intérieur, l'Équipement ou l'Économie.

III.– SEULE UNE VOLONTÉ POLITIQUE FORTE PERMETTRA DE MENER À BIEN LA REFORME PROFONDE QUI EST NÉCESSAIRE

Les performances actuelles de l'État en matière de gestion immobilière imposent un constant : il est indispensable de bouger. L'expérience du monde de l'entreprise atteste qu'il faut réunir trois conditions pour réussir le changement : une volonté de faire, une équipe compétente et une association des utilisateurs.

Plusieurs opérations importantes sont projetées ou en cours en Île de France, et sans une vision d'ensemble on ne pourrait avoir d'optimisation de l'utilisation des différents biens, au risque d'un nouvel accroissement du patrimoine public :

– implantation d'un nouveau TGI de Paris, de 100.000 m², dans la ZAC Tolbiac pour un coût estimé de 700 à 900 millions d'euros ;

– regroupement des services du Quai d'Orsay sur le site de Saint Vincent de Paul, ou ailleurs, pour coût estimé de 500 à 700 millions d'euros ;

– rénovation et mise aux normes de la Maison de la Radio, avec 100.000 m² à Paris 16^{ème} pour un coût évalué à 238 millions d'euros, mais qui pourrait se terminer à plus de 450 millions d'euros ; or seuls 60.000 m² seraient justifiés fonctionnellement pour les activités de Radio France, occupante des locaux à titre gratuit ;

– la rénovation du campus de Jussieu (Paris 5^{ème}) dont le coût total devrait atteindre 1,2 milliard d'euros, alors que dans le même temps l'Université de Paris VII va s'implanter sur 100.000 m² dans la ZAC Seine Rive Gauche.

A.– RÉAFFIRMER LE RÔLE DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE

Il faut d'abord structurer la fonction de l'État propriétaire et restaurer un pilotage politique de l'immobilier de l'État. L'éparpillement administratif actuel n'aboutit à aucune gestion rationnelle et optimisée et il faut donc renforcer le pouvoir politique. Votre Rapporteur propose donc une organisation générale à trois niveaux avec un ministre chargé de l'impulsion politique, un service des Domaines profondément réformé et professionnalisé qui serait son bras séculier, son opérateur, et entre les deux un « Comité de pilotage » qui assurerait dans la continuité les rôles d'arbitrage et de contrôle.

1.– Une impulsion politique forte

- Impulsion ministérielle

Le ministre du Budget et de la réforme de l'État s'est engagé, le 16 juin 2005 devant la MEC, à prendre directement en charge le dossier et à présenter un plan d'action détaillé en septembre 2005. Le ministre assurerait ainsi, aux yeux de votre Rapporteur, le rôle d'impulsion politique, avec la définition d'une stratégie immobilière.

La question s'est posée de savoir s'il ne convenait pas qu'un tel ministre soit directement rattaché au Premier ministre. L'expérience montre que les services du Premier ministre ne sont pas faits pour assumer des responsabilités de gestion. Ainsi la CIPI, qui avait reçu dans la « circulaire Cresson » des missions et des pouvoirs très larges, ne les a jamais exercés au-delà des cités administratives.

À l'opposé, ce sont les services du ministère de l'Économie qui disposent des compétences, de l'expertise et de la technocratie. Les directions des impôts – avec les Domaines –, du budget, de la réforme budgétaire, de la comptabilité publique et du trésor ont chacune une part à apporter dans l'édification d'une vraie politique immobilière de l'État. Cependant, l'affirmation de ce rôle stratégique confié au ministre, adossé à ses services, ne nous paraît pas suffisante pour considérer que cette impulsion puisse se faire directement, sans courir le risque que ces services ne rigidifient la situation.

- Un conseil de pilotage

Votre Rapporteur suggère donc la création d'un « conseil de pilotage » qui serait directement rattaché au ministre chargé du Budget et pourrait disposer des services du ministère de l'Économie. Par un rythme de réunion qui pourrait être trimestriel, ce comité assurerait la liaison entre le Ministre et les services, afin de garantir que l'impulsion politique soit bien suivie d'effets. Ce conseil aurait la capacité et l'autorité pour surmonter les inerties et s'opposer aux résistances administratives, afin de conduire avec efficacité le changement qui s'impose. Ce conseil aurait pour mission de suivre et de contrôler la mise en œuvre de la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ainsi que la réalisation du programme de cession d'actifs et de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour surmonter les éventuels obstacles et améliorer la valorisation de ce patrimoine. Par un mécanisme de *reporting* adapté, il assurerait le contrôle de performance, dans l'esprit de la LOLF.

Ce comité de pilotage pourrait être composé d'un président et de membres qui, par leur personnalité et leur statut, seraient les garants du caractère interministériel et indépendant de l'organe : quatre parlementaires (un membre de l'opposition et un membre de la majorité dans les commissions des finances des deux assemblées) ; quatre membres des corps de contrôle (cour des comptes, inspection générale des finances, conseil général des ponts et chaussées, contrôle général des armées) ; les six responsables des directions d'administration centrale de l'État qui ont une compétence transversale et sont concernées par la gestion du patrimoine immobilier de l'État (direction du budget, direction du trésor, direction de la comptabilité publique, délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur, secrétariat général du gouvernement) ; six personnalités qualifiées (qui ne soient pas en conflit d'intérêt), telles que des professionnels reconnus en matière immobilière, des responsables d'entreprises ayant modernisé leur gestion immobilière, et des personnalités intéressées à l'amélioration de l'efficacité de l'État (Institut Montaigne, Conseil d'analyse économique...).

Ce conseil reprendrait bien sûr les compétences des différentes instances administratives créées jusqu'à présent, et qui auraient donc vocation à disparaître : MIVPIE, CIPI, CITEP, MQVD, CIM, etc. Il y va de la cohérence du système dans son ensemble.

2.– Un service des Domaines rénové

L'absence de suite apportée à la proposition de M. Olivier Debains, dans son rapport au Premier ministre, de créer une Agence centrale atteste, si le diagnostic était bon, que l'on ne rattrape pas des années de retard sans étapes. Il s'agit de mesurer jusqu'où on peut aller dans la rupture sans pour autant proposer des solutions irréalisables en l'état du contexte politique et administratif français.

Une solution souvent évoquée, consistant à créer une « Foncière » dans chaque ministère, sous la forme d'un établissement public, aurait certes l'avantage de répondre concrètement à des besoins bien identifiés (voir en annexe l'audition de M. Philippe Dumas). Mais elle perpétuerait les « baronnies » ministérielles, n'aurait pas les moyens d'impulser une vision globale et une maîtrise des budgets et ne permettrait pas d'arbitrer entre les besoins des uns et des autres.

Dans ce contexte, votre Rapporteur se félicite de la proposition de M. Jean-François Copé, le 16 juin dernier devant la MEC, de confier à un service des Domaines redynamisé et rénové un rôle de gestionnaire de l'immobilier de l'État, afin de définir une stratégie en la matière. Les Domaines sont présents dans chaque département (30 personnes à Paris et 1.500 personnes en province). Dans le cadre d'une approche plus dynamique, ils devraient étendre leurs compétences à la stratégie et à la gestion. Ils assureraient ainsi réellement le rôle de centralisation de l'information sur le parc immobilier des ministères. Ils seraient chargés de la mise en œuvre de la stratégie immobilière définie par le ministre et de veiller à ce qu'elle soit effectivement appliquée. Leur rôle ne se cantonnerait donc plus à être le notaire de l'État, mais les ferait devenir un véritable acteur du changement. S'il peut être possible de conserver une partie des effectifs des Domaines, les plus dynamiques, il serait indispensable d'y adjoindre un certain nombre de professionnels de l'immobilier venant du privé.

Votre Rapporteur précise que l'on pourrait envisager de modifier leur appellation pour bien signifier le changement profond de mission et de vitesse de réforme. L'administration des Domaines resterait attachée au ministère de l'Économie, par l'intermédiaire du conseil de pilotage précédemment évoqué, et pourrait être constituée sous la forme d'un « service à compétence nationale ». En application des décrets du 9 mai 1997, ceux-ci sont chargés d'assurer des missions à caractère opérationnel présentant un caractère général, telles que fonctions de gestion, études techniques ou activités de prestation de services. Tout en étant rattachés à un ministère, ils bénéficient d'une certaine autonomie. Les Domaines assumerait des missions voisines de celles exercées par l'Agence France Trésor, pour la gestion de la dette publique, ou celles de l'Agence des participations de l'État, qui gère les participations publiques.

Les services à compétence nationale

Le Service à Compétence Nationale (SCN) est une structure souple qui permet d'identifier une mission et de confier une certaine autonomie à son responsable pour exercer des compétences distinctes de celles d'une direction d'administration centrale mais qui par leur nature nationale, n'ont pas vocation à être déconcentrées. Un SCN peut se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel présentant un caractère national. Les missions envisagées pour un service des Domaines rénové correspondent donc bien au champ possible d'un SCN.

Le SCN étant un service sans personnalité morale, il est rattaché à un ministre et a priori à un seul. Il faut que la mission qui lui est assignée corresponde aux attributions du ministre sous l'autorité duquel il est placé. Il n'existe pas aujourd'hui de SCN à double rattachement. Il existe deux modalités de création d'un SCN en fonction du degré d'autonomie qu'on souhaite lui confier :

- Lorsque le SCN est rattaché directement à un ministre, il est créé par décret en conseil d'État. Son responsable peut ainsi bénéficier d'une délégation de pouvoir et être ordonnateur secondaire. Ce qui lui confie une large autonomie de fonctionnement.

- Lorsque le SCN est rattaché à un directeur d'administration centrale, à un chef de service ou à un sous-directeur, il peut être créé par un arrêté conjoint du ministre dont il relève, du ministre chargé de la réforme administrative et du ministre chargé du budget. Dans ce cas, le responsable du SCN peut bénéficier d'une délégation de signature.

En ce qui concerne le service des Domaines rénové, sa création par décret en conseil d'État serait plus longue mais lui donnerait plus de solennité et d'autonomie. La création par arrêté présente évidemment les avantages de souplesse et de rapidité. En cas de rattachement au ministère de l'Économie, les deux solutions sont envisageables.

Dans ces conditions, l'idée évoquée par M. Jean-François Copé de détacher les Domaines de la Direction générale des Impôts pour la rattacher à la Direction générale de la Comptabilité publique est inopérante et dépourvue d'intérêt. En effet il y a unanimité pour constater que les Domaines ne constituent pas une priorité pour la Direction générale des Impôts, et on ne voit pas pourquoi ils en deviendraient une pour la Comptabilité publique.

L'objectif de la rénovation des Domaines serait de réduire les charges immobilières des différents ministères tout en améliorant les conditions de travail des agents publics. Il serait également le pilotage de la gestion des différents actifs immobiliers de l'État afin d'en optimiser l'affectation en fonction de l'évolution des besoins de l'État, et de valoriser le patrimoine, avec une approche intégrée et volontariste. **Cette mutation se ferait sans création de structure, sans création de postes de fonctionnaires, sans mètre carré supplémentaire, sans modification des circuits de financement.**

Ce n'est pas la compétence des agents des Domaines qui est en cause. Certes, l'absence de priorité donnée par la Direction générale des Impôts aux Domaines a sans doute été contre-productive en matière de sélection du personnel mais c'est plutôt leur pilotage politique qui est déficient, par manque d'objectif, par manque de volonté, en un mot par manque d'ambition.

L'exemple de l'« *Agenzia del Domanio* » italienne est éclairant. Cette administration ancienne et vénérable était certainement plus poussiéreuse que les Domaines français. À la suite d'un audit demandé par le Gouvernement italien, elle a été modernisée profondément. Les consultants qui avaient mené l'audit ont été placés à sa tête. Depuis, l'« *Agenzia del Domanio* » a développé une culture de performance. C'est un cheminement similaire qui a vu la création en France de l'Agence des participations de l'État, avec un mélange équilibré de fonctionnaires et de *traders* issus du privé. Il s'agit de rassembler différents éléments comme la volonté politique, la définition d'objectifs clairs et précis et la légitimité de conduire le changement.

Car à l'évidence, les Domaines rénovés auront besoin de compétences extérieures et de moyens opérationnels. Ils pourraient ainsi s'adjoindre l'expertise de professionnels de l'immobilier, ainsi la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ou d'autres partenaires venant du privé. Votre Rapporteur note cependant que la CDC ne peut faire office de gestionnaire de l'immobilier de l'État, car c'est à l'État qu'il incombe de définir sa politique immobilière et de prendre les décisions en la matière, pas à ses conseillers. Il appartient d'abord à l'État de s'organiser pour savoir ce qu'il veut faire. Ensuite, il peut déléguer.

3.– Définir une doctrine

Le Ministre, sur proposition du « comité de pilotage », pourrait ainsi mener une réflexion d'ensemble sur une base géographique nationale, en fonction de l'évolution du marché immobilier et des perspectives d'évolution des besoins publics, avec une doctrine pour l'implantation en Île de France, en banlieue et en province, par exemple en réservant Paris *intra muros* aux services devant avoir une forte proximité avec les usagers ou le pouvoir politique. C'est dans ce cadre que pourrait être décidé quels biens immobiliers pourraient être vendus, restructurés achetés ou loués, ou encore des normes de ratio en nombre de m² par agent public, au moment où la pyramide des âges de la fonction publique se renouvelle et où l'on va recruter beaucoup de nouveaux agents. Le service des Domaines rénové serait alors chargé de mettre en œuvre cette politique.

Cette stratégie immobilière de l'État pourrait se définir ainsi :

– identifier et hiérarchiser les axes généraux et les composantes principales à moyen et long terme de la stratégie immobilière de l'État ;

– préciser les principes de gestion spécifiques (répartition et choix entre achat et location, objectifs de revente, normes d'entretien des parcs, outils informatiques, recours aux diverses formules de partenariat public privé) ;

– fixer une programmation budgétaire pluriannuelle en matière immobilière ;

– veiller à l’homogénéisation, entre les différents ministères, de l’application de la LOLF en matière immobilière ;

– effectuer un travail de recensement, de diffusion et de valorisation auprès des gestionnaires nationaux et locaux des bonnes pratiques en matière immobilière et étendre ce travail à des sujets nouveaux comme les instruments innovants de financement et de partenariat public privé ;

– jouer un rôle de supervision en matière de responsabilisation des ministères aux coûts, d’activation du rôle des préfets et plus généralement de rationalisation du parc immobilier.

B.– RESPONSABILISER LES MINISTÈRES

1.– Mettre fin à la gratuité

Il convient de favoriser la mise en place de comportements et de raisonnements économiques des responsables de la gestion du patrimoine immobilier. Votre Rapporteur se félicite que M. Jean-François Copé ait annoncé, lors de son audition devant la MEC, la mise en place à titre expérimental de loyers versés par les ministères. Plusieurs modalités sont possibles, telles que présentées par M. Philippe Dumas, Inspecteur général des finances, lors de son audition par la MEC (voir en annexe). Les dispositifs vont de la simple comptabilisation de charge au paiement d’un véritable loyer avec en contrepartie le versement d’une dotation budgétaire supplémentaire.

Votre Rapporteur estime pour sa part que ces dépenses de loyers devraient bénéficier de la fongibilité des crédits au sein de chaque mission et programme, avec l’instauration à titre expérimental de la règle du maintien de la dotation budgétaire pendant un an, afin que les économies réalisées sur l’immobilier puissent être réaffectées à d’autres postes budgétaires. Il s’agit d’un mécanisme d’intéressement des gestionnaires locaux à la réduction du coût d’occupation qui les incite à mieux gérer. L’enjeu est l’instauration d’une stabilité des règles, pour établir des relations de confiance au sein des différents services de l’État, confiance qui n’existe pas actuellement.

Les premières indications données par le Ministère de l’Économie montrent que ces loyers pourraient être calculés par la multiplication d’un taux (taux d’intérêt moyen de la dette publique, environ 4,5 %) par une assiette (valeur vénale de l’immeuble). Ces loyers seront enregistrés comme charges dans la comptabilité que devront tenir les ministères à partir en 2006. Ces charges seront ensuite déclinées par mission et programme, en fonction de la nomenclature LOLF.

2.– Inciter les ministères à vendre la part de leur patrimoine qui n'est plus nécessaire

La « circulaire Cresson » vient d'être réformée par le ministère de l'Économie. Il sera demandé à chaque ministère d'effectuer un bilan prévisionnel de chaque opération immobilière de cession – réimplantation, avec obligation de dégager un solde positif d'au moins 15 %. Les auditions de la MEC ont en effet montré que les opérations de déménagement des ministères, avec cession et réimplantation, ont toujours un coût net initial, et que les économies attendues par la suite sont difficilement chiffrables et contrôlables. Pour la cession des immeubles vacants, le ministère cédant bénéficierait d'un retour de 50 % du produit de la cession.

Votre Rapporteur suggère que les dispositions réformant la « circulaire Cresson » en matière de retour, qui ont actuellement une valeur *infra* réglementaire, soient introduites dans la prochaine loi de finances et acquièrent ainsi une valeur législative, seule à même d'assurer aux ministères qu'ils bénéficieront bien des retours prévus du ministère de l'Économie. Il souhaite que les opérations immobilières importantes fassent l'objet d'un compte d'affectation spécial retraçant l'intégralité des recettes de cession et des dépenses de réimplantation des services, afin de s'assurer qu'au moins 15 % des recettes soient affectés au désendettement de l'État.

Enfin, il faut rappeler qu'un programme de cession ne remplace pas une véritable stratégie immobilière pour l'État, avec des orientations précises et assortie d'une volonté politique au plus haut niveau, à défaut de quoi la réalisation de cessions ne pourra pas être comprise et acceptée par les différents ministères.

3.– Réorganiser la fonction immobilière

Parallèlement à l'instauration des structures permettant un pilotage global du système, votre Rapporteur estime qu'il faut centraliser la fonction immobilière au sein de chaque ministère, dans une direction immobilière unique. Ainsi il serait mis fin aux situations actuelles que nous connaissons dans la plupart des ministères, où l'immobilier est géré sans coordination véritable par les différentes directions générales (on a recensé jusqu'à sept directions en charge de l'immobilier au ministère de l'Équipement !). Dans ce cadre, la professionnalisation des personnels en charge de l'immobilier est certainement une nécessité. C'est un métier qui nécessite des compétences techniques multiples (maîtrise d'ouvrage, gestion d'actifs, exploitation courante...).

À l'identique des ministères, pour les sites hébergeant les services centraux, les préfets devront être en mesure de centraliser la fonction immobilière pour les biens relevant de leur compétence géographique dans la logique du décret d'avril 2004, précisant le rôle des préfets afin de rationaliser les implantations des services déconcentrés de l'État. Les ambassadeurs devraient être astreints de la même façon pour les implantations des services de l'État à l'étranger.

C.- UTILISER L'OPPORTUNITÉ DE LA LOLF

Votre Rapporteur note que l'impulsion donnée cette année par la LOLF dans la recherche d'une plus grande performance de la gestion publique doit servir au cas particulier de l'immobilier public. La LOLF prescrit la définition de politiques publiques à coût complet, décomposées en missions et programmes. Les dépenses immobilières doivent donc entrer dans cette logique. Il est du ressort du ministère de l'Économie de proposer à tous les ministères une méthodologie commune en matière de répartition des dépenses immobilières entre les missions, programmes ou action support.

Plusieurs personnalités auditionnées par votre Rapporteur ont souligné le risque d'éclatement de la fonction immobilière par programme si la LOLF était appliquée sans discernement. En effet, la conséquence paradoxale pourrait être une autonomie accrue de chaque responsable de programme dans sa gestion immobilière. Ce n'est évidemment pas le but de l'exercice, et il appartiendra aux ministères de veiller à ce que ces dévoiements ne se produisent pas.

À partir du 1^{er} janvier 2006, la LOLF prévoit en outre une comptabilisation des dépenses publiques, sur le modèle de la comptabilité d'entreprise, entraînant une plus grande sensibilisation des gestionnaires. Mais force est de constater que la mise en place d'une telle comptabilité d'exercice ne permettra pas de faire apparaître les charges liées à l'immobilier (loyers, charges locatives, dépenses d'entretien, gros travaux, charges de personnel affectés à la gestion immobilière...). Il faudrait pour cela développer une véritable comptabilité analytique, ce que n'impose pas la LOLF et ce que n'envisagent pas de faire pour l'instant ni le ministère de l'Économie, ni les ministères dépensiers.

Votre Rapporteur estime qu'il faudrait envisager d'élaborer un repérage, une codification particulière des dépenses liées à l'immobilier, à partir de la comptabilité d'exercice établie selon le plan comptable général (qui n'a pas de poste « immobilier »). Seule une telle comptabilité analytique permettrait un contrôle de gestion pour calculer les surfaces, le ratio de m² par agent, le coût d'un poste de travail, le coût moyen d'exploitation du m² de surface et le niveau d'entretien du parc.

ADELE 92

Il existe un projet de l'Agence de développement de l'administration électronique (ADAE), dénommé « ADELE92 », sur la « gestion du patrimoine immobilier », avec comme chef de file le ministère de l'Économie. Ce projet a pour objet d'améliorer le travail des agents publics et l'organisation des services publics, l'administration électronique, ainsi que de participer à la maîtrise des dépenses publiques.

Plusieurs systèmes d'information liés à la gestion du patrimoine de l'État ont été créés ou sont en cours de développement. À l'heure actuelle, ces initiatives ne sont pas coordonnées, ce qui se traduit notamment par des projets redondants et une absence de mutualisation des bonnes pratiques. L'ADAE estime qu'il est nécessaire de constituer un groupe de travail, animé par le Ministère de l'Économie avec le soutien de l'ADAE, qui permettrait de fédérer les initiatives éparses et de proposer des recommandations dans les domaines suivants :

- nomenclature des données de référence, en liaison avec le Tableau Général des Propriétés de l'État ;
- gestion physique du patrimoine mobilier et immobilier des ministères ;
- automatisation des procédures liées à la conduite des opérations immobilières des administrations ;
- développement de modules de gestion prévisionnelle du patrimoine, basé entre autres sur des outils de cartographie et d'imagerie en trois dimensions.

Les objectifs du projet sont de moderniser le système d'information utilisé au niveau national pour le patrimoine bâti du ministère et étendre le périmètre des données gérées au patrimoine non bâti. Les fonctionnalités attendues sont les suivantes :

- inventaire du patrimoine (sous les angles techniques, administratif et financier) ;
- suivi des coûts d'exploitation ;
- programmation financière.

Les impacts attendus sont :

- professionnalisation de la gestion du patrimoine ;
- compléments fonctionnels par rapport aux outils actuels ;
- amélioration du dialogue entre le service gestionnaire et l'administration centrale financeur ;
- vision élargie du patrimoine du service ;
- vision nationale du patrimoine pour les services centraux ;
- aide à la ventilation du budget pour les services centraux.

Une étude de faisabilité et d'organisation était prévue pour éclairer les réflexions du groupe de travail. Le calendrier de mise en œuvre prévoyait l'année 2005. Les coûts du projet prévus étaient de 60.000 euros en 2003 et 2004 et 100.000 euros en 2005. Ce travail de coordination n'a jamais été fait. Rien n'a été engagé depuis le début.

Renseignements pris auprès de l'ADAE, ce projet a été remplacé par un projet similaire conduit par le Ministère de l'Équipement, et qui a prévu d'aboutir en ... 2006. Ce nouveau projet prévoit une expérimentation aux ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, avant une possible mutualisation à d'autres ministères à une date qui n'est pas précisée...

D.— REMETTRE DE L'ORDRE DANS LES LOGEMENTS DE FONCTION

L'Inspection générale des finances préconise :

- le recensement, la modernisation de la gestion et la responsabilisation des ministères ;
- le respect des règles en matière d'attribution des logements de fonction pour nécessité absolue de service, utilité de service et convention d'occupation temporaire, avec la cessation des irrégularités ;
- le respect des contraintes et obligations de service exigées pour la nécessité absolue de service et l'utilité de service, avec correction du loyer en cas d'irrégularité ;
- la mise en règle de l'État et des fonctionnaires occupants avec leurs obligations sociales et fiscales ;
- l'abandon de la référence à la loi de 1948 pour l'établissement des loyers.

Le rapport de l'Inspection note que les situations acquises par l'attribution de logements de fonction à des agents publics, souvent sur une très longue durée, entraînent une difficulté extrême de remise en cause de ces avantages, qui sont souvent considérés comme des compléments de revenus. Un « grand soir » des logements de fonction entraînerait des demandes reconventionnelles qu'il serait difficile de gérer à grande échelle. Il y a donc lieu de s'interroger sur la possibilité de laisser s'éteindre ces situations, au fur et à mesure des départs à la retraite, ce qui est encore loin d'être le cas actuellement.

Votre Rapporteur estime en outre qu'il faudrait sans doute vendre une bonne partie des appartements servant de logement de fonction qui sont situés dans des immeubles banalisés (c'est-à-dire qui ne sont pas dans monuments historiques...). En effet l'État n'a pas les moyens de les entretenir, ce qui revient sans doute *in fine* plus cher en dégradations et en perte de valeur, bien sûr au détriment du confort des agents publics qui y sont hébergés.

Enfin il convient de rappeler que le Premier ministre a élaboré en février 2005 une nouvelle circulaire précisant les règles relatives à l'attribution des logements de fonction des ministres et a veillé à ce que tous les membres du Gouvernement les respectent. Votre Rapporteur estime cependant qu'à terme, il serait plus judicieux de réintroduire les logements de fonction des ministres dans le droit commun de la distinction entre nécessité absolue de service, utilité de service et convention d'occupation. Outre la simplicité et la clarté, cette solution éviterait le paradoxe de soumettre les ministres à un régime nettement plus strict que les fonctionnaires...

E.– EXPÉRIMENTER DES FORMES D'EXTERNALISATION

Votre Rapporteur estime qu'il convient d'expérimenter diverses formes d'externalisation de la gestion immobilière par des partenariats public privé. Un rapport récent de l'Inspection générale des finances a élaboré une analyse de cette ingénierie immobilière, au sein de laquelle on peut mentionner les éléments suivants :

- Bail emphytéotique

Le bail emphytéotique est un bail de très longue durée qui présente les caractéristiques suivantes : la durée du bail est de 18 ans au moins et de 99 ans au plus (il est renouvelable) ; il doit obligatoirement être établi par un notaire ; il ne peut porter que sur des immeubles ; le locataire bénéficie d'un droit réel c'est-à-dire qu'il peut hypothéquer l'immeuble, le louer ou le sous-louer ; le locataire doit assumer toutes les charges et les grosses réparations ; le locataire doit payer une redevance qui est révisable dans les mêmes conditions que le loyer des baux commerciaux ; le bail peut être résilié par le tribunal en cas de non-paiement de la redevance pendant deux ans ou pour non respect des obligations contractuelles.

- Crédit bail et location vente

Le crédit bail est une formule de location avec promesse unilatérale de vente, au terme de laquelle le locataire d'un bien immobilier à usage professionnel ou commercial peut devenir propriétaire du bien. À la différence de la location vente par laquelle l'acquisition du bien est obligatoire en fin de contrat, le locataire (appelé le crédit-preneur) d'une opération en crédit-bail demeure libre de lever l'option d'achat.

- Autorisation d'occupation temporaire

L'autorisation d'occupation temporaire (AOT) est un mode d'occupation du domaine public qui confère à celui qui en est investi le droit de jouir du domaine public d'une manière privative et privilégiée.

Votre Rapporteur note enfin qu'il est possible de juxtaposer plusieurs de ces solutions sur une même opération. Ainsi une banque pourrait racheter un immeuble de l'État, le rénover, et le relouer aux services publics avec un bail de longue durée. Ou alors un promoteur pourrait financer les travaux de rénovation (désamiantage...) et proposer une solution de gestion intégrée des services aux occupants (*facility management*).

CONCLUSIONS

En conclusion de ce rapport, votre Rapporteur estime que l'État ne remplit pas de manière satisfaisant le rôle de propriétaire des biens immobiliers affectés à ses services centraux ou déconcentrés et à ses établissements publics. Cette carence entraîne des surcoûts importants, empêche une allocation optimale des ressources entre les différents occupants et dégrade les conditions de travail des agents publics.

À l'opposé, le mouvement constaté dans la plupart des grands groupes industriels et pays européens est d'optimiser la gestion immobilière avec des objectifs variés comme le désendettement, la valorisation, la recherche d'économies budgétaires, le recentrage sur le cœur de métier, la diminution des personnels en charge de l'immobilier ou bien l'amélioration des conditions de travail des agents publics et de l'accueil du public.

La situation actuelle du marché immobilier en France se caractérise par une pénurie de l'offre et, en conséquence, une augmentation importante des prix et, jusqu'à présent des loyers. Les professionnels de l'immobilier expriment une forte attente pour la mise sur le marché de bien immobiliers de l'État ne correspondant plus aux besoins des services administratifs.

Votre Rapporteur se félicite des efforts récemment entrepris par la Gouvernement pour moderniser le cadre juridique relatif aux cessions d'immeubles domaniaux, notamment le déclassement et les procédures de cession. Ce travail de modernisation doit être poursuivi, avec notamment la rationalisation des procédures du droit de préemption et de priorité des collectivités locales et la refonte du code du domaine de l'État. Cette refonte aurait dû intervenir avant la fin 2004, en application de la loi d'habilitation de juillet 2003 autorisant le Gouvernement à modifier le droit par ordonnance, délai prolongé jusqu'au 10 juin 2005 par la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Force est de constater que l'État n'est pas en mesure de mettre sur le marché de façon optimale ses biens immobilier, du fait de l'origine souvent imprécise de la propriété des immeubles domaniaux, d'un manque de professionnalisme des services en charge des cessions et de l'état souvent vétuste de ses biens par faute d'entretien régulier.

Les ministères sont, dans une très large mesure, laissés libres de la gestion de leur parc immobilier, renforcés par la gratuité de l'occupation. Cette situation ne les pousse pas à optimiser leur gestion et les incite au mieux à l'immobilisme ou au pire à l'accroissement de leur parc.

Malgré des efforts récents, l'État a encore une connaissance très imparfaite du patrimoine immobilier dont il est propriétaire, ainsi que des coûts générés par la construction, la maintenance et l'entretien de ce patrimoine. Le parc immobilier de l'État a considérablement augmenté depuis plusieurs décennies et il est sans doute devenu inadapté et surdimensionné par rapports aux besoins, notamment en raison de la décroissance du nombre des fonctionnaires, de la décentralisation et du mouvement de déconcentration en petite couronne parisienne ou en province. Des raisonnements économiques doivent être introduits dans la gestion immobilière de l'État, avec pour double objectif de réduire les surfaces occupées et de réduire le coût des surfaces occupées.

La MIVPIE, mise en place en novembre 2004, n'a pas été en mesure de remplir la tâche qui lui était confiée de mieux gérer le patrimoine immobilier de l'État. Cette incapacité s'explique par la faiblesse des effectifs qui lui étaient affectés, l'imprécision de sa mission, le manque d'autorité dont elle dispose vis-à-vis des ministères et le confinement de son rôle essentiellement dévolu à la mise en vente au cas par cas d'immeubles de l'État.

L'État n'a pas respecté le montant de réalisation de cession de bien immobiliers domaniaux inscrits dans la loi de finances pour 2004 (500 millions d'euros) et semble ne pas pouvoir non plus respecter le montant prévu dans la loi de finances pour 2005 (850 millions d'euros).

PROPOSITIONS

I. ORGANISATION GÉNÉRALE

1. Donner une impulsion ministérielle forte à la modernisation de la gestion immobilière de l'État, avec la prise en charge directe de ce dossier par le Ministre chargé du budget, accompagné d'un « Conseil de pilotage » composé de quatre parlementaires membres des commissions des Finances de chaque assemblée et représentant la majorité et l'opposition, de membres des corps de contrôle, de responsables d'administrations centrales à compétence transversale et de personnalités qualifiées issues notamment des milieux professionnels. Ce conseil reprendra les compétences et se substituera aux multiples instances interministérielles actuellement en charge de l'immobilier de l'État (MIVPIE, CIPI, CITEP, CIM, MRAI...).

Il s'appuiera sur les compétences des services des Domaines, profondément rénovés, pour bâtir un « service à compétence nationale », dont la composition sera complétée par des professionnels de l'immobilier, et qui utilisera notamment l'expertise et les moyens opérationnels de la Caisse des dépôts. Ce Conseil de pilotage assumera les fonctions de l'État propriétaire en préparant les décisions relatives à la stratégie générale et les arbitrages concernant l'acquisition, la construction, la rénovation, la cession, l'affectation, l'occupation et l'implantation des immeubles abritant des services de l'État. La gestion quotidienne des immeubles, quant à elle, sera déléguée aux ministères occupants, dans le respect de normes et standards à définir.

2. Centraliser la fonction de gestion de l'immobilier dans chaque ministère, au sein d'une direction immobilière unique, avec l'élaboration d'un schéma directeur pluriannuel ayant reçu l'agrément du comité de pilotage. Cette centralisation doit s'accompagner d'un effort en vue d'une professionnalisation des personnels en charge de l'immobilier dans les ministères. A cet effet, la réforme en cours de la fonction publique passant de la logique de corps à celle de métiers devra permettre la définition d'un métier de l'immobilier à caractère interministériel.

II. RESPONSABILISATION DES MINISTÈRES

3. La réforme de juin 2005 de la « circulaire Cresson » de 1992 relative aux règles de retour en matière de cession, qui assure aux ministères que 85 % du produit des cessions d'immeubles domaniaux occupés dont ils sont affectataires soient reversés sur leurs dotations budgétaires, pour financer les dépenses de réimplantation ou de tout autre type, est positive. Les opérations immobilières importantes devront faire l'objet d'un compte d'affectation spécial retraçant l'intégralité des recettes de cession et des dépenses de réimplantation des services, afin de s'assurer que 15 % des recettes soient affectés au désendettement de l'État. Les dispositions modifiant la « circulaire Cresson » doivent être intégrées dans la prochaine loi de finances, afin d'en garantir les dispositions pour les ministères.

4. Responsabiliser les ministères aux coûts de l'immobilier domanial par l'instauration de loyers d'occupation. A titre expérimental et tant que perdurera un mécanisme de retour sur les cessions, ces dépenses de loyers bénéficieront de la fongibilité des crédits au sein de chaque programme, avec le maintien de la dotation budgétaire pendant une année pleine. Dans ces mécanismes de loyer, les bâtiments protégés au titre des monuments historiques seront pris en compte de manière spécifique.
5. Instaurer rapidement une comptabilité analytique permettant un contrôle de gestion pour les dépenses liées à l'immobilier des ministères. À cet effet un logiciel sera choisi par le ministère de l'Économie pour tous les ministères, compatible et interfacé avec le système informatique de gestion du tableau général des propriétés de l'État (STGPE), afin notamment d'enregistrer l'ensemble des coûts liés à immobilier, les types d'occupation et de calculer le coût d'un poste de travail ou le ratio de m² par agent.

III. CESSIONS

6. Une politique active de cession n'est pas une fin en soi, mais devra découler logiquement d'une bonne gestion immobilière. En tout état de cause, un programme de cession ambitieux est nécessaire afin de faire correspondre le parc aux besoins, de ne conserver que ce que l'État est en mesure de maintenir et de participer au désendettement de l'État.

IV. INVENTAIRE ET ÉVALUATION

7. Poursuivre le travail de mise à jour du Tableau général des propriétés de l'État (TGPE) afin de :
 - fiabiliser son contenu en chargeant les Domaines de vérifier les informations en provenance des ministères et des services déconcentrés,
 - affiner l'évaluation en substituant aux évaluations forfaitaires jusqu'alors appliquées les valeurs réelles de marché,
 - assurer un processus permanent de mise à jour,
 - prévoir un enregistrement des dates d'entrée et de sortie afin de permettre une mesure de l'évolution du parc.
8. Présenter le 1er janvier 2006, en application de la LOLF, un bilan patrimonial de l'État, qui soit complet et exhaustif en matière immobilière et qui contienne une annexe couvrant également les biens des opérateurs publics.

V. LOGEMENTS DE FONCTION

9. Mettre en œuvre rapidement les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances de décembre 2003 sur les logements de fonction des agents de l'État, notamment sur le recensement et la gestion par les ministères, la simplification et le respect des règles en matière d'attribution et de contraintes, la mise en règle avec les obligations sociales et fiscales et l'abandon de la référence à la loi de 1948 pour l'établissement des loyers.
10. Revendre immédiatement les logements de fonction situés dans des immeubles banalisés.
11. Soumettre les logements de fonction des ministres aux règles de droit commun.

VI. AUTRES

12. Instaurer une plus grande transparence de la gestion de l'immobilier public, par la publication périodique pour chaque ministère, des surfaces de bureau utilisées, des cessions et acquisitions en cours d'année, ainsi que de l'inventaire des logements de fonction hébergeant des agents publics.
13. Favoriser l'expérimentation de différentes formes d'externalisation, pour la gestion immobilière (maintenance, entretien, gestion courante) et afin de trouver des solutions de financement innovantes comme les partenariats publics privés, le crédit-bail, l'autorisation d'occupation temporaire ou la location-vente.
14. Inviter les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances à assurer un contrôle rigoureux et régulier de la gestion immobilière des ministères, notamment au moyen de questions spécifiques et homogènes dans les questionnaires budgétaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 6 juillet 2005, la Commission a examiné les conclusions du présent rapport.

Votre Rapporteur a rappelé que la Mission avait mené un travail approfondi d'investigation depuis quatre mois, qui l'a conduit à dresser un constat particulièrement critique du fonctionnement de l'État en matière immobilière. Il s'agit de carences du système en tant que tel, jugement qui ne remet nullement en cause individuellement les personnes qui en ont la charge.

Il a semblé utile, dans cette démarche, de partir des attentes exprimées par les investisseurs et les promoteurs immobiliers sur la façon dont sont organisées les cessions et la gestion immobilière de l'État. Force est de constater que la gestion immobilière s'est considérablement professionnalisée au cours des dernières années et que l'État est maintenant nettement en retard. Depuis 15 ans, on observe une évolution de la gestion immobilière des grands groupes industriels et de nos voisins européens, vers une plus grande efficacité avec la définition de métiers immobiliers spécifiques, nécessitant des compétences spécialisées.

En regard, les conditions de la gestion immobilière de l'État ne paraissent plus acceptables. Les investisseurs recherchent une rentabilité et une stabilité juridique qui n'est pas assurée quant à l'origine et aux servitudes des immeubles domaniaux. Les baux publics comportent souvent des clauses exorbitantes du droit commun, ainsi la résiliation unilatérale, le niveau des loyers et l'absence de TVA. Les promoteurs recherchent la possibilité de transformer les immeubles et les règles locales d'urbanisme imposent souvent des lourdes contraintes d'affectation. Ainsi le POS/PLU de Paris prévoit une affectation de 25 % des surfaces à l'habitation sociale.

Les pratiques de l'État en matière de procédures de cession sont également critiquables dans la mesure où les acquéreurs potentiels n'ont pas les informations qu'ils seraient en droit d'espérer, avec par exemple l'appel d'offre paru le 9 juin dernier : de nombreux renseignements manquent. Tous ces facteurs entraînent une baisse significative des prix de cession pouvant atteindre 30 à 50 %.

Les carences de la gestion immobilière de l'État ne sont plus acceptables. La fonction d'État propriétaire a progressivement disparu. L'administration des Domaines a reconnu, lors de son audition par la MEC, qu'elle se cantonnait à un rôle de notaire, avec l'évaluation des immeubles et l'enregistrement des transactions. La Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) a également reconnu, lors de son audition, qu'elle ne disposait pas de moyens suffisants et qu'elle devrait certainement « passer à la vitesse supérieure », au-delà de la simple constitution de listes de cessions. Son existence est jusqu'à présent sans base juridique et ses missions mentionnent « *l'animation et la coordination* » sous forme de simples avis. Cinq autres

organismes interministériels ont été créés depuis 10 ans, sans que la situation n'en ait été améliorée pour autant.

L'État connaît mal son parc immobilier. Le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) a, certes, été actualisé au cours des deux dernières années, afin de réaliser, en matière immobilière, le bilan patrimonial prescrit par la LOLF, qui doit être disponible au 1^{er} janvier 2006. Mais ce tableau ne contient pas d'information sur les occupations, ne couvre actuellement que 90 % du parc (28.000 immeubles) et n'inclut pas les immeubles des établissements publics (30.000 immeubles supplémentaires). Cette mauvaise connaissance cache une sous-occupation chronique, même s'il est extrêmement difficile d'individualiser avec certitude des immeubles particuliers. Elle cache également un accroissement des surfaces, qui est de même difficilement quantifiable ; des informations font état, entre mars 2000 et octobre 2003, d'un accroissement de 660.000 m² en Île-de-France et de 188.000 m² à Paris. Le service des Domaines, consulté sur ces chiffres, n'a pas été en mesure de confirmer ou d'infirmer.

Les résultats des cessions sont en deçà des objectifs établis dans les lois de finances 2004 et 2005, à l'initiative de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. On constate une grande incertitude sur les chiffres en 2004 : M. Jean-François Copé fait état de 160 millions d'euros de recettes, les Domaines parlent de 279 millions d'euros...

L'État n'a pas les moyens d'entretenir son parc immobilier, ce qui porte préjudice à la valorisation de l'immobilier et menace la sécurité de certains édifices. L'Inspection générale des finances a estimé qu'avec une maintenance préventive, il pourrait économiser près de la moitié des 2 milliards d'euros qu'il consacre chaque année à cet entretien courant.

La réforme du cadre juridique de l'immobilier de l'État est entreprise par le Gouvernement avec le déclassement des immeubles de bureau et l'assouplissement des procédures de cession, mais elle reste perfectible. Les collectivités locales disposent d'un droit de priorité et d'un droit de préemption, qui se surajoutent et augmentent les délais ; le code du domaine de l'État aurait dû être réformé par ordonnance depuis le 31 décembre 2004 en application de la loi d'habilitation de juillet 2003.

On ne peut que constater une incurie totale de la gestion des logements de fonction de l'État, telle que décrite dans le rapport de décembre 2003 de l'Inspection générale des finances. Ce rapport a totalisé 137.000 logements de fonction d'agents publics, en précisant bien qu'il s'agit d'un décompte incertain - faute de recensement fiable -, et incomplet - de par l'absence de comptabilisation des entreprises publiques, des instituteurs, des collectivités locales et des hôpitaux. La valeur locative de ce parc est estimée à 1,4 milliard d'euros, alors que le total des redevances perçues par l'État ne dépasse pas 30 millions d'euros. Près de 20 % du parc de logements de fonction des ministères de la Culture, de l'Économie et de la Justice sont vacants.

Les ministères se comportent en quasi-proprétaires. Les auditions effectuées par la MEC ont montré qu'ils ne connaissaient exactement ni les surfaces occupées ni les coûts de leur immobilier, du fait de l'absence de comptabilité analytique et de contrôle de gestion. La professionnalisation des personnels liés à l'immobilier est insuffisante. Les ministères ont tendance à acquérir toujours plus d'immeubles, et les opérations de cessions, quand elles existent, génèrent un coût de réimplantation des services supérieur aux produits et des surfaces occupées plus étendues. Les ministères ne se remettent pas en cause et les cessions marquent le pas.

L'opacité des procédures a été constatée au Ministère de la Culture, avec ses nombreux établissements publics, au Ministère de la Défense, avec la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI), et au Ministère de l'Équipement, où pas moins de sept directions s'occupent d'immobilier... Dans ce dernier ministère, le rapport « Pommelet » d'octobre 2003 avait indiqué que 3 millions de m² pouvaient être cédés à court terme par le ministère et la SNCF, RFF et la RATP afin de contribuer à la construction de logements sociaux en Île-de-France. En 2004, seulement 120.000 m² ont été vendus pour un montant de 37 millions d'euros... À l'opposé, grâce à une forte volonté politique, les voies du Pont Cardinet ont été libérées rapidement dans le cadre de la candidature de Paris aux Jeux Olympiques.

Partant de ce constat, la MEC a alors fait des propositions dont le point central est la nécessité d'instaurer un pilotage politique de la fonction immobilière de l'État. Pour ce faire, deux solutions ont, un temps, été étudiées : une agence centrale immobilière, telle que préconisée dans le rapport Debains, mais qui ne correspond pas au contexte administratif et politique français ; un organisme rattaché au Premier ministre, qui n'a cependant pas vocation à gérer de façon opérationnelle. La solution préconisée la plus réaliste serait alors que le Ministre en charge du Budget s'occupe directement de ce dossier, et soit assisté pour ce faire d'un « conseil de pilotage » pour lui faire des propositions et contrôler la mise en œuvre des décisions prises. Ce conseil serait composé de quatre parlementaires : un membre de la majorité et un membre de l'opposition dans chaque assemblée, de membres des corps de contrôle, des grandes administrations et de personnalités qualifiées publiques et venant des milieux professionnels. Ce conseil reprendrait les compétences de la MIVPIE et de tous les autres comités interministériels en charge de l'immobilier, qui auraient donc vocation à disparaître.

Son bras séculier serait un service des Domaines entièrement rénové, constitué sur la base d'un « service à compétence nationale » et dont la composition serait professionnalisée par l'adjonction d'experts venant du secteur privé. Il s'appuierait notamment sur les moyens opérationnels et les compétences professionnelles de la Caisse des dépôts. Ce dispositif se réaliserait sans création de structure, de locaux ou de poste de fonctionnaire. Parallèlement, les ministères centraliseraient la fonction immobilière au sein d'une direction immobilière

unique. De même les préfets exerceraient leur rôle de gestion de l'immobilier de l'État dans leur ressort géographique.

Les ministères devront être responsabilisés à la gestion et aux coûts de l'immobilier par l'élaboration d'une comptabilité analytique et par l'instauration de loyers, qu'ils pourraient conserver, à titre expérimental, pendant un an en cas d'économie. Ils seraient intéressés aux cessions par un mécanisme de retour permettant de dresser un bilan global d'une opération et devant réserver 15 % du produit de la cession au désendettement de l'État. Un compte spécial devrait être créé à cet effet, et ces répartitions devraient être garanties dans la prochaine loi de finances.

Le travail d'actualisation et de fiabilisation du TGPE devrait être poursuivi et le bilan patrimonial de l'État devrait contenir une annexe décrivant les biens immobiliers des opérateurs publics.

Pour les logements de fonction, qui ne sont actuellement gérés ni par la MIVPIE ni par les Domaines, la MEC fait siennes les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances, notamment sur la simplification et le respect des règles en matière d'attribution et de contraintes, la mise en règle avec les obligations sociales et fiscales et l'abandon de la référence à la loi de 1948 pour l'établissement des loyers. Il conviendrait en outre de revendre immédiatement les logements de fonction situés dans des immeubles banalisés et de soumettre les logements de fonction des ministres aux règles de droit commun.

Enfin, il faudrait instaurer une plus grande transparence de la gestion immobilière des ministères, favoriser diverses formes d'externalisation comme la maintenance intégrée, les partenariats publics-privés ou le crédit-bail et inviter les Rapporteurs spéciaux à insérer dans leurs questionnaires budgétaires des questions communes sur l'immobilier.

M. Michel Bouvard, Président, a souligné que les mesures proposées dans le cadre de ce travail approfondi devaient être mises en œuvre rapidement.

Après avoir rappelé que si les entreprises étaient gérées comme l'État, beaucoup auraient disparu, le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il était temps de passer aux actes en matière de gestion immobilière de l'État.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que la circulaire d'Edith Cresson date de plus de 10 ans.

M. Yves Deniaud, Président de la MEC, s'est étonné des réactions de personnes se sentant attaquées par la MEC. Si les questions posées ont été incisives, aucune mise en cause personnelle ne peut être relevée. Les auditions se sont toutes déroulées dans un climat de courtoisie. Les parlementaires ont, simplement, fait leur travail. Il y a d'énormes distorsions parmi les chiffres que la mission a pu collecter. S'agissant du volume des cessions réalisées en 2004, le premier chiffre fourni était de 75 millions d'euros. Ce chiffre a grossi pour

atteindre finalement 280 millions d'euros, sans pour autant que cette évaluation puisse être certaine. De même, l'Inspection générale des finances a avancé un chiffrage du nombre de logements de fonction, alors que les Domaines estiment n'être en mesure que de chiffrer le nombre de fonctionnaires logés. Il n'est pas acceptable que l'État n'ait pas une vision claire de ce qu'il possède. On estime aujourd'hui son patrimoine à 28.000 immeubles, d'une valeur de 33 milliards d'euros, avec une marge d'incertitude de 10 %. En outre, ce chiffre n'inclut pas les biens possédés par les établissements publics, au nombre de plus de 30.000. De plus, les Monuments historiques relèvent d'une logique spécifique.

Après avoir rappelé que le groupe socialiste était parfaitement d'accord avec les orientations de ce rapport, **M. Jean-Louis Dumont** a déploré que l'État ne connaisse pas le périmètre et la valeur de son patrimoine. Les deux établissements publics de l'État que sont la SNCF et RFF, pourtant placés sous la tutelle directe d'un ministre, n'ont toujours pas réussi à délimiter leurs patrimoines respectifs depuis 10 ans. Ce genre d'attitude illustre également une forme de mépris à l'égard des parlementaires. Ce rapport doit être l'occasion pour le Parlement de réaffirmer sa capacité à définir les grandes orientations qui s'appliquent à l'État et à ses établissements publics. Alors que les actions entreprises par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, tentent d'initier une politique de construction de logements sociaux, RFF a lancé un concours d'idées avec dix organismes privés, dont un seul peut être qualifié d'opérateur social, ce qui est choquant.

Les lois de décentralisation ne sont pas accompagnées d'un transfert de biens immobiliers correspondant aux compétences accordées aux collectivités territoriales. Il eût été plus adapté de transférer ces immeubles par le biais de baux emphytéotiques. Le rattachement des services chargés de l'immobilier au ministère chargé du Budget a fait l'objet d'un débat, mais l'objectif le plus important consiste à assurer la coordination de ces actions et éviter de nouvelles structures mal agencées. Si le groupe socialiste votera pour la publication de ce rapport, il convient que les rapporteurs spéciaux assurent le suivi des préconisations qui y sont formulées.

M. Augustin Bonrepaux, Président de la MEC, s'est félicité des résultats concrets des travaux de la MEC cette année. Le rapport relatif aux normes des installations sportives était particulièrement attendu par les élus locaux. Le rapport relatif à la mise en œuvre du droit d'asile, qui a tenu compte des remarques formulées par le groupe socialiste, est approuvé par ce même groupe. Enfin, le rapport présenté par M. Georges Tron montre que la gestion du patrimoine de l'État est pour le moins désordonnée. Ce rapport doit permettre d'en améliorer l'efficacité. Si, l'an dernier, les travaux de la MEC pouvaient être critiquables, cette année la Mission a fait preuve de responsabilité dans la recherche de l'intérêt général. Il est donc envisageable que, l'an prochain, la MEC s'intéresse par exemple au financement de la Défense.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a insisté sur la qualité des propositions formulées sur un sujet laissé en jachère depuis une décennie. Le pragmatisme du Rapporteur doit être salué. Plusieurs pistes ont été explorées, tout au long des auditions de la MEC, à commencer par la création d'une agence unique de gestion de l'immobilier de l'État, ou bien propre à chaque ministère. La piste de l'externalisation a également été étudiée. Finalement, la proposition faite consiste à recommander une profonde rénovation du service des Domaines. Avant la guerre, il était un service majeur de l'État. Aujourd'hui, il est cantonné à un rôle notarial. Si l'on veut des résultats concrets et rapides, la proposition du Rapporteur est la plus lucide. En outre, la fusion du ministère du Budget avec celui chargé de la Réforme de l'État doit être un atout. La création d'un service à compétence nationale ne signifie pas que l'on va transférer les Domaines de la Direction générale des impôts vers la Direction générale de la comptabilité publique. Pour assurer la réussite de cette réforme, il faut un comité de pilotage, le recours à des compétences extérieures à l'administration, ainsi que l'élaboration d'une doctrine permettant de passer d'une logique d'affectations de locaux à un système d'occupation contractuelle de ceux-ci. Le travail de la MEC est particulièrement utile, car directement opérationnel. Il conviendra cependant de s'assurer de la mise en œuvre concrète de ces propositions.

M. Charles de Courson a jugé intéressante la proposition tendant à instaurer des loyers d'occupation. Il convient en effet de centraliser la gestion immobilière et de faire payer un loyer aux services qui occupent les locaux, dans le cadre d'une comptabilité analytique. Il faut tout de même se poser la question de l'identité de l'organisme qui sera en charge de l'entretien des locaux. De plus, cette proposition doit reposer sur un système de facturation interne à l'État, qui est aujourd'hui inexistant.

Après avoir rappelé que si un consensus a pu se dégager au sein de la MEC, c'est parce que tous ses membres sont d'accord sur les objectifs et ne considèrent pas qu'il s'agissait de combler à court terme les déficits abyssaux de l'État, **M. Jean-Pierre Brard** a estimé que le consensus devait également être recherché avec les fonctionnaires de l'État, s'agissant des transferts de localisation des services. Le coût d'entretien des monuments historiques est évidemment hors marché, car l'Histoire a son prix. L'attribution des logements de fonction débouche parfois sur des rentes de situation. Afin d'éviter que ne se reconstituent des privilèges, pourtant abolis le 4 août 1789, il convient de réexaminer régulièrement le bien fondé de ces logements.

M. Pascal Terrasse a souligné le problème particulier que pose dans notre pays la gestion des immeubles classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques. Celle-ci comporte des contraintes spécifiques comme, notamment, l'obligation de recourir à des architectes ou des entreprises agréés. Elle est également confrontée à des difficultés en matière de respect des normes de sécurité et d'accessibilité pour les handicapés. Plus largement, la gestion de l'immobilier de l'État doit être plus efficiente – en particulier s'agissant des cessions – et devra régler des problèmes tels que celui de l'amiante, comme à

Jussieu par exemple. Pour les immeubles que l'État aura du mal à désamianter, se pose le problème de destruction, afin de mieux reconstruire ailleurs. Cela permettrait de réduire le coût de l'immobilier et d'assurer une meilleure gestion. Par ailleurs, la politique de déconcentration immobilière, lancée par Mme Edith Cresson lorsqu'elle était Premier ministre, mériterait d'être poursuivie.

M. Michel Bouvard, Président, a estimé que ce rapport illustre la grande opacité caractérisant la gestion des opérateurs publics, comme c'est aussi le cas, ainsi que l'a montré la Cour des comptes, en matière de gestion des effectifs et de logements de fonction. L'arbitrage selon lequel chaque ministère doit assurer l'entretien des monuments historiques relevant de son champ d'activité a été rendu lorsque Georges Pompidou était Premier ministre. Il convient de réfléchir sur le coût d'entretien de ces bâtiments et de neutraliser, pour les administrations, les contraintes spécifiques qui leur sont liées. Cela n'empêche pas pour autant d'évaluer le coût supplémentaire correspondant.

Votre Rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

– tous les interlocuteurs de la Mission ont insisté sur l'urgence d'agir, liée à la fois à la dégradation de la situation et à l'opportunité, tant en termes de valeurs que de taux. Comme l'a rappelé devant lui un dirigeant de BNP-Paribas-Immobilier, « *la France a entre dix et quinze ans de retard* » ;

– au-delà de la gestion immobilière de l'État, c'est sur le comportement général de l'administration qu'il convient désormais de s'interroger. En témoigne notamment l'effervescence suscitée par la Mission – considérée parfois comme un « tribunal d'inquisition », alors qu'elle cherchait seulement à faire la lumière sur le sujet ;

– les observations formulées par M. Jean-Louis Dumont en matière de décentralisation sont justes. Par ailleurs, si la question du rattachement au Premier ministre est théoriquement pertinente, elle présente l'inconvénient, compte tenu du nombre d'instances interministérielles placées sous l'autorité du Premier ministre, de redonner en pratique aux ministères les compétences que l'on veut précisément centraliser et harmoniser ;

– concernant le service des Domaines, qui devrait constituer le bras séculier de la gestion immobilière de l'État, la question n'est pas de savoir à quelle direction il doit être rattaché, mais comment en réformer l'organisation et le fonctionnement, afin qu'il s'ouvre, se modernise et rende compte au futur comité de pilotage ;

– le suivi des rapports de la MEC, comme ceux de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, devrait être obligatoire. D'ailleurs, le présent rapport s'appuie sur nombre de conclusions figurant dans de précédents rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances ;

– le ministère chargé de l'Économie travaille actuellement à l'élaboration d'une méthodologie commune de répartition des dépenses immobilières entre les programmes budgétaires. La règle générale consisterait à répartir le maximum de dépenses entre les différents programmes pour constituer des politiques publiques « à coût complet ». Mais on peut, dans un premier temps, envisager des actions de soutien grâce à la passation de conventions, comme le permet d'ailleurs la loi organique relative aux lois de finances ;

– la représentation de délégués du personnel des ministères au sein du « conseil de pilotage » pourrait effectivement être utilement prévue ;

– la gestion des monuments historiques doit naturellement faire l'objet d'un régime spécifique, ainsi d'ailleurs que le propose le rapport ;

– s'agissant des logements de fonction, il convient non seulement d'en connaître le nombre, mais de les soumettre à des règles claires et, dans la plupart des cas, de se rapprocher du droit commun ;

– l'implantation géographique des sites doit être effectivement améliorée. Le « conseil de pilotage » pourrait à cet égard constituer une force d'impulsion stratégique.

La commission des Finances a *adopté* les conclusions de la MEC et *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du présent rapport.

ANNEXES

ANNEXE 1

ÉVALUATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Évaluation du parc immobilier pour les besoins de la comptabilité patrimoniale de l'État Bilan des travaux conduits en 2004 et des mises à jour du TGPE

Sources : Domaines

1.- Valeur et répartition du parc immobilier évalué au cours de l'année 2004

La valeur globale du parc évalué en 2004 s'établit à 32,8 milliards d'euros. On peut estimer à 90 %, en nombre, le parc évalué et répondant aux critères du contrôle. Le pourcentage en valeur est plus élevé, supérieur à 95 %.

Par ailleurs, la situation de certains ministères appelle diverses précisions.

Le ministère de la Défense représente 42 % de la valeur du parc évalué : 5.330 de ses biens ont été évalués en 2004, mais 1.463 demeurent encore à évaluer de manière initiale, faute le plus souvent de déclaration de contrôle.

Pour le ministère de la Justice, les prisons seront évaluées en 2005, selon des modalités particulières, en accord avec la direction de la réforme budgétaire. Les valeurs ainsi déterminées seront de la responsabilité de ce ministère.

Le ministère de l'Équipement dispose d'un parc partiellement hors du périmètre de valorisation (infrastructures et routes). Une définition précise de ces biens est en cours d'élaboration entre ce ministère et la direction générale de la comptabilité publique.

Le ministère de la Culture représente 3 % du parc valorisé, notamment du fait de la valorisation à l'euro symbolique des principaux biens culturels et historiques.

Enfin, le ministère des Affaires étrangères et celui de l'Outre-mer n'ont été concernés en 2004 que par leurs sites situés en métropole et dans les départements d'outre-mer. La valorisation des biens à l'étranger est lancée en 2005, elle repose sur l'action concertée des ministères et des postes d'expansion économique.

**VALEUR DU PARC DES MINISTÈRES
ET PART DE LA VALEUR TOTALE DES ÉVALUATIONS EN 2004**

Ministères	Évaluations <i>(en euros)</i>	Part dans patrimoine <i>(en %)</i>
Défense	13.756.762.419	42
Économie, finances et industrie	5.176.037.049	15,80
Intérieur	3.360.288.459	10,26
Équipement, transports et logement	2.362.258.344	7,21
Justice	2.312.159.019	7,06
Culture et communication	1.489.679.934	4,55
Éducation nationale	1.208.473.618	3,69
Affaires étrangères	659.115.357	2,01
Santé	525.045.176	1,60
Agriculture et pêche	516.120.239	1,58
Premier ministre	456.107.777	1,39
Jeunesse et sports	299.985.943	0,92
Domaine (biens non affectés)	245.683.953	0,75
Affaires sociales	185.276.889	0,57
Outre-Mer	101.805.674	0,31
Fonction publique, réforme de l'État	51.735.311	0,16
Aménagement du territoire et environnement	32.864.141	0,10
Conseil constitutionnel	14.586.000	0,04
Relations avec le Parlement		
Total	32.753.985.302	100,00

**VALORISATION DU PARC IMMOBILIER 2004
RÉPARTITION PAR RÉGIONS DES ÉVALUATIONS**

Liste des régions	Valeur du parc <i>(en euros)</i>	Part du total <i>(en %)</i>
Alsace	609.365.129	1,86
Aquitaine	963.540.715	2,94
Auvergne	491.006.456	1,50
Basse-Normandie	243.935.707	0,74
Bourgogne	390.680.255	1,19
Bretagne	969.578.776	2,96
Centre	733.738.315	2,24
Champagne-Ardenne	608.052.453	1,86
Corse	151.877.729	0,46
Franche-Comté	393.869.048	1,20
Guadeloupe	238.012.346	0,73
Guyane	131.706.787	0,40
Haute-Normandie	329.298.463	1,01
Île-de-France	17.612.466.146	53,77
Languedoc-Roussillon	779.678.928	2,38
Limousin	225.498.917	0,69
Lorraine	690.803.908	2,11
Martinique	256.938.891	0,78
Midi-Pyrénées	614.607.996	1,88
Nord-Pas-de-Calais	626.198.421	1,91
Pays de la Loire	768.043.762	2,34
Picardie	440.445.654	1,34
Poitou-Charentes	511.798.052	1,56
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1.760.764.712	5,38
Réunion	409.338.787	1,25
Rhône-Alpes	1.802.738.949	5,50
Total	32.753.985.302	100,00

2.- Enjeux et calendrier des opérations de l'année 2005

2.1.- Exhaustivité de l'inventaire TGPE

L'exhaustivité du TGPE, au terme de la campagne de valorisation de 2004, est proche de 100 % en ce qui concerne les biens contrôlés des administrations, inscrits au bilan de l'État au sens du périmètre qui doit être en vigueur en 2006.

La fiabilisation qualitative de l'information sur ces immeubles, en particulier sur des données nécessaires aux évaluations (superficie bâtie et non bâtie, état d'entretien, année de construction...) reste encore un enjeu à consolider en 2005.

La fiabilisation des biens non contrôlés (biens en location notamment) utilisés par les services de l'État (environ 43.000) a été engagée également en 2004. Elle sera poursuivie et approfondie.

Enfin, s'agissant des biens remis en dotation aux établissements publics (38.000 biens), leur fiabilisation par les établissements eux-mêmes constitue, en accord avec la direction générale de la comptabilité publique, une cible pour l'année 2006.

2.2.- Principales caractéristiques des travaux en 2005

Les caractéristiques majeures de la campagne de valorisation de 2005 sont les suivantes.

2.2.1.- La modification de la phase gestionnaire de déclaration de contrôle :

- création d'une déclaration de situation « hors périmètre de valorisation » pour les biens qui ne doivent pas être valorisés par les domaines ;
- certification par le trésorier-payeur général de l'ensemble des déclarations de contrôle, non-contrôle ou situation hors périmètre, faites par les gestionnaires immobiliers.

2.2.2.- La création d'une phase comptable entre le contrôle et l'enrichissement :

- création d'un module spécifique aux comptables (trésorier-payeur général et département comptable ministériel) permettant de certifier les déclarations de contrôle ;
- affectation à chaque occupation d'un comptable assignataire et d'un compte comptable de la nouvelle nomenclature de l'État.

2.2.3.- La reprise de la phase d'enrichissement des données après l'exécution de la phase comptable. Des informations supplémentaires sont collectées dans l'enrichissement des données :

- recueil des travaux immobilisables nécessitant une réévaluation sur place de l'immeuble dans la limite de 10 % du parc (l'année où ils sont réceptionnés) ;
- affectation des occupations à une mission, un programme et une action, selon des modalités en cours d'instruction entre la direction générale de la comptabilité publique et les ministères.

2.3.- Calendrier des opérations en 2005

Les travaux doivent permettre d'achever l'évaluation initiale de près de 5.500 immeubles non évalués l'an passé (3.300 non traités, 1.684 déclarés contrôlés, 548 enrichis). La valeur du parc déjà évalué en 2004 sera réactualisée en 2005 au moyen de coefficients départementaux d'évolution des prix, et au moins 10 % feront l'objet de réévaluations sur place, selon la norme comptable, par traitement en priorité des immeubles ayant connu des modifications substantielles et le solde selon une démarche d'audit et de validation de la méthode employée.

Le calendrier des opérations en 2005 est le suivant :

– *à partir de janvier 2005 :*

Fiabilisation de l'inventaire

– *de mai (début effectif le 16 mai) à octobre 2005 :*

Phase gestionnaire de déclaration du contrôle

Phase comptable de certification des déclarations de contrôle

Reprise de la phase gestionnaire pour l'enrichissement des données

– *de septembre à mi-décembre 2005 :*

Phase d'évaluation : achèvement des évaluations initiales et réévaluation d'une fraction du parc.

ANNEXE 2

STATISTIQUES DES LOGEMENTS DE FONCTION

Source : rapport de l'Inspection générale des finances de décembre 2003 rédigé par Mme Véronique Hespel

STATISTIQUES DES LOGEMENTS DE FONCTION (MÉTROPOLE ET DOM)

Ministères	Source DGI 2001 (1)			Source ministères octobre 2003		
	NAS	US	Total	NAS	US	Total
Culture	367	281	648	436	315	751
Minefi	2.863	505	3.368	2.545	648	3.193
Intérieur	284	601	885	990	253	1.243
Défense (2)	2.327	10.538	12.865	1.826	4.417	6.243
DG Gendarmerie	64.582	100	64.682	77.707	13	77.720
Justice	1.525	418	1.943	1.557	481	2.038
Équipement	2.750	1.379	4.129	3.580	1.515	5.095
Éducation nationale – recherche (hors EPLE)	3.585	512	4.097	2.706	356	3.062
EPLÉ (3)	nd	nd	nd	35.385	525	35.910
Affaires étrangères	8	4	12	8	3	11
Sous-total 1	78.291	14.338	92.629	126.740	8.526	135.266
Présidence de la République	2	1	3			
Premier ministre	6	0	6			
Fonction publique	4	0	4			
Agriculture	1.347	328	1.675			
Environnement	68	7	75			
Jeunesse et sports	180	99	279			
Emploi et solidarité	64	148	212			
Sous-total 2	1.671	583	2.254	1.671	583	2.254
Total	79.962	14.921	94.883	127.411	9.109	137.520

(1) Sur la base des chiffres fournis à la Cour des comptes. Les données 2002 n'ont pas été fournies par la DGI, lorsqu'elles ont été demandées en septembre 2003 car elles n'étaient pas encore disponibles.

(2) Hors effectifs comptabilisés par la direction générale de la gendarmerie, étant précisé que sur les 1 826 NAS indiquées, on compte 1 265 gendarmes (gendarmes maritimes, de l'air, de l'armement pris en charge par leurs services d'accueil).

(3) EPLE = établissements publics locaux d'enseignement. Le logement des agents de l'État concernés est pris en charge par les collectivités territoriales propriétaires des bâtiments.

NAS Nécessité absolue de service

US Utilité de service

ANNEXE 3

PROGRAMMES DE CESSIONS IMMOBILIÈRES DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VALORISATIONS DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT (MIVPIE)

Source : MIVPIE

<i>MARS 2005</i>	
Ministère des Affaires étrangères	– 34 immeubles situés à l'étranger
Ministère de l'Agriculture	– Bureaux, 43, rue de Naples – 75008 Paris – Bureaux, 2, rue Saint-Charles – 75015 Paris – Terrains à Bourges (18000) et à Cenon (33150)
Ministère de la Culture et de la communication	– Terrain, 1, rue Berbier du Metz – 75013 Paris – Terrain, rue Geffroy – 75013 Paris – École d'architecture Paris-La Défense, allée Le Corbusier – 92000 Nanterre
Ministère de la Défense	– 59 terrains et immeubles de province
Ministère de l'Écologie	– 24, Grande Rue – 68000 Colmar – 420, allée Henri II de Montmorency – 34000 Montpellier – 4, rue Gombert – 59000 Lille
Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie	– Bureaux, 25, place de la Madeleine – 75008 Paris
Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales	– 23 immeubles en province
Ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative	– Fort de Socoa – 64000 Ciboure
Ministère de la Justice	– Hôtel de Sénecsterre, 24, rue de l'Université – 75007 Paris – Immeuble mixte (foyer), 25, rue de la Fontaine au Roi – 75010 Paris – 8 immeubles en province
Ministère de la Santé et de la protection sociale	– Domaine thermal de Bourbonne-les-Bains (52) – Bureaux à Fort de France (972) – anciens locaux de la DIRSS – Domaine de Montlieu à Emancé (78) – Laboratoires à Villeneuve d'Ascq (59)
Services du Premier ministre	– Hôtel particulier, 1, rue de La Faisanderie – 75016 Paris – Terrain, 124, boulevard Henri Barbusse – Aubervilliers (93)

<i>NOVEMBRE 2004</i>	
Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie	<ul style="list-style-type: none"> – 21-23-25, rue de l'Université – 75007 Paris – 8-10, rue de la Tour des Dames – 75009 Paris – 24, rue Richelieu – 75002 Paris – 44, avenue Georges V – 75008 Paris
Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	<ul style="list-style-type: none"> – 4, rue Danton – 75006 Paris – 82, rue de Lille – 75007 Paris – 173, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – 14, rue du Général Lasalle – 75019 Paris – 58, boulevard du Lycée – 92170 Vanves
Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales	<ul style="list-style-type: none"> – 37 bâtiments sur le territoire national
Ministère de la Justice	<ul style="list-style-type: none"> – 18, rue Saint-Louis en l'Île – 75004 Paris – 35, rue Sedaine – 75011 Paris
Ministère de la Défense	<ul style="list-style-type: none"> – 3, avenue Octave Gréard – 75007 Paris – 44, boulevard Bessieres – 75017 Paris – 71, rue Saint-Dominique – 75007 Paris
Ministère des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> – Immeubles à l'étranger
Ministère de la Santé et de la protection sociale	<ul style="list-style-type: none"> – Anciens thermes – 73100 Aix-les-Bains
Ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	<ul style="list-style-type: none"> – 31, rue Pasquier – boulevard Haussmann – 75008 Paris – Terrain rue de la Convention – 75015 Paris
Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État	<ul style="list-style-type: none"> – 13, rue de l'Université – 75007 Paris
Ministère de la Culture et de la communication	<ul style="list-style-type: none"> – 4, rue d'Aboukir – 75002 Paris
Ministère de l'Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> – 34, rue des Renaudes – 75017 Paris
Ministère de la Jeunesse, des sports et de la vie associative	<ul style="list-style-type: none"> – Terrain rue de la Fédération – 75015 Paris
Cour des comptes	<ul style="list-style-type: none"> – 11, rue Chardin – 75016 Paris

ANNEXE 4

LA CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE DU 21 FÉVRIER 1992 RELATIVE À LA RÉFORME DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT (« CIRCULAIRE CRESSON »)

Source : Rapport au Premier ministre de M. Olivier Debains « Mission immobilier public »

La circulaire du Premier ministre du 21 février 1992, confirmée par la circulaire du Premier ministre relative à la réforme de l'État du 26 juillet 1995, a invité tous les ministères à concevoir et conduire une véritable stratégie immobilière concernant les immeubles de l'État qui leur sont affectés et a institué, dans ce but, des mesures d'incitation.

Elle donne toutes les instructions nécessaires à la conduite d'une politique de gestion dynamique du patrimoine immobilier de l'État, couvrant : acquisitions, cessions, transferts, arbitrages, location, travaux, utilisations, etc...

Le dispositif qu'elle a mis en place comporte quatre volets principaux :

– l'adoption d'un nouveau Schéma d'Organisation, prévoyant l'élaboration par chaque préfet d'un schéma directeur départemental des implantations de l'État (SDDI), la pleine responsabilité de chaque ministère dans la gestion de son parc immobilier et la création de la Commission interministérielle de la politique immobilière de l'État (CIPI), instance de préparation des arbitrages et de présentation de propositions en matière de gestion immobilière ;

– l'édiction de nouvelles règles de gestion des cités administratives ;

– la définition d'un mode de valorisation du patrimoine immobilier, afin de permettre à chaque ministère d'optimiser la gestion de son parc, de favoriser sa fluidité et d'obtenir des conditions optimales d'occupation des immeubles ; parallèlement, est prévu le rattachement au ministère affectataire, des produits provenant de la location des immeubles donnés à bail à des tiers en vue de l'exécution de missions de son service public compatibles avec leurs attributions ;

– le rattachement au budget de tout ministère qui cède un immeuble, de 90 % du produit de cette cession si l'immeuble est situé hors de Paris et non affecté à une administration centrale ou sinon, d'un montant à négocier avec le ministère du Budget et la libre disposition par le ministère cédant des sommes ainsi rattachées.

La circulaire de 1992 concerne tout l'immobilier des ministères et pas seulement l'immobilier de bureau. Tant son esprit que plusieurs de ses paragraphes attestent le caractère général du dispositif. Ainsi celui relatif au taux de retour de 90 % dit explicitement qu'il joue « pour tout immeuble » cédé et qu'il en va de même pour ce qui concerne les négociations à mener avec le ministère du budget à propos des « immeubles situés à Paris ou affectés à une administration centrale ».

La réforme ainsi introduite appelait donc à un changement complet d'état d'esprit et demandait explicitement aux ministères affectataires des immeubles de l'État, d'agir désormais comme de « quasi-proprétaires ».

Dans la plupart des ministères, où la nature, la localisation et le rattachement administratif des immeubles de l'État justifient le plus souvent une négociation avec le ministère du budget, l'application de cette circulaire n'a été que sélective du fait des deux parties.

Comme toute stratégie, une stratégie immobilière devrait partir d'objectifs clairement définis, adapter les moyens à ces fins et sinon redéfinir les fins pour les adapter aux moyens. Fondée sur une connaissance précise du patrimoine immobilier existant, elle devrait englober trois volets : les travaux (d'entretien, de réparation, d'aménagement, de restauration et de construction) ; la gestion (tant la gestion administrative, comptable et technique des immeubles, que la gestion de leur conservation, de leur cession ou de leur acquisition) ; l'utilisation (pour l'exercice des missions de l'affectataire ou pour un usage en bureaux, locaux commerciaux, logements, etc.).

En outre la « Circulaire Cresson » dotait les préfets d'un pouvoir de coordination interministérielle très large en matière de gestion immobilière. Dans son rapport de novembre 2003 sur la gestion interministérielle locale des services déconcentrés, la Cour des comptes a montré que les préfets n'ont jamais vraiment rempli cette fonction.

ANNEXE 5

RÉFORME DE JUIN 2005 DE LA « CIRCULAIRE CRESSON »

Principes d'évaluation et de retour financier sur les opérations immobilières de l'état

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

Le Gouvernement a engagé une politique de valorisation du patrimoine immobilier de l'État dont l'un des objectifs est de permettre d'accélérer les cessions d'immeubles que les administrations n'ont plus vocation à occuper, soit parce qu'ils sont devenus inutiles, soit parce que les services ont fait le choix d'une implantation plus rationnelle et moins coûteuse.

Trois cas de figures peuvent être distingués :

1. la cession d'immeubles inutilisés ;
2. la conduite d'opérations impliquant des relogements dont le produit ou le coût excède 2 millions d'euros ;
3. la conduite d'opérations impliquant des relogements dont le produit et le coût sont inférieurs à 2 millions d'euros.

Lorsqu'une opération immobilière fait apparaître un coût ou un produit supérieur à 2 millions d'euros, elle doit être soumise à l'avis de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) et du ministre chargé du budget. Dans ce cas, les ministères peuvent bénéficier d'avances budgétaires pour réaliser leurs opérations.

Les règles exposées ci-après s'appliquent aux opérations immobilières qui seront décidées à compter de 2005, à l'exception de celles ayant déjà fait l'objet d'un accord spécifique. Ces règles sont transitoires dans l'attente d'un régime plus pérenne qui pourrait reposer notamment sur un mécanisme de loyer budgétaire.

1.- La cession d'immeubles inutilisés

Lorsqu'une administration cède un immeuble (ou une partie d'immeuble) vide ou inutilisé, et dès lors que cet immeuble n'a pas été rendu vacant dans la perspective d'une opération complexe impliquant plusieurs immeubles et plusieurs services à reloger, le ministère cédant pourra bénéficier, une fois la cession réalisée et le produit encaissé, d'une ouverture de crédits sur son budget d'un montant égal à 50 % du produit net de cession de cet immeuble.

2.- Les opérations immobilières avec relogement dont le coût ou le produit est supérieur à 2 millions d'euros

Le lancement d'une opération immobilière impliquant des cessions avec relogement dont le coût ou le produit est supérieur à 2 millions d'euros nécessite l'accord préalable de la MIVPIE et du ministre chargé du budget. Chaque projet est soumis aux règles suivantes :

— l'opération immobilière doit être appréciée globalement sous forme de bilan, c'est-à-dire en prenant en compte d'une part la totalité des coûts directs et connexes éventuellement actualisés, tels que les coûts d'études, d'acquisition, de construction, de

travaux, de location temporaire, de déménagement, d'achat de matériel complémentaire et de personnel, ainsi qu'une provision pour aléa, et d'autre part la totalité des produits de cession et des économies d'investissement et de fonctionnement attendues (notamment les loyers que le projet permet d'économiser) ⁽¹⁾ ;

– le solde global de l'opération doit viser au moins 15 % des produits attendus sur la base de ce bilan. Ne peuvent être validées les opérations dont le coût serait équivalent au produit de cession ou dont la mise en œuvre se traduirait par une augmentation du coût d'occupation des ministères;

– les règles de partage des produits de cession sont les suivantes :

- le ministère cédant bénéficie d'une avance sur le coût du relogement ;
- le budget général bénéficie d'un retour de 15 % de ces produits ;
- le solde de l'opération bénéficiera au ministère cédant, une fois l'opération achevée.

Les coûts liés au relogement seront pris en charge par une ouverture de crédits en loi de finances sur le budget du ministère concerné après accord du ministre chargé du budget. Si l'opération doit se dérouler sur plusieurs années, les ouvertures de crédits seront effectuées par tranche annuelle conformément à l'échéancier joint au projet validé par la MIVPIE et le ministre chargé du budget. Cette ouverture de crédits est conditionnée à l'engagement formel du ministère concerné sur la réalisation effective de l'opération dans les conditions validées par la MIVPIE et par le ministre chargé du budget, et en particulier sur le respect de son solde financier positif. Un suivi précis de ces avances de crédits sera assuré par le ministre chargé du budget.

Après libération effective du ou des immeubles cédés, et après encaissement des produits de cession, le ministère cédant bénéficiera d'une ouverture de crédits complémentaire sur le solde positif de l'opération au-delà de 15 %, si ce solde est avéré.

Les transferts entre ministères sont assimilables à des opérations de cession et sont donc soumis aux conditions de validation et de déroulement exposées ci-dessus. La part du retour correspondant au bonus est versée après libération effective de l'immeuble à transférer et après affectation au nouvel occupant.

3.- Les opérations ne donnant pas lieu à validation préalable centralisée

Les opérations dont le produit et le coût sont inférieurs à 2 millions d'euros ne sont pas soumises à une validation préalable centralisée. Elles relèvent des ministères affectataires et des préfets concernés. Pour ces opérations, les ministères se verront restituer 85 % des produits de cessions, une fois les cessions réalisées. L'ouverture de crédits correspondante sera opérée soit en loi de finances, soit en gestion, sur le titre des dépenses d'investissement.

(1) Les valeurs immobilières retenues pour évaluer le projet sont celles fixées par le service des domaines, Un groupe de travail interministériel, constitué au sein de la MIVPIE, est chargé de préciser les modalités de calcul de ces différentes composantes du bilan des opérations immobilières.

ANNEXE 6

COMPTE RENDU DE LA MISSION SUR PIÈCE ET SUR PLACE EFFECTUÉE LE 20 AVRIL 2005 AU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Immeuble dit des « Bons Enfants » ou « îlot C » au 182 rue Saint Honoré Paris 1er

La mission était composée de MM. Pierre Méhaignerie, Président, Gilles Carrez, Rapporteur général et de votre Rapporteur.

L'immeuble des « Bons Enfants » occupe l'intégralité d'un quadrilatère qui représente **28.600 m² de surface SHON**, dont **19.000 m² en surface utile** et **9.800 m²** qui ont été aménagés en bureaux. Sa valeur vénale est difficile à établir, et varie selon les estimations et les dates, entre 36 et 80 millions d'euros. Il permet depuis janvier 2005 à **900 fonctionnaires** d'y travailler.

La mission parlementaire s'est fait remettre à la réception de l'immeuble des « Bons Enfants » une brochure dans laquelle l'architecte Francis Soler y parle de son travail de réaménagement, et dans laquelle on lit notamment :

« Sur la périphérie, au droit des rues Saint Honoré, Montesquieu, Croix des Petits Champs qui constituent, à elles trois, la carapace poreuse, et complète de l'Îlot des Bons Enfants, la résille, toute en plaques d'acier inoxydable découpées au laser, enveloppe toutes les façades urbaines et péri métriques de l'opération. (...) Les bureaux seraient larges et profonds. (...) Le confort des agents est pris en compte par l'aménagement, à chaque niveau, d'un espace de convivialité et de détente (les tisaneries), qui facilitent les contacts et la préparation des déjeuners. (...) »

Le bâtiment dans son ensemble intègre la création contemporaine : des œuvres commandées au titre du 1 % artistique (enveloppe budgétaire de 366.000 euros) sont installées et une création d'Arik Levy a été spécialement commandée pour le bâtiment. Un jardin expérimental de 170 m², conçu par le paysagiste Michel Desvigne, en association avec le botaniste Patrick Blanc, recrée une micro forêt australe issue de Nouvelle Zélande et de Tasmanie ; c'est une réalisation unique en Europe.

L'espace des Bons Enfants est un espace tout en résonances. La lumière constitue la matière première de son dispositif urbain, de ses façades et de ses intérieurs et sa résille conduit les ciels gris de Paris jusqu'au sol. »

Cet immeuble a été l'objet **d'atermoiements** longs, répétés et coûteux de la part de l'administration française. Il a été libéré en 1989 par les services de la comptabilité publique du Minéfi, à la suite au nouveau site de Bercy, puis a permis le relogement des services sociaux et techniques des finances provenant des sites du Louvre et du quai Branly. Trois ans plus tard, le Minéfi a pris la décision de le libérer de toute occupation administrative et de le vendre pour financer le Centre de conférence internationale du quai Branly. Ce dernier projet ayant été abandonné, le ministère de la Culture a alors demandé et obtenu son affectation à ses services centraux en juin 1994. Peu de conséquences pratiques furent tirées

de cette affectation en raison de l'opposition de la Direction du Budget du Minéfi, malgré six arbitrages du Premier ministre, rendus entre 1993 et 1999, favorables au ministère de la Culture. Le ministère des Finances justifie son opposition répétée en rappelant que la décision d'affectation au ministère de la Culture était conditionnée au financement de l'opération par la cession des autres immeubles dont le ministère de la Culture est affectataire.

Le dernier arbitrage interministériel a finalement permis le lancement de l'opération. Votre Rapporteur s'étonne que la règle (article R 88-1 du code du domaine de l'État) qui veut qu'un immeuble qui change d'affectation d'un ministère à l'autre entraîne le versement d'une dotation budgétaire correspondant à sa valeur n'ait pas été appliquée ; le ministère de la Culture a reçu l'immeuble « gratuitement », sans rien verser au ministère des Finances. Le projet de l'architecte Francis Soler avait été retenu en novembre 1995. Le permis de construire a été déposé en mai 2000 et accordé en décembre 2001. Un premier permis de construire datant de 1991 était devenu caduc, ce qui a entraîné une perte irrémédiable de droits à construire de 4.000 m² (valeur marchande de 12 millions d'euros). Au total **l'immeuble est resté inoccupé pendant 12 ans**, de 1992 à 2004. Les travaux ont démarré début 2002 et ont été terminés en décembre 2004, pour une livraison en janvier 2005.

Le **coût** de l'opération a également varié au cours du temps, malheureusement toujours dans le même sens. Les premières estimations de devis des travaux prévus par le ministère de la Culture s'élevaient à 25 millions d'euros ; le ministère de la Culture a calculé que ces travaux d'aménagement ont totalisé la somme de **71 millions d'euros**. Cependant, il faut constater que ce total n'inclut pas :

– les travaux effectués par le ministère des Finances quand il avait l'intention de le réoccuper (11 millions d'euros de travaux déjà réalisés et 4 millions d'euros de dédommagements aux entreprises pour cause d'arrêt du chantier),

– les achats de mobilier et signalétique (4 millions d'euros) et les frais de déménagement (712.000 d'euros),

– le coût du portage d'un immeuble inoccupé (4 millions d'euros par an) et

– le manque à gagner des économies qui auraient pu être réalisées par le regroupement des sites du ministère de la Culture (également 4 millions par an de loyers payés sur les différents immeubles loués par le ministère de la Culture).

Sans vouloir additionner des éléments hétérogènes, l'opération des « Bons Enfants » a donc **dépassé le coût budgétaire de 200 millions d'euros**.

L'Administration centrale du ministère de la Culture était, avant l'opération des « Bons enfants », éclatée en sept sites domaniaux, sept sites loués et deux mis à disposition. Initialement, telle que présentée par le ministère de la Culture, l'opération devait être financièrement équilibrée par le produit des cessions provenant des sept sites domaniaux qui devaient être libérés, ainsi que par la cessation des baux des sept sites en location. C'est ce qui ressort de la demande adressée en octobre 1992 par le ministre de l'Éducation nationale et de la Culture de l'époque, **M. Jack Lang**, qui estimait que cet immeuble « *serait*

exactement adapté aux effectifs de l'administration centrale de la Culture » et où le Ministre « offre, d'une part, des gages budgétaires, d'autre part, **la remise aux Domaines, pour des cessions, elles réalisables, de tous les petits immeubles domaniaux occupés par [ses] services centraux à Paris.** » À la suite de cet engagement, les Domaines ont établi la liste et évalué les sept immeubles domaniaux dont le ministre de l'Éducation et de la Culture propose la cession, liste reproduite dans le tableau ci-dessous avec, en regard, leur affectation depuis l'opération des « Bons Enfants ».

Immeubles possédés par l'État	Caractéristiques	Affectation depuis l'opération des « Bons Enfants »
19 rue Renard Paris 4eme	2 M€ 450 m ²	Occupé par l'association du personnel du ministère de la Culture, avec notamment une salle de sport.
65 rue Richelieu Paris 2eme	9 M€ 2.226 m ²	Échangé au ministère de l'Éducation nationale contre une partie du domaine national de Saint-Cloud
4 rue Louvois Paris 2eme	6 M€ 7.615 m ²	Loué en 1997 en bail emphytéotique à la Ville de Paris (15 MF correspondant au montant capitalisé en déduction de la compensation financière due par le ministère de la Culture au Minéfi). La RIVP en a fait des logements sociaux.
10 rue du Parc Royal (Vigny) Paris 3eme	7 + 15 M€ 2.090 m ²	« Prêté » à la Fondation du Patrimoine, à la Fondation Lartigue et occupé pour le reste par la Médiathèque de l'architecture et du patrimoine
12 rue du Parc Royal (Croisille) Paris 3eme		
4 rue d'Aboukir Paris 2eme	7 M€ 1.738 m ²	Cession en cours
53 rue Saint Dominique Paris 7eme	57 M€ 3.509 m ²	Occupation par des services du ministère de la Culture (Direction de la Musique, de la Danse du Théâtre et des Spectacles)
Total	environ 100 M€	

Ces engagements, ont été confirmés ultérieurement, ainsi **M. Alain Juppé**, alors Premier Ministre, s'engageait explicitement en juin 1996 auprès de M. Douste-Blazy, alors ministre de la Culture, à ce que « *les produits des ventes des sept immeubles domaniaux (Saint Dominique, Pyramides, Parc Royal, Richelieu, Aboukir, Louvois, Renard) soient affectés à la compensation du transfert de l'immeuble des « Bons Enfants » dans la limite de 42 millions d'euros* ».

Sur les sept immeubles domaniaux, un seul, le **4 rue d'Aboukir**, a été remis pour cession le 15 mars dernier aux Domaines par le Ministre, M. Renaud Donnedieu de Vabres. Par ailleurs le ministre de la Culture remettait à la même date aux Domaines deux terrains situés à Paris 13^{ème} (1,5 et 4 millions d'euros) et les locaux de l'ancienne école d'architecture à Nanterre – La Défense, évalués à 8,4 millions d'euros. A l'opposé, l'État a racheté pour le ministère de la Culture en 1999 à l'*American Center* le bâtiment conçu par l'architecte Franck O.Gehry au 51 rue de Bercy, Paris 12^{ème}, afin d'y installer le Centre national de la cinématographie.

Il a toujours été convenu que le ministère de la Culture garde l'immeuble domaniale du 3 rue de Valois avec ses 7.615 m², pour le Ministre, son cabinet et certains services. L'immeuble du 56 rue des Francs-Bourgeois (1.675 m²), quant à lui, est conservé par la Direction des Archives de France ; celui du 6 rue des Pyramides (7.000 m²) est conservé par la Direction des Musées de France et par la Délégation générale à la langue française.

Les immeubles locatifs ont vu effectivement la cessation de leurs baux, à l'exception des :

– **12 rue de Louvois**, qui comprend 1.130 m², qui est conservé pour servir de locaux aux **syndicats** du Ministère (0,36 million d'euros de loyer annuel),

– 3 place de Valois, avec 1.172 m², également conservé (0,4 million d'euros de loyer annuel) pour l'Inspection générale du ministère de la Culture.

L'arbitrage interministériel intervenu lors de la décision d'affectation de l'immeuble au ministère de la Culture prévoyait expressément l'équilibrage du financement de l'opération par les cessions des autres immeubles du ministère de la Culture, excluant donc la réaffectation de ces immeubles pour d'autres ministères, ce qui n'aurait fait que déplacer la charge financière. Il est donc étonnant que le ministère de la Culture ait échangé l'immeuble du **65 rue de Richelieu** avec le ministère de l'Éducation nationale et ait accordé à la Ville de Paris un bail emphytéotique pour le **4 rue de Louvois**.

Malgré ses engagements passés, le ministère de la Culture a gardé les immeubles du :

– **53 rue Saint Dominique** (Direction de la Musique, de la Danse du Théâtre et des Spectacles),

– **19 rue du Renard**, pour l'association du personnel du Ministère de la culture (avec notamment une salle de sport),

– **10/12 rue du Parc Royal** (Fondation du Patrimoine, Fondation Lartigue et Médiathèque de l'architecture et du patrimoine).

La Fondation du patrimoine, qui est une fondation privée, s'est vue « prêter » les deux immeubles de la rue du Parc Royal à titre gracieux. Les services du ministère de la Culture, interrogés lors de la mission sur pièce et sur place, ont précisé qu'ils avaient sollicité les Domaines, afin de déterminer un loyer, mais que ces derniers n'avaient pu le faire car ils étaient « débordés ».

Le ministère de la Culture avait promis en 1996, dans la réponse au questionnaire budgétaire, que l'implantation des « Bons Enfants » « *favorisera la création, avec le 3 rue de Valois, d'un seul pôle qui accueillera la presque totalité des effectifs du ministère, à l'exception de ceux de la **Direction des archives de France, du Centre national de la cinématographie et du Département de l'organisation et des systèmes d'information, qui demeureront sur leurs sites actuels*** ». Ces engagements sont repris tous les ans dans les réponses aux questionnaires budgétaires jusqu'en 2002.

Or l'immeuble des « Bons Enfants » n'héberge que :

- la Direction de l'administration générale (DAG),
- la Direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA),
- la Direction du livre et de la lecture (DLL),
- la Délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI).

Seront maintenus dans leurs locaux actuels :

- le Ministère et son cabinet (3 rue de Valois),
- le Département de l'information et de la communication (3 rue de Valois),
- la Délégation aux arts plastiques - DAP (3 rue de Valois),
- l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles (place de Valois),
- la Direction de la Musique, de la Danse du Théâtre et des Spectacles (53 rue Saint Dominique),
- la Direction des musées de France et la Délégation générale à la langue française (6 rue des Pyramides),
- le Département des systèmes d'information (Saint Cyr),
- la Direction des Archives de France (56 rue des Francs-bourgeois).

Il est très difficile de dresser un décompte des services du ministère de la Culture, du fait de son éclatement en :

- « services centraux » proprement dits (1.400 agents occupant 42 000 m² à Paris *intra muros*),
- 38 services à « compétence nationale » (2.248 agents occupant 335.000 m² à Paris, en Île-de-France et en régions),
- 67 établissements publics (32.173 agents occupant 1.825.000 m² dont 735.000 pour les seuls Musée du Louvre, Bibliothèque nationale de France et Cité des sciences et de l'industrie),
- et les services déconcentrés (Directions régionales des affaires culturelles et Services départementaux de l'architecture et du patrimoine).

On peut se demander quelle est la **différence de nature** entre les « services centraux » du ministère, certains services à « compétence nationale » (par exemple la médiathèque de l'architecture et du patrimoine, le service des bibliothèques, des archives et de la documentation générale des musées de France – 40 agents –, ou encore le centre de recherche et de restauration des musées de France – 153 agents), voire certains établissements publics (par exemple le centre des monuments historiques – 247 agents –, le centre national de la cinématographie – 446 agents –, ou certains centres nationaux comme ceux de la danse, des arts plastiques ou du livre).

Selon la comptabilisation communiquée par les services du Ministère lors du contrôle sur pièce et sur place, les services centraux du ministère, *stricto sensu*, occupent à Paris *intra muros* 41.972 m² depuis l'opération des « Bons Enfants », soit 1.071 m² de plus qu'avant cette opération (40.901 m²). Or la comptabilisation figurant dans le programme pluriannuel prévisionnel d'implantation des services, datant de septembre 2004, évaluée à 44.647 m² les surfaces utilisées depuis l'opération des « Bons enfants », soit **près de 4.000 m² de plus qu'avant**. La différence s'explique par l'imprécision sur la surface utile des « Bons Enfants » (qui est passée de 20.000 m² à 19.000 m²), et la comptabilisation des surfaces des 10/12 rue du Parc Royal (2.090 m²), qui restent dans le champs du ministère de la Culture.

On peut se demander pourquoi le projet architectural qui a conduit à l'aménagement de l'immeuble des « Bons Enfants » n'a permis qu'une surface de 9.800 m² de bureau avec pourtant 19.000 m² de surface utile (hall d'accueil, restaurant du personnel, salles de

réunion, bibliothèque...) et 28.000 m² de surface SHON... Les réponses aux questionnaires budgétaires de 1996 et 1998 parlent encore de 11.000 m² de bureau et de 21.000 m² de surface utile. Le ministère de la Culture avoue, par rapport au projet initial, « *l'abandon de plateaux paysagers au profit d'un plus grand nombre de bureaux individuels* » et « *l'absence de diminution significative du nombre de personnels des services centraux, alors qu'une baisse de 200 emplois en administration centrale avait été annoncée dans la demande d'agrément de 2000* ».

La **Cour des Comptes** dans son rapport public de 2001 critiquait la gestion immobilière du ministère de la Culture sur plusieurs points :

– Mauvaise connaissance de son parc immobilier et absence d'outil informatique permettant une connaissance consolidée des coûts et un contrôle de gestion (comme d'ailleurs pour les autres ministères) :

« Le montant exhaustif des crédits budgétaires exclusivement consacrés à l'immobilier de l'État ne peut pas être directement constaté par simple lecture des documents budgétaires ou comptables du ministère. Il n'est même pas déterminable au prix de quelques traitements automatisés ou manuels. (...) Or ces dépenses représentent un effort annuel entre le 5^{ème} et le quart du budget total du ministère. (...) En 1995 57 % du parc du ministère de la Culture devait faire l'objet de travaux urgents, pour l'entretien et la restauration des bâtiments et éviter l'aggravation exponentielle des coûts à prévoir du fait de l'arriéré de travaux, et la situation n'a pu qu'empirer depuis. ». Les immeubles de l'État affectés aux EPA sous la tutelle du ministère de la Culture sont mal connus et le TGPE ne recense pas les immeubles des EPIC.

Depuis le rapport de la Cour, le recensement des biens immobiliers du Ministère a été effectué, comme dans tous les ministères, dans le cadre de l'actualisation du TGPE entreprise en collaboration avec le bureau des Domaines. Le bilan patrimonial requis par la LOLF au 1^{er} janvier 2006 souffrira cependant de deux lacunes principales : il ne couvrira pas les immeubles de l'État qui sont occupés par des établissements publics et il manque de fiabilité aux niveaux physiques et juridiques car l'évaluation a souvent été faite de façon forfaitaire.

– Absence de toute stratégie immobilière couvrant tant l'ensemble des composantes de ce parc (monuments historiques, autres bâtiments) que les divers aspects de la gestion (entretien, rénovation, conditions d'utilisation, cessions...) :

À la suite du rapport de la Cour, le ministère de la Culture a créé en 2002 un bureau de la politique immobilière au sein de sa Direction de l'administration générale. Le premier schéma directeur immobilier (programme pluriannuel prévisionnel d'implantation des services) a été élaboré en septembre 2004, alors que le projet de regroupement des services sur le site des « Bons Enfants » date de 1994... Ce schéma directeur, dont un exemplaire a été remis lors de la mission sur pièce et sur place, est un document essentiellement descriptif qui dresse un inventaire des sites sur lesquels sont implantés les services centraux, les services à compétence nationale, les établissements publics et les services déconcentrés. Ce document présente également, au cas par cas, les réimplantations passées, en cours et futures, sans que l'on voie véritablement de stratégie globale.

– Organisation peu satisfaisante de la maîtrise d’ouvrage des grands travaux ; graves dysfonctionnements dans le lancement et le suivi des opérations immobilières ; création de structure *ad hoc* de portage des ouvrages pendant la durée des travaux ; dualité des structures avec le SNT (Service national des travaux) et l’EPMOTC (établissement public de maîtrise d’ouvrage des travaux culturels) :

« Aucune des formules successivement retenues n’a permis de trouver la solution équilibrée qui assurerait la prééminence du maître d’ouvrage tout en garantissant le fonctionnement efficace d’une équipe compétente chargée de traduire techniquement ses demandes et surveiller les maîtres d’œuvre et les entreprises. (...) Les mêmes erreurs et irrégularités sont commises : imprécision et instabilité des projets, défaillances dans la programmation, suivi défectueux du déroulement des chantiers, maîtrise financière insuffisante des opérations, malfaçons dans la réalisation de certains ouvrages. »

– La Cour des comptes relève également que le ministère de la Culture dispose d’un parc important de logements de fonction qu’il connaît mal et qui n’est pas géré avec rigueur :

« L’attribution de ces logements est faite souvent au mépris des dispositions réglementaires. (...) Le ministère n’a pas été en mesure de produire un tableau complet et à jour des logements de fonction situés dans les immeubles de l’État qui lui sont confiés. (...) Cette carence d’information explique que ce parc de logements soit géré sans vision d’ensemble, chaque service agissant comme bon lui semble et sans directive fixant les règles d’attribution. »

Ces constatations sont à rapprocher des conclusions du rapport de Mme Hespel, de l’Inspection générale des finances, qui estimait en 2003 que près de 20 % des logements de fonction du ministère de la Culture étaient inoccupés.

Les services du Ministère, interrogés lors de la mission sur pièce et sur place, ont avoué qu’encore *« 10 % des logements de fonctions du Ministère étaient inoccupés »*. Depuis les rapports de la Cour des comptes et de l’Inspection générale des finances, le ministère de la Culture reconnaît avoir mis fin aux cas les plus critiquables d’affectation de logements de fonction, avoir fait un effort de recensement (900 logements) et instauré des règles dans plusieurs circulaires (obligation de déclaration fiscale sur la base de valeurs locatives déterminées par la DGI, contrôle de la pertinence de l’attribution des logements, respect effectif des contraintes de présence pour nécessité absolue de service et utilité de service...). Le ministère de la Culture doit encore traiter les cas des fonctionnaires logés par le Centre des monuments nationaux.

Votre Rapporteur estime que l’on peut s’interroger sur l’opportunité du maintien des conditions de certains logements de fonction parmi lesquels :

– Directeur de l’École nationale supérieure des Beaux-Arts ; quai Malaquais Paris 6^{ème} ; 340 m² avec 6 pièces ; avantage en nature pour une valeur locative de près de 25.000 euros ;

– Directeur de la Bibliothèque de l’Arsenal (conservateur général) ; rue de Sully Paris 4^{ème} ; 230 m² avec 6 pièces ; loyer mensuel de moins de 500 euros pour une valeur locative de près de 14.000 euros ;

– Administrateur du Centre national des arts plastiques ; avenue des Gobelins Paris 13^{ème} ; 312 m² avec 10 pièces ; avantage en nature pour une valeur locative non estimée ;

– Directeur de collection du Centre national des arts plastiques ; rue Berbier du Mets Paris 13^{ème}, 141 m² avec 5 pièces ; loyer mensuel de moins de 600 euros pour une valeur locative de plus de 11.000 euros ;

– Directeur de la bibliothèque du Centre Pompidou ; rue de Venise Paris 4^{ème} ; 219 m² ; pas de loyer pour une valeur locative supérieure à 10.000 euros ;

– Conservateur du musée du Louvre ; quai du Louvre Paris 1^{er} ; 236 m² avec 7 pièces ; avantage en nature pour une valeur locative de plus de 11.000 euros ;

– Directeur du Conservatoire national supérieur de Musique de Paris ; avenue du nouveau conservatoire Paris 19^{ème} ; 200 m² avec 8 pièces ; avantage en nature pour une valeur locative supérieure à 11.000 euros.

ANNEXE 7

GESTION DE L'IMMOBILIER DANS CERTAINS MINISTÈRES

La présente annexe est issue des auditions effectuées par la MEC de certains ministères.

- **Ministère de la Culture**

Votre Rapporteur rappelle que la MEC a effectué une mission sur pièce sur le site des « Bons Enfants » du ministère de la Culture, qui vient d'accueillir une grande partie des services centraux du ministère (voir compte rendu de la mission en annexe). Les conclusions principales de cette mission sont :

- le ministère de la Culture avait promis de vendre sept immeubles domaniaux parisiens après l'installation de ses services centraux dans l'immeuble des « Bons Enfants » ; après enquête, il ressort que seulement un immeuble sur sept a été remis aux Domaines pour mise en vente ;

- le coût de la rénovation du site des « Bons Enfants » a sans doute dépassé 200 millions d'euros ;

- le ministère de la Culture assure la tutelle d'une multitude d'établissements publics qui disposent chacun d'un patrimoine immobilier et sur lequel aucune gestion d'ensemble n'est exercée ;

- le ministère de la Culture a juste commencé à rationaliser la gestion de ses logements de fonction.

- **Ministère des Affaires étrangères**

Aux dires des responsables du ministère des Affaires étrangères, auditionnées par la MEC (voir annexe), le parc immobilier est composé de 1.600 bâtiments représentant 2,3 millions de m² SHON répartis entre 262 postes dans 170 pays. Ce parc est de nature très hétérogène et se répartit en logements et résidences (20 %), ambassades et résidences (23 %), consulats (6 %), bureaux (11 %), établissements d'enseignement (23 %), immeubles à usage culturel (12 %) et musées, châteaux, cimetières, divers... (5 %). Les trois quarts du patrimoine sont en pleine propriété de l'État.

Le Ministère a réalisé 10,7 millions d'euros de cessions en 2004 7,3 millions d'euros depuis le début de l'année (prévision de 50 millions avant la fin de l'année).

Le ministère des Affaires étrangères étudie actuellement deux opérations financières innovantes : la réalisation du centre des archives et de la valise diplomatique à La Courneuve (autorisation d'occupation temporaire) et la reconstruction de la chancellerie à Tokyo en partenariat avec un constructeur japonais.

Il existe deux comités en charge de l'immobilier au ministère des Affaires étrangères : le Comité de politique immobilière (CPI) et la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM). Le premier est compétent uniquement pour des biens immobiliers du ministère des Affaires étrangères, alors que le second l'est pour les biens affectés aux autres ministères. Votre

Rapporteur s'interroge sur la coordination entre ces deux comités et l'utilité de leur distinction. Le Ministère a également deux services en charge de l'immobilier : la Direction des affaires budgétaires et financières et le Service de l'équipement, l'un chargé des travaux d'entretien et l'autre des constructions. Ces séparations ont été critiquées par la Cour des comptes comme étant source de dysfonctionnement et d'absence de coordination. La Cour a relevé tant l'absence de coordination administrative et financière au sein du ministère que l'insuffisance de coordination interministérielle concernant la politique immobilière de l'État à l'étranger. Le représentant du ministère, lors de son audition par la MEC (voir annexe), a déclaré qu'il envisageait maintenant la fusion de ces deux directions.

La Cour des comptes note également l'absence de stratégie immobilière du Ministère. Les opérations immobilières ne s'intègrent pas dans une vision d'ensemble de l'évolution de la carte diplomatique et consulaire. Elles ne font référence à aucun schéma interministériel d'organisation des diverses représentations de la France à l'étranger. La programmation d'ensemble est soit absente soit irréaliste au regard des moyens budgétaires. Les projets sont fréquemment modifiés en cours d'opération. La Cour recommande une professionnalisation de la fonction immobilière.

La Cour souligne également la connaissance très imparfaite du patrimoine, ainsi aux États-Unis et au Sénégal, où les valeurs locatives ne font pas l'objet de revalorisations récentes. Les décisions sont insuffisamment fondées : des décisions stratégiques sont prises sans que soient réellement envisagées des hypothèses alternatives, ce qui conduit à des remises en cause ou à l'adoption de solutions coûteuses ou peu viables (Pretoria, Séoul, Francfort). La Cour épingle le cas de la rénovation de l'hôtel du ministre (insuffisance des études préalables, dépassement des travaux de 0,73 à 2 millions d'euros, programmation insuffisante des travaux, éclatement des responsabilités). Elle étudie également la rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse à Paris (mauvaise identification des besoins, redéfinition complète du projet en cours d'opération, abandon final du projet). Votre Rapporteur note que ces coûts ont été supportés en pure perte, avec le projet actuel de regroupement de tous les services du ministère sur un seul site parisien. On rappelle le projet actuel du ministère de regroupement des services du Quai d'Orsay sur le site de Saint Vincent de Paul, ou ailleurs, pour coût estimé de 500 à 700 millions d'euros.

On peut également citer le cas de la nouvelle ambassade de France à Berlin, avec un glissement du budget global de 44 à 70/87 millions d'euros, l'achat d'un mobilier coûteux et inutilisable et la mise en vente trop tardive des immeubles à Bonn, entraînant des frais d'entretien annuels du château d'Ernich, toujours inoccupé, qui s'élèvent à 46.000 euros par an.

• **Ministère de l'Intérieur**

Le parc immobilier du ministère de l'Intérieur s'étend sur plus de 6 millions de m² de surface SHON et répartis sur 4.000 sites. Il se décompose comme suit :

- police nationale : 3,75 millions de m² (55 %) sur 2.835 sites (73 %) ;
- administration territoriale : 2,75 millions de m² (37 %) sur 911 sites (23 %) ;
- sécurité civile : 0,34 million de m² (5 %) sur 110 sites ;
- administration centrale : 0,2 million de m² (3 % sur 42 sites).

Les sites affectés aux préfetures et aux sous-préfetures sont mis à disposition par les collectivités locales, ce qui est un facteur certain d'immobilisme. Face à de gros besoins de modernisation du parc immobilier affecté à la police, passablement vieilli, le ministère utilise de plus en plus des procédures financières innovantes comme la location avec option

d'achat, le bail emphytéotique, voire la location. Il reste que l'entretien des bâtiments est en deçà des besoins, ce qui entraîne sa dégradation ou même son absence de mise aux normes.

Le ministère est propriétaire de 65 % de son parc et loue 10 % des surfaces qu'il occupe. 25 % des locaux sont mis à disposition par les collectivités locales. Il a élaboré depuis 2000 une application informatique de gestion du parc (GESPAT) concernant l'utilisation des locaux, qui doit être opérationnelle le 30 juin 2005. Le ministère mène depuis plusieurs années une politique de cessions des immeubles qui lui sont devenus inutiles, qui a porté entre 2002 et 2004 sur la cession de 30 biens pour un montant de 12,6 millions d'euros. Aujourd'hui, 65 procédures de cession et 11 procédures de transfert d'affectation sont en cours, pour un montant estimé de 42,6 millions d'euros. Il s'agit essentiellement des mesures de redéploiement entre police et gendarmerie.

Votre Rapporteur rappelle qu'il est de la compétence du ministère de l'Intérieur de faire vivre les dispositions réglementaires relatives au rôle des préfets en matière immobilière reste (décret n° 82-389 du 10 mai 1982, « circulaire Cresson » de 1992 restés en grande partie inopérants, et plus récemment le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004).

- **Ministère de la Justice**

Les implantations immobilières du ministère de la Justice représentent 5,2 millions de m² répartis sur 1.650 sites. Ce patrimoine se caractérise par son extrême diversité tant en ce qui concerne le statut d'occupation (propriété, mise à disposition, location) que sa constitution ou son usage (prisons, palais de justice, bureau, école, logements). Le ministère de la Justice estime que son parc immobilier croît et continuera à croître du fait de l'augmentation de l'activité des juridictions et du nombre de personnes placées sous main de justice.

La gestion immobilière du ministère de la Justice est éclatée entre réseaux :

- Direction de l'administration générale et de l'équipement - DAGE (administration centrale : 59.000 m² sur 26 sites) ;

- Direction des services judiciaires – DSJ (1,9 million de m² sur 200 sites) ;

- Direction de l'administration pénitentiaire – DAP (2,9 millions de m² sur 299 sites) ;

- Direction de la protection judiciaire de la jeunesse - DPJJ (centres éducatifs... : 363.000 m² sur 462 sites).

À cela il faut ajouter les quatre écoles du ministère (école nationale de la magistrature, école nationale d'administration pénitentiaire, école nationale des greffes et centre nationale de formation et d'étude de la PJJ).

La gestion du patrimoine immobilier est très largement déconcentrée au niveau de ces grands réseaux. Ainsi le ministère de la Justice a-t-il développé pas moins de 26 schémas directeurs immobiliers départementaux... L'Inspection générale des finances a constaté en 2002 que les outils de connaissance du patrimoine et de suivi de maintenance n'étaient ni harmonisés ni compatibles entre les différentes directions du ministère de la Justice. La Cour des comptes a, dans son rapport public 2003, critiqué la gestion immobilière du ministère de la Justice sur l'insuffisance de l'articulation générale des services et la programmation de la maîtrise d'ouvrage.

La Cour des Comptes a également fait un référé le 1^{er} avril 2004 sur la gestion des établissements pénitentiaires. Elle rappelle le sous dimensionnement et la vétusté du parc pénitentiaire. Pour remédier à cette situation, le ministère de la Justice a mis en œuvre une politique immobilière qui souffre malheureusement de trois défauts majeurs tant en ce qui concerne les constructions neuves que la rénovation des bâtiments anciens :

- l'analyse des besoins est mal maîtrisée ;
- la correction des déséquilibres entre maisons d'arrêt et centre de détention reste partielle (excédent de 2.700 places en maison d'arrêt et déficit de 7.500 places en centres de détention) ;
- enfin cinq grands établissements concentrant plus de 20 % de la population pénitentiaire nécessitent une rénovation complète (Baumettes, Santé, Fleury, Loos, Fresnes). Coûts de rénovation estimés en l'an 2000 à 500 millions d'euros.

Paradoxalement, le ministère n'a pas été en mesure de consommer tous les crédits qui lui ont été affectés en raison d'une maîtrise d'œuvre mal maîtrisée et d'une gestion budgétaire qui n'est pas en phase avec les variations des besoins d'une année sur l'autre.

Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), le ministère de la Justice utilise des solutions financières innovantes comme l'autorisation d'occupation temporaire - AOT (police, gendarmerie nationale, justice). Elle fait usage pour l'administration pénitentiaire de location sur 25 ans avec option d'achat, de contrats de conception / construction / aménagement et de prises à bail d'immeubles construits par des titulaires d'AOT.

Le Tribunal de grande instance de Paris

Un établissement public du palais de justice de Paris a été créé le 18 février 2004, avec 6 emplois, afin de piloter le programme de réimplantation, particulièrement complexe (maîtrise d'ouvrage, conception, acquisition, construction, aménagement). La juridiction nécessite une implantation d'environ 100.000 m² de surface au total. La décision a été prise de délocaliser l'ensemble du TGI sur un site unique, à installer dans la zone Tolbiac (après avoir hésité sur les sites de Saint Vincent de Paul et de l'Hôtel Dieu) pour un coût de 600 à 900 millions d'euros. La livraison du nouveau TGI est prévue en 2011. Ce nouveau site regroupera le TGI et d'autres services répartis actuellement sur neuf sites comme le tribunal de police, le pôle financier ou certains services judiciaires tels que l'application des peines, insertion et probation.

• Ministère de l'Équipement

Le parc immobilier bâti du ministère de l'Équipement, propre aux services centraux et déconcentrés, avoisine les 5 millions de m² SHON. Les autres surfaces bâties, recensées pour également 5 millions de m², sont affectées aux activités sur les dépendances des infrastructures de transport routières, portuaires ou aéronautiques.

La gestion de l'immobilier du ministère de l'Équipement est éclatée entre pas moins de sept services gestionnaires : Direction du personnel, des services et de la modernisation (services déconcentrés : 2,1 millions de m² sur 4.000 sites), Direction des routes (1,8 million de m² sur 4.400 sites), Direction générale de l'aviation civile (640.000 m² sur 1.600 sites), Direction des affaires financières et de l'administration générale (administration centrale :

250.000 m² sur 50 sites), Direction de la sécurité et de la circulation routière (70.000 m² sur 70 sites), Direction des affaires maritimes (60.000 m² sur 160 sites), Direction du tourisme (11.000 m² sur 30 sites).

La coordination au niveau de l'ensemble n'est faite qu'à minima, principalement pour les relations avec les autres ministères. Le Ministère a néanmoins adopté en février 2002 un plan d'action (2002-2004) de modernisation de la fonction immobilière.

L'audition des responsables immobiliers du ministère de l'Équipement a montré que l'occupation des locaux de l'Arche Défense présentait de nombreux problèmes dus à l'architecture particulière des lieux et à leur inadaptation au travail administratif (environ 10 de sous occupation).

M. Pierre Pommelet dans un rapport d'octobre 2003, concluait que 3 millions de m² de terrains pouvaient être à court et moyen termes cédés par le ministère de l'Équipement, RFF/SNCF, la RATP et l'AFTPR, afin de faciliter la construction de logement social en Île de France. À plus long terme, le rapport concluait que 10 millions de m² pourraient également être mobilisables... Une mission interministérielle a été confiée à M. Dominique Figeat, à la Délégation à l'action foncière, afin d'assurer le suivi de ce rapport.

Dix-huit mois après le rapport Pommelet, un premier bilan peut être fait. En 2004, seulement 120.000 m² ont été vendus pour un montant de 37 millions d'euros et ont permis la construction de 1.600 logements. Le ministère a identifié 69 terrains à céder d'ici 2007, pour une surface de 1,3 million de m² et correspondant à 7.200 logements nouveaux. On est donc encore loin des objectifs du rapport Pommelet.

Les professionnels de l'immobilier déplorent que les délais de mise en vente des terrains de RFF soient très longs. La SNCF s'oppose très souvent aux mises en vente, afin de conserver des emprises « au cas où ». Une opération similaire avait déjà été initiée dans les années 90, avec M. Michel Rocard comme Premier ministre, sans beaucoup de succès.

Votre Rapporteur note qu'il est possible de faire autrement, quand la volonté politique est là. Ainsi les voies du Pont Cardinet ont été libérées rapidement dans le cadre de la préparation de la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2012...

- **Ministère de la Défense**

Le ministère de la Défense gère 5.281 immeubles sur près de 3 milliards de m². Il est donc de loin le principal affectataire du patrimoine immobilier de l'État. Votre Rapporteur a noté que la programmation de l'immobilier de la Défense était prévue dans autant de schémas directeurs qu'il y a d'armes et de grandes régions militaires, sans réelle coordination entre eux

En particulier, le ministère de la Défense a créé en 1987 la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI). La MRAI est engagée depuis plusieurs années dans un programme de cessions d'emprises militaires opérationnelles qui ne correspondent plus aux besoins de l'armée moderne. Ainsi, en réponse à une question de M. Thierry Mariani, la Ministre de la Défense a répondu le 1^{er} février 2005 que « 66 casernes sont devenues inutiles aux besoins des armées ». En réponse à une autre question de M. Marc Le Fur, la Ministre a reconnu que « 64 emprises étaient devenues inutiles aux besoins des armées en Bretagne ». La MRAI a cédé en 15 ans des terrains pour un montant cumulé de 720 millions d'euros (environ 50 millions d'euros de cessions par an). En 2004 le montant des cessions s'est élevé à 52,5 millions d'euros. La MRAI travaille très en amont avec les collectivités locales en préfinançant des études de reconversion pour préparer la mise en vente des terrains. Elle doit faire face à la levée des contraintes environnementale en matière de désamiantage et de dépollution des sites.

La MRAI échappe aux règles de droit commun et aux arbitrages interministériels en matière de cessions. Ainsi le ministère de la Défense bénéficie-t-il de 100 % du produit des cessions, alors que la « circulaire Cresson » fixe ce taux à 90 % pour les autres ministères. Il n'a pas été possible de savoir, lors de l'audition par la MEC des responsables de la MRAI, si le rythme actuel des cessions correspondait bien aux contraintes (désamiantage, dépollution des sites...) ou si on pouvait l'accélérer. Plusieurs élus locaux ont témoigné auprès de votre Rapporteur que ces contraintes étaient souvent des prétextes pour retarder les processus. En outre le programme de cessions de la MRAI concerne seulement les sites opérationnels qui ne sont plus utilisés et ne touche pas aux immeubles de ses États majors et sièges parisiens.

Enfin votre Rapporteur a regretté que l'opération d'externalisation de la gestion des logements des gendarmes telle que proposée par la SNI (groupe Caisse des dépôts et consignations) n'ait pas abouti. Une mission confiée pendant un an à M. Alain Marsaud par le Président de votre Commission a conclu, en mars 2004, à un blocage général qui n'a toujours pas pu être surmonté.

Les logements de fonction des gendarmes

La Société nationale immobilière (SNI), filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a échoué en 2004 dans le montage d'une opération de portage de la propriété et de gestion du parc domanial de la gendarmerie. La SNI, société à l'origine créée par le Ministère de la Défense pour gérer le parc immobilier des militaires, a été ensuite rachetée par la CDC. La SNI, comme d'autres filiales de la CDC, peut être un outil d'externalisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

La gendarmerie a 6 millions de m² répartis en 620 casernes, 35.000 logements familiaux, 15.000 casernements pour célibataires et des locaux techniques. La SNI a fait une proposition de verser 500 millions € immédiatement à l'État en échange du portage de la propriété et de la gestion de ce parc immobilier. Elle s'engageait à réaliser 40 millions € de travaux immédiats de sécurité et 100 millions € par an de travaux, en échange d'un loyer annuel de 150 millions sur 30 ans. La SNI s'engageait ainsi à entretenir, rénover et construire des logements de gendarmes ; elle estimait que les moyens ainsi affectés permettaient de maintenir un parc immobilier en bon état de fonctionnement et de lui conserver sa valeur vénale. La SNI estimait que le loyer était moitié moindre des coûts actuellement supportés par le ministère de la défense, grâce à une gestion intégrée des contrats (construction, rénovation, entretien...), source d'économies de 15 à 20 %. La gendarmerie pouvait ainsi réaffecter aux tâches régaliennes les personnels actuellement occupés à la gestion du parc. L'économie pour le budget de l'État était estimée à 17 millions d'euros par an.

L'opération ne s'est pas faite pour plusieurs raisons, qui n'ont pas toutes portées à la connaissance de la représentation nationale : dispositions juridiques bloquantes pour le montage financier innovant, opposition du Ministère de la Défense, différences d'analyse entre le Ministère de l'Économie et le Ministère de la Défense, partage de la soulte.... L'Inspection générale des finances et le Conseil général des armes se sont vus confier début 2005 une mission commune d'exploration qui s'orienterait vers un appel à la concurrence.

ANNEXE 8

LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT EN ALLEMAGNE

Source : Service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

I.- L'ÉTAT FÉDÉRAL

Le gouvernement allemand s'est fixé comme objectif de réduire la bureaucratie et le déficit de l'État. A cet effet, il mène une politique de privatisations, qui concerne également le secteur immobilier. Suivant ainsi l'exemple de l'économie privée, ainsi que d'une partie des Länder et des communes qui ont déjà modernisé et centralisé la gestion de leurs biens immobiliers, le gouvernement a procédé à une réorganisation complète des structures de gestion de son patrimoine immobilier avec notamment la création d'une Agence fédérale opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2005, en application de la loi du 9 décembre 2004 qui l'a instituée.

A.- Le rôle de l'Agence fédérale pour la gestion des biens immobiliers de l'État

L'Agence fédérale pour la gestion des biens immobiliers (*Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BIMA*), qui remplace les structures existant auparavant, centralise la gestion des biens immobiliers de l'État fédéral, dans le but de rendre la politique immobilière plus efficace et moins coûteuse. Ses tâches principales concernent **l'administration et la cession des biens immobiliers de l'État**, dont le nombre total s'élève à 37.000 immeubles dont 70.000 appartements, ayant une valeur totale de 10 milliards d'euros. Elle est placée sous l'autorité du ministère des Finances et emploie actuellement 6.900 personnes.

Les compétences de l'Agence recouvrent l'administration et la maintenance des installations, la cession des biens immobiliers, ainsi que l'administration forestière. Elle gère aussi les intérêts immobiliers des troupes de l'OTAN stationnées en Allemagne et les appartements de service des fonctionnaires de l'État.

Les auteurs de la réforme soulignent que le BIMA aura pour tâche de gérer sur la base de principes commerciaux – en particulier celui des rapports entre bailleur et locataire (*Vermieter-Mieter Modell*) – l'ensemble du patrimoine immobilier et forestier qui était administré jusqu'à présent par le prédécesseur du BIMA, la *Bundesversmögensverwaltung* – *BBB* – administration fédérale du patrimoine immobilier.

C'est par voie d'accord entre le BIMA et les différentes autorités fédérales que, de façon progressive, de 2006 à 2010, ces dernières céderont la propriété de leurs biens immobiliers au BIMA

Quoi qu'il en soit, il importe de souligner que la création du BIMA – dont le principe a été inspiré des expériences engagées au niveau des Länder – en particulier celle de la Rhénanie du Nord-Westphalie (voir II ci-dessous), s'inscrit dans le cadre d'une évolution marquée par deux traits importants :

- *Une politique active de cessions immobilières depuis la réunification*

Depuis la réunification, l'Allemagne a mené une **politique active de cession** des biens immobiliers. Le nombre de ventes, plus élevé au milieu des années 1990 a, depuis lors, nettement diminué (les cessions s'élevaient à 2.795 millions d'euros en 1994, contre 466 millions en 2003). Le bilan des ventes immobilières de l'État entre 1990 et 2004 représente une somme de 11 milliards d'euros. Le tableau suivant montre les montants, en millions d'euros, des cessions et des locations durant les cinq dernières années :

Année	Cessions	Locations
1999	842	457
2000	841	446
2001	675	441
2002	530	434
2003	466	415

• **La responsabilisation :**

Depuis 2002, les occupants des immeubles fédéraux payent un loyer à l'État (depuis le 1^{er} janvier 2005 à l'Agence fédérale). Le montant de ce loyer est calculé d'après les coûts réels pour l'utilisation des immeubles, suivant depuis 2004 l'évolution des loyers sur le marché immobilier. Des crédits leur sont alloués, à cet effet, dans le budget des administrations concernées.

B.- L'organisation du BIMA

Cette organisation fait place au jeu de la tutelle et à celui des règles régissant les entreprises privées.

En effet, le BIMA est dirigé par un directoire de trois membres, nommés pour une durée de cinq ans – avec possibilité d'une prorogation du mandat – par le Président de la République, sur proposition du ministre des Finances. Les intéressés peuvent être révoqués par le Président de la République, soit parce qu'ils n'ont plus la confiance du Gouvernement, soit pour un motif sérieux.

Si les intéressés étaient fonctionnaires antérieurement à leur nomination, ils sont placés en position de disponibilité.

Auprès du directoire, siège le conseil d'administration, composé de dix membres, nommés par le ministre des Finances dans les conditions prévues par le règlement intérieur du BIMA.

Son président est désigné par le ministre des Finances.

Le BIMA comprend deux sortes de départements :

– les départements opérationnels chargés notamment :

- de la gestion du portefeuille ;

- de la vente ;

- de l'administration du patrimoine forestier fédéral ;

- des tâches administratives.

– les départements à compétence transversale dans les domaines suivants :

- finances ;

- technologies de l'information ;

- organisation et personnel.

Pour le moment, le BIMA est représenté à l'extérieur par neuf antennes principales. Demeurent également les sites déconcentrés de l'ancienne BVV.

Les départements opérationnels en charge de la vente et de la gestion forestière peuvent accomplir leurs tâches tant au niveau central qu'à celui des antennes principales.

En revanche, les autres départements opérationnels –gestion du portefeuille et affaires administratives – ne fonctionnent qu'à l'échelon central.

Les agents du BIMA ont soit le statut de fonctionnaire ⁽¹⁾ soit celui d'employé. Dans ce dernier cas, les intéressés sont régis par les dispositions applicables aux salariés du secteur privé.

C.- Le fonctionnement du BIMA

Le BIMA doit couvrir ses besoins de financement à l'aide de recettes tirées de l'exploitation du patrimoine immobilier de l'État fédéral.

Il n'est pas autorisé à emprunter sur le marché, les crédits nécessaires lui étant accordés par l'État fédéral, conformément aux dispositions du droit budgétaire.

Il est doté d'une comptabilité commerciale, afin d'assurer la transparence de ses comptes.

Enfin, le directoire présente au début de chaque exercice annuel un plan économique comportant les prévisions touchant aux recettes, aux postes et à la planification des investissements et du personnel.

Conformément aux principes du droit commercial, il présente un bilan à la clôture de chaque exercice annuel.

S'agissant des modalités de fonctionnement des différents départements, chacun d'entre eux doit assumer la responsabilité de ses propres résultats, au niveau de l'État fédéral. Il leur appartient de fixer des objectifs en concluant, à cet effet, des accords avec les antennes principales.

Dans le même temps, l'accent est mis sur la nécessité d'une bonne coopération. C'est ainsi, par exemple, que le département en charge de la gestion du portefeuille sera responsable de la répartition de l'ensemble du portefeuille entre les départements de la vente et de la gestion forestière.

L'un des principaux avantages attendus de la création du BIMA réside, selon l'exposé des motifs de la loi du 9 décembre 2004 qui l'a institué, dans l'accroissement des recettes qui en résultera et qui devrait s'élever :

- en 2004 à 11 millions d'euros ;
- en 2005 à 24 millions d'euros ;
- en 2006 à 27 millions d'euros ;
- en 2007 à 33 millions d'euros.

*

* *

(1) Les membres du directoire sont régis par des rapports de droit public.

Lors du débat intervenu au Bundestag le 26 mars 2004, la réforme présentée par le Gouvernement a fait l'objet d'appréciations contrastées.

Pour la majorité SPD-Verts, la création du BIMA devra permettre une meilleure gestion du patrimoine immobilier de l'État fédéral, en ce qu'elle sera unifiée, moins bureaucratique et génératrice d'économies budgétaires.

En revanche, l'opposition CDU-CSU qui n'y a vu qu'un « coup d'épée dans l'eau », a contesté le choix de la formule de l'établissement public et a craint un échec du BIMA qui pourrait rappeler celui de la GEBA (la société à responsabilité limitée chargée de gérer la reconversion du patrimoine de la Bundeswehr).

Le FDP a, pour sa part, approuvé le principe de la réforme, tout en jugeant que les prévisions financières du ministre des Finances – un surplus de recettes budgétaires d'un montant de 1,3 milliard d'euros en 10 ans – étaient excessives.

*

* *

II.- LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DES LÄNDER

A.- Le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie

En vertu d'une loi du 12 décembre 2000, ce Land s'est doté au 1^{er} janvier 2001 d'une nouvelle entité chargée de la mise en œuvre de sa politique immobilière – la BLB – *Bau und Liegenschaftsbetrieb*, entreprise en charge de la construction et de la gestion des biens fonciers et immobiliers.

Cette réforme a été considérée par l'exécutif du Land comme "la pierre angulaire de la modernisation de l'administration".

1.- Les objectifs de la BLB

Conformément aux dispositions de l'article 2, alinéa premier de la loi du 12 décembre 2000 qui l'a instituée, la BLB a pour tâche d'acquérir, de gérer, de développer et d'exploiter les terrains et les droits immobiliers du Land, conformément aux règles commerciales, ainsi que de veiller aux objectifs de la politique poursuivie par le Land dans le domaine de l'urbanisme.

A ces différentes fins, la BLB accompagne et dirige l'intégralité des opérations concernant les biens immobiliers, dont il a la charge, de l'achat au développement.

Le patrimoine géré par la BLB est composé d'environ 4.700 immeubles⁽¹⁾. La surface locative est de 9,8 millions de m² : 3,1 % sont affectés à des locaux d'habitation, 47,9 % relèvent du patrimoine des administrations, 47,2 % de celui des universités et 1,8 % sont utilisés pour les besoins de la BLB.

La valeur actuelle de son patrimoine est estimée à 9,2 milliards d'euros.

2.- L'organisation de la BLB

(1) S'y ajoutent des ouvrages, qui ne sont pas des immeubles, comme par exemple, des ponts, des murs de soutènement et des tunnels.

La BLB est soumise à une double tutelle : celle du ministre des Finances et celle du ministre chargé de l'Urbanisme, du logement, de la culture et du sport, cette deuxième tutelle étant toutefois limitée aux questions d'urbanisme.

a) Au niveau central :

La BLB comprend deux structures : *la BLB Zentrale*, sorte d'administration centrale et le *Verwaltungsrat* (Conseil d'administration).

La BLB Zentrale prend les décisions stratégiques dans les domaines suivants : gestion de la propriété ; gestion de la clientèle ; gestion des immeubles et planification des constructions (voir point C).

Un directoire de cinq personnes est à la tête de la BLB. Il participe aux délibérations du Conseil d'administration.

Le *Verwaltungsrat* (conseil d'administration) est composé de 18 membres nommés par le ministre des finances :

- 2 membres ⁽¹⁾ représentant respectivement les ministres des Finances et de la construction ;
- 5 membres représentant les autres ministères ;
- 9 membres représentant les groupes politiques siégeant au *Landtag* (Parlement du Land) ;
- 2 membres représentant le personnel.

Le Président est désigné parmi les deux membres représentant les ministres des Finances et de la Construction.

Le conseil d'administration conseille le ministre des Finances, le ministre de la Construction et les autres ministères concernés pour les affaires afférentes à la construction.

L'accord du conseil d'administration, qui se prononce à la majorité simple, est requis dans plusieurs cas, notamment :

- l'octroi de crédits ;
- les hypothèques dont le montant est supérieur à 500.000 euros ;
- les projets d'investissement, dont le coût total est supérieur à 2,5 millions d'euros ;
- la conclusion de contrats, dont les stipulations sont exécutées pour une durée supérieure à une année et à hauteur d'une somme supérieure à 500.000 euros.

Le mandat des membres du conseil d'administration prend fin lorsque cesse celui du ministre des Finances.

b) Au niveau local :

La BLB comporte douze antennes déconcentrées. Ces antennes sont chargées de concrétiser les principes de la gestion commerciale sur lesquels doivent reposer les activités de la BLB.

(1) Ces membres sont le secrétaire d'État du ministère des Finances et le Secrétaire d'État du ministère de la Construction.

3.- Le fonctionnement de la BLB

D'après les informations recueillies, la règle générale autour de laquelle s'ordonne le fonctionnement de la BLB est la nécessité « *d'être proche du client* », dans quatre domaines de compétences :

a) La gestion de la propriété

La BLB exerce – pour le compte du Land – la fonction de propriétaire, c'est-à-dire qu'elle assume les tâches afférentes à l'achat, au financement, à la gestion et à la vente des biens immobiliers. Dans l'exercice de ces différentes tâches, les rapports entre la BLB et les administrations du Land sont réglés selon le principe bailleur-locataire.

En effet, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 12 décembre 2000, qui soulignent, à plusieurs reprises, la nature commerciale des fonctions de la BLB, non seulement les administrations ne sont pas propriétaires de leurs biens immobiliers, mais, en outre, elles sont assimilées à des clients, auxquels le patrimoine immobilier est loué par la BLB.

Les crédits nécessaires au paiement de leur loyer sont alloués aux administrations par le budget du Land. C'est grâce aux recettes tirées des locations que la BLB finance les dépenses en personnel et en matériel ainsi que l'entretien des biens immobiliers.

Toutefois, au terme d'une période transitoire, les clients utilisateurs disposent de la faculté de s'adresser au marché et donc de ne plus dépendre de la BLB pour satisfaire à leurs besoins de logement.

Cette mise en concurrence avec le marché auquel est donc confrontée la BLB, l'amène à élaborer un programme annuel tenant compte à la fois des besoins en superficie et de l'état des immeubles, celui-ci étant évalué par rapport au marché immobilier de la région concernée. C'est sur la base de ces opérations que les mesures applicables l'année suivante sont établies.

b) La gestion de la clientèle

Cette activité est considérée comme essentielle dans la mise en œuvre des rapports bailleur-locataires. À cet égard, les antennes déconcentrées – du fait de leur proximité avec les clients – sont chargées : des opérations de planification et de construction (voir ci-dessous), de constater les besoins de maintenance et de réparation, et du contrôle des entreprises prestataires de services.

Pour ces raisons, le rôle joué par les agents responsables de ces activités est regardé comme étant central et même décisif, puisqu'il leur incombe de réunir toutes les données nécessaires, de procéder à des acquisitions, de réaliser de nouveaux projets de construction, de préparer les contrats de location et de prendre les décisions permettant d'assurer la maintenance des immeubles.

c) La gestion des immeubles

Cette fonction revêt deux aspects :

– la *gestion technique des immeubles*, c'est-à-dire tout ce qui concourt à leur bon fonctionnement.

Un *Service Management Center* (SMC) a été institué au sein du BLB, en vue de répondre aux demandes de réparation formulées par les clients. Ce service est joignable en permanence par téléphone.

– La *gestion économique des immeubles* : il s'agit d'offrir les biens et les services qui, jusqu'à présent étaient fournis en régie, comme, par exemple, le nettoyage des bureaux ou le déménagement.

d) *Planification et construction*

Cette double fonction inclut des activités variées : réalisation des nouvelles constructions, rénovation d'immeubles, entretien des monuments, protection de l'environnement.

Par ailleurs, les techniciens travaillant dans ce secteur peuvent être appelés à effectuer des expertises pour le Land ou encore le Gouvernement fédéral dans le domaine de la construction.

Les effectifs de la BLB s'élèvent à 2.700 agents.

D'après le budget pour 2005, les recettes de la BLB pourraient atteindre près de 828 millions d'euros contre 751 millions d'euros en 2004. Les dépenses s'établiraient à 2,272 milliards d'euros.

En ce qui concerne le contrôle des comptes, la BLB est soumise aux dispositions du code du commerce. En particulier, un commissaire aux comptes doit procéder à l'examen des comptes.

En outre, dans les trois premiers mois suivant la fin d'un exercice, la BLB doit remettre un rapport de situation au ministre des Finances et à la Cour des Comptes du Land.

Une commission du parlement régional doit être nommée pour exercer le contrôle de la BLB.

*
* *

D'après les estimations, l'institution de la BLB permet au budget du Land d'économiser une somme de 125 millions d'euros par an.

B.- Les autres Länder

La **Saxe** possède le plus grand parc immobilier parmi les Länder. Depuis le 1^{er} janvier 2003, une agence pour la gestion des biens immobiliers et pour le bâtiment (*Sächsisches Immobilien- und Baumanagement*) est chargée de l'administration, de la maintenance et de la rénovation des biens immobiliers et de la construction.

La **Bavière** a décidé, le 15 février 2005, de créer une agence immobilière (*Immobilienagentur Bayern*) pour assurer une gestion interministérielle du parc immobilier, notamment chargée de la vente et de la location de la partie du patrimoine immobilier dont le Land n'a plus besoin.

Une agence du Land de la **Hesse**, sous l'autorité du ministère des Finances, est chargée de la gestion du parc immobilier. Elle a pour mission de maintenir et de moderniser les bâtiments ainsi que de réduire les dépenses liées à l'administration des biens immobiliers. Utilisant en cela les critères de rentabilité, elle est également chargée de la vente, de l'acquisition ou de la location d'immeubles. Le ministère des Finances de la Hesse a récemment confié la vente d'immeubles à des entreprises privées (*PricewaterhouseCoopers Corporate Fiances Beratung GmbH et CB Richard Ellis GmbH*). Le volume de ces transactions est estimé à 800 millions d'euros pour 2005.

ANNEXE 9

LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT BRITANNIQUE

Source : Service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

Il n'existe pas, au Royaume-Uni, d'agence interministérielle chargée de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Il revient donc à chaque ministère (*Department*) de s'acquitter au mieux de cette tâche. Mais le caractère décentralisé de cette gestion est quelque peu **tempéré par l'existence d'un cadre budgétaire et comptable commun**, fondé sur un rapport étroit entre des objectifs fixés par le niveau central, les moyens budgétaires affectés et l'évaluation de l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Depuis le budget 2001-2002, qui marque l'aboutissement d'une réforme lancée en 1993, l'information fournie au Parlement par le Gouvernement sur l'utilisation des ressources attribuées à ce dernier, repose sur **une comptabilité à droits constatés** (*resource accounts*).

Ces nouvelles règles, qui remplacent celles de la comptabilité de caisse (*appropriation accounts*) jusqu'alors appliquées, sont, entre autres objectifs, destinées à inciter les ministères à améliorer la gestion de leur patrimoine, en enregistrant les dépenses et les revenus lorsqu'ils sont dus.

En vertu de cette méthodologie, chaque ministère doit remplir, dans ses comptes, une rubrique (*schedule 3*) dite de bilan (*balance sheet*), qui indique les actifs et le passif dont il dispose à la fin de l'année. Cette rubrique fait figurer **des « mesures des biens fixes »** (*fixed assets measures*), **qui ont pour objet d'évaluer la manière dont le ministère maintient la valeur de son patrimoine.**

Ces mesures sont au nombre de quatre :

– le remplacement net apparent des biens fixes, qui mesure l'âge moyen d'une catégorie particulière de biens soumis à la dépréciation, par rapport à la durée de vie utile de ces derniers. Mais, en ce qui concerne les immeubles, certains ministères, tel le ministère de l'Éducation et de la formation, considèrent que ces biens, compte tenu de leur nature, ne peuvent faire l'objet d'un tel calcul ;

– le remplacement induit des biens fixes ;

– le cycle de remplacement actualisé ;

– l'entretien du patrimoine apparent

Le cadre normatif budgétaire et comptable repose, par ailleurs, sur des accords pluriannuels, fixant des objectifs aux ministères (*public service agreements*) et accompagnés d'indicateurs d'évaluation. Ainsi, les derniers accords, adoptés en 2002, couvrent la période 2003-2006, et ont été déclinés, par chaque ministère, en « **stratégies ministérielles d'investissement** », dont l'un des volets est consacré à la politique immobilière.

Comme il n'existe pas de règle ou de doctrine commune dans ce domaine, la présentation écrite de cette stratégie varie, de manière considérable, d'un ministère à l'autre.

Ainsi, la politique immobilière d'un ministère peut être entièrement décentralisée, l'administration de tutelle ne faisant que répartir une enveloppe budgétaire entre des gestionnaires autonomes.

À titre d'illustration, la stratégie d'investissement du ministère de l'Éducation et de la formation pour les années 2003-2006 fait état de la généralisation de la procédure « plans de gestion du patrimoine », un document élaboré par chaque autorité éducative locale (les *local councils*), qui s'appuie sur une évaluation de leurs besoins concernant les bâtiments scolaires.

D'autres ministères, en revanche, définissent une « stratégie d'investissement » très détaillée pour la gestion de leur patrimoine immobilier.

Le ministère du Travail et des pensions, par exemple, qui dispose d'un parc immobilier de 2,5 millions de m² environ, rappelle, en premier lieu, que la gestion de ses immeubles, soit 1.012 bâtiments, a été déléguée, depuis 1998, à un fonds professionnel, qui prend en charge l'entretien, la propriété, les terrains, les réparations et la dépréciation du capital.

Sa stratégie d'investissement précise, en deuxième lieu, qu'un programme de rénovation est en cours d'élaboration, concernant près de 1.000 agences de recherche pour l'emploi.

Au final, le patrimoine des ministères fait seulement l'objet d'une présentation centralisée, dans le cadre d'un document unique, et encore ne s'agit-il que d'une simple indication des m² et de la valeur des bâtiments.

Ce document, le Registre national du patrimoine, publié pour la première fois en 1997, résulte d'une initiative gouvernementale, qui a été présentée comme un modèle de transparence publique.

Une version actualisée de ce Registre a été publiée en 2001, avec une nouveauté qui consistait à retracer l'évolution, par année écoulée depuis 1997, de la valeur du patrimoine des ministères.

Lors de l'élaboration de ce Registre, chaque ministère pouvait utiliser sa propre méthodologie pour recenser ses biens fixes. Toutefois, l'ensemble des administrations centrales, ainsi que les agences exécutives, les autorités de régulation et les organismes du Système national de santé, devaient fournir des informations sur les terrains, bâtiments, équipements, véhicules et technologie de l'information qui leur appartiennent.

La valeur des biens indiquée dans ce Registre devait, en outre, être conforme à celle mentionnée dans les documents issus de la comptabilité de caisse pour l'année 1999-2000.

La valeur des biens détenus a néanmoins pu être agrégée à des niveaux variant d'un ministère à l'autre, en fonction de leur évaluation de l'apport que constituait une présentation détaillée terrain par terrain et immeuble par immeuble.

Par exemple, si le *Crown Service*, qui gère les biens appartenant à l'ordre judiciaire, a indiqué, dans sa contribution au Registre, qu'il avait répertorié la surface du patrimoine immobilier de chaque *Crown Court* dont la valeur était supérieure à un million de livres, il n'a publié ensuite, dans ce document, que la valeur totale de l'ensemble de ce patrimoine et non de chacun de ses biens immobiliers.

Le Service de l'emploi du ministère du Travail a listé, en revanche, et la superficie et la valeur de chaque bâtiment utilisé par les agences locales pour l'emploi, qu'il en fût le propriétaire ou l'utilisateur aux termes d'un crédit bail.

ANNEXE 10

LA GESTION IMMOBILIÈRE À LA POSTE

Source : La Poste

L'objet de cette note est de synthétiser l'organisation de la gestion immobilière au sein du groupe La Poste. Après un rappel des chiffres clés (1) et du contexte (2) sera présentée la structuration de Poste Immo, filiale interne de gestion des actifs immobiliers (3), et enfin les objectifs liés à cette filialisation (4).

Chiffres clés.

- **16.800 immeubles** (8 millions de m²), dont :
 - **4.600 immeubles patrimoniaux (propriété de La Poste) :**
 - ✓ 5 millions de m²
 - ✓ Une valeur de 3,5 milliards d'euros
 - ✓ 11 % de friches
 - **12.200 immeubles loués :**
 - ✓ 3 millions de m²
 - ✓ 3 % de friches
- Le **premier poste de charges** après les salaires : **1,1 milliard d'euros**
- **500.000 lignes de factures par an**
- **1.300 personnes** au sein de la Direction de l'Immobilier

Contexte

Le principal enjeu stratégique de La Poste d'ici la fin de la décennie repose sur sa capacité à restructurer et développer en même temps ses quatre Métiers – Courrier, Colis, Services Financier et Réseau Grand Public –, sous une contrainte financière particulièrement prégnante.

Dans ce cadre, une évolution radicale de l'outil immobilier de La Poste est un facteur clé : en effet, **l'immobilier est pour La Poste un actif stratégique et financier majeur** qui a été jusqu'à présent insuffisamment exploité au regard de ses enjeux. Il convient de rappeler qu'il représente une valeur de 3,5 milliards d'euros, et que les investissements immobiliers nécessaires pour mener à bien les projets du Contrat de Performances et de Convergences (notamment le Plan Qualité Courrier) constituent le quart des investissements de La Poste.

Le parc immobilier de La Poste est de qualité inégale. Affecté par un retard en terme d'entretien, il doit être amélioré et adapté pour répondre aux besoins d'exploitation actuels et surtout futurs. Les quatre Directions de Métiers de La Poste ont souligné la nécessité d'améliorer rapidement les conditions de travail des personnels et d'accueil des clients.

Par ailleurs il existe un potentiel de **rationalisation et d'optimisation important**, jusqu'à présent sous-exploité. Ainsi les friches (surfaces inoccupées) représentent-elles 11 % des immeubles patrimoniaux.

L'enjeu essentiel de la politique immobilière de La Poste est de créer les conditions de la **mise en œuvre accélérée d'un actif immobilier compétitif à horizon 2007**. Il s'agit, dans ce laps de temps limité, de transformer l'outil immobilier existant en un vecteur stratégique performant, grâce notamment à l'accélération du processus d'adaptation, de rationalisation et de baisse des coûts.

Ceci nécessitait de **redéfinir le rôle de la fonction immobilière au sein de La Poste**, dans le prolongement de la logique du projet Responsabilisation du Management qui a donné aux quatre Directions de Métiers une organisation territoriale dédiée et l'ensemble des moyens pour gérer pleinement leur activité. Cette refonte en profondeur des processus de direction de La Poste impose de revoir le rôle du Siège central et des fonctions supports pour les repositionner, d'une part autour des fonctions de pilotage de holding, et d'autre part autour de prestations de services mutualisées pour les Métiers et les autres composantes de La Poste.

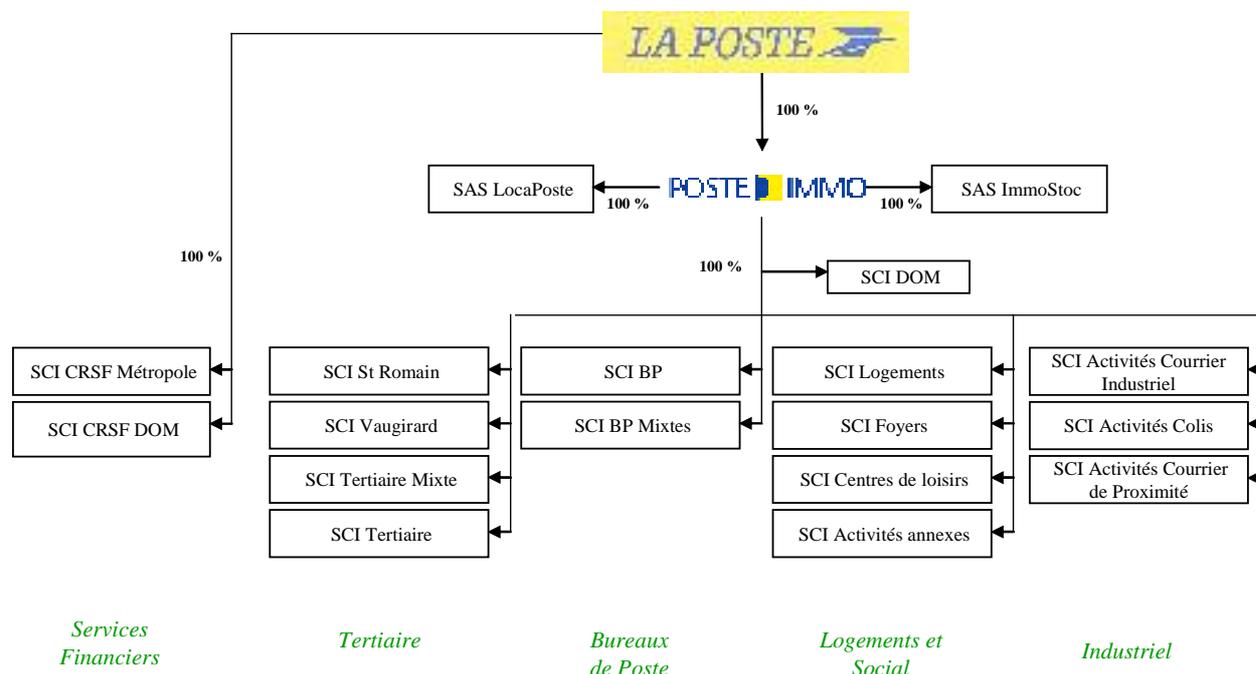
L'immobilier en est une illustration très concrète : son caractère éminemment transversal (près de 85 % des bâtiments sont mixtes) et son poids financier légitiment un **pilotage unitaire au niveau du Groupe**.

La filialisation interne du patrimoine immobilier : création de Poste Immo

Les principaux jalons de la création de Poste Immo

- ✓ 16 mars 2004 : envoi du dossier de saisine
- ✓ 22 avril 2004 : validation du projet en Conseil d'Administration
- ✓ Mai 2004 : nomination des Commissaires aux Apports
- ✓ **21 juin 2004 : création de Poste Immo**
- ✓ 20 octobre 2004 – Janvier 2005 : envoi par vague des déclarations d'intention d'aliéner
- ✓ 1^{er} avril 2005 : première vague d'apport de 3.877 immeubles

La structuration de Poste Immo



Objectifs

Cette opération de filialisation – qui, pour rappel, ne concerne que les actifs (la filière et les activités de prestation de services restant dans le périmètre maison mère) – est la solution la plus efficace pour permettre d’atteindre rapidement les objectifs suivants :

Rationaliser les surfaces occupées.

Avec un taux de friches de 11 % sur le patrimonial fin 2004 et un ratio moyen tous domaines confondus de 27 m² par agent, La Poste dispose de potentialités non négligeables en matière d’optimisation des surfaces occupées.

Pour atteindre cet objectif, la mise en place de **loyers réels de marché** facturés par Poste Immo aux occupants s’avère le moyen :

- Le plus simple, le plus efficace et le plus lisible, notamment pour les occupants des échelons déconcentrés,
- Reflétant le mieux le coût réel global de l’immobilier (intégrant le coût du capital), ce qui constitue un atout majeur par rapport aux problématiques d’aides d’État et d’équité concurrentielle, notamment dans le cadre de la facturation du Réseau Grand Public vers le futur Établissement de Crédit Postal,
- Constituant la seule voie homogène de l’utilisation des comparaisons entre entités pour le dimensionnement des contrats de gestion, l’analyse des coûts des projets et la pertinence des coûts locaux,

- Et permettant de mettre en évidence la performance de l'immobilier de façon à optimiser le rapport coût/efficacité de l'outil immobilier au bénéfice des utilisateurs.

Professionnaliser la gestion immobilière

Cette professionnalisation passe par une **clarification des rôles respectifs** du propriétaire (Poste Immo), du syndic/MOD (la Direction de l'immobilier), et du locataire (les Directions et Services de La Poste), et en développant des **processus de gestion calqués sur les modèles de marché** pour chacune des grandes fonctions de l'immobilier. La refonte totale du système d'informations de l'immobilier autour d'un noyau dur, l'immeuble, et des besoins de gestion des différentes fonctions immobilières devrait également largement contribuer à cette professionnalisation de la gestion immobilière.

Optimiser les coûts

Optimiser les coûts de l'outil immobilier, que ce soit par la professionnalisation de la gestion, l'identification claire de ces coûts via le système d'informations, la simplification et la mise « aux normes » des processus de gestion, la diminution des surfaces occupées, la résorption des friches, ou encore les gains fiscaux liés à la récupération totale de la TVA sur les dépenses immobilières du propriétaire.

Améliorer la qualité de service et les conditions de travail

La nécessaire remise en état à marche forcée des locaux utilisés par La Poste permettra d'améliorer significativement la qualité de service offerte aux clients, ainsi que les conditions de travail des postiers.

ANNEXE 11

AGRÉMENTS DÉLIVRES PAR LE CITEP EN ÎLE-DE-FRANCE

	BUREAUX SEULS 2001			BUREAUX SEULS 2002			BUREAUX SEULS 2003			BUREAUX SEULS 2004		
	Agréé	Abandonné	Solde m ² agréés - m ² abandonnés	Agréé	Abandonné	Solde m ² agréés - m ² abandonnés	Agréé	Abandonné	Solde m ² agréés - m ² abandonnés	Agréé	Abandonné	Solde m ² agréés - m ² abandonnés
Paris	76 725	-65 548	+11 177	74 041	-111 041	-37 000	82 056	-64 571	+17 485	77 096	-89 304	-12 208
Petite couronne	50 474	-7 058	+43 416	130 672	-42 094	+88 578	61 662	-35 131	+26 531	46 552	-21 241	+25 311
Grande couronne	26 299	-10 653	+15 646	7 161	-1 141	+6 020	4 171	-760	+3 411	4 641	0	+4 641
TOTAL	153 498	-83 259	+70 239	211 874	-154 276	+57 598	147 889	-100 462	+47 427	128 289	-110 545	+17 744

	TOUS AGRÉMENTS 2001			TOUS AGRÉMENTS 2002			TOUS AGRÉMENTS 2003			TOUS AGRÉMENTS 2004		
	Agréé	Abandonné	Solde m ² agréés - m ² abandonnés	Agréé	Abandonné	Solde m ² agréés - m ² abandonnés	Agréé	Abandonné	Solde m ² agréés - m ² abandonnés	Agréé	Abandonné	Solde m ² agréés - m ² abandonnés
Paris	144 419	-88 366	+56 053	240 630	-262 558	-21 928	137 657	-88 532	+49 125	102 758	-94 420	+8 338
Petite couronne	103 444	-31 894	+71 550	152 594	-56 104	+96 490	120 916	-70 554	+50 362	54 150	-40 822	+13 328
Grande couronne	48 532	-10 653	+37 879	99 261	-1 141	+98 120	17 170	-3 810	+13 360	56 422	-6 471	+49 951
TOTAL	296 395	-130 913	+165 482	492 485	-319 803	+172 682	275 743	-162 896	+112 847	213 330	-141 713	+71 617

Observation : les chiffres repris ci-dessus incorporant des agréments à durée de validité temporaire (généralement de 3 ans), leur addition ne pourrait être opérée sans que soit effectué un nécessaire retraitement préalable.

	BUREAUX SEULS 1er sem. 2005		
	Agréé	Abandonné	Solde m² agréés m² abandonnés
Paris	36 405	-104 332	-67 927
Petite couronne	100 390	-7 758	+92 632
Grande couronne	11 410	-329	+11 081
TOTAL	148 205	-112 419	+35 786

	TOUS AGRÉMENTS 1er sem. 2005		
	Agréé	Abandonné	Solde m² agréés m² abandonnés
Paris	36 405	-104 332	-67 927
Petite couronne	101 890	-7 758	+94 132
Grande couronne	26 463	-10 649	+15 814
TOTAL	164 758	-122 739	+42 019

Observation : les chiffres repris ci-dessus incorporant des agréments à durée de validité temporaire (généralement de 3 ans), leur addition ne pourrait être opérée sans que soit effectué un nécessaire retraitement préalable.

ANNEXE 12

EXTERNALISATION DES ACTIFS

Source : *BNP Paribas Immobilier*

En France, les entreprises détiennent encore en propre près de 70 % de leur parc immobilier alors qu'aux États-Unis, les entreprises en sont locataires à plus de 80 %.

Entre 2000 et 2004, plus de 50 entreprises importantes ont procédé à des opérations d'externalisation de leur patrimoine immobilier, par immeuble ou portefeuille d'immeubles.

Exemples : SNCF, France Telecom, EDF, la Poste, Thalès, Alstom, Carrefour, Accor (qui vient de céder les murs de 128 hôtels à Foncière des Murs, qui devient ainsi le premier bailleur d'Accor en France...).

A quelques exceptions près, ces externalisations ont concerné soit des immeubles de bureaux, soit des locaux de production dont les propriétaires allaient de moins en moins avoir l'usage (exemple des anciens centraux téléphoniques de France Telecom), soit encore des logements initialement destinés à leurs personnels (EDF, SNCF, Charbonnages de France) ou, dans le cas de Carrefour, des galeries commerciales attenantes à ses hypermarchés mais exploitées par d'autres commerçants.

Sur un panel de 100 entreprises ayant externalisé tout ou partie de leur patrimoine immobilier, les motivations étaient :

Obtenir des liquidités :	34 %,
Alléger la dette :	29 %,
Rationaliser le parc immobilier :	24 %,
Améliorer la visibilité des performances :	8 %,
Autres :	5 %.

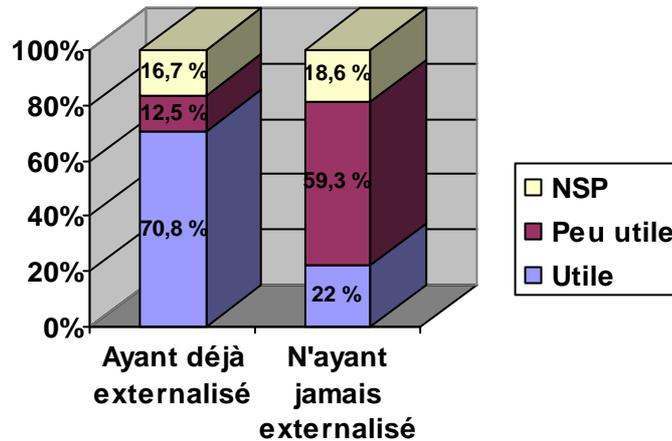
Les motivations des entreprises qui souhaitent externaliser sont principalement financières mais elles sont également opérationnelles. Elles répondent à un besoin de plus grande flexibilité et de mobilité.

Il y a les entreprises qui veulent se recentrer sur leur cœur d'activité, celles qui sont engagées dans de vastes programmes de désendettement ou réorganisent leurs activités, d'autres qui cherchent à échapper à la pression des agences de notation et d'autres qui voient là une source de financement supplémentaire pour la croissance externe.

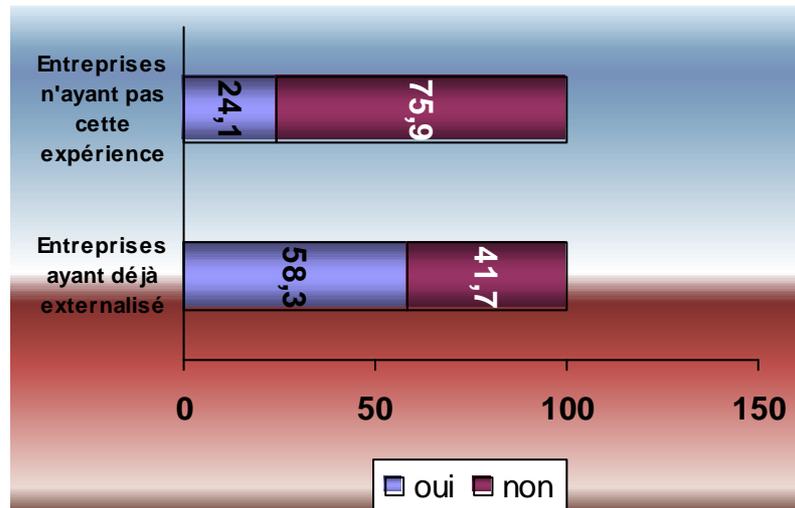
L'arrivée des normes comptables internationales plaide aussi pour un regain de ce type d'opérations. Car le phénomène de la juste valeur avec l'obligation de remettre à la valeur de marché tous les actifs d'une société présente l'inconvénient d'accroître la volatilité du compte de résultat.

Les entreprises qui ont réalisé une opération d'externalisation jugent celle-ci de façon très positive. Alors que les autres ne sont pas encore convaincues de l'utilité d'une telle opération.

Pour vous, une opération d'externalisation est-elle...



Envisagez-vous de réaliser une opération d'externalisation immobilière prochainement...



Aujourd'hui plus du tiers des entreprises françaises envisagent d'externaliser leur patrimoine immobilier, surtout dans le commerce et la distribution (46 %) et, dans une moindre mesure, dans l'industrie (33 %) et dans les services (24 %).

Cette tendance devrait s'accroître dans les trois prochaines années suite à la Loi de Finances 2005 qui a introduit un régime dérogatoire et temporaire en faveur des sociétés qui apporteront des immeubles (ou des contrats de crédit-bail immobilier) entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007 à des sociétés foncières faisant appel à l'épargne. Les plus-values dégagées par ces apports pourront – sous certaines conditions – bénéficier d'un taux réduit de taxation à l'impôt sur les sociétés : 16,5 % au lieu de 33,33 %.

ANNEXE 13

ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

Source : Domaines

1.- POLITIQUE DE CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT

Dans le cadre de la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, le Gouvernement s'est engagé à mieux valoriser les actifs qu'il détient. Cette politique comporte un volet juridique qui a consisté à assouplir les règles de gestion du patrimoine immobilier.

Antérieurement, les immeubles à usage de bureaux qui abritaient les services de l'État ou de ses établissements publics faisaient partie du domaine public, par application des critères de la domanialité publique tels qu'interprétés par le Conseil d'État, lorsqu'ils étaient affectés à un service public ou à l'usage du public et spécialement aménagés à cet effet.

La domanialité publique se révélait souvent une contrainte pour optimiser la gestion du parc immobilier de l'État ou de ses établissements publics. D'une part, les exigences du déclassement du domaine public entravaient les propriétaires publics dans les opérations de transfert de propriété des immeubles utilisés par leurs services. D'autre part, il n'était pas possible de procéder à la cession des immeubles avant la libération totale des locaux par les services occupants.

Au surplus, l'État et ses établissements publics ne pouvaient recourir à des procédés modernes de gestion d'actifs comme la cession-réhabilitation et, plus largement, ils se trouvaient pénalisés dans la diversification de leurs arbitrages.

Afin de favoriser une véritable politique immobilière des administrations et la valorisation financière de cette catégorie de patrimoine, le Gouvernement a décidé deux réformes essentielles sans attendre la publication du projet de code des propriétés publiques.

1. L'ordonnance n° 2004-825 du 19 août 2004 relative au statut des immeubles à usage de bureaux et des immeubles dans lesquels est effectué le contrôle technique des véhicules et modifiant le code du domaine de l'État (partie législative)

Préparée par la direction générale des impôts, l'ordonnance du 19 août 2004, a été prise en application du 2° de l'article 34 de la loi précitée n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Elle a été ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

L'objectif poursuivi est double :

- classer dans le domaine privé de l'État ou de ses établissements publics les immeubles à usage de bureaux leur appartenant ;
- permettre l'aliénation de tels immeubles alors qu'ils sont encore utilisés, au moment de la cession, par les services publics qui y sont installés.

1.1. Le classement des immeubles de bureaux dans le domaine privé

Désormais, par détermination de la loi, les biens immobiliers à usage de bureaux abritant des services administratifs appartenant à l'État ou à ses établissements publics relèvent de leur domaine privé (article L. 2 du code du domaine de l'État).

Font ainsi partie du domaine privé les biens immobiliers composés uniquement de locaux à usage de bureaux, dans lesquels s'exerce l'action administrative des services de l'État ou des établissements publics. Sont compris dans cette définition les immeubles auxquels sont naturellement associés des locaux participant à l'accomplissement de cette action administrative (accueil du public, salles de réunion, locaux d'archivage, emplacements de stationnement, logement de fonction du gardien...).

Doivent également être considérés comme faisant partie du domaine privé les terrains d'assiette de ces immeubles ainsi que les terrains nus destinés à l'édification d'immeubles à usage de bureaux.

En revanche, sont expressément exclus de cette nouvelle définition les immeubles à usage de bureaux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

Continuent en conséquence de relever du régime de la domanialité publique :

- les immeubles à usage mixte comprenant, de manière indivisible, non seulement des locaux à usage de bureaux mais également des locaux spécifiques affectés à un service public ou à l'usage du public dont l'existence maintient l'ensemble immobilier sous le régime de la domanialité publique ;

- les emprises immobilières qui relèvent d'une domanialité publique d'ensemble (exemples : campus universitaires, casernes, aérodromes...).

1-2. L'aliénation des immeubles utilisés par les services de l'État ou d'un établissement public

En application du principe posé par l'article L. 53 du code du domaine de l'État, seuls les immeubles domaniaux devenus inutiles aux services de l'État ou de ses établissements publics peuvent être vendus, ce qui faisait obstacle à la cession des immeubles avant la libération totale des locaux par les services occupants.

L'ordonnance du 19 août 2004 a introduit une exception à ce principe, en permettant l'aliénation des immeubles à usage de bureaux alors qu'ils sont encore utilisés par les services publics de l'État ou d'un établissement public.

Cette mesure importante est de nature à faciliter la recherche d'acquéreurs potentiels et la négociation de meilleures conditions de cession pour l'État ou les établissements publics propriétaires. Elle contribue à une meilleure gestion immobilière en offrant la possibilité d'arbitrer entre plusieurs types de montages, en facilitant notamment les échanges immobiliers. Elle préserve bien entendu la mission exercée par les services implantés puisque, pour le temps nécessaire à la libération complète des locaux, l'acte d'aliénation doit comporter des clauses permettant de préserver la continuité du service public.

En outre, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 54, l'accord préalable de l'État est requis sur les projets de cession des immeubles appartenant en propre aux établissements publics de l'État ne présentant pas un caractère industriel et commercial, qui entendent céder des immeubles de bureaux tout en continuant à les occuper.

Cette dernière mesure répond au souci d'appréhender l'ensemble des incidences juridiques et budgétaires de ces opérations.

1-3. Les centres de contrôle technique des véhicules lourds

L'ordonnance du 19 août 2004 inscrit également une autre évolution ciblée dans le cadre de cette démarche de valorisation.

Il s'agit de la réforme liée au transfert des centres de contrôle technique des véhicules lourds, exploités jusque-là exclusivement par les services de l'industrie, à des contrôleurs agréés par l'État, indépendants ou organisés en réseau.

Dès lors qu'il n'était pas économiquement efficient de demander aux professionnels intéressés de créer de toutes pièces les infrastructures nécessaires, tout en démantelant les centres existants lorsque ces derniers ne sont plus utiles à la continuité du service, il convenait de permettre la cession des immeubles abritant ces centres après avoir procédé à une mise en concurrence des repreneurs potentiels.

Pour faciliter la réalisation de cette opération, concernant le domaine national mais aussi celui d'autres personnes publiques, il était nécessaire là encore de lever les contraintes juridiques liées à la domanialité publique de ces immeubles.

A cet effet, l'article 2 de l'ordonnance a prévu que les immeubles dans lesquels sont effectués les contrôles techniques de véhicules prévus à l'article L. 323-1 du code de la route font partie du domaine privé de la personne publique propriétaire, y compris lorsqu'ils continuent d'être utilisés pour les besoins du contrôle exercé par l'État. Si leur aliénation est décidée, l'acte d'aliénation comporte des clauses permettant de préserver la continuité du service public.

2. Le décret n° 2004-1175 du 4 novembre 2004 relatif aux modalités d'aliénation du domaine privé immobilier de l'État et portant modification du code du domaine de l'État.

L'enjeu de valorisation du parc immobilier et l'objectif d'une gestion transparente des modalités d'aliénation rendaient nécessaire de diversifier les possibilités de cession avec publicité et concurrence. L'État, comme les autres propriétaires publics, doit en effet pouvoir disposer d'une gamme appropriée de modalités de cession, qu'il utilise après mise en œuvre de mesures de publicité adaptées permettant la mise en concurrence des acquéreurs potentiels.

Ceci supposait d'offrir au préfet, en qualité de responsable de la gestion du patrimoine immobilier dans le département, la faculté de choisir entre, d'une part, une adjudication qui implique à la fois une mise à prix et la cession au meilleur enchérisseur et, d'autre part, une procédure autorisant la recherche d'un acquéreur selon une formule plus adaptée au fonctionnement du marché immobilier pour certains types de biens, notamment les immeubles de bureaux.

Une telle évolution impliquait l'adaptation des règles juridiques encadrant les aliénations du domaine immobilier de l'État dès lors qu'antérieurement, et sauf dispositions législatives ou réglementaires spéciales imposant ou permettant les cessions amiables, l'État devait aliéner son patrimoine immobilier par voie d'adjudication publique.

Le décret du 4 novembre 2004 offre donc à l'État le choix entre, d'une part, l'adjudication publique et, d'autre part, une procédure de mise en concurrence autorisant la recherche d'un acquéreur selon des formes de publicité adaptées à la nature et à l'importance de l'immeuble.

Comme par le passé, certaines cessions amiables imposées ou autorisées par des dispositions spéciales, peuvent être consenties de gré à gré dans mesures de publicité et une mise en concurrence préalable.

2-1. Les adjudications publiques

Elles sont aujourd'hui pleinement déconcentrées. Le préfet de département les autorise, après avis du directeur des services fiscaux sur les conditions financières.

2-2. Les cessions amiables précédées d'une publicité permettant une mise en concurrence

À condition d'organiser une publicité adaptée aux enjeux financiers, à la nature et à l'importance de l'immeuble, il est désormais possible pour l'État de chercher à susciter des offres d'achat pour un immeuble déterminé sans être contraint dès le départ à s'engager sur une offre ferme de mise à prix et en conservant, s'il l'estime conforme à ses intérêts, la possibilité de ne pas donner suite aux négociations engagées.

La publicité est assurée au moyen d'un avis publié par le préfet.

La sélection de l'acquéreur ayant présenté une offre régulière doit se faire en prenant notamment en compte les conditions financières ainsi que les garanties de bonne fin et de solvabilité présentées par les candidats (article R. 129-3 du code du domaine de l'État).

Les cessions amiables sont, comme les adjudications, consenties par le préfet aux conditions financières fixées par le directeur des services fiscaux. Elles demeurent toutefois soumises à l'autorisation préalable du ministre chargé du domaine lorsque la valeur vénale de l'immeuble excède 1.000.000 euros (articles R. 129-4 et A. 104-1 du code du domaine de l'État, pour ce dernier dans sa rédaction issue de l'arrêté du 16 novembre 2004).

2-3. Les cessions amiables sans mise en concurrence

La mise en concurrence n'est pas impérative dans un certain nombre de situations :

1° : situations de cessions forcées pour l'État, qui impliquent une cession amiable et sont prévues par une disposition spéciale (ex : mise en œuvre d'un droit de rétrocession) ;

2° : aliénations volontaires à l'amiable effectuées dans le cadre de droits de préférence ou de priorité prévus par des dispositions spéciales ;

3° : cas d'adjudication publique infructueuse. L'État n'est pas tenu d'accomplir de nouvelles mesures de publicité et de mise en concurrence avant de procéder à une éventuelle cession amiable ;

4° : cession d'immeubles nécessaires à l'accomplissement d'une mission de service public ou à la réalisation d'une opération par une personne exclue du bénéfice de l'affectation ou de la dotation domaniale ou par un établissement national à caractère industriel et commercial. Cette mesure permet les cessions à l'amiable au profit des collectivités territoriales dès lors que les projets poursuivis par ces dernières satisfont aux conditions de fond posées par cet alinéa ;

5° : situations dans lesquelles l'existence d'une condition particulière d'utilisation de l'immeuble dont la cession est envisagée conduit à ne pas soumettre nécessairement l'aliénation projetée à une mise en concurrence préalable ;

6° : cession d'immeubles de l'État affectés, attribués ou confiés en gestion aux établissements publics à caractère industriel et commercial. Sur leur demande, ces établissements peuvent acquérir lesdits immeubles et s'assurer ainsi la maîtrise foncière d'un terrain dont ils n'avaient que la simple jouissance, dans la limite de leur spécialité.

Dans le cas visé au 1°, le prix est fixé par le directeur de services fiscaux et l'aliénation est consentie par le préfet quelle que soit la valeur des immeubles cédés. Dans les cinq autres cas, elle est autorisée par le préfet, après fixation des conditions financières par le directeur des services fiscaux, lorsque la valeur vénale de l'immeuble est inférieure ou égale à 1.000.000 euros. Au-delà de ce montant, les aliénations sont soumises à l'autorisation du ministre chargé du domaine.

2.- ÉLABORATION DU PROJET DE CODE DES PROPRIÉTÉS PUBLIQUES. HISTORIQUE ET ÉTAT D'AVANCEMENT.

2.1. Origine du projet de code des propriétés publiques

À la suite des réflexions menées par Mme Latournerie, conseiller d'État, le rapport du Conseil d'État du 31 octobre 1986 sur le droit des propriétés publiques a préconisé l'engagement d'une réforme législative du droit domanial.

À l'issue de deux réunions tenues les 23 juin et 2 juillet 1987 au secrétariat général du Gouvernement, la suggestion du Conseil d'État tendant à élaborer un code des propriétés publiques fixant des règles communes aux propriétés de l'État, des collectivités locales et des établissements publics a été retenue. Le pilotage de ce projet a été confié au ministre chargé du budget.

Dès ce moment, il est apparu que le travail d'élaboration d'un nouveau corps de règles domaniales constituerait une réforme touchant en tant que de besoin au fond du droit, et qu'il aboutirait en particulier au remplacement progressif de l'actuel code du domaine de l'État.

En 1990, le ministre du Budget a souhaité la constitution d'un groupe de travail interministériel pour proposer un nouveau code des propriétés publiques. Il a demandé au vice-président du Conseil d'État de désigner une personne qualifiée pour présider à ces travaux et suggéré le nom de M. Max Querrien, conseiller d'État honoraire. Le vice-président du Conseil d'État a donné son accord à la nomination de M. Querrien en qualité de président du groupe de travail.

2.2. Élaboration du projet de code (travaux du groupe de travail présidé par M. Querrien)

Le groupe de travail s'est réuni à partir de 1991 et a fonctionné dans les conditions décrites suivantes.

Le secrétariat du groupe et la préparation de l'ensemble des travaux ont été assurés par le bureau en charge du domaine de l'État au sein de la direction générale des impôts.

Le groupe de travail a intégré des représentants des principaux ministères gestionnaires d'un domaine national (équipement, intérieur, justice, défense, agriculture, culture, écologie, éducation nationale...).

Dès la phase exploratoire des travaux, il est apparu que l'exercice à mener aurait un champ d'application plus large que le code du domaine de l'État, les dispositions à prendre ayant vocation à s'appliquer aux collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics. Il conduisait également à une ambition supérieure à celle d'une codification à droit constant, compte tenu de la nécessité d'intégrer des solutions jurisprudentielles, de rechercher des simplifications et de garantir une cohérence d'ensemble du corps de règles.

Le groupe s'est donc orienté vers la rédaction non seulement de la partie législative structurée d'un véritable projet de code des propriétés publiques mais il a dans le même temps élaboré une partie réglementaire d'application (décrets en Conseil d'État).

Le groupe a fonctionné de janvier 1991 à juin 1998.

Passée la phase de mise en place qui a permis de régler la charte de fonctionnement et de définir méthode, objectifs et planification des travaux, le groupe a, pendant les trois premières années de travail, mis au point la définition et la consistance des domaines public et privé. Les réflexions ont amené à jeter les bases d'une réforme de l'occupation du domaine public qui allait déboucher sur l'adoption de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public de l'État et de ses établissements publics et sur le décret n° 95-595 du 6 mai 1995 pris pour son application.

Ultérieurement, la période 1995-1998 a été consacrée à un examen exhaustif du code du domaine de l'État et à la rédaction du code, M. Querrien, dans cet intervalle, rédigeant deux rapports d'étape et présentant l'état d'avancement des travaux devant la commission supérieure de codification. L'investissement du groupe de travail a été considérable et s'est traduit par la rédaction d'environ 200 articles législatifs et 350 articles réglementaires structurés.

La direction générale des impôts a ensuite assuré la logistique nécessaire à la présentation du rapport final rédigé par M. Querrien que celui-ci a remis au ministre du budget, accompagné d'un projet de code des propriétés publiques, le 14 juin 1999.

Par la suite, la direction générale des impôts a produit pour le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, à sa demande, une analyse de ces travaux afin de distinguer ce qui relevait d'une démarche de codification au sens classique, les mesures de simplification et les projets de plus fort enjeu, tout en appelant l'attention du ministre, et de ses successeurs, sur les risques d'obsolescence rapide du projet et d'effritement du consensus interministériel dont il bénéficiait.

En raison de l'encombrement du calendrier parlementaire, il n'a pas été possible toutefois de faire examiner ces travaux par la procédure législative.

3.- Habilitation du Gouvernement à élaborer la partie législative du code par voie d'ordonnance

Dans le cadre de sa politique générale de simplifications administratives, le Premier ministre a invité les ministres, le 8 août 2002, à simplifier la réglementation nationale dans leurs secteurs d'attribution, en relançant un programme de codification et en demandant au Parlement, conformément à l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de simplifier par voie d'ordonnance les lois en vigueur.

Dans ce contexte, la direction générale des impôts a fait part au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'intérêt de relancer le chantier du code des propriétés publiques, tout en soulignant l'importance des travaux d'actualisation et de toilettage que nécessitait le projet de M. Querrien.

Outre le fait de satisfaire aux objectifs de clarification normative et de lisibilité du droit, ce projet présentait en effet l'avantage d'être un document déjà structuré dont l'enrichissement au service de la modernisation de la gestion publique était praticable. Il pouvait ainsi constituer le support de diverses réformes attendues comme par exemple le classement des immeubles de bureaux administratifs dans le domaine privé, la possibilité d'aliéner ces immeubles encore occupés en tout ou partie par des services ou bien encore la modernisation du régime des redevances domaniales.

Le ministre de l'Économie, des finances, et de l'industrie, a fait part au Premier ministre, fin 2002, de son souhait de proposer au Parlement d'habiliter le Gouvernement à procéder par ordonnance à la codification des règles domaniales.

Cette suggestion a été retenue. Dès lors que l'élaboration du code des propriétés publiques impliquait de s'affranchir des règles de la codification à droit constant, le Gouvernement a explicitement demandé une habilitation qui l'autoriserait à prendre un texte s'inspirant des travaux menés par M. Querrien.

Le 2° de l'article 34 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour codifier, à droit non constant, des dispositions législatives relatives au domaine de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. La durée de l'habilitation a été fixée à dix-huit mois.

Cette disposition avait été validée le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 26 juin 2003, a considéré qu'il ressortait des travaux parlementaires que l'habilitation permettait d'adapter la législation domaniale, sous la réserve de ne pas bouleverser l'économie générale de la domanialité publique.

A l'automne 2003, avec l'accord du secrétariat général du Gouvernement, la direction générale des impôts a procédé à une nouvelle concertation interministérielle destinée à valider le contenu et le périmètre de la partie législative du code des propriétés publiques, et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le cabinet du Premier ministre du résultat de ces travaux le 18 novembre 2003.

Afin de pouvoir rendre les arbitrages nécessaires, le cabinet du Premier ministre a demandé à la direction générale des impôts de soumettre le projet de code à la relecture informelle d'un groupe de praticiens.

En mars 2004, le projet a donc été débattu, en présence du secrétariat général du Gouvernement, avec des représentants des services des principales associations d'élus (Association des maires de France, Association des départements de France, Association des régions de France), de la Ville de Paris, de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État, de deux professeurs de droit, dont M. Yves Gaudemet, spécialiste reconnu de ces matières, et des représentants d'établissements publics propriétaires de domaine (Réseau ferré de France, port autonome du Havre).

Après que les arbitrages ont été rendus tant sur les propositions de ce groupe de relecture que sur les propositions formulées par les ministères intéressés, le Gouvernement a transmis au Conseil d'État, le 22 septembre 2004, le projet d'ordonnance relative à la partie législative du code des propriétés publiques.

4.- Examen du projet par le Conseil d'État

Deux rapporteurs ont été désignés : M. Gilles Bachelier (section des finances) et Mme Christine Maugué (section des travaux publics). L'examen du projet a débuté en octobre 2004.

Très rapidement, les rapporteurs ont estimé nécessaire de soumettre à l'avis des sections des finances et des travaux publics réunies une question de méthodologie et trois questions de fond :

1) obligation de saisir pour avis la Commission supérieure de codification. Cette saisine avait été jugée juridiquement non nécessaire par le Gouvernement ;

2) absence de consécration du critère de l'aménagement spécial en tant qu'élément de définition du domaine public. Ce point important avait été repris des travaux conduits par M. Querrien, qui y voyait une avancée majeure en faveur de la lisibilité et de la simplicité de la législation ;

3) fusion des régimes des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels applicables au domaine public de l'État et de ses établissements publics, et des baux emphytéotiques administratifs applicables au domaine des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Souhaité au plan technique par la direction générale des impôts, ce point n'avait pas pu faire consensus, du moins dans une première étape, compte tenu des habitudes prises par les acteurs intéressés ;

4) portée de l'affirmation du principe d'insaisissabilité des propriétés publiques à laquelle procède le projet de code. Ce principe, directement issu de la jurisprudence de la Cour de cassation, avait été repris dans son projet par M. Querrien, dans un souci d'accessibilité de la norme.

La question de la saisine de la Commission supérieure de codification a été soumise à l'Assemblée générale du Conseil d'État, qui a estimé qu'en l'état actuel des textes il n'y avait pas d'obligation de saisine de la commission pour l'examen d'un code élaboré à droit non constant.

Elle a cependant estimé indispensable en opportunité que la commission soit saisie par le Gouvernement et que cette consultation à titre informel soit menée concomitamment avec l'examen au fond par les rapporteurs.

Parallèlement, l'habilitation initiale a dû être reconduite par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit pour un délai de six mois suivant la publication de la loi, soit jusqu'au 10 juin 2005.

Depuis janvier 2005, les travaux du Conseil d'État ont porté sur l'intégralité du projet de code ainsi que sur le projet d'ordonnance. Cette phase a permis un diagnostic complet des questions de fond que soulève le projet du Gouvernement.

Cet examen a également porté sur le périmètre et le plan du code. Sur les recommandations de la Commission supérieure de codification, les rapporteurs ont en effet estimé nécessaire de refondre le plan proposé et d'orienter plus nettement ce projet vers la création d'un véritable code général de la propriété publique. Cette orientation suppose d'intégrer dans ce code de nombreuses dispositions domaniales qui figurent actuellement dans d'autres codes techniques, cette approche rompant avec celle initialement envisagée par le Gouvernement et issue des travaux conduits par M. Querrien.

Concrètement, il s'agit d'expertiser les modalités d'intégration de règles domaniales figurant par exemple dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, le code de la voirie routière, le code de l'aviation civile ou le code forestier.

Pour parvenir à finaliser une telle évolution, le Gouvernement a demandé au Parlement une nouvelle habilitation à procéder par voie d'ordonnance, dans le cadre du projet de loi pour la confiance et la modernisation de l'économie. Compte tenu du calendrier prévisionnel des travaux du Conseil d'État, le délai demandé est de neuf mois.

ANNEXE 14

PROPOSITIONS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS RELATIVES A L'EXTERNALISATION DE L'IMMOBILIER PUBLIC

SYNTHÈSE GÉNÉRALE

Objet : Propositions relatives à la modernisation de l'immobilier public.

Propositions relatives aux logements, aux gendarmeries et aux actifs immobiliers gérés par la MRAI :

Le groupe Caisse des Dépôts, par l'intermédiaire de sa filiale le groupe SNI, est porteur de trois propositions en matière de modernisation de l'immobilier public dont la mise en œuvre serait de nature à optimiser les ressources budgétaires supplémentaires, de l'ordre de 700 millions d'euros à 800 millions d'euros.

Ces trois dossiers sont relatifs :

- A l'externalisation du parc domanial de la gendarmerie nationale dans le cadre d'un marché de services emportant occupation du domaine public et versement par anticipation d'une redevance d'occupation capitalisée et actualisée,

- A l'externalisation des autres logements de fonction de l'État dans le cadre, soit d'une AOT, soit d'un bail emphytéotique, soit d'un apport en société,

- A l'accélération de la cession du foncier domanial devenu inutile pour les besoins du service public, par le biais d'un apport en capital à une société ressortissant de la sphère publique avec rachat des titres par l'Établissement Public / Caisse des Dépôts et clause d'« earn out ».

Ils sont développés dans les fiches jointes.

Propositions relatives aux immeubles de bureaux :

La Caisse des Dépôts se propose d'aider l'État à moderniser la gestion de ses immeubles de bureaux en participant au programme de cession envisagé et en mettant au service de l'État ses compétences et son expertise des métiers de l'immobilier. Ces propositions sont détaillées dans la fiche jointe.

FICHE N°1

Objet : Externalisation du parc de casernes domaniales de la gendarmerie nationale.

Schéma général du projet

Première présentation au cabinet du MINDEF : mars 2003

La SNI a proposé, voilà bientôt deux ans, un schéma d'externalisation de l'immobilier domanial de la gendarmerie reposant sur les paramètres suivants :

- Fixation d'un loyer global, à la charge de l'État, représentant environ 50 % du niveau de marché, soit 150 M€ par an.

- Réinvestissement immédiat, chaque année, de 90 millions d'euros en travaux d'entretien.

- Recentrage d'une partie des 2.000 emplois de gendarmes consacrés à la fonction immobilière sur le cœur des métiers de la gendarmerie.

- Paiement immédiat d'une redevance d'occupation du domaine public, pour 30 ans, de 500 millions d'euros.

La faisabilité juridique de la proposition de la SNI a été confirmée par une étude du droit positif européen ainsi que de la jurisprudence et de la doctrine (54 pages) réalisée par le professeur Pierre DELVOLLE au cours de l'été 2004.

Le ministère de la Défense ayant décidé d'écarter la proposition de négociation de gré-à-gré de la SNI, a opté pour une procédure d'appel d'offres, particulièrement complexe à mettre en œuvre.

À cette fin, quatre consultations préliminaires ont été lancées : une expertise technique du patrimoine, une mission conjointe IGF/CGA pour vérifier les données de la DGGN, un appel d'offres pour désigner un conseil juridique, un appel d'offres pour désigner un conseil financier. Les conclusions de ces consultations sont attendues pour le mois de septembre 2005.

Enjeux

La Défense a fait de ce projet sa « mesure-phare » au titre de sa « stratégie ministérielle de réforme ».

Les engagements pris devant le Parlement (inscription de 500 millions d'euros de recettes exceptionnelles en 2004, non réalisées) et réitérés en 2005 (850 M€ de produits de cession ramenés à 600 millions d'euros courant juin) font que l'opération devra impérativement aboutir en 2005.

La faisabilité technique et l'opportunité politique d'un appel d'offres ouvert (nécessairement à l'échelle européenne) ne sont pas avérées, eu égard à la sensibilité du thème du logement (gratuité découlant de la « nécessité absolue de service »...) dans la gendarmerie. A contrario, la proposition de la SNI présente l'avantage d'une externalisation « sans risque », garantie par la CDC.

FICHE N°2

Objet : Le devenir possible du parc de logements de fonction de l'État

(hors parc domanial de la gendarmerie).

Composition du parc

Lot 1 : 15.000 logements domaniaux attribués à quelques grands ministères civils.

Lot 2 : 10.000 logements domaniaux attribués au ministère de la Défense (hors gendarmerie)

Lot 3 : 8.000 logements appartenant à la SA HLM « Résidence – Le Logement des fonctionnaires » qui gère également 1.000 logements domaniaux.

Lot 4 : 36.000 logements domaniaux attribués à la gendarmerie (sujet traité dans la fiche n°1).

Principes généraux

Le lot n°1, pour les logements de fonction domaniaux, peut faire l'objet de deux modes alternatifs d'externalisation : l'apport en société ou le transfert de gestion dans le cadre d'un marché de service.

Parallèlement, les logements de fonction pris à bail pourraient être gérés (gestion locative) par le groupe SNI.

Le lot n°2 a fait l'objet de diverses propositions déclinant un modèle de bail emphytéotique de longue durée assorti d'un marché de service dont aucune n'a pu aboutir. Il est actuellement géré par la SNI, dans le cadre d'une convention Défense / SNI qui date de 1972. Selon toutes probabilités, son traitement sera aligné sur celui du lot n°1.

Lot n°3 : Le transfert de la SA HLM peut être organisé par cession de la participation de l'État dans son capital et intégration de la SA HLM (sans modification de sa structure juridique et de son management) dans le « pôle social » de la SNI, aux côtés des 13 ESH de SCIC Habitat. Les 1.000 domaniaux gérés peuvent être traités globalement avec le lot n°1.

Scenarii détaillés pour les lots 1 et 2

L'apport du lot n°1 (domaniaux) et du lot n°2 à la SNI est envisageable, sans formalité particulière ; il donne lieu à une augmentation du capital au profit de l'État, immédiatement suivi par le rachat des titres attribués à l'État par la société elle-même (avec réduction du capital) ou par la Caisse des Dépôts qui redevient dès lors l'actionnaire à 100%. La valorisation de l'apport doit reposer sur la consolidation des *net cashflow* actualisés, consolidés sur une période conventionnelle. La sortie de l'État de ladite société étant réalisée au bénéfice de la Caisse des Dépôts, Établissement Public, ou d'une de ses filiales contrôlée à 99,97 %, l'opération ne devrait pas nécessiter de loi de privatisation.

Le transfert de la gestion dans le cadre d'un marché de service est possible, sans mise en concurrence (cf. note DELVOLVE). Dans cette hypothèse, les *net cashflow* sont consolidés sur la durée du transfert (entre 30 et 99 ans) après indexation et actualisation.

Garanties

Dans tous les cas, l'externalisation est accompagnée d'une convention garantissant les conditions d'acceptabilité sociale de l'opération :

Évolution très progressive des loyers, principalement à l'occasion de l'entrée dans les lieux de nouveaux locataires ou de travaux d'amélioration.

Reprise des personnels participant à la gestion en régie sous réserve d'un double accord (employeur / employé).

Préservation de l'autonomie du CA de la SA HLM « Résidence – Le Logement des fonctionnaires ».

Le groupe Caisse des Dépôts dispose avec la SNI d'un opérateur qui a conduit avec succès :

- la reprise du parc immobilier des HBL (15 400 logements) et la mise en place d'un ambitieux programme de réhabilitation respectant les spécificités fortes reconnues aux mineurs occupants par leur statut, en accord avec l'État et les organisations représentatives du personnel,

- la reprise du parc d'immobilier de logement de RENAULT (1.100 logements) en mettant l'accent sur les garanties apportées aux agents RENAULT résidant dans ce parc plus que sur la proposition d'une offre financière très élevée,

- La gestion depuis 1972, en étroite partenariat avec le Ministère de la Défense, de 12 000 logements domaniaux en intégrant les contraintes très particulières des locataires de ce parc en terme de niveaux de loyers ou de turn over.

Calendrier

Le choix du scénario préférentiel pourrait survenir avant l'été. L'évaluation du montant de la transaction pourrait être terminée pour la mi-octobre, avec un objectif de transfert de gestion pour le 1^{er} janvier 2006.

FICHE N°3

Objet : Valorisation des actifs immobiliers gérés par la MRAI

Rappel des objectifs financiers

Identifier une solution permettant d'accélérer la valorisation budgétaire des actifs détenus par la MRAI et concourir ainsi à la réalisation des objectifs de cession immobilière de l'État, objectifs dont le Parlement souligne la non-atteinte récurrente.

Rappel du contexte juridique

La M.R.A.I., créée en 1987 par décision du ministre de la Défense, est une structure interne au Ministère. A ce titre, la M.R.A.I ne possède pas les actifs. Elle joue un rôle d'agent immobilier pour le compte du Ministère de la Défense.

Les biens gérés par la M.R.A.I : ils restent la propriété de l'État, personne morale de droit public et le ministère de la Défense n'en est qu'affectataire, nonobstant le fait, qu'au titre de l'ordonnance de 1959, la politique immobilière de la Défense demeure de la stricte compétence du ministre de la Défense.

Le régime d'aliénation des biens : cette qualité de « propriété de l'État » implique que toute aliénation directe des biens demeure soumise aux dispositions du Code du domaine de l'État, même si cette cession est effectuée au profit d'une personne publique. Il en résulte que la procédure d'aliénation de droit commun requiert la mise en concurrence, soit pas voie d'adjudication, soit par voie de procédure amiable, sauf dérogations limitativement énumérées au dit Code (cf. articles R 129 vs R 148-3).

Présentation de la solution

Solution préconisée : pour concilier les objectifs de rapidité et de retour des parties, la solution la plus simple consisterait à transférer les actifs de la MRAI et ses missions subséquentes dans une société (à constituer ou préexistante).

Processus juridique : la MRAI deviendrait par création (de l'État), une entreprise publique prenant la forme d'une société commerciale (SA ou SAS par exemple). Aux termes de la constitution de 1958, cette opération ne relève pas des compétences législatives. Les créations d'entreprise publique se font via un décret qui autorise le ministre des Finances à prendre une participation constitutive d'une société (par exemple décret). L'opération peut donc être rapide.

La société serait créée par apport en nature des actifs devenus inutiles au ministère de la Défense. Ces actifs préexistants, il n'y aurait donc pas lieu de solliciter une ouverture législative de crédit pour prendre cette participation. Ces apports ne devraient pas constituer une aide publique non compatible avec les traités européens puisque l'actionnaire État définira un objectif de rémunération attendue du capital dans un délai raisonnable (cf. infra)

A noter : la nécessité de créer une « new co », doit être appréciée au regard de l'existence préalable d'une société relevant du secteur public et statutairement habilitée à réaliser ce portage : la SNI.

Montage financier général

En contrepartie de cet apport d'actif, l'État recevrait des titres. La valorisation des actifs apportés s'effectuerait à partir des évaluations DGI.

Si l'État ne souhaite pas rester actionnaire durablement, il devra céder ses actions à un rythme à définir – cf infra. Ces cessions ne sont soumises à aucune contrainte de mise en concurrence, ce qui garantit à l'État une grande souplesse de gestion. Seule l'hypothèse où elles conduiraient à une privatisation de l'entreprise, impliquerait une procédure législative. De plus, cette procédure législative ne serait pas applicable si la cession intervenait au profit d'une autre personne publique telle que l'EP Caisse des Dépôts (cf la cession de gré à gré des titres SNI).

Particularités du montage « new co »

En contrepartie de son apport d'actif initial, l'État recevrait des titres constituant, au moins dans un 1^{er} temps, l'intégralité du capital social de la « new co ». L'État pourrait, ensuite, en fonction des contraintes budgétaires :

Soit céder rapidement ses actions à la Caisse des Dépôts au nominal mais avec une clause d'« earn out », la seule contrainte étant que le complément de prix doit être déterminable en vertu des clauses du contrat et par référence à des éléments indépendants de la volonté des parties,

Soit céder ses actions à la Caisse des Dépôts au rythme des cessions d'actifs, ce qui permettrait une valorisation objective des titres cédés.

Particularités du montage SNI

Compte tenu de la trésorerie et du capital social de la SNI, l'État :

- ne serait pas contraint d'injecter des liquidités pour permettre de couvrir le besoin en fonds de roulement initial, nécessairement significatif dans une activité de portage immobilier

- ne serait pas majoritaire au capital ce qui permettrait éventuellement par voie de réduction de capital de rétrocéder rapidement et facilement à l'État la contre valeur des actifs apportés.

Externalisation de l'immobilier de bureaux : les propositions de la Caisse des dépôts

Le gouvernement a décidé d'engager une politique ambitieuse de cession d'actifs, dans le but de rationaliser la gestion immobilière de l'État et de dégager des recettes budgétaires. Plusieurs gouvernements européens se sont engagés avec succès dans cette voie.

Un programme de cessions d'immeubles vides à l'unité a été récemment engagé. Ce programme doit être complété par une démarche plus structurelle visant à moderniser la gestion des immeubles que l'État souhaite continuer d'occuper qui visera un double objectif :

- Céder les immeubles dont la valeur ou la localisation ne justifie pas le maintien d'un usage par l'administration,
- Mettre en place un dispositif permettant de professionnaliser la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

La CDC se propose d'apporter des réponses structurantes et adaptées aux besoins de valorisation et de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. La CDC veut agir ici au service de l'État, en apportant sa compétence financière et son expertise à la mise en œuvre d'une politique publique.

Son implication totale, voire exclusive, dans ce dispositif est pour l'État une garantie de préservation des intérêts de l'État et de respect des contraintes de continuité du service public. La CDC s'engage également à intervenir dans un cadre normatif de rémunération de ses investissements

La CDC propose d'acquérir les actifs dont l'État souhaite se séparer, qu'ils soient libres, devant être libérés à échéance connue, ou devant continuer à être occupés.

Le projet de la CDC s'articule autour des principes de fonctionnement suivants.

1/ Le projet doit être d'envergure, équitable et transparent

La CDC s'engage sur un montant d'investissements qui couvre la totalité des objectifs de l'État pour les années 2005 et 2006.

La CDC proposera un mécanisme d'intéressement qui permette à l'État, d'une part de céder rapidement à la foncière les actifs, même si la documentation juridique et technique relative aux immeubles est incomplète (principe du complément de prix) et d'autre part d'être associé aux plus-values des ventes futures (principe de rétrocession).

Des principes de gouvernance seront proposés à l'État comme par exemple un mécanisme de comité de pilotage afin d'assurer à l'État une information exhaustive sur le devenir des immeubles.

2/ Le dispositif doit s'adapter aux besoins fonctionnels de l'État.

L'opération d'externalisation des actifs de l'État doit permettre à l'État de professionnaliser et moderniser sa gestion immobilière.

Le devenir de chaque immeuble doit être discuté à l'acquisition avec les services compétents de l'utilisateur et du vendeur pour définir un plan d'action (business-plan) à moyen terme.

Cet examen préalable permettra de classer ces immeubles en 3 catégories, qui feront l'objet d'un traitement adapté :

- les immeubles libérés de toute occupation à la cession ou immédiatement après. La CDC aura la maîtrise du devenir de ces actifs, mais le partage de l'éventuelle plus-value ultérieure sera discuté avec l'État.

- les immeubles acquis par la CDC et donnés à bail à l'État dans le cadre d'un contrat de droit commun d'une durée négociée lors de la cession. Ces actifs devraient sortir du patrimoine de la foncière au terme du bail. Un principe de rétrocession de plus-value sera mis en place.

- les immeubles qui ont vocation à être durablement utilisés par l'État au terme d'un bail de droit commun. L'État pourrait avoir convenance à bénéficier d'une clause de renouvellement voire d'une option d'achat. L'intervention de la foncière est donc ici celle d'un investisseur de long terme.

À l'issue de l'analyse de chaque immeuble, une stratégie immobilière sera formalisée. Elle permettra à la foncière et à l'État de contractualiser leurs relations et leurs engagements réciproques (niveau des loyers, programmes de travaux, stratégie d'exploitation, niveau des charges, décision d'arbitrages, etc.).

3/ Le fonctionnement du dispositif sera rapide et efficace.

Les opérations de cession à la CDC sont possibles juridiquement, grâce aux textes législatifs et réglementaires pris par le Gouvernement en 2004, qui prévoient que les cessions peuvent être faites à l'amiable, sans appel à la concurrence.

Pour être rapide le dispositif de cession à la foncière et de location à l'État devra reposer sur un cadre juridique stable avec des actes et des baux aussi standardisés que possible. Le processus de négociation des prix de vente reposera sur l'évaluation contradictoire du service des Domaines et celle d'un expert indépendant renommé sur la place de Paris.

La Caisse mobilisera les moyens d'une gestion professionnelle de ses immeubles et de sa relation avec l'État. Placées sous son contrôle exclusif, les équipes de management immobilier couvriront l'ensemble du dispositif de l'acquisition jusqu'à la gestion opérationnelle. Dans un cadre concurrentiel normal, elle pourra faire appel à des sous-traitants pour ce qui relève de la prestation de services à l'immobilier comme la maintenance, le nettoyage, l'entretien courant.

La CDC est disposée à acquérir un ou plusieurs actifs et à réaliser une opération test. Pour une opération d'envergure, elle se dotera des moyens financiers et humains adaptés en quantité et en compétence.

*

* *

Au total, la Caisse des dépôts propose un partenariat avec l'État qui présente de nombreux avantages :

- Processus rapide, homogène et transparent de cession des actifs immobiliers à la foncière sur la base d'un prix estimé de manière contradictoire et offrant des possibilités de partage des plus-values ;

- Réponse structurante aux besoins de valorisation et de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Les administrations deviennent locataires et le nouveau propriétaire assure l'entretien, la rénovation et les travaux. Les budgets d'investissement sont supprimés ;

- En devenant locataires, les administrations sont incitées à optimiser l'usage des surfaces qu'elles occupent, produisant ainsi à moyen terme une diminution du coût de l'immobilier pour l'État et permettant des comparaisons, facteurs de fluidité et d'arbitrage ;

- Processus permettant à l'État de mobiliser rapidement des recettes publiques venant réduire le déficit au sens de Maastricht ;

- Tous les types d'actifs de bureaux sont susceptibles d'être acquis par la foncière.

ANNEXE 15

PRINCIPAUX DOCUMENTS ET RAPPORTS RÉCENTS SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

- **Rapports officiels**

- Rapport au Premier ministre de M. Olivier Debains du 1^{er} décembre 2003 « *Mission immobilier public* », la Documentation française (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000476.shtml>).

- Rapport « *Relancer la construction du logement en Île-de-France* » du 7 octobre 2003 de M. Pierre Pommelet (http://www.logement.gouv.fr/actu/rapports/relancehab_idf/relancehab_idf.pdf).

- Rapport sur « *les logements de fonction des agents de l'État* » établi le 24 décembre 2003 par Mme Véronique Hespel, Inspectrice générale des finances.

- Rapport sur « *la gestion immobilière du parc de bureaux de l'État* » établi en février 2003 par MM. Philippe Dumas, Inspecteur général des finances, Gilles Mentre et François Riahi, Inspecteurs des finances.

- **Cour des comptes**

- (<http://www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame-rapports.htm>)

- Rapport public 2004 de la Cour des comptes sur l'immobilier au ministère des Affaires étrangères.

- Rapport public 2002 de la Cour des comptes sur l'immobilier au ministère de la Culture.

- Rapport public 2003 de la Cour des comptes sur l'immobilier au ministère de la Justice.

- Rapport public particulier 2005 de la Cour des comptes sur la Banque de France.

- Rapport public particulier 2003 de la Cour des comptes sur le système éducatif du ministère de l'Éducation nationale.

- **Rapports parlementaires**

- (www.assemblee-nationale.fr; www.senat.fr)

- Rapport d'information (n° 254) du 10 avril 2003 présenté au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Jean Arthuis sur le réseau de la Banque de France.

- Rapport d'information (n° 395) du 30 juin 2004 présenté au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Jacques Chaumont sur l'outil diplomatique en Turquie.

– Rapport spécial (n° 1863 annexe 1) de novembre 2004 présenté au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale par M. Jérôme Chartier sur le budget du ministère des Affaires étrangères

– Débat en séance plénière du Sénat le 10 mai 2005 sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des Affaires étrangères

- **Presse**

– Revue « Service Public » n° 89 de juin 2002 : « *La fonction publique modernise sa gestion immobilière* ».

– Revue « Regards sur l'Actualité » n° 305 de novembre 2004 : « *La gestion immobilière de l'État : bilan et possibilités d'amélioration* », M. Philippe Dumas, Inspecteur général des finances.

AUDITIONS

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Pages

31 mars 2005 :	
9 heures 30 :	– M. Jean-Pierre LOURDIN, délégué général du Comité d’orientation de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l’État (MIVPIE) et M. Michel HAINQUE, délégué général adjoint... 129
7 avril 2005 :	
a) 9 heures 30 :	– M. Bruno ROUSSELET, sous-directeur des affaires foncières de la direction générale des impôts et M. Rémi VAN LEDE, chef du bureau des domaines du ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie..... 143
b) 10 heures 30 :	– M. Philippe DUMAS, Inspecteur général des finances. 157
c) 11 heures 30 :	– M. Dominique MARCEL, directeur financier du groupe Caisse des dépôts et consignations et M. André YCHE, PDG de la société nationale immobilière (groupe CDC) 164
14 avril 2005 :	
a) 11 heures :	– M. Christian SERRADJI, directeur des affaires financières et de l’administration générale et MM. Vincent MOTYKA, chargé de la sous-direction du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion (PBC) et Jean-Paul SERVET, chef du bureau de l’immobilier et du fonctionnement des services, ministère de l’Équipement..... 173
b) 12 heures :	– M. Claude KUPFER, directeur de l’évaluation de la performance des affaires financières et immobilières et M. Jean-Luc NEVACHE, sous-directeur des affaires immobilières, ministère de l’Intérieur 180
21 avril 2005 :	
a) 9 heures 30 :	– M. Jean-Paul BODIN, contrôleur général des armées, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives et M. Jacques BRUCHERE, chef du bureau de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers, ministère de la Défense 183
b) 10 heures 30 :	– M. Olivier DEBAINS, chargé de mission, auteur du rapport au Premier ministre sur l’immobilier public 191
c) 11 heures 30 :	– M. Edward JOSSA, directeur de l’administration générale et de l’équipement et M. Stanislas PROUVOST, sous-directeur, ministère de la Justice 199
Jeudi 2 juin 2005	
a) 9 heures 30 :	– M. Julien DUBERTRET, sous-directeur à la direction du budget, M. Jean-Paul MILOT, responsable de la mission comptable de la direction de la réforme budgétaire, M. François RIAHI, conseiller du directeur du budget et M. Bruno SOULIE, sous-directeur de l’organisation comptable et de la modernisation de la dépense publique à la direction générale de la comptabilité publique – ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie. 207
b) 11 heures 30 :	– M. Antoine POUILLIEUTE, directeur général de l’administration du ministère des Affaires étrangères, M. Jean-François DESMAZIERES, directeur des affaires budgétaires et financières et M. Patrick Roussel, chef du service de l’équipement de la Direction générale de l’administration au ministère des Affaires étrangères 219
Jeudi 16 juin 2005	
9 heures 30 :	– M. Jean-François COPE, ministre délégué au Budget et à la Réforme de l’État. 227

Audition du 31 mars 2005

9 heures 30 : **M. Jean-Pierre Lourdin, délégué général de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État, et M. Michel Hainque, délégué général adjoint**

Présidence de M. Yves Deniaud

M. Yves Deniaud, Président : Je souhaite la bienvenue à M. Jean-Pierre Lourdin, délégué général de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État, ainsi qu'à M. Michel Hainque, délégué général adjoint, pour commencer une série d'auditions de la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics.

Ce sujet préoccupe depuis trop longtemps la Commission des finances. L'État ne connaît même pas la totalité de son patrimoine : un article de presse évaluait la superficie de son immobilier de bureaux entre 14 et 19 millions de mètres carrés, la même incertitude pesant sur les autres types de locaux. Un inventaire complet est promis depuis des années, car l'on ne peut bien vendre que ce que l'on connaît. De fait, au cours de l'exercice passé, sur 500 millions d'euros de recettes attendues, seuls 100 millions d'euros ont été réalisés.

Bref, la Commission des finances ressent un certain agacement car elle a l'impression que les choses n'avancent pas suffisamment, aussi bien en matière de cession des actifs que d'occupation optimale des locaux. À cet égard, l'affaire récente sur le logement des ministres est particulièrement croustillante si l'on considère le nombre d'appartements de fonction dont dispose l'État. La Mission d'évaluation et de contrôle sur les monuments historiques, en 2003, avait eu vent d'un appartement, situé à Versailles, rénové par son propre occupant, membre éminent de l'Inspection générale des monuments historiques : on n'est jamais si bien servi que par soi-même...

Voilà pourquoi la Commission des finances a choisi ce thème, et son but n'est pas de produire un rapport de plus, destiné à rejoindre les rayonnages des bibliothèques, mais d'assurer un suivi minutieux du dossier dans le temps.

M. Georges Tron, Rapporteur : La Commission des finances a effectivement considéré que la gestion du patrimoine de l'État constituait un élément d'appréciation de la maîtrise des dépenses publiques mais aussi un levier d'action. Il convient dès lors de lever les inconnues qui pèsent sur ses contours exacts comme sur les critères auxquels elle répond.

Nos questions, qui porteront à la fois sur les prérogatives de la Mission interministérielle et sur d'autres aspects concernant le patrimoine de l'État, seront scindées en trois séries : le pilotage de la fonction de gestion immobilière de l'État ; le rôle de la Mission interministérielle en matière de cessions ; les logements de fonction. Nous attendons de vous des réponses précises et brèves, permettez-moi d'insister sur ce point.

S'agissant du pilotage de la fonction de gestion immobilière de l'État, plusieurs structures interministérielles semblent coexister : votre propre organisme, mais aussi la Commission interministérielle de la politique immobilière de l'État – CIPI -, le Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics – CITEP -, la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques – MIQCP - et la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger. En quoi votre organisme se distingue-t-il des autres ? Le dispositif d'ensemble est-il cohérent ?

M. Jean-Pierre Lourdin : La Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État a reçu deux objectifs : valoriser le patrimoine en procédant à des cessions ; professionnaliser et moderniser sa gestion. Son comité d'orientation, qui se réunit toutes les quatre semaines, assure la coordination avec les ministères affectataires et gestionnaires, ainsi qu'avec l'ensemble des commissions que vous venez de citer, dont certaines, comme la CIPI, existent de longue date.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quelles sont les missions particulières de chacun de ces organismes ? Ne sont-ils pas redondants ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Leurs actions sont certainement redondantes avec la nôtre mais ils existaient auparavant et ont des fonctions bien précises : le CITEP s'occupe d'aménagement, la CIPI des cités administratives, la MIQCP d'architecture et de construction. Loin de perturber leur fonctionnement, nous nous appuyons sur leurs travaux pour inciter les ministères à aller de l'avant dans la gestion de leur patrimoine et, le cas échéant, pour identifier des sites à céder.

M. Georges Tron, Rapporteur : Objectivement, une telle pluralité est-elle utile ? Ces organismes ne sont-ils pas trop nombreux ? Ne serait-il pas envisageable de les regrouper ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Notre Mission interministérielle, qui n'a que sept mois d'ancienneté, essaie de fédérer les énergies de ces organismes, en place depuis plusieurs années, pour répondre à ses deux objectifs.

M. Michel Hainque : La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, en tout cas, se situe hors champ de la valorisation puisque son objet est de se prononcer sur la qualité des constructions publiques ; elle n'a aucune compétence pour déterminer si l'État doit acheter, vendre ou louer un bâtiment.

Notre Mission interministérielle, créée en août 2004, correspond à de nouvelles orientations fixées par le Gouvernement, qui, eu égard à leurs champs de compétences et d'investigations, ne concernent pas non plus le Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics, ni la Commission interministérielle de la politique immobilière de l'État, même si nous parvenons à les faire travailler conjointement.

Le CITEP recherche les administrations centrales qui pourraient exercer leurs fonctions en dehors de Paris et de la première couronne de l'Île-de-France – en dix ans, un peu plus de 30 000 emplois ont ainsi été transférés en province ou dans la deuxième couronne. Il n'intervient donc pas sur les problèmes de gestion immobilière *stricto sensu* tels que l'évaluation du coût d'acquisition, de cession ou de location d'un bien.

Entre la CIPI et nous, il existe un cousinage réel et nous nous rapprochons. En théorie, d'après la circulaire fondatrice, la CIPI avait compétence sur l'ensemble de la politique immobilière, mais les hasards et l'absence de vraie politique immobilière de l'État l'ont conduite à s'occuper essentiellement de la gestion des cités administratives dans une soixantaine de villes de France. Nous n'entrons donc pas en concurrence directe, mais travaillons main dans la main pour éviter le risque de redondance auquel aurait pu donner lieu cette circulaire de 1992.

M. Yves Deniaud, Président : Quels transferts d'emplois publics en province peuvent être considérés comme des succès marquants, et quand exactement ceux-ci ont-ils été enregistrés ?

M. Michel Hainque : Ancien directeur adjoint du cabinet de M. Jean-Paul Delevoye au ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, je puis vous dire que le CIADT a régulièrement pris des décisions d'implantations, concernant notamment les villes de Marseille, de Nantes, de Lille ou de Caen, mais que cela ne s'est jamais fait sans mal.

M. Yves Deniaud, Président : Il serait effectivement intéressant de savoir quels délais s'écoulaient entre les décisions des CIADT et leur concrétisation...

M. Jean-Louis Dumont : Certaines affaires ne se concrétisent même jamais !

M. Michel Hainque : Il faut dire que la délocalisation d'emplois publics, comme la gestion immobilière, se heurte aux obligations du statut de la fonction publique.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je vous remercie de ces précisions mais j'insiste : l'organisation actuelle du dispositif de gestion du patrimoine immobilier de l'État vous semble-t-elle adaptée ? Un organisme unique disposant de tous les leviers d'action ne gagnerait-il pas en efficacité et en coût par rapport à des structures disjointes ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Notre Mission interministérielle procède de la volonté de bâtir une entité horizontale associant l'ensemble des acteurs pour répondre rapidement à deux objectifs – céder et professionnaliser – et montant progressivement en charge pour constituer peut-être *in fine* un organisme unique qui intégrerait l'ensemble du dispositif. Notre effectif est limité à quatre personnes car le choix a été de ne pas ajouter une nouvelle structure lourde mais plutôt de créer, au sein du ministère des finances, un outil fédérateur pour lancer une politique immobilière qui était encore inexistante. J'espère que nous parviendrons, sur cette base, à mettre sur pied un modèle de gestion, de suivi et d'organisation.

M. Yves Deniaud, Président : Vous constatez donc que la politique immobilière « était encore inexistante ». Je le note...

M. Jean-Louis Dumont : De quels moyens disposez-vous pour aller au terme de votre mission, concernant la cession du patrimoine de l'État, mais aussi des établissements publics ? Dans une ville moyenne de l'est de la France comme la mienne, le départ des régiments a précédé la libération de bâtiments par la Banque de France ou La Poste. Or la volonté de vendre et de valoriser n'est pas toujours perceptible – sauf pour les armées, qui perçoivent des surcroûts de crédits en fonction des recettes réalisées. Avez-vous les moyens de coordonner et d'activer ces ventes ?

Pour répondre aux besoins en HLM et relancer la production de logements, il faut trouver des implantations. Avez-vous les moyens de contraindre un ministère à mettre des terrains à disposition par baux emphytéotiques ? Ce serait une autre manière de les valoriser.

Le ministère de la défense fait construire les nouvelles gendarmeries par des opérateurs publics ou privés avant de les leur louer. À terme, combien cela coûtera-t-il ? De quels moyens disposez-vous pour mettre en œuvre une politique dynamique de valorisation et de gestion de ces biens ? Ne pensez-vous pas que la meilleure valorisation, là encore, passe selon les cas par la vente, la location ou le bail emphytéotique ?

Enfin, je remarque que votre Mission interministérielle travaille exclusivement avec de hauts fonctionnaires intervenant au titre de leur administration. J'imagine que le représentant du ministère de la justice, par exemple, ne va pas remettre en cause le fait que le

plus haut magistrat de sa juridiction ait le droit d'occuper le plus beau logement disponible... Comment faites-vous pour contourner ce problème ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Le rapport Debains préconise la création d'une agence immobilière de l'État. En effet, comment un organisme ne possédant pas les biens concernés pourrait-il avoir une quelconque autorité vis-à-vis des ministères ?

Plus généralement, existe-t-il une doctrine en matière de gestion immobilière de l'État ? Faut-il privilégier la propriété ou la location ? Les localisations à Paris, en banlieue ou en province ? Faut-il se fonder sur un ratio mètres carrés sur surface utile par agent ? Le coût d'entretien ne justifie-t-il pas une externalisation ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Le ministère de la défense est doté d'une structure propre pour ses terrains, forts et autres constructions désaffectés : la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers, la MRAI. Nous travaillons en étroite relation – elle siège au comité d'orientation – car nous allons dans le même sens, même si sa démarche est particulière puisque, vous le savez, elle privilégie les relations avec les collectivités locales. Sachez que nous nous appuyons même sur elle pour dynamiser et mobiliser toutes les énergies existantes en lui faisant présenter son savoir-faire et ses méthodes aux autres ministères.

M. Georges Tron, Rapporteur : La gestion du patrimoine de la défense est peut-être le secteur où les investigations s'avéreraient le plus fructueuses. Dans mon département, des bases aériennes et des casernes gigantesques sont pratiquement inoccupées et la situation s'éternise. Très concrètement, la MRAI mérite-t-elle d'être citée en exemple ? Ne marche-t-elle pas sur les plates-bandes de la Mission interministérielle dans la mesure où c'est finalement elle qui contrôle la majorité du patrimoine immobilier destiné à être cédé ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Le stock d'immeubles et de terrains désaffectés du ministère de la défense s'explique par le fait que nombre d'entre eux doivent subir une dépollution préalablement à toute cession.

M. Jean-Louis Dumont : La nécessité de dépolluer devient parfois un prétexte invoqué abusivement par le ministère pour repousser la cession de son patrimoine.

M. Jean-Pierre Lourdin : Cela n'en est pas moins un fait, et il est même envisagé de sous-traiter le problème à des professionnels de l'immobilier.

De surcroît, ces terrains ne sont pas toujours valorisables immédiatement, car leurs dimensions et leur localisation représentent souvent un enjeu symbolique pour la commune. C'est dans ce cadre que l'action de la MRAI est intéressante : pour le recensement du patrimoine et surtout, sujet brûlant, pour les relations avec les communes et le conseil en aménagement, il serait bon que d'autres ministères s'inspirent de son expérience.

À ce stade, nous traitons plus particulièrement du patrimoine de bureaux. Mais celui-ci dépend soit des administrations centrales, soit des administrations déconcentrées, soit des établissements publics, chacune des trois catégories appelant des réflexions distinctes. Nous avons entrepris de rechercher des biens susceptibles d'être cédés par certains établissements publics mais nous n'avons pas encore obtenu de réponse satisfaisante et les contrôleurs d'État sont chargés de nous communiquer des rapports. Le processus semble un peu lent mais je rappelle que nous ne sommes que quatre et que nous n'existons que depuis sept mois.

M. Georges Tron, Rapporteur : Si la situation est figée, pour ne pas dire bloquée, au point que la Commission des finances a décidé de se saisir du sujet, n'est-ce pas imputable au fait que la gestion du patrimoine de la défense est confiée à un organisme spécifique ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Le 17 mars, s'est tenue une réunion interministérielle au cours de laquelle ont été approuvées les listes de cessions pour 2004 et 2005 et examinées les dispositions à mettre en œuvre pour réaliser les transactions. Le ministère de la défense apparaît sur la liste pour toutes ses adresses parisiennes, dont certaines sont très prestigieuses.

M. Georges Tron, Rapporteur : Cela contribue-t-il à corriger la situation ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Cela contribue à améliorer le pilotage, à centraliser la décision, mais nous sommes loin d'une agence.

M. Georges Tron, Rapporteur : Comment la MRAI a-t-elle pris cette évolution ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Très bien ; c'est le ministère de la défense au sens le plus large qui se sent un peu taquiné.

Afin que la mairie de Paris soit conduite à répondre dans les délais, nous avons proposé de purger les droits de priorité pour les deux listes de bâtiments, qui concernent donc différents ministères, y compris celui de la défense. Cette avancée très importante n'a pas été obtenue sans difficultés, puisque le problème est remonté jusqu'au niveau ministériel, mais le résultat est là. Par ailleurs, toujours le 17 mars, la remise aux Domaines de l'ensemble du patrimoine inscrit sur les listes a été confirmée, ce qui n'est pas rien puisque cela revient à retirer les biens aux ministères affectataires. Les Domaines sont donc chargés de purger tous les biens figurant sur les deux listes. Enfin, les dispositions de cession seront mises en œuvre par les Domaines accompagnés par la Mission interministérielle.

Compte tenu de mon parcours, j'ai également la fibre logement social mais l'objectif de valorisation qui m'a été confié est d'ordre financier : il s'agit de répondre à l'impératif de désendettement, c'est-à-dire de procéder à des cessions assorties de recettes, pas d'opérer des mises à disposition. Je vous rappelle toutefois que le ministère de l'équipement poursuit son travail concernant les « foncières » portées par les établissements publics. En outre, l'État met à la disposition de la mairie de Paris un patrimoine de valeur que celle-ci est en mesure d'acheter aux conditions les plus avantageuses pour transformer des bureaux en logements : l'État participe donc à la politique de logement des collectivités, même si, je le répète, la Mission interministérielle n'a pas vocation à opérer des mises à disposition.

M. Jean-Louis Dumont : Si la valorisation doit générer des recettes, on peut très bien imaginer que l'établissement public foncier ou la Caisse des dépôts, contrairement à sa doctrine actuelle, deviennent propriétaires afin de jouer le rôle d'interfaces au service d'une priorité politique.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Le ministère de l'équipement a créé une délégation à l'action foncière, afin de mettre sur le marché des terrains appartenant à des établissements publics comme Réseau ferré de France ou des sociétés d'autoroute. Il n'est pas question de les mettre à disposition gratuitement car il faut les valoriser. Le problème, c'est que certains de ces terrains ont été identifiés pour la première fois il y a vingt ou vingt-cinq ans et que ceux qui les détiennent ne coopèrent guère, voire s'opposent à leur cession.

Comment coordonnez-vous votre action avec celle de cette délégation à l'action foncière ? Pourquoi chaque ministère a-t-il ses propres organismes, plaqués sur des compétences éclatées ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Votre Mission interministérielle dispose-t-elle d'un pouvoir réel alors qu'elle ne détient pas la propriété du patrimoine ? Quelles sont ses marges d'action face aux pressions exercées par les ministres et le Premier ministre ?

M. Jean-Pierre Lourdin : La délégation à l'action foncière, la DAF, n'a compétence que sur le patrimoine relevant du ministère de l'équipement, mais j'ai omis de la citer parmi les structures représentées au sein du comité d'orientation. Je signale tout de même qu'elle s'occupe de foncier tandis que la Mission interministérielle se concentre pour l'instant sur l'immobilier de bureau ; nous sommes donc complémentaires.

M. Georges Tron, Rapporteur : L'éclatement des organismes n'est-il pas l'une des explications de l'immobilisme en matière de gestion du patrimoine de l'État ? Je reviens sur la question avec insistance.

M. Jean-Pierre Lourdin : Je crois que, depuis quelques mois, nous sortons de l'immobilisme en nous nous efforçant d'avancer en fonction de critères précis : si nous nous occupons surtout de l'immobilier de bureaux, c'est parce que le cadre réglementaire applicable en la matière nous permet de valoriser le patrimoine.

M. Georges Tron, Rapporteur : Mais en avez-vous les moyens ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Je répète que, au cours de la réunion interministérielle du 17 mars, nous sommes parvenus à dresser deux listes, représentant un montant global d'environ 500 millions. C'est encore modeste mais cela marque une avancée appréciable, d'autant que les listes sont constituées de bureaux pour les deux tiers ou les trois quarts. Nous nous heurtons beaucoup aux ministères, qui ne trouvent guère d'intérêt à l'opération et réclament des compensations, mais nous sommes sortis de l'immobilisme et nous entendons poursuivre dans cette voie, le renforcement de notre autorité passant par des moyens complémentaires et par un décret nous conférant un statut formel.

M. Michel Hainque : Depuis une vingtaine d'années, chaque nouvelle politique touchant l'immobilier de près ou de loin a donné naissance à une entité : la CIPI, le CITEP, la MRAI, la DAF. Notre Mission interministérielle complète le mille-feuilles : elle correspond à la nouvelle politique consistant à valoriser et à professionnaliser. Soit cette nouvelle politique s'ajoute aux strates successives et l'arbitrage intervient en réunion interministérielle, à Matignon, soit la valorisation et l'ensemble des autres politiques, celle du logement social incluse, sont regroupées sous l'égide d'une seule entité. Dans les deux cas, l'arbitrage consistera à choisir entre vendre le plus cher possible, au titre de la valorisation, ou céder à un prix moins élevé, au profit du logement social ou d'un équipement public.

L'objectif de valorisation donné à la Mission interministérielle est autant que possible de vendre cher au privé des immeubles de bureaux ou des locaux appartenant aux administrations de l'État, afin que la recette entre dans son budget et participe à son désendettement. L'objectif de la MRAI, au contraire, pour des motifs autant historiques qu'économiques, n'est pas de rechercher une valorisation financière maximum mais de trouver le bon point d'équilibre avec la collectivité locale pour lui accorder une compensation.

M. Georges Tron, Rapporteur : Dans mon département, la base de Brétigny-sur-Orge ayant été démantelée et la caserne de Montlhéry étant pratiquement désaffectée, les activités économiques générées par l'une et par l'autre ont disparu depuis des années. Les collectivités locales n'ont pourtant obtenu aucune compensation puisque ces terrains gigantesques sont gelés, ce qui signifie d'ailleurs qu'ils ne dégagent aucune rentabilité. Ces dossiers avanceront-ils tant que les moyens de la MRAI ne seront pas regroupés avec les vôtres ?

M. Yves Deniaud, Président : Les armées étant parvenues à leur format définitif, on ne constate plus guère de suppressions ou de déménagements d'unités. Par conséquent, l'existence de la MRAI n'est plus justifiée par la nécessité d'apporter des compensations aux communes. Il faut en tirer les conclusions et changer d'orientation en traitant l'immobilier de la défense comme le reste du patrimoine de l'État.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Vous auriez aussi pu citer les réserves autoroutières constituées dans les années soixante auxquelles le ministère de l'équipement se cramponne contre vents et marées, quand bien même chacun sait qu'aucune autoroute ne passera jamais par là. Le rapport Debains préconisait la création d'une agence des propriétés immobilières de l'État, établissement public industriel et commercial auquel serait progressivement transféré l'ensemble du patrimoine de l'État. Mais cette orientation volontariste, évoquée depuis la fin des années quatre-vingt, a de nouveau été abandonnée, car il était à craindre que les ministères affectataires ne s'opposent à de tels transferts et que celui des finances ne refuse de voir les Domaines dépouillés de leurs attributions. Un compromis a été trouvé avec votre Mission interministérielle, dont les pouvoirs devraient s'étendre. En outre, plusieurs blocages juridiques ont été levés, notamment par le biais d'ordonnances. Toutefois, compte tenu de la dispersion des moyens, aurez-vous vraiment le pouvoir d'enclencher le mouvement ?

Par ailleurs, dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme pilotées par M. Francis Mer, nous avons auditionné le secrétaire général ou le directeur de l'administration financière ou immobilière de chaque ministère et ceux-ci nous ont unanimement garanti qu'ils étaient prêts à avancer à condition que Bercy définisse une règle du juste retour. Étant localisés à Bercy, pensez-vous pouvoir contribuer à faire progresser cette idée ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Je précise que, contrairement à une idée courante, la circulaire de 1992 ne procure aucune base juridique à la notion de retour.

M. Jean-Pierre Lourdin : Cette notion est fondamentale, les représentants des ministères nous le répètent à chaque comité d'orientation. À cet égard, la réunion interministérielle du 17 mars a émis trois propositions concrètes importantes : premièrement, les opérations immobilières doivent être considérées dans leur globalité, ce qui suppose une définition précise des conditions de relogement et l'élaboration d'un bilan économique de l'opération ; deuxièmement, ce bilan doit dégager un résultat significatif, fixé à 15 %, alors qu'il était au maximum de 10 % dans le cadre de la circulaire Cresson ; troisièmement, le ministère des finances accepte le principe du préfinancement des opérations de relogement car le solde n'est encaissé qu'une fois l'opération constatée. Ces propositions, obtenues grâce à la concertation, doivent faire l'objet d'une décision de Matignon, qui prendra la forme d'une circulaire autour du mois de juin.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je mesure bien l'intérêt que représente l'étude des projets dans leur globalité, mais l'on en reste encore à des listes et je ne perçois toujours pas de doctrine générale. Une réflexion est-elle menée à ce sujet ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Nous sommes en train de nous en occuper avec l'ensemble des ministères. Dans le cadre du comité d'orientation, nous avons en effet mis en place deux groupes de travail, d'une part sur les problèmes d'externalisation et de loyers, d'autre part sur des montages financiers innovants susceptibles de résoudre toute une série de difficultés ; leurs conclusions seront rendues dans sept à huit semaines et vous obtiendrez alors une réponse à votre question. Il est important de connaître les démarches engagées par chacun des ministères ainsi que les modalités de gestion, de suivi et d'entretien de leur patrimoine. Au-delà, se posent des questions d'ordre social, certains ministères disposant notamment d'un ou de plusieurs services immobiliers.

M. Jean-Louis Dumont : L'ensemble du patrimoine est-il recensé ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Le recensement est en cours mais les ministères doivent mettre en place des outils de gestion informatisés puis les rendre compatibles, ce qui n'est pas toujours le cas.

M. Yves Deniaud, Président : Quand l'inventaire sera-t-il complet ? Je rappelle qu'il a été lancé par Jean Arthuis voilà plus de huit ans et que les différents gouvernements l'ont poursuivi.

M. Georges Tron, Rapporteur : Nous recevons au demeurant des informations contradictoires : la rumeur laisse entendre que le fameux tableau aurait été établi de façon assez complète et le chiffre de 33 milliards d'euros circule. Peut-on espérer au moins obtenir une information fiable ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Je ne puis vous apporter une réponse précise, mais les services des Domaines devraient être en mesure de le faire. Le travail est long car le patrimoine est très divers et très dispersé géographiquement. Les données, une fois centralisées, sont intégrées à un système informatisé qui devrait produire un résultat courant 2006.

M. Michel Hainque : « L'on ne peut bien vendre que ce que l'on connaît », a dit tout à l'heure M. le Président. De ce point de vue, la France présente encore des lacunes, mais il serait déplacé d'en tirer prétexte pour ne pas agir. C'est pourquoi, même si nous n'en sommes encore aux prémices, nous avons commencé à bouger, comme en témoignent les 600 millions d'euros de cessions engagées entre novembre et mars.

S'agissant de la doctrine, nous faisons la chasse aux bâtiments vides ou sous-occupés. Nous avons ainsi découvert des biens désaffectés depuis dix ans et qui, par conséquent, se sont fortement dégradés. Au total, leur valeur est assez modeste mais nous sommes résolus à aller jusqu'au bout et à les mettre en vente.

Le Président Pierre Méhaignerie : L'Inspection générale des finances a estimé que la proportion de l'immobilier inoccupé atteignait 18 à 20 %. Ce taux est-il conforme à la réalité ?

M. Yves Deniaud, Président : C'est le taux des logements de fonction inoccupés, et cela fait tout de même un total de 27 000 !

M. Michel Hainque : Aucun élément ne nous permet de mettre ces chiffres en doute.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : À quatre personnes, êtes-vous en mesure de mener la traque aux immeubles vacants ou sous-occupés, qui exige un véritable travail d'investigation ?

M. Michel Hainque : Dans le cadre de la nouvelle politique immobilière, le ministre de l'économie et des finances a transmis des instructions au service des Domaines. Celui-ci prend conscience qu'il n'est pas seulement un évaluateur, une sorte de notaire de l'État, mais qu'il doit également remplir le rôle que lui permet de jouer le maillage territorial assuré par la direction générale des impôts. Ainsi, les Domaines nous ont mis sur la piste de biens inoccupés – mais, dans la plupart des cas, l'information nous est communiquée par des élus locaux ou des parlementaires.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Par dénonciation !

M. Michel Hainque : Je parlerai plutôt d'information citoyenne !

Un autre point important, en matière de doctrine, concerne la prise en charge du coût du mètre carré de bureaux, de logement ou de locaux par son utilisateur public : c'est une des conditions pour crédibiliser la nouvelle politique immobilière de l'État, tous nos interlocuteurs, qu'ils soient privés, publics ou parapublics, nous le disent.

M. Georges Tron, Rapporteur : C'est l'un des pivots de la logique du rapport Debains : le ratio mètres carrés par agent contribue à déresponsabiliser les acteurs administrations.

Je reconnais qu'une ébauche de doctrine se dégage de vos propos : recenser l'ensemble des terrains disponibles, responsabiliser les décideurs publics, apprécier le coût des bâtiments et des logements, tout cela, mis bout à bout, constitue en quelque sorte un retour au rapport Debains.

Le Président Pierre Méhaignerie : Il y a trois semaines, j'ai tenté d'effectuer une visite dans l'immeuble lépreux de l'administration électronique de l'État, situé boulevard Montparnasse ; j'ai demandé à être introduit auprès du directeur, mais l'huissier a refusé de lui téléphoner car il avait la consigne de ne pas le déranger. Accepteriez-vous, pour nous aider, de nous indiquer une douzaine de cas de dossiers intéressants à aller étudier sur place, s'il le faut avec les médias ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Je déplore vos déboires, mais il est arrivé que des promoteurs soient aussi bien reçus par des employés de France Télécom s'opposant à la vente de leur immeuble...

Je voudrais juste préciser que, avant même le dépôt du rapport Debains, un rapport de l'Inspection générale des finances proposait la création de la Mission interministérielle dans la configuration qui lui a effectivement été donnée. La concertation entre ministères correspond bien à un choix délibéré car l'enjeu est de prendre appui sur eux en les rendant vraiment gestionnaires des locaux qu'ils occupent, pour l'entretien comme pour l'analyse des coûts et le calcul d'un ratio mètres carrés par agent correspondant mieux à la réalité.

M. Georges Tron, Rapporteur : Confirmez-vous que l'occupation et l'entretien des immeubles de l'État reviennent annuellement à 2 milliards d'euros ? L'inspection générale des finances a estimé qu'une économie de 40 à 50 % était possible, soit près d'1 milliard d'euros.

M. Jean-Pierre Lourdin : Ces chiffres ont certainement été établis avec beaucoup de sérieux, mais je les prends avec précaution car il faut tenir compte de l'état des locaux. Il n'en demeure pas moins que les administrations méconnaissent totalement le coût de l'immobilier qu'elles occupent, les dépenses d'entretien étant noyées dans le budget général. Les travaux nécessités par la sécurité des agents sont réalisés, mais pas toujours ceux requis par le confort. Les devoirs et les obligations du propriétaire et de l'occupant doivent être précisés, de même que la forme de la propriété. J'espère, à cet égard, que les groupes de travail feront émerger des solutions innovantes.

M. Jean-Louis Dumont : Le changement culturel est tout de même lent à s'amorcer. Lorsque des logements ou des locaux sont construits pour l'ANPE ou la gendarmerie, les exigences de confort et de sécurité formulées par le terrain ne sont pas toujours prises en compte par la direction nationale.

M. Jean-Pierre Lourdin : Mon propos ne s'arrête pas aux administrations centrales : tous les services déconcentrés doivent aborder la gestion de leur patrimoine selon cette approche.

M. Michel Hainque : En réalité, une large partie du rapport Debains est d'ores et déjà sur les rails et seul un point ne fait pas consensus : la création d'une agence propriétaire et gestionnaire unique de la totalité des biens immobiliers de l'État. Il faut dire qu'il aurait été extrêmement difficile au Gouvernement de faire passer cette mesure en même temps que la nouvelle loi sur la décentralisation. Je rappelle que le décret du 29 avril 2004 sur l'accélération et la refonte de l'administration territoriale de la République confère pour la première fois un rôle important aux préfets de région en matière de gestion de l'immobilier, confirmé par une circulaire du Premier ministre du 16 novembre. Il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, la déconcentration, l'ensemble des pôles étant animés par les préfets de département et de région, et, d'autre part, l'établissement public industriel et commercial préconisé par M. Olivier Debains. Organiser une capacité d'arbitrage pour décider quels biens doivent être transférés aux Domaines en vue de leur cession ne nécessite qu'une compétence sur la propriété ; si l'on ajoute à cette prérogative la gestion de 11 millions de mètres carrés, on donne naissance à une institution de dimensions considérables. Quant à l'externalisation, c'est-à-dire la vente sous la forme de « foncières », c'est un autre sujet.

M. Jean-Louis Dumont : La gestion de ces biens peut être externalisée ; des sociétés sont même spécialisées dans ce domaine.

M. Michel Hainque : S'agissant de la culture, on ne fait pas changer de cap à un trois-mâts en donnant un grand coup de barre, car le roulis et le tangage rendraient tout le monde malade.

M. Georges Tron, Rapporteur : Lui demande-t-on d'ailleurs de changer de cap ? Objectivement, après avoir écouté vos réponses, je comprends mieux le processus en cours. Toutefois, la Mission interministérielle a-t-elle les moyens d'assumer toutes ces tâches ? Ne serait-il pas opportun qu'une structure soit chargée de donner l'impulsion doctrinale ? Enfin, serait-il iconoclaste d'espérer que la MEC puisse nourrir les décrets et circulaires prévus ?

M. Yves Deniaud, Président : Je serai plus direct : pouvez-vous nous communiquer le projet de décret ?

M. Jean-Louis Dumont : On reconnaît l'homme d'expérience !

M. Jean-Pierre Lourdin : Je suis convaincu que la démarche engagée commence à porter ses fruits mais doit aller plus loin encore.

M. Jean-Louis Dumont : Nous sortons à peine du Moyen-Âge !

M. Jean-Pierre Lourdin : Je crois que la réorganisation de la gestion du patrimoine de l'État passe par l'association entre tous les ministères, et non par la création d'une structure mixte. Dans les autres pays qui ont engagé une démarche dans ce domaine, l'élément central, qui couvre l'ensemble des situations, ne prend pas systématiquement la forme d'une agence immobilière, et le pilotage s'appuie sur des partenaires extérieurs, « foncières » publiques ou privées ; nous explorons cette voie en auditionnant toutes sortes d'acteurs.

Trois familles de patrimoines doivent être distinguées et appellent des traitements spécifiques : les bureaux dans lesquels peuvent être sans problème transférées des activités afin que le patrimoine que celles-ci occupaient soit cédé ; les bureaux dans lesquels l'État exerce des activités régaliennes ; les bureaux qui hébergent des actions non pérennes.

Nous n'envisageons pas de contractualiser avec la Caisse des dépôts, je le dis sans détour, mais, dans une perspective de valorisation, celle-ci est un partenaire parmi d'autres pour concevoir des opérations de portage.

M. Michel Hainque : Le rapporteur général a souligné que la France avait parcouru une bonne partie du chemin sur le plan juridique. Si, en 2004, à peine plus de 100 millions d'euros ont été réalisés sur les 500 millions inscrits par le Parlement en loi de finances, c'est précisément parce que tous les textes de la tradition juridique française s'opposaient à la nouvelle politique immobilière de l'État : nous ne pouvions rien vendre car tout appartenait au domaine public et était par conséquent inaliénable jusqu'à l'ordonnance du 19 août.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Édit de Moulins, 1556 !

M. Michel Hainque : Et encore, seuls les bureaux passent dans le domaine privé ; les immeubles mixtes, qui ne sont pas rares, ne peuvent être vendus. Et comment vend-on ? À la bougie, comme pour du matériel usagé : c'est la meilleure façon de perdre beaucoup d'argent, tous les professionnels nationaux et internationaux de l'immobilier en conviennent.

Le décret du 4 novembre, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en concurrence, permet en fait de négocier de gré à gré, selon des modalités s'apparentant aux délégations de service public. Jusqu'aux lois de finances rectificatives pour 2003 et 2004, quand l'État abandonnait des bureaux, il devait les transformer en logements, conformément à un texte de 1945, ce qui empêchait d'envisager la valorisation de milliers de mètres carrés des années trente. Désormais, quiconque achète des bureaux de l'État est certain qu'il s'agit bien de bureaux, et je puis vous dire que les grands opérateurs privés jugent cette disposition essentielle. Elle a d'ailleurs été refondue dans le projet d'ordonnance modifiant le code de la construction et de l'habitation, que le Conseil d'État doit examiner dans quelques jours.

Mais d'autres freins culturels subsistent. Le préfet de la région Île-de-France avait pour consigne d'éviter la création de bureaux, particulièrement à Paris et dans les départements de l'ouest de la région parisienne. Mais, quand l'État veut vendre de beaux locaux de bureaux et a sous la main des acheteurs prêts à payer très cher, il faut bien arbitrer. Et, si c'est ensuite pour interdire la création de bureaux, on a vendu de la fausse monnaie. Que ce soit en matière de politique d'aménagement du territoire, de transformation de bureaux en logements ou de domanialité publique, un écheveau de textes faisait donc

barrage, et celui-ci a été considérablement démêlé. Reste que, quand l'État veut vendre, il se heurte à deux droits des communes : en amont, le droit de priorité, antinomique du désendettement car les critères de convergence européens ne distinguent pas l'État des collectivités locales ; en aval, le droit de préemption, qui peut être exercé sur un bien, quelques mois seulement après que le droit de priorité n'a pas été utilisé, et pas forcément au prix de l'offre privée.

M. Jean-Pierre Lourdin : Le prix des Domaines fait référence.

M. Michel Hainque : Mais, quand l'offre est inférieure au prix des Domaines, l'affaire peut se terminer devant le juge.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Avant d'en arriver là...

M. Jean-Louis Dumont : Il est possible d'en arriver là lorsque le maire et les autres acteurs sont en désaccord.

M. Jean-Pierre Lourdin : L'État est autorisé à vendre des bureaux occupés mais quel usage une collectivité pourrait-elle bien en faire ? Par ailleurs, il arrive qu'une collectivité manifeste de l'intérêt pour des locaux qui ne seront libérés que plusieurs années plus tard, et par conséquent différer voire geler les procédures de cession. Le sujet est effectivement délicat et les textes devraient être revus, car la superposition d'interventions risque de nuire à l'efficacité de la procédure de cession.

Le Président Pierre Méhaignerie : S'agissant du patrimoine du ministère de la défense, pourquoi est-il question de passer un appel d'offres international plutôt que de recourir à la Caisse des dépôts, alors que plusieurs études juridiques et financières coûteuses ont été rendues ? Les fonds de pension américains risquent d'en profiter ! Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Nous n'avons pas été saisis de la question mais il est certain qu'elle mérite une réflexion très fine. Le transfert de la totalité des logements de gendarmes a fait l'objet d'une offre à hauteur de 500 millions. Toutefois, au vu de l'estimation du loyer annuel et des travaux de remise en état, évalués au montant exorbitant de 180 millions, une mise en concurrence par appel d'offres me semble logique.

S'agissant plus particulièrement des sites essonniers évoqués par M. le rapporteur, nous allons y regarder de très près. Compte tenu de l'activité d'entraînement, il est vraisemblable que Montlhéry soit pollué. Quant à la base de Brétigny-sur-Orge, je crois me souvenir qu'elle comportait une grande piste d'atterrissage.

M. Georges Tron, Rapporteur : L'Essonne est dotée d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage, le nord du département présente l'une des densités les plus élevées de France, l'autorité préfectorale désigne d'office à la construction des terrains propriétés de l'État sans tenir compte du nombre de logements voisins, mais le site de Montlhéry est négligé. Et le classement du département de l'Essonne en zone protégée interdit le traçage de couloirs aériens nécessaires pour exploiter la piste de Brétigny-sur-Orge, alors que certaines zones urbanisées subissent en réalité des nuisances stupéfiantes. Vous voyez donc que toute une série de blocages et de scléroses frappent toujours la gestion patrimoniale de l'État.

M. Jean-Louis Dumont : Considérez-vous l'absence d'établissement public foncier en Île-de-France comme un handicap ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Un établissement public foncier régional est en cours de constitution.

M. Jean-Louis Dumont : Mais il attend toujours l'agrément de M. le préfet de région.

M. Jean-Pierre Lourdin : La question nous intéresse mais elle est traitée en direct par la délégation à l'action foncière.

M. Jean-Louis Dumont : Un établissement public foncier pourrait intervenir utilement, comme c'est le cas dans l'est de la France, particulièrement en Lorraine.

M. Jean-Pierre Lourdin : Une structure de ce type facilite indéniablement la mise en œuvre d'opérations, mais la FTRP pourrait aussi intervenir sur les problèmes comme ceux rencontrés dans l'Essonne.

M. Jean-Louis Dumont : En tout cas pour l'établissement foncier régional, c'est l'État qui freine.

Le Président Pierre Méhaignerie : L'idée est bonne mais attention de ne pas ajouter de nouvelles structures à celles déjà existantes, d'autant que les problèmes se manifestent davantage au niveau des communautés d'agglomération qu'à celui des régions.

M. Jean-Louis Dumont : Certes, mais un tel organisme manque à l'Île-de-France.

M. Georges Tron, Rapporteur : Par qui les logements de fonction sont-ils gérés ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Nous ne sommes pas chargés de ce dossier, qui relève directement des ministères, celui de la défense étant de loin le plus concerné.

M. Georges Tron, Rapporteur : Rien que pour la fonction publique de l'État, le rapport Hespel recensait 137 000 logements, dont 65 % pour le ministère de la défense. Mais le comptage excluait les logements situés dans des immeubles ayant une autre destination que le logement et, pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale, l'estimation était encore plus approximative.

M. Jean-Pierre Lourdin : Le service des Domaines vous répondrait avec plus de précision que nous.

M. Yves Deniaud, Président : J'ai constaté que le ravalement de l'ENA était en voie d'achèvement. Pouvez-vous nous faire l'historique du dossier et nous dire où en est la vente de ces locaux ?

M. Jean-Pierre Lourdin : Ils figuraient sur la première liste présentée à l'arbitrage de Matignon en novembre. Je signale qu'il ne s'agit pas de bureaux mais d'un centre d'enseignement, appartenant par conséquent au domaine public de l'État : les bâtiments ne pourront être cédés qu'après avoir été déclassés et remis aux Domaines. La dernière promotion a quitté la rue de l'Université, mais les locaux ne sont pas totalement désaffectés et il est donc encore impossible de constater leur déclassement. D'autres activités pourraient y être exercées à condition qu'un autre site soit trouvé pour accueillir provisoirement les personnels de l'Ecole. En tout cas, nous nous accrochons, car l'affaire représente tout de même 40 à 45 millions d'euros.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je regrette l'absence de M. Louis Giscard d'Estaing, qui n'aurait pas manqué d'intervenir. C'est un cas « d'école », si j'ose dire : le retard pris par le transfert conduit à faire déraiper les coûts de fonctionnement et à bloquer la valeur patrimoniale du bâtiment, et voilà que le déménagement des personnels dans d'autres locaux est maintenant envisagé.

M. Jean-Pierre Lourdin : Nous cherchons un lieu d'accueil appartenant à l'État, et qui serait cessible de façon à contourner les contraintes afférentes à la domanialité publique.

M. Georges Tron, Rapporteur : Il n'en demeure pas moins que les coûts liés au retard pris par l'opération devront être déduits du montant de la cession.

M. Jean-Pierre Lourdin : D'où la nécessité de traiter les opérations de façon globale, comme je l'ai expliqué tout à l'heure.

M. Michel Hainque : La vente ne sera possible qu'une fois le transfert à Strasbourg achevé. En attendant, nous lançons le processus en cherchant, sur un autre site, les quelques bureaux dont l'ENA a encore besoin à Paris, notamment pour les formations continues au profit d'administrateurs étrangers. Nous allons finir par aboutir et cela mérite un effort car gagner un an dans le processus de vente, c'est alléger la dette de l'État de 1,6 million d'euros.

M. Georges Tron, Rapporteur : Il serait paradoxal, après avoir perdu tellement de temps, que l'ENA emménage dans un nouveau centre administratif pour dispenser quelques cours.

M. Yves Deniaud, Président : Il y a un temps pour la médecine douce et un autre pour la chirurgie de guerre...

Je vous remercie, monsieur Lourdin, monsieur Hainque, pour la qualité des informations que vous avez portées à notre connaissance. Dès cette première audition, grâce à vous, nous avons beaucoup avancé. Il faudra trancher rapidement à propos d'une éventuelle structure propriétaire de l'ensemble du patrimoine de l'État.

Il me reste à vous demander de nous communiquer, en application de l'article 57 de la loi organique sur les lois de finances, le calendrier des réunions interministérielles à venir, le projet de décret ainsi qu'une liste d'une douzaine de bâtiments parisiens vacants ou faiblement occupés auxquels nous pourrions nous intéresser.

Auditions du 7 avril 2005

a) 9 heures 30 : **M. Bruno Rousselet, sous-directeur des affaires foncières de la direction générale des impôts et M. Rémi Van Lede, chef du bureau des domaines du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux

M. Yves Deniaud, Président : Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à M. Bruno Rousselet, sous-directeur des affaires foncières de la direction générale des impôts, et à M. Rémi Van Lede, chef du bureau des domaines du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'idée de dresser un inventaire complet du patrimoine immobilier de l'État a été lancée il y a maintenant quelques années. Ce projet n'a toujours pas été réalisé à ce jour. D'autre part, alors que 500 millions d'euros de recettes de cessions immobilières avait été inscrites dans la dernière loi de finances, son exécution fait apparaître que nous sommes très loin de ce chiffre. Notre but est de dégager des solutions qui nous permettront de gérer le patrimoine immobilier de l'État en mettant l'inventaire régulièrement à jour et d'organiser au mieux la cession du patrimoine dont l'État et ses établissements publics n'ont plus besoin.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je suis d'autant plus heureux de souhaiter la bienvenue à MM. Rousselet et Van Lede que je n'ai pas une vision très claire du rôle du bureau des domaines. Dans un premier temps, je souhaiterais, Messieurs, que vous nous indiquiez quelle est la nature de sa fonction et ce que l'on attend de lui. Quelle place occupe à ses côtés la direction nationale d'intervention domaniale ?

Je vous interrogerai par la suite sur la façon dont le bureau des domaines intervient directement dans la gestion du parc immobilier de l'État. Je crois savoir que vous disposez de trente personnes et de 200 à 250 agents. Pourriez-vous nous fournir des précisions à ce sujet ?

Enfin, alors que le patrimoine immobilier de l'État s'accroît depuis 1950, j'ai l'impression d'une diminution des fonctions de pilotage du bureau des domaines. Cela signifie-t-il que celui-ci assure une gestion qui s'apparente à celle d'un notaire ? Si tel est le cas, ne devrait-il pas mener à bien une entreprise de modernisation qui lui permette de conduire une action plus adaptée dans la gestion et la cession du patrimoine immobilier ?

M. Bruno Rousselet : Je laisserai à M. Rémi Van Lede le soin de vous brosser le tableau des différentes interventions du bureau des domaines et de la DNID. Cette introduction sera en effet utile pour décrire ce que nous faisons, et donc ce que nous ne faisons pas, c'est-à-dire ce que nous laissons aux ministères affectataires des biens de l'État le soin de faire, et donc éventuellement de mal faire.

M. Rémi Van Lede : Le bureau des domaines est chargé de piloter l'activité du service des domaines, laquelle est intégrée au sein de la direction générale des impôts. C'est l'un des bureaux de l'administration centrale. Il est chargé d'élaborer les propositions de dispositions législatives en matière domaniale, de gérer le contentieux, qui est assez important, d'adresser des instructions aux services déconcentrés et de suivre certains aspects budgétaires.

Le service des domaines dispose, en équivalents temps-plein, de 1 550 agents, répartis dans les directions des services fiscaux et au sein de la DNID, laquelle est chargée de piloter la mission de vente des biens meubles, d'assurer, pour la région parisienne, la gestion des successions vacantes, qui sont déficitaires, et de procéder à des évaluations complexes, comme peut l'être celle d'une caserne militaire par exemple.

Le service des domaines émet 200 000 avis d'évaluation par an, dont 70 % au bénéfice des collectivités locales. Chaque année, il assure 4 600 cessions de biens immobiliers de l'État, 11 500 prises à bail et acquisitions, gère 22 000 successions vacantes, organise la cession de biens mobiliers représentant 90 millions d'euros, traite 2 500 contentieux en matière d'expropriation.

M. Bruno Rousselet : M. le rapporteur a comparé le rôle du bureau des domaines à celui d'un notaire. Les activités que M. Van Lede vient de décrire sont en effet notablement notariales. Cette pratique correspond à une tradition ancienne, mais a également un fondement logique : dès lors qu'un immeuble de l'État est affecté, l'affectataire est le mieux placé pour assurer son entretien, et le mieux à même de juger s'il en a besoin ou pas. Le service des domaines n'a vocation à intervenir que lorsque le bien apparaît comme inutile. L'expérience montre que, quand un immeuble nous est remis, la procédure de cession peut se dérouler très rapidement.

Le rôle notarial que joue le bureau des domaines respecte très scrupuleusement l'autonomie de gestion immobilière des ministères, lesquels nous semblent les plus à même, à mesure que les rapports de la Cour des comptes les y incitent, d'évaluer leurs besoins. La gestion dynamique du patrimoine leur appartient.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quelles sont vos relations avec la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ?

M. Bruno Rousselet : Cette articulation est excellente. Nous attendons, comme je le disais à l'instant, que les ministères nous déclarent que tel ou tel bien ne leur est plus utile. L'expérience montre qu'il leur est assez difficile de se dessaisir de biens immobiliers. La Mission présidée par M. Lourdin est un catalyseur de la capacité politique à surmonter ces attermoissements. Cela nous est extrêmement utile pour remplir notre fonction traditionnelle, qui est de céder les biens dont l'État n'a plus besoin.

M. Georges Tron, Rapporteur : Si je vous comprends bien, la Mission interministérielle est en quelque sorte un intermédiaire qui vous permet de mieux jouer votre rôle. Cela signifie-t-il que, sans elle, il vous serait très difficile d'aider l'État à céder les biens dont il n'a plus besoin ?

M. Bruno Rousselet : C'est exactement cela. Certains des biens figurant sur la liste produite le 18 novembre dernier étaient peu ou pas du tout utilisés par certains ministères. Nous le savions, mais les choses traînaient en longueur. La Mission, par sa force de conviction, par sa capacité à obtenir des arbitrages politiques définitifs, a produit des listes de biens, ce qui a permis aux domaines d'engager les procédures de cession. La Mission joue un rôle d'aiguillon.

M. Georges Tron, Rapporteur : Avant la création de cette mission, pensez-vous que le fait de confiner le bureau des domaines à ce rôle notarial a contribué, d'une manière ou d'une autre, à faire naître cette impression d'immobilisme que nous donne la gestion du patrimoine de l'État ?

M. Bruno Rousselet : La Mission est effectivement un outil très utile. Je ne sais pas si elle a, à elle seule, provoqué un changement complet de la donne. L'aiguillon, en fait, est budgétaire. La question essentielle est de savoir si l'État doit être propriétaire d'un immeuble dont il n'a pas ou peu besoin. La technique budgétaire ne poussait pas à ce qu'un ministère souhaite se défaire rapidement de surfaces qui lui sont inutiles. L'entrée en vigueur de la LOLF a fourni à la Mission le terreau qui lui permet d'exercer son action. Les esprits sont mûrs. La pression politique est forte. Le Gouvernement affiche ses intentions de manière extrêmement claire, de sorte que les ministères sont mobilisés. C'est ce cocktail qui a fait avancer les choses. Auparavant, lorsque nous faisons savoir qu'un immeuble était inutilisé, il ne se passait pas grand-chose.

M. Georges Tron, Rapporteur : À l'issue de l'audition de MM. Lourdin et Hainque, nous avons eu le sentiment que la Mission jouait effectivement ce rôle consistant à pousser les ministères à se débarrasser d'immeubles non occupés. Considérez-vous qu'il existe aujourd'hui un pilotage politique de la gestion patrimoniale de l'État ? Autrement dit, peut-on considérer que la Mission et vos services appliquent véritablement une doctrine définie par le pouvoir politique, ou faut-il plutôt estimer que la Mission recense, cas par cas, les dossiers les plus mal gérés ?

M. Bruno Rousselet : Il y a une politique de gestion du patrimoine immobilier de l'État. Les valeurs importantes se concentrent essentiellement à Paris. Les immeubles qui sont dans ce cas se comptent sur les doigts des deux mains, et les décisions les concernant sont mûries le plus souvent dans le cadre de réunions interministérielles. La Mission a un rôle plus large, qui est d'inciter les ministères à moderniser leur manière de gérer leur parc. Cela ne concerne pas quelques immeubles, mais une poussière de petites opérations sur lesquelles ce n'est pas un responsable ministériel qui intervient, mais un réseau de gestion immobilière qui doit être inspiré par un même souci d'efficacité. Les aiguillons sont les techniques d'accompagnement budgétaire – ou, le cas échéant, de non-accompagnement –, la professionnalisation des métiers de gestion immobilière à travers la définition de ratios d'efficacité. Ces outils sont plus ou moins développés selon les ministères. Par exemple, celui de l'économie et des finances réussit la réorganisation de ses réseaux en autofinçant des opérations immobilières nécessaires, sans être obligé de tendre la main pour obtenir des crédits budgétaires, grâce aux retours de produits de cessions. La Mission a bien pour objectif d'insuffler cette politique. Un groupe de travail tente de mettre en place des mécanismes susceptibles de développer cette démarche.

M. Georges Tron, Rapporteur : Votre réponse me conduit à penser que nous avons plus affaire à une gestion de quelques opérations qu'à une véritable politique d'ensemble. La semaine dernière, nous avons interrogé MM. Lourdin et Hainque au sujet de l'immeuble de l'ENA. Nous avons appris avec stupéfaction qu'il n'était pas possible de procéder dans l'immédiat à la cession du bâtiment parce qu'il était occupé par des personnels administratifs. C'est un exemple typique : on découvre un obstacle à la réalisation de la vente, et du coup, on ne la fait pas. Si une véritable politique était définie, par exemple s'il était décidé que devaient être systématiquement vendus tous les immeubles de trois arrondissements de Paris n'étant plus directement affectés à leur objet premier, cet obstacle serait surmonté.

M. Bruno Rousselet : L'immeuble de l'ENA est effectivement un contre-exemple. Dans ce cas particulier, nous avons, par ordonnance, déclassé les immeubles de bureaux. Celui de l'ENA n'a pas cette caractéristique, ce qui ne nous permet pas, tant qu'il abrite des activités de service public, de procéder à sa cession. C'est effectivement malheureux, mais nous sommes tributaires de la libération physique de ces locaux. Nous faisons notre possible

pour trouver des moyens de relocalisation de ces activités permettant une libération rapide des lieux et donc une cession rapide.

Pour ce qui est de la politique globale que vous évoquez, il faut rappeler que certains immeubles peuvent être affectés à des fonctions qui sont au service des habitants de Paris, rue de la Bourse. Pour prendre l'exemple de la DGI, lorsqu'un centre des impôts est au service des Parisiens, le mieux est qu'il reste dans Paris. J'ai à l'esprit l'exemple d'un immeuble du centre de Paris qu'a quitté, il y a quelques années, une équipe d'informaticiens partie s'installer en Seine-et-Marne. Les locaux n'ont pas été vendus mais réaffectés à une direction des services fiscaux, pour le plus grand bien des Parisiens, qui ont pu ainsi bénéficier d'un service de proximité.

En revanche, certains immeubles abritent des services qui pourraient tout aussi bien fonctionner à l'extérieur. Leur cession doit alors être envisagée. Cette orientation gagnerait sans doute à être plus affirmée, mais elle a été donnée, en tout cas en ce qui concerne le ministère des finances, et nous la déclinons, par exemple par la vente prévue de l'immeuble des douanes. Même si nous ne pouvons pas immédiatement procéder à une réinstallation en banlieue, nous pouvons céder cet immeuble, quitte à le louer durant une ou deux années.

M. Georges Tron, Rapporteur : J'imagine que chaque ministère ne détermine pas sa politique propre. Quel est le point d'impulsion central ?

M. Bruno Rousselet : Au moment de la mise en place de la Mission, la politique était bien d'inciter les ministères à recenser les biens immobiliers qu'ils occupent et les possibilités de les occuper de manière plus rationnelle.

M. Georges Tron, Rapporteur : Sont-ce les ministères qui s'engagent d'eux-mêmes dans cette démarche, ou leur a-t-on demandé de le faire ?

M. Bruno Rousselet : On le leur a demandé. Ils sont en train de le faire. Certains ministères ont pris le problème à bras-le-corps et s'appuient sur la Mission en termes de réflexion et d'ingénierie administrative.

M. Jean-Louis Dumont : Les procédures que vous utilisiez jusqu'à présent sont-elles en train d'évoluer afin de répondre à une intensification du mouvement ?

M. Bruno Rousselet : Il faut distinguer deux choses : la cession d'un bâtiment, et l'activité purement administrative consistant à déménager des personnels, ce qui implique de les convaincre qu'ils doivent partir et qu'ils pourront mieux travailler ailleurs.

M. Jean-Louis Dumont : Ma question porte plutôt sur la procédure de cession.

M. Bruno Rousselet : La procédure de cession a été modernisée. Jusqu'en novembre dernier, deux solutions étaient possibles : soit une cession de gré à gré, notamment aux communes, soit une cession par adjudication. La procédure d'adjudication a montré ses limites. Depuis novembre dernier, la procédure est beaucoup plus souple. Elle correspond à celle que suivent toutes les personnes privées quand elles souhaitent vendre un bien immobilier. Nous affichons notre souci de vendre tel ou tel bien, après quoi nous dialoguons avec les personnes intéressées pour assurer la meilleure valorisation possible.

M. Georges Tron, Rapporteur : S'agissant du Tableau général des propriétés de l'État, pourquoi y a-t-il tant de retard dans la mise à jour de l'inventaire et tant de lacunes dans l'évaluation ? La semaine dernière, MM. Lourdin et Hainque nous ont laissé entendre

que le chiffre de 33 milliards d'euros n'était qu'un ordre de grandeur. N'est il pas assez stupéfiant que l'établissement et la mise à jour de l'inventaire prennent tant de retard ?

M. Bruno Rousselet : Ce que je trouve stupéfiant, c'est qu'on ait pu vous donner une information aussi fausse. La mise à jour du TGPE obéissait à une procédure ancienne, qui ne fonctionnait pas. Le notaire que nous sommes sait ce qui entre dans le domaine de l'État et ce qui en sort. Mais après que l'information initiale est entrée dans le fichier, elle est susceptible de vieillir. Par exemple, après avoir acheté un terrain, on construit un hôtel de police, ou au contraire on détruit tel ou tel bâtiment. La fiabilité du TGPE dépendait donc essentiellement de la capacité des différents ministères à nous donner les renseignements permettant de l'actualiser, ce qu'ils ne faisaient pas systématiquement. Heureusement, la LOLF a été adoptée. Nous avons alors fait triompher l'idée que le TGPE, parce qu'il était un grand index de la propriété de l'État, était susceptible de servir de base à un inventaire, pour peu qu'il soit tenu à jour. Des travaux importants ont été menés à bien pour ouvrir ce TGPE en consultation, *via* l'Internet, à tous les ministères afin qu'ils puissent fiabiliser cet inventaire et que nous puissions procéder à une évaluation propre à alimenter le bilan immobilier de l'État. Cette démarche a été testée dans six départements en 2003 et généralisée en 2004. Le chiffre de 33 milliards est à mon avis très précis.

Ce qui peut justifier les bémols de M. Lourdin,...

M. Georges Tron, Rapporteur : Et de la Cour des comptes, puisqu'elle a formulé plusieurs critiques relatives à la fiabilité des relevés sur le terrain et à l'évaluation.

M. Bruno Rousselet : Nous ne sommes pas au bout du dialogue que nous devons avoir avec la Cour des comptes, qui a aussi observé des motifs de satisfaction.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pourriez-vous me confirmer l'évaluation de 15 milliards d'euros d'immeubles de bureaux et 15 milliards d'euros de logements divers ? La proportion est-elle à peu près de cet ordre ?

M. Rémi Van Lede : La proportion est difficile à établir, parce que certains immeubles de bureaux comportent également un logement. La distinction entre immeubles de bureaux et logements est toujours délicate à établir lorsqu'on procède à une statistique générale à partir d'un outil informatique.

M. Georges Tron, Rapporteur : Dans ce cas, auriez-vous l'obligeance de nous indiquer si cette distinction pose des difficultés d'appréciation par rapport aux logements de fonction ? Nous avons cru comprendre que c'est vous qui étiez chargé de la gestion des logements de fonction. Merci de nous le confirmer. En second lieu, nous avons cru comprendre que les logements de fonction n'étaient considérés comme tels que dans la seule mesure où ils étaient situés dans un immeuble de logements. C'est en tout cas, me semble-t-il, l'un des enseignements du rapport Hespel. Pourriez-vous le confirmer ?

M. Rémi Van Lede : Non, ce n'est pas du tout de cette façon que la situation se présente. Un logement de fonction est un logement attribué par l'État à un agent de l'administration parce qu'il y a une nécessité absolue de service à ce que cet agent soit logé par l'État sur son lieu de travail - c'est par exemple le cas d'un gardien d'école - ou parce que c'est justifié par une utilité de service, par exemple quand l'agent est astreint à une forte mobilité. Dans ce dernier cas, il paie d'ailleurs une redevance pour son logement.

Dès lors qu'il est attribué dans ce cadre, un logement situé dans un immeuble de bureaux est un logement de fonction.

M. Georges Tron, Rapporteur : Et comptabilisé comme tel ?

M. Rémi Van Lede : Oui.

M. Georges Tron, Rapporteur : Est-ce que je me trompe en disant que ce n'est pas ce qui est indiqué dans le rapport Hespel ?

M. Rémi Van Lede : Le rapport Hespel précise simplement que, à l'époque où il a été rédigé, il n'était pas possible de connaître, à partir du TGPE, le nombre de logements existant dans les immeubles domaniaux. La raison en est la suivante. Dans le TGPE, une fiche faisait apparaître un immeuble sans qu'il fût possible de savoir si cet immeuble ne comportait que des bureaux, ou des bureaux et un logement, ou un bureau et deux logements, ou si un logement avait été transformé en bureau.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pardonnez-moi d'insister. Le rapport Hespel évoque le chiffre de 137 520 logements de fonction. La distinction est bien établie entre les logements situés dans des immeubles de logement et ceux situés dans d'autres immeubles.

M. Rémi Van Lede : Il ne faut pas confondre le nombre de logements et le nombre de fonctionnaires logés.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je parle bien du nombre de logements.

M. Rémi Van Lede : Le rapport Hespel ne fait pas apparaître ce chiffre.

M. Georges Tron, Rapporteur : J'ai sous les yeux un extrait de ce rapport : page 17, tableau 1.

M. Rémi Van Lede : Quel est le titre du tableau ?

M. Georges Tron, Rapporteur : « Statistique des logements de fonction ».

M. Rémi Van Lede : Il faut entendre par là « Concessions de logements accordées à des fonctionnaires ».

M. Georges Tron, Rapporteur : Je ne dis pas qu'il ne faut pas l'entendre de cette façon. Je vous interroge dans le seul but d'essayer de comprendre. Le chiffre de 137 520 logements n'est pas sorti de mon imagination. Si vous me dites qu'il ne correspond pas au chiffre de logements de fonction, pourriez-vous m'éclairer ?

M. Bruno Rousselet : Il faudrait être sûr que le travail ait bien été fait dans la fiabilisation du TGPE. Lorsqu'un immeuble est identifié au TGPE, il y est créé des unités administratives, qui peuvent être un espace de bureaux, un espace de stockage ou un logement de fonction. Sous réserve que ce travail d'identification ait bien été fait par les différents ministères, nous avons dans le TGPE une identification de tous les logements.

M. Georges Tron, Rapporteur : On peut donc considérer qu'est en cours d'exécution une identification du nombre total des logements ?

M. Rémi Van Lede : Il faut savoir que nombre de logements sont pris à bail par les fonctionnaires. Le nombre de 137 520 correspond au nombre de fonctionnaires logés qui ont été recensés par Mme Hespel. Par exemple, ce tableau indique qu'il y a 20 000 fonctionnaires logés dans les EPLE, ce qui vise en fait les instituteurs logés par les collectivités locales. Il y a 77 000 gendarmes logés en caserne. Le nombre de 137 520 n'est

pas un nombre de logements, c'est le nombre de fonctionnaires bénéficiant d'une concession de logements.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je lis le rapport, page 16 : « Nonobstant ces diverses difficultés, on peut estimer que le nombre des logements de fonction occupés par les agents de l'État s'élève à 137 500 environ,... »

M. Rémi Van Lede : Dès lors qu'il y a une concession de logement, il y a une personne qui loge.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je ne dis pas le contraire.

« ...et se répartit entre 127 400 logements pour nécessité absolue de service et 9 100 logements pour utilité de service ». Il y a donc bien 137 500 logements occupés par des agents de l'État.

M. Yves Deniaud, Président : Si le chiffre de 137 520 n'est pas le bon, quel est le bon chiffre ?

M. Rémi Van Lede : Le chiffre de 137 520 correspond au nombre d'agents de l'État qui sont logés. Mais ils ne le sont pas nécessairement dans un logement de l'État. Les instituteurs, par exemple, sont logés par les collectivités territoriales.

M. Georges Tron, Rapporteur : Non, car le rapport analyse ailleurs les logements relevant des collectivités territoriales. Il indique d'ailleurs qu'il est extrêmement difficile de les comptabiliser. De même, pour la fonction publique hospitalière, les chiffres vont du simple au double.

Dernière question, on a estimé que 10 % du patrimoine immobilier de l'État est vacant ou sous-utilisé. Ce chiffre est-il faux ?

M. Yves Deniaud, Président : S'agit-il des collectivités territoriales ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Non, il s'agit des logements de l'État.

S'agissant des collectivités territoriales, je crois savoir qu'il n'a pas été possible de procéder à une évaluation très précise. Mon collaborateur avance même, pour les logements de l'État, le chiffre d'un taux de vacance compris entre 18 et 20 %.

M. Yves Deniaud, Président : Il y a des logements vacants parmi ceux qui sont mis à disposition par les collectivités territoriales. C'est pourquoi je pose la question. Il arrive par exemple qu'un lycée ou un collège nouvellement construit comporte, en vertu d'une obligation légale, des logements de fonction et que les personnels concernés ne souhaitent pas les occuper.

M. Georges Tron, Rapporteur : Le chiffre de 10 % de vacance ou de sous-utilisation du patrimoine immobilier de l'État vous paraît-il correspondre à la réalité ?

M. Bruno Rousselet : D'abord, nous aurions dû relire le rapport de Mme Hespel avant de venir.

Ensuite, le notaire ne sait pas répondre à votre question. C'est le ministère affectataire qui sait quel est son taux de vacance et qui doit trouver les outils budgétaires qui

l'incitent à utiliser au mieux le patrimoine immobilier qui lui est confié. Le notaire ne peut pas dire grand-chose.

Nous pouvons seulement parler de la DGI, pour laquelle Mme Hespel a recensé 415 logements de concierge. En raison des efforts que nous avons fait en matière de gardiennage, ces logements ont en fait été récupérés. Ce chiffre résulte donc d'une mauvaise mise à jour du TGPE.

Les chiffres dont nous disposons portent plus sur des surfaces affectées au logement que sur le nombre de logements.

S'agissant des failles du TGPE, nous avons accepté un certain nombre de manques, qui tiennent notamment à la difficulté pour les services de l'équipement de connaître les petites surfaces autour des travaux routiers. En nombre d'unités, il y a beaucoup de données, c'est un manque important, mais en valeur, les erreurs sont généralement vénielles. À part cela, presque tous les ministères ont des données à jour. En revanche, nous n'avons pu obtenir aucune donnée sur le patrimoine des deux assemblées.

M. Georges Tron, Rapporteur : S'agissant du rapport entre le patrimoine en propriété et le patrimoine en location, est-il vrai que de mars 2000 à octobre 2003, le solde net des achats d'immeubles publics par l'État en Île-de-France ait été d'environ 660 000 mètres carrés, dont presque 200 000 à Paris ? Autrement dit, constate-t-on toujours une propension naturelle à l'acquisition.

M. Bruno Rousselet : Ces chiffres nous sont un grand mystère. Nous les avons vus fleurir il y a quelques jours. Nous avons une grande difficulté à en trouver la source. Nous ne disposons pas de données qui nous permettraient de vous dire qu'ils sont faux. Nous observons des acquisitions dans Paris. Chaque ministère avance ses propres motifs et obtient des arbitrages favorables, malgré nos éventuelles observations. Nous constatons également des mouvements contraires.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pouvez-vous confirmer que les Domaines ne disposent pas du chiffre des acquisitions réalisées en Île-de-France depuis trois ou quatre ans ?

M. Bruno Rousselet : Sur le siège, je ne dispose pas de ce chiffre.

M. Rémi Van Lede : Moi non plus. Le TGPE enregistre toutes les entrées. Nous pouvons donc faire une recherche pour savoir à quelle date tel immeuble a été enregistré. Mais le chiffre que nous pouvons ainsi obtenir ne prend pas en compte les sorties. Un tiers des bureaux et une grande part des logements sont en location. Les fins de prise à bail ne sont pas recensées par le TGPE.

M. Georges Tron, Rapporteur : En termes de financement, il n'est pas inutile de savoir de quelles ressources on peut disposer. Moins de locations ou plus de cessions, cela fait de la recette. Plus de locations ou plus d'acquisitions, cela fait de la dépense. J'ai du mal à concevoir qu'à un moment ou à un autre, un calcul aussi élémentaire ne soit pas fait. Je voudrais savoir par qui il peut être fait ou par qui il est fait. S'il n'est pas fait, ce qui serait tout à fait stupéfiant, qui devrait le faire ?

M. Rémi Van Lede : Chaque ministère dispose d'un budget, qui est voté par les assemblées pour lui permettre de remplir ses missions. Avec ce budget, il procède à ses arbitrages en fonction de ses besoins. Chaque ministère connaît son patrimoine immobilier.

Chaque ministère procède à ses arbitrages avec les moyens qui lui sont donnés par la loi de finances.

L'administration des domaines, elle, met en œuvre les arbitrages des ministères. Si un ministère nous dit qu'il souhaite acquérir tel immeuble et qu'il dispose des moyens budgétaires pour ce faire, notre tâche est de veiller à réaliser cette opération dans les meilleures conditions pour l'État. Nous allons veiller aux conditions juridiques de cette acquisition - un risque juridique serait aussi un risque financier - et à ce qu'elle se fasse au meilleur prix pour l'État. Voilà le rôle des Domaines. Mais ce sont les ministères qui prennent la décision d'acheter, de vendre, de louer, ou de libérer des locaux.

M. Georges Tron, Rapporteur : Hypothèse d'école : un ministère souhaite acquérir un immeuble. Juste à côté, un autre ministère dispose d'un bâtiment qui n'est pas utilisé. Serait-il absurde de penser qu'un organe centralisateur indique au premier la disponibilité de l'immeuble affecté au second ?

Deuxième question : ne serait-ce pas justement le rôle de l'administration des domaines ?

Troisième question : si la réponse à la deuxième question est non, qui peut remplir ce rôle ?

M. Rémi Van Lede : Lorsqu'un immeuble est vide, il est remis aux Domaines. Avant de le vendre, nous nous adressons au préfet, qui est le patron du domaine et qui demande aux différents ministères s'ils ont besoin de cet immeuble. Si une administration souhaite l'occuper, il lui est affecté et elle en paie le prix avec les moyens budgétaires qui sont les siens.

Par conséquent, si une administration est amenée à prendre un bail ou à acheter un immeuble, c'est qu'il n'existe pas d'immeuble susceptible d'être mis à sa disposition.

M. Georges Tron, Rapporteur : Les choses ne sont donc pas si déconcentrées que cela. Il est possible d'avoir une vision globale du dispositif.

M. Rémi Van Lede : Nous avons une vision globale en termes de circulation des biens immobiliers. Ce qu'un ministère fait du bien immobilier qui lui est affecté, nous ne le savons pas. Cela relève de sa gestion.

M. Georges Tron, Rapporteur : C'est là quelque chose qu'il faudrait corriger, selon vous ?

M. Rémi Van Lede : Je crois que la logique de la LOLF est de responsabiliser chaque personne chargée d'un programme, d'une mission, d'une action. Avec son budget global, il lui appartiendra encore plus d'arbitrer entre une opération immobilière et une opération d'un autre ordre.

M. Georges Tron, Rapporteur : Si l'on pousse ce raisonnement à l'extrême, ne risque-t-on pas de renforcer les mauvais penchants qui ont conduit à la situation que nous connaissons ? La LOLF n'avait pas ce but. Je voulais d'ailleurs vous interroger sur le lien entre la mise à jour du TGPE et le futur compte de bilan de l'État, qui doit être établi en application de la LOLF. Ne faut-il pas s'inquiéter de ce que la LOLF ne puisse pas corriger, voire soit susceptible d'aggraver, la situation éclatée que vous décrivez ?

M. Bruno Rousselet : La LOLF est, d'une part, l'aiguillon d'une meilleure gestion des ministères. Elle instaure, d'autre part, l'obligation pour le Gouvernement de présenter certains états financiers au Parlement.

Sur ce deuxième aspect, le choix a été fait d'établir un inventaire permanent et une évaluation au prix du marché des biens immobiliers de l'État à la fin de chaque exercice. À travers la comparaison des bilans, nous disposons donc d'un compte de passage entre un bilan de début d'année, des entrées et des sorties, et une valorisation de fin d'année tenant compte non seulement de celles-ci mais aussi des variations de prix de l'immobilier.

S'agissant du premier aspect, nous avons d'ores et déjà des occasions d'arbitrage internes à la DGI, dans lesquelles nous éprouvons notre capacité à céder un immeuble, à faire de l'investissement immobilier ou informatique, à procéder à des rénovations de locaux. La LOLF incitera les ministères à procéder à des arbitrages immobiliers intelligents, parce qu'ils observeront, à leur bilan, des valeurs immobilières importantes et probablement sous-exploitées.

M. Yves Deniaud, Président : Si j'ai bien compris, vous ne jugez pas nécessaire une coordination générale de la gestion des biens immobiliers de l'État. Chaque ministère vous fait connaître ses disponibilités. Ce tableau me paraît idyllique.

Tous les ministères, en attendant que la LOLF les motive, ce dont nous acceptons volontiers l'augure, ont-ils une gestion d'une égale qualité ?

D'autre part, la fonction de coordination que vous remplissez est-elle efficace ? Les informations vous sont-elles communiquées de manière suffisamment rapide ? J'ai cru comprendre, par exemple, que vous n'étiez pas informés des fins de prise à bail.

Enfin, vous semblez estimer qu'il n'est pas nécessaire de créer une agence immobilière de l'État qui regrouperait de manière dynamique une gestion actuellement répartie entre les différents ministères. Est-ce bien votre point de vue ?

M. Bruno Rousselet : La gestion immobilière n'est pas d'une qualité égale d'un ministère à l'autre. Mais l'expérience montre que des progrès tangibles peuvent être constatés au fur et à mesure que paraissent les rapports de la Cour des comptes sur la fonction immobilière. Nos relations avec le ministère de la culture ou celui des affaires étrangères se sont assez rapidement intensifiées après la publication des rapports les concernant.

S'agissant de la circulation de l'information, vous avez raison de juger idyllique le tableau selon lequel le préfet coordinateur ferait en sorte que soient toujours connues les opportunités d'utilisation du patrimoine de l'État. Ce circuit d'information a hélas les ratés que l'on sait. Juste en face de l'ENA, il existe un hôtel que le ministère des finances a quitté il y a une petite dizaine d'années. Le ministère de la justice a manifesté son intérêt pour cet immeuble, qui aurait pu abriter les locaux de la CNIL. Ce projet a traîné en longueur, de sorte que nous allons prochainement céder un immeuble que nous aurions pu céder bien plus tôt.

Cela dit, il n'y a pas de fatalité. Nous sommes en train de travailler, avec le secrétariat général du Gouvernement, à une modernisation des instructions qui régissent la circulation d'information. Une des pistes serait que le ministère qui se dira intéressé par un immeuble vacant engage immédiatement une part de ses disponibilités budgétaires.

En ce qui concerne la création d'une agence, nous avons été les témoins de la discussion interministérielle autour du rapport Debains. Le sentiment qui prédominait était que la création d'une espèce de super-administration régulatrice risquait de ne pas s'avérer efficace.

M. Yves Deniaud, Président : La Caisse des dépôts et consignations pourrait jouer ce rôle. Elle a, en matière immobilière, une compétence ancienne et reconnue.

M. Bruno Rousselet : C'est un choix qui a également été évoqué, et dont nous avons aussi étudié les limites en termes de circuit budgétaire et de frottements fiscaux. Nous verrons bien quels seront les arbitrages.

M. Yves Deniaud, Président : Quelle est l'approche qui aurait votre préférence ?

M. Bruno Rousselet : Continuer à bien faire fonctionner l'existant. Je vois des prémices d'amélioration qui me semblent assez encourageantes. Nous allons d'ailleurs vendre beaucoup cette année, encore plus que l'an dernier.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je voulais justement vous interroger à ce sujet. Quel enseignement tirez-vous des cessions 2000-2004, et comment voyez-vous se profiler les cessions 2005 ?

M. Bruno Rousselet : Vous connaissez le chiffre des cessions 2004 : 280 millions d'euros.

M. Georges Tron, Rapporteur : Non. Nous ne connaissons pas ce chiffre.

M. Bruno Rousselet : C'est la somme de tous les montants bruts portés sur des actes de cession signés en 2004 par le service des domaines. Cela étant, certaines opérations sont transcrites sous une forme particulière, puisqu'elles alimentent directement un fonds de concours, notamment au bénéfice du ministère de la défense. Certaines opérations importantes menées par le ministère des finances, qui concernent les centres de contrôle technique des véhicules lourds, ont été signées en 2004 mais seront, pour ce qui est de l'encaissement réel, reportées en 2005, au moment où les personnes qui ont repris les centres entrent dans les lieux. Enfin, une opération importante a pris la forme d'un échange, et c'est la soule de 12 millions d'euros qui a constitué une recette budgétaire de l'État.

Comment se présente l'année 2005 ? Il y aura d'abord le petit courant d'affaires traditionnel qui alimente les 4 600 ventes annuelles. Ensuite, une grande part de la valeur attendue par le Parlement et votée en loi de finances résultera des opérations concentrées sur Paris. Certaines figurent dans la liste publiée le 18 novembre dernier. D'autres figurent sur une nouvelle liste, qui vient d'être mise au point.

M. Georges Tron, Rapporteur : Que dites-vous de l'objectif des 850 millions ?

M. Bruno Rousselet : Mon ministre m'a fixé un objectif, il m'a donné à travers cette liste les moyens de l'atteindre. Je mettrai tout en œuvre pour l'atteindre.

M. Georges Tron, Rapporteur : Vous êtes optimiste ?

M. Bruno Rousselet : Oui, tout à fait.

Le Président Pierre Méhaignerie : Vous confirmez que cet objectif de 850 millions peut être atteint ?

M. Bruno Rousselet : C'est un fonctionnaire qui le confirme. Ces 850 millions sont potentiellement sur la liste des cessions.

Le Président Pierre Méhaignerie : Si déception il y a, vous nous en donnerez les raisons.

Y a-t-il des ministères qui vous semblent être à la source de blocages ?

M. Bruno Rousselet : Cette question est terriblement précise.

M. Yves Deniaud, Président : Vous nous avez dit tout à l'heure que certains ministères avaient une gestion immobilière moins bonne que d'autres. Nous voudrions savoir lesquels.

M. Bruno Rousselet : C'est le technicien qui vous répond. Certains ministères sont moins à la page que d'autres dans leur propre gestion interne. Peut-être sont-ce ceux qui n'ont pas encore subi les foudres de la Cour des comptes. Ils connaissent moins bien leur patrimoine, et sont donc moins à même de nous aider à préparer les cessions dans les meilleures conditions. Nous essayons de surmonter ces difficultés quand elles existent.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pourriez-vous nous indiquer votre point de vue sur la gestion par le ministère de la défense de son patrimoine immobilier ?

M. Bruno Rousselet : Les biens immobiliers du ministère de la défense sont très divers. Beaucoup de petits biens immobiliers sont répartis sur l'ensemble du territoire. Certaines grandes casernes sont situées en centre ville. Le ministère a d'autre part quelques grands joyaux parisiens.

S'agissant des casernes de centre ville, il a développé une compétence reconnue dans la valorisation, en partenariat avec les élus locaux, de ces locaux pour lesquels la vente n'est pas le seul objectif à prendre en considération. Il importe aussi de faire en sorte que le centre ville ne devienne pas une friche ou un repaire de squatters et qu'il soit le cadre d'une véritable redynamisation. Nous aidons le ministère de la défense pour ce qui est des évaluations, et intervenons dans les phases ultimes des opérations, lorsqu'il s'agit de signer les actes.

En ce qui concerne les plus petites implantations, il nous semble que nous pourrions en accélérer la cession.

Les quelques joyaux parisiens, quant à eux, figurent sur la liste, et relèvent de la procédure de droit commun que les ministres m'ont chargé de mettre en œuvre.

Le Président Pierre Méhaignerie : Que pensez-vous de l'idée d'un appel d'offres international ? Voit-on des fonds de pensions étrangers acheter des gendarmeries en France ?

M. Bruno Rousselet : Les gendarmeries ne sont pas en vente.

S'agissant des biens dont la cession doit s'élever au total à 850 millions, je n'ai pas d'état d'âme sur la nationalité de l'acquéreur. Un immeuble du centre de Paris qui peut abriter des bureaux de prestige ou de grands commerces peut être repris par un investisseur français ou étranger. Dans les deux cas, il alimentera un circuit économique qui sera parisien. Du moment que la valeur est bonne et qu'elle contribue à atteindre l'objectif, je n'ai pas d'état d'âme. Il y aura pour chaque bien une publicité adaptée, qui sera probablement

internationale en ce qui concerne nos plus beaux bijoux. On nous reprocherait de ne pas faire appel à une concurrence de ce type.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je voudrais vous interroger sur les avis que rendent les Domaines sur les dossiers de cessions, acquisitions, prises en location, etc. De façon générale, ces avis sont-ils suivis ? Quel est le rôle de l'interministériel et du cabinet du Premier ministre ?

M. Bruno Rousselet : Les avis des Domaines sont rendus avec professionnalisme. Ils ont le grand avantage d'être toujours pris en compte par l'acheteur et le vendeur. Sans même parler de la conscience professionnelle, il n'y a donc aucun intérêt pour le service des domaines à sous-évaluer ou à surévaluer. L'expérience des expropriations montre que les avis rendus sont assez proches de ce que les juridictions décident en dernier lieu.

S'agissant des grandes opérations parisiennes, l'évaluation est un exercice beaucoup plus difficile qu'ailleurs. Lorsque des experts de la place sont consultés, nos évaluations sont en général assez proches. Il y a parfois des différences, qui peuvent être importantes. C'est le cas quand les particularités du bien immobilier en question rendent possible une utilisation autre qu'une utilisation classique.

Je n'ai jamais rencontré le cas d'un avis donné par les autorités politiques. J'ai vu des ministères s'étonner de l'évaluation de leur bien et souhaiter qu'il vaille plus cher, mais nous avons été rarement contredits par les faits dans le passé. Cela dit, le cas peut se produire, notamment si le bien rencontre un intérêt tellement majeur pour la personne qui souhaite l'acheter que le prix final est un prix hors marché. Tant mieux pour l'État si c'est pour le plus grand bien de ses finances. En tout cas, je n'ai jamais senti une pression de la part d'un cabinet ministériel pour modifier une évaluation.

M. Georges Tron, Rapporteur : Ne pensez-vous pas que la transformation du bureau des domaines en un service autonome, une sorte d'agence immobilière de l'État, vous donnerait des marges de manœuvre qui seraient les bienvenues ?

M. Yves Deniaud, Président : On y revient.

M. Bruno Rousselet : On y revient, avec la nuance de la propriété ou de la non-propriété des biens. Le service des domaines a été un service au sein d'un bureau. Il est aujourd'hui un bureau, et même un bureau important. Je m'en réjouis. Cela signifie qu'auparavant, la question n'intéressait personne. Elle intéresse tout le monde aujourd'hui. Nous en sommes charmés et très fiers.

Faut-il que ce bureau se transforme en agence ? On revient à la question de tout à l'heure : une agence, pour quoi faire ? Pour posséder des biens et les gérer d'une façon réputée plus dynamique alors même que l'on n'a pas commencé à mettre en place une telle agence ? Je ne suis pas convaincu que ce soit la bonne piste. Un statut différent ne serait pas forcément le gage d'une gestion différente, ni d'une gestion plus adaptée pour surmonter certaines pesanteurs qui correspondent à des règles de fonctionnement que l'on est prêt à accepter très volontiers quand on se place d'un autre point de vue. Le service des domaines tel qu'il existe aujourd'hui est au service des administrations. Il souhaiterait qu'il soit plus souvent fait appel à lui, mais je ne suis pas sûr qu'une agence fondée sur les mêmes attributions serait plus pertinente.

M. Yves Deniaud, Président : Je vous remercie, monsieur Rousselet, monsieur Van Lede, pour votre contribution aux travaux de la MEC et pour la qualité, la clarté et la précision de vos réponses, qui ont été au-delà de ce à quoi nous sommes habitués.

Il me reste à vous demander de nous faire parvenir, en application de l'article 57 de la loi organique sur les lois de finances, une note écrite sur le Tableau général des propriétés de l'État, l'état de la législation et les évolutions envisagées par les réformes en cours.

b) 10 heures 30 : **M. Philippe Dumas, Inspecteur général des finances**

Présidence de M. Yves Deniaud

M. Yves Deniaud, Président : Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à M. Philippe Dumas, inspecteur général des finances. Monsieur Dumas, vous connaissez l'objet de nos préoccupations et de nos incertitudes. Nous comptons sur vous pour nous éclairer.

M. Georges Tron, Rapporteur : Monsieur Dumas, quels sont les principaux enseignements que vous avez tirés des missions d'expertise que vous avez conduites ? Sous quelles formes institutionnelles pensez-vous que l'on peut envisager les instances administratives interministérielles chargées de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ? Que pensez-vous des conclusions du rapport Debains ? Enfin, quelle appréciation portez-vous sur la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ?

M. Philippe Dumas : Monsieur le président, Messieurs les députés, M. Lourdin, délégué général de la MIVPIE, m'a demandé d'animer un groupe de travail sur un sujet bien particulier, celui des divers moyens de sensibiliser les occupants d'immeubles domaniaux à la valeur économique intrinsèque des immeubles qu'ils occupent. C'est un sujet sur lequel toutes les grandes entreprises se penchent, de même que beaucoup de pays étrangers.

Pour gérer de manière active son patrimoine immobilier, l'État se heurtait jusqu'ici à trois grands types d'obstacles.

Il rencontrait, en premier lieu, toute une série de difficultés juridiques, qui ont été, pour l'essentiel, surmontées. La principale était évidemment la domanialité publique, qui, *grosso modo*, interdisait de faire quoi que ce soit, et d'abord de céder des immeubles. L'ordonnance du 19 août dernier a levé cette difficulté pour les immeubles de bureaux. D'autres difficultés ont été levées : la loi de finances rectificative pour 2003 a modifié certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation ; le code des marchés publics a été réformé ; des partenariats public-privé ont été instaurés. Bref, on peut dire que le paysage juridique est largement éclairci.

Le deuxième problème était d'ordre institutionnel. Jusque dans les années 2002, 2003, l'État n'avait pas d'organe chargé d'animer une politique immobilière globale. Il avait un certain nombre de commissions spécialisées, qui traitaient tel ou tel aspect, mais il n'avait pas l'équivalent de la direction immobilière d'une grande entreprise. Un pas considérable a été accompli avec la constitution de la Mission interministérielle, dont je n'ai pu que saluer la création. Elle est dans ses premiers mois de fonctionnement. Son rôle se développera sans doute dans les mois et les années qui viennent. Il est bon que cette Mission soit, d'une part, interministérielle, mais aussi, d'autre part, rattachée au ministère qui dispose d'une bonne partie des institutions susceptibles d'intervenir de façon active.

Le troisième problème est la responsabilisation des occupants des immeubles domaniaux. La gratuité, qui n'est bien sûr qu'apparente, entraîne des comportements économiquement pervers. La tendance générale est de demander toujours plus d'immeubles, d'en rendre le moins possible, et conduit forcément à une augmentation naturelle des surfaces et non pas à un comportement d'optimisation. C'est ce cercle vicieux qu'il faut briser. La plupart des grandes entreprises, pour ne pas dire toutes, de même qu'un certain nombre d'États étrangers, se sont attaqués à ce problème. Il existe plusieurs façons de le résoudre. La création d'une agence immobilière de l'État est une solution envisageable parmi d'autres.

M. Georges Tron, Rapporteur : M. Lourdin et M. Hainque, que nous avons auditionnés la semaine dernière, nous ont laissé entendre à mots couverts qu'ils étaient frustrés. Tout à l'heure, M. Rousselet et M. Van Lede étaient, au début de leur audition, très élogieux à l'égard de la Mission - nous avons d'ailleurs eu le sentiment qu'ils l'étaient d'autant plus qu'elle ne les gênait pas trop -, mais lorsque nous sommes entrés dans le vif du sujet, ils avaient plutôt tendance à en prendre le contre-pied.

M. Yves Deniaud, Président : Et avec des mots durs.

M. Georges Tron, Rapporteur : En effet.

Pour notre part, nous sommes enclins à penser qu'il existe, pour reprendre l'expression que vous avez utilisée, des comportements pervers. Nous voudrions savoir quels en sont les effets, et quels sont les moyens les plus adéquats pour faire en sorte qu'ils ne perdurent pas. L'exemple de la cession de l'immeuble de l'ENA nous paraît stupéfiant. La création d'une agence ne serait-elle pas la solution la plus adaptée ? La Mission est-elle une formule satisfaisante ? Enfin, ne pensez-vous pas que les Domaines sont manifestement peu à même de répondre à l'ampleur des problèmes posés ? J'ai été très étonné, tout à l'heure, de constater que les personnes que nous venons d'auditionner s'avouaient souvent incapables de répondre aux questions que nous leur posions, lesquelles ne semblaient d'ailleurs pas être particulièrement importantes à leurs yeux.

M. Philippe Dumas : Les comportements pervers s'expliquent assez facilement. La nature est ainsi faite que lorsqu'un bien est d'apparence gratuite, les services qui l'occupent n'ont pas d'intérêt direct à réduire les surfaces ou à rationaliser leur occupation. Toutes les grandes entreprises ont fait le même constat, de même que les pays étrangers.

Comment modifier les choses ? Tout d'abord, je ne crois pas qu'il soit possible de faire évoluer les choses en quelques semaines ou quelques mois. Les entreprises qui ont tenté d'optimiser leur gestion immobilière l'ont fait dans des délais qui se comptent en années.

Quatre méthodes sont envisageables.

La première est d'instaurer ce que l'on pourrait appeler des loyers virtuels. Il s'agit d'inscrire dans la comptabilité analytique, dans le contrôle de gestion, l'équivalent d'un loyer. Cela peut être une valeur locative ou un taux de rendement du capital immobilisé, peu importe. Ce n'est pas de l'argent réel, mais c'est un indicateur de gestion. C'est mieux que rien, mais cela a les inconvénients d'être une procédure fictive, qui ne crée pas de raisons réelles de modifier les comportements.

La deuxième méthode consiste à attacher de vrais crédits budgétaires à la gestion immobilière. Les ministères auraient à acquitter l'équivalent d'un loyer, qui peut s'appeler « loyer budgétaire », ou « redevance domaniale ». On peut objecter que cette procédure est un jeu à somme nulle, que faire simplement entrer et sortir de l'argent n'a aucun intérêt. Je pense que non, parce que les responsables, y compris au niveau local, à travers leur dotation globale de fonctionnement, auraient ainsi de l'argent réel entre les mains et pourraient optimiser beaucoup plus leur gestion. La fongibilité des crédits permettrait que, s'ils font des économies sur leurs occupations immobilières, ils en gardent au moins une bonne partie. Cela serait de nature à faire naître des comportements vertueux. Certains États ont adopté cette démarche. Ce fut le cas, il y a deux ans, de l'Allemagne, qui a commencé à faire payer à son ministère des finances des loyers budgétaires.

La troisième technique consiste à externaliser la propriété, tout en la conservant dans la sphère publique. C'est ce que j'appelle l'externalisation interne. C'est l'équivalent de ce que les entreprises connaissent sous le nom de foncières internes. Il s'agit de créer des personnes morales, de leur transférer la propriété de toute une série d'immeubles, et de faire signer aux administrations occupantes de vrais baux, avec de vrais contrats, assortis du paiement de vrais loyers. Cette formule mérite discussion. Quelle forme juridique ce type de structures pourraient-elles revêtir ? Devrait-il y avoir une structure unique ou plusieurs ? Pour ma part, je suis plutôt partisan de formules déconcentrées, du moins en ce qui concerne le portage de la propriété. Car il faut bien distinguer le portage de la propriété et la gestion. Beaucoup d'entreprises ou d'États ont logé la propriété dans certaines structures, quitte à faire assumer la gestion du propriétaire par d'autres structures. L'Australie, par exemple, n'a pas externalisé la propriété des immeubles mais en a confié la gestion à une structure privée, le grand consultant international, Price Waterhouse.

La quatrième formule, celle qu'ont choisie les Italiens et, pour certaines opérations, les Britanniques, est la plus innovante. Elle consiste tout simplement à transférer la propriété d'immeubles occupés à une structure extérieure, l'État les louant de diverses manières (location simple, crédit-bail, etc.). C'est ce que l'on pourrait appeler l'externalisation externe. Il ne s'agit pas d'un acte de gestion immobilière. C'est beaucoup plus un acte de montage financier.

Pour ma part, je pense que notre réflexion devrait plutôt s'orienter vers la deuxième et la troisième formule.

M. Georges Tron, Rapporteur : Vous avez souligné qu'une rationalisation de la gestion réclamait un certain temps. Il semble que les Italiens aient réformé assez rapidement. Quelle spécificité française nous conduirait à faire en siècles ce que d'autres font en années ?

M. Philippe Dumas : Je ne parle pas de siècles...

Je ne peux pas vous répondre de façon précise sur le cas italien. Il faut distinguer entre l'opération finale et sa préparation, laquelle est souvent très longue.

En revanche, je peux vous parler de l'exemple de Thalès. La prise de conscience a commencé vers 1997. En trois ans, l'entreprise a transféré les actifs immobiliers vers des structures de portage internes. À partir de 2000, ils ont vendu les actifs à des structures extérieures.

La phase de préparation peut prendre quelques années. Outre les obstacles psychologiques et l'inertie naturelle des choses, des opérations de ce type demandent une longue préparation technique. Il faut recenser les immeubles, mettre au point des systèmes d'information extrêmement précis et détaillés. Tout cela prend du temps.

Je reviens à la question que vous m'avez posée au sujet des Domaines. Historiquement, les Domaines appartiennent à la DGI pour une raison très simple : la DGI a toute une série de compétences foncières liées au fait que beaucoup d'impôts portent et ont porté dès l'origine sur les biens fonciers. C'est pourquoi, de façon assez naturelle, le cadastre, les conservations des hypothèques, les Domaines ont été logés au sein de l'administration fiscale. Cela dit, les activités domaniales relèvent incontestablement d'une logique interministérielle. Elles sont également liées à la vie des collectivités locales. On pourrait donc imaginer d'autres formules de rattachement.

D'après les souvenirs que j'ai gardés de cette partie de l'administration fiscale, à laquelle j'ai participé dans les années 80, elle me semble très professionnelle. Elle fonctionne bien. Je ne pense pas du tout que l'on puisse dresser un constat général de carence du fonctionnement de cette administration.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme, nous sommes conduits à rencontrer divers responsables travaillant au sein des ministères. La question de l'immobilier est omniprésente. Il nous est constamment demandé de répondre à la question suivante : quelles vont être les règles du jeu en termes de retour ? Si nous nous engageons dans cette voie, que ce soit par le biais de la mise en place de loyers virtuels, de loyers budgétaires ou de cessions, les efforts que nous ferons seront-ils récompensés ? Dans le cadre de la MRAI, la règle a été celle d'un retour de 100 % pour les cessions. Si l'on prend l'exemple de la DGI, le produit des cessions n'est pas versé au budget de l'État. La DGI peut le réinvestir dans des opérations relevant d'une approche plus intelligente.

Pensez-vous qu'il est possible dès maintenant de formuler des règles du jeu simples en la matière ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Pour compléter cette question, quel regard portez-vous sur la circulaire Cresson ?

M. Philippe Dumas : Avant de vous répondre, je voudrais, si vous me le permettez, revenir un instant à une question à laquelle je n'ai pas répondu, celle concernant l'éventuelle création d'une agence immobilière de l'État.

La mission de l'inspection des finances que j'ai conduite, et qui a précédé le rapport Debains, a pris très clairement position pour une pluralité de véhicules de portage - et de formules de sensibilisation des occupants à la valeur des immeubles qu'ils occupent. Pourquoi ? D'abord parce que nous avons examiné la situation d'un certain nombre de pays étrangers. Sauf erreur de ma part, à l'heure actuelle, il n'y a qu'un seul pays qui a recours à la formule d'une agence unique de portage de la propriété, ce sont les Pays-Bas. L'expérience, sans être négligeable, ne donne pas vraiment satisfaction. Avoir créé une structure nationale unique a multiplié les occasions de friction entre les administrations et cette structure.

C'est le seul exemple que l'on puisse réellement citer. La Suède a créé cinq structures de portage. Le Royaume-Uni a tenté la formule d'une agence unique de portage. Il l'a abandonnée, d'abord en passant d'une agence de portage à plusieurs holdings de portage, puis en renonçant totalement à cette formule.

Nous avons pensé que, quand bien même l'État souhaiterait externaliser le portage de la propriété, il vaudrait mieux qu'il ne le fasse pas en mettant en place une seule structure. L'État possède entre 13 et 15 millions de mètres carrés de bureaux. Cet organisme serait donc considérable.

S'agissant de la question de M. le Rapporteur général, je rappelle que nous partons du dispositif dit Cresson, qui a été institué en 1992 et qui prévoit que lorsqu'un ministère cède des immeubles, il récupère 90 % du prix de vente, les 10 % restants étant versés à un fonds collectif destiné à financer les travaux sur les cités administratives. Ce système a-t-il bien fonctionné ?

D'une part, il se heurte à une difficulté : en général, les suppléments de crédits ainsi dégagés sont affectés aux administrations centrales. Ils ne reviennent pas entre les mains des services déconcentrés qui sont le plus souvent à l'origine de l'effort. Parfois, ceux-ci ne connaissent même pas l'existence du dispositif Cresson. Quand ils le connaissent, ils regrettent de ne pouvoir bénéficier des crédits qu'ils ont contribué à dégager.

Cela ne vaut pas pour la DGI, puisqu'une partie des sommes dégagées se retrouve entre les mains des services qui sont à l'origine de l'effort.

D'autre part, le dispositif Cresson porte sur les valeurs en capital, c'est-à-dire les prix de vente. Je pense, pour ma part, que si l'État s'engageait dans une politique de loyers, virtuels ou réels, avec ou sans structure de portage, et si les efforts de rationalisation des administrations permettaient à celles-ci de conserver une partie des économies réalisées, et ce pour quelques années, ce serait un système très efficace. C'est d'ailleurs ce qui se fait dans les entreprises. Qu'est-ce qui motive le responsable d'une direction opérationnelle ? C'est son compte d'exploitation, dans lequel sont inscrits des amortissements ou, le cas échéant, des loyers, c'est-à-dire l'équivalent d'une valeur locative.

M. Georges Tron, Rapporteur : La formule assise sur des loyers est-elle de nature à dégager des volumes qui demeureraient incitatifs pour les ministères qui les récupéreraient ? D'autre part, en termes de gestion publique, ne pensez-vous pas que l'inconvénient de cette formule est qu'elle n'inciterait pas à se livrer à une véritable opération vérité sur le patrimoine de l'État ? Les ministères seraient-ils enclins à se séparer de biens immobiliers superflus ?

M. Philippe Dumas : Je pense que oui, et pour plusieurs raisons.

La première est l'exemple des entreprises, qui retrouvent, non pas des valeurs en capital, mais des valeurs en loyers ou en amortissements, qui leur servent de baromètre.

D'autre part, à partir du moment où la LOLF prévoit la fongibilité des crédits, ce qu'on gagnerait sur la ligne « loyers » ou « équivalents loyers » pourrait servir à financer d'autres dépenses.

Enfin, il conviendrait d'adopter une forme de maintien d'une partie des économies de loyers faites pendant un nombre d'années, qu'il faudrait discuter. Si c'était une seule année, le système ne serait pas satisfaisant. Car je reconnais bien volontiers qu'il y a un rapport de un à vingt entre les loyers et les valeurs en capital. Mais si une partie des économies faites était maintenue pendant un certain nombre d'années - nous avons proposé 50 % pendant trois ans -, ce serait incitatif.

J'ajoute que la logique actuelle repose sur la séparation entre crédits d'investissements et crédits de fonctionnement. Si cette séparation cardinale est appelée à disparaître, le problème se posera de toute façon autrement.

Cela dit, la réflexion actuelle vise les valeurs en capital. Il faut veiller à ce que l'économie dégagée par les opérations soit incitative, un retour d'au moins 15 % devant pouvoir être envisagé avant de déclencher un intéressement quelconque. Je pense que ce serait un progrès.

M. Louis Giscard d'Estaing : Vous avez évoqué l'exemple allemand. Qu'est-ce qui a empêché que la procédure d'un loyer budgétaire soit instituée ? Pour une personne

extérieure aux arcanes de l'administration, cela paraît incohérent par rapport au principe même de la LOLF.

D'autre part, vous préconisez des structures multiples plutôt qu'une agence immobilière centrale. Avons-nous les moyens suffisants pour assurer la coordination entre elles ? L'exemple de la MRAI montre que les choses ne vont pas plus vite, alors même que son périmètre est limité au patrimoine immobilier du ministère de la défense.

Enfin, la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État, c'est quatre personnes. Cela permet-il d'envisager des résultats relativement rapides ?

M. Philippe Dumas : S'agissant de la première question, je crois que la prise de conscience de ces problèmes est relativement récente. La maturation des esprits demande un certain temps. Le ministère des finances a contribué à faire avancer la réflexion à la fin de 2002 et au début de 2003. Il faut également souligner que la formule du loyer budgétaire présente l'inconvénient de gonfler les masses. Les enjeux budgétaires ne sont pas négligeables. Cela dit, cette formule est sans doute celle qui pourrait être mise en place dans les délais les plus rapides.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : À l'image de ce qui s'est passé pour les problèmes juridiques, la LOLF mettra en place un cadre permettant de régler plus facilement les problèmes budgétaires. Vous l'avez dit vous-même, la fongibilité et le relatif effacement de la séparation entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement permettent d'instaurer, le cas échéant, un système de loyers, ce qui n'était pas possible dans le cadre de la précédente nomenclature. La LOLF nous fournit un instrument qu'il va falloir utiliser.

M. Philippe Dumas : Je le crois aussi.

J'ajoute qu'un article du code des domaines actuels prévoit expressément que les bâtiments sont mis gratuitement à disposition des occupants. Est-ce un obstacle juridique ? Je me rappelle que la mission que j'ai conduite avait demandé l'avis de la direction des affaires juridiques du ministère des finances. Sa réponse n'était pas très nette, mais tendait à conclure que cet article ne s'opposait pas à la mise en place de loyers, même réels, dès lors que l'opération restait interne à l'État.

Pour ce qui est de la Mission interministérielle, nous ne sommes qu'au début d'un processus. Il y a encore six mois, il n'existait rien. Aujourd'hui, il existe quelque chose. Il est vrai qu'un effectif de quatre personnes n'est pas considérable, mais j'espère que la Mission va se développer. Pour l'instant, elle s'est beaucoup consacrée à l'animation des programmes de vente, mais elle peut jouer un rôle beaucoup plus considérable. Le champ de coordination et d'impulsion est immense : application de la LOLF en matière immobilière, animation éventuelle des formules de loyers, choix entre achat, location, crédit-bail, vente en l'état futur d'achèvement. Bref, cette Mission a potentiellement devant elle un champ d'activité tout à fait considérable, tout en restant dans le domaine de la stratégie et de l'impulsion. Car, à mon sens, si des structures de portage devaient être créées, elles devraient fonctionner à un niveau ministériel, voire infraministériel, et être animées par la Mission. Ce serait un système en grappe. Quant au statut de ces structures de portage, nous avons recommandé le statut d'établissement public administratif plutôt que celui d'EPIC et, *a fortiori*, de société anonyme.

M. Georges Tron, Rapporteur : Dans quel sens les relations entre la Mission et le bureau des domaines vous paraissent-elles devoir évoluer ? Il me semble qu'elles se caractérisent par un certain manque de coopération.

M. Philippe Dumas : Je n'appartiens ni à l'une ni à l'autre de ces structures. J'ai plutôt une position d'observateur. En tout état de cause, je pense qu'il y a tout intérêt à ce que la Mission et les Domaines travaillent en forte relation. Leurs responsables se rencontrent très régulièrement. Sur la question du rattachement éventuel des Domaines à une autre structure, le débat est ouvert. Ce qui est sûr, c'est qu'ils sont un organe important de la politique immobilière de l'État et qu'il est capital que la Mission et les Domaines travaillent en forte osmose.

Le Président Pierre Méhaignerie : Vous avez certainement lu le rapport de votre collègue Mme Hespel. Que pensez-vous de l'évaluation selon laquelle entre 18 % et 20 % des logements seraient inoccupés ?

M. Philippe Dumas : Je crois savoir que ce chiffre ne concerne que des ministères qui sont de faibles occupants de logements de fonction, et non pas les deux principaux, le ministère de l'éducation nationale et celui de la défense. Ce dernier, qui est le plus gros occupant de logements de fonction, aurait un taux de vacance de 1,5 %, ce qui correspond au *turnover* naturel.

Le Président Pierre Méhaignerie :Quelle est votre analyse en ce qui concerne les recettes ?

M. Philippe Dumas : Monsieur le président, je préfère ne pas prendre parti sur ce sujet, non pas par désir de ne pas répondre, mais parce que c'est un sujet que je n'ai pas étudié. Autant je suis prêt à répondre à toutes les questions sur les bureaux, sujet que j'ai étudié de manière très approfondie, autant je ne me sens pas capable d'émettre sur les logements autre chose que des propos généraux.

M. Yves Deniaud, Président : Monsieur Dumas, nous vous remercions pour la précision et la densité de vos réponses.

c) 11 heures 30 : M. Dominique Marcel, directeur financier du groupe Caisse des dépôts et consignations et M. André Yché, PDG de la société nationale immobilière (groupe CDC)

Présidence de M. Yves Deniaud

M. Yves Deniaud, Président : Je suis heureux de saluer la présence d'une forte délégation de la Caisse des dépôts et consignations, conduite par son directeur financier, M. Dominique Marcel.

Notre mission a recueilli des informations contradictoires, et même inquiétantes à certains égards, tant la variété des réponses qui lui ont été faites était grande. Nous cherchons premièrement à connaître le patrimoine immobilier de l'État, dont certains nous affirment qu'il est entièrement connu ou presque, et d'autres que le tableau général souffre de graves imprécisions, ce qui, pour le simple citoyen, ne peut que paraître difficile à comprendre et plus encore à admettre ; et deuxièmement à étudier la façon de céder des actifs qui seraient surnuméraires, inutilisés ou insuffisamment occupés, afin d'en retirer des recettes tout en réduisant les charges de fonctionnement.

Il y a des avis divergents sur la manière dont les choses doivent être conduites, entre les Domaines, la mission interministérielle – qui paraît avoir du mal à imposer son autorité – et les différents ministères, qui ont chacun leur gestion propre, d'une qualité qui semble très variable. Vous êtes, en matière immobilière, les experts au sein de la puissance publique, vous savez ce que c'est que de construire, de gérer, de vendre, d'entretenir un patrimoine. C'est votre avis d'experts que nous souhaitons recueillir, en toute franchise et en toute liberté.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je vous remercie à mon tour de votre présence. Nous procédons avec vous à la quatrième audition sur ce thème, nous avons entendu la semaine dernière MM. Lourdin et Hainque, qui nous ont exposé la façon dont fonctionne la mission interministérielle. Quant à l'audition, ce matin, des Domaines, elle a été tout à fait intéressante, car si nous avions auparavant le sentiment d'une parfaite symbiose avec la mission, nous avons moins ce sentiment désormais. Nous nous sommes même demandé si la création d'une mission interministérielle était une procédure appropriée.

Nous nous interrogeons sur les différentes formules possibles. Faut-il faire payer des loyers virtuels, des loyers réels, faire de l'« externalisation interne » comme l'Australie, ou encore de l'« externalisation externe » comme la Grande-Bretagne et l'Italie ?

Nous souhaitons obtenir, sur ces différents points, des réponses précises et claires, et nous avons, pour tout vous dire, une forme d'agacement, que je ne crois pas que nous aurons avec vous, quand nous avons le sentiment que l'on nous fait des réponses dilatoires, voire que l'on cherche à nous dissimuler les choses.

Nous nous sommes notamment penchés sur tout ce qui a trait aux logements de fonction. Le rapport Hespel est quasiment inaccessible, mais nous l'avons lu, et quand les Domaines nous répondent des choses fausses, ce n'est pas très habile de leur part et ça nous agace beaucoup. Ce que nous voulons, c'est savoir des choses très simples. Le patrimoine de l'État est-il bien géré ? Peut-on le gérer mieux ? Pourquoi la France a-t-elle besoin de beaucoup plus de temps pour faire ce que les autres pays font bien plus rapidement ? Faut-il ou non se choquer de ce que les logements de fonction soient d'un si faible rapport ? Je cite les chiffres de mémoire, mais il semble que cela représente un capital de 1,5 milliard d'euros, pour 30 millions de loyers perçus seulement.

En introduction, peut-être pourriez-vous nous expliquer en quoi consiste l'expertise de la Caisse des dépôts, comment elle agit, tant pour le compte de l'État que dans le secteur privé, et de quelle façon vous pensez que l'on pourrait améliorer le mode de gestion du patrimoine de l'État ? Ensuite, nous entrerons dans des considérations plus précises.

M. Dominique Marcel : Je serai très rapide sur le rôle de la Caisse des dépôts, car vous le connaissez bien. L'établissement public est un investisseur institutionnel très important, tant dans l'immobilier de bureaux que de logements, à travers plusieurs filiales comme l'ICADE, ex-SCIC, ou la Société nationale immobilière, dont elle a racheté l'an dernier les 76 % des parts que détenait l'État. Nous avons une expertise d'investisseur, de conseil, d'opérateur et de gestionnaire. Je rappelle que le groupe Caisse des dépôts est propriétaire de quelque 250 000 logements et en gère au moins 300 000. Aussi pouvons-nous considérer, même si nous ne prétendons nullement être les meilleurs de la place ni proposer des solutions toutes faites, que ce domaine est notre cœur de métier.

La politique immobilière de l'État n'est pas un sujet nouveau : cela fait de nombreuses d'années qu'on en parle. Il y a eu un certain nombre de rapports, comme celui de Philippe Dumas, qui ont conclu à l'absence de véritable politique immobilière, à la déresponsabilisation de tous les acteurs qui ne supportent pas véritablement les coûts, sauf lorsqu'il s'agit de faire des investissements, au manque de coordination entre les ministères, voire au sein même des ministères... La politique immobilière n'est pas une préoccupation ni un objectif majeur des responsables de l'administration, sauf quand il s'agit de conduire une grande opération, d'aménager un grand site. Au quotidien, il est clair qu'elle n'est guère valorisée. Il n'y a guère besoin d'être expert pour faire ce constat.

Le Gouvernement a annoncé un programme ambitieux de cessions d'actifs, avec un double objectif : obtenir des recettes budgétaires et moderniser la gestion immobilière de l'État. Ce second objectif est très important. Bien sûr, le produit des cessions procure des recettes budgétaires, ce qui est appréciable dans le contexte actuel des finances publiques. Mais ne perdons pas de vue qu'il faudra payer des loyers demain... Cette politique n'a donc de sens que si les cessions entraînent une meilleure gestion du patrimoine immobilier. Ce que je dis là n'a rien d'original : encore une fois, c'est ce que disent tous les experts. Encore une fois, l'externalisation des cessions envisagées n'a de sens que si elle conduit à une meilleure utilisation, à une meilleure valorisation, et sans doute à une certaine réduction des surfaces.

M. Georges Tron, Rapporteur : Parmi les quatre formules évoquées par M. Philippe Dumas et que j'ai rappelées tout à l'heure, y en a-t-il une qui a votre préférence ? Lui-même inclinait pour des loyers, mais ne pensez-vous pas que l'incitation serait moindre pour les ministères qui cherchent à se désengager d'immeubles si le taux de retour fixé par la circulaire Cresson était modifié ? Avez-vous l'impression que la mission interministérielle a modifié le pilotage de tout cela ? Mon sentiment personnel – mais je ne garantis pas qu'il soit partagé par mes collègues – est qu'on perçoit mal quelle est la doctrine de la gestion immobilière. J'avoue être sorti plus perplexe de l'audition des Domaines que je n'y étais entré...

M. Dominique Marcel : Nous pensons que le fait de devoir payer un loyer, qu'il soit interne ou externe, est plus responsabilisant. S'il est interne, il faut alors créer un organisme gestionnaire et centralisateur. Notre crainte, et j'aurais dû le dire d'emblée, est que l'on soit trop ambitieux au départ, et que l'on commence par créer une grande agence du patrimoine immobilier de l'État.

M. Georges Tron, Rapporteur : Vous trouvez cela trop ambitieux ?

M. Dominique Marcel : Encore une fois, je ne veux paraître ni péremptoire ni donneur de leçons, j'essaie de rester modeste... Il y a bien une nécessité de mieux coordonner la politique immobilière de l'État. Actuellement, chacun agit dans son coin, et quand un ministère veut déménager ou changer de locaux, tout dépendra du budget et des arbitrages qu'il a faits dans la perspective de la négociation de son budget : s'il a fait ceux qui conviennent, ça se passera bien. Mais rien n'est prévu qui permette de rationaliser les choses entre ministères, par exemple en rapprochant les besoins de deux administrations géographiquement voisines. Les services du Premier Ministre interviennent pour certaines opérations mais il n'y a pas de véritable pilotage de la politique immobilière de l'État.

Dans un monde pur et parfait, une agence serait peut-être envisageable, mais outre le fait qu'il faudra du temps pour la mettre en place, on peut craindre qu'elle prenne également beaucoup de temps pour décider, et que la légitimité de ses arbitrages soit ensuite contestée par les différents ministères. Qui, finalement, décidera ?

Notre approche est plus pragmatique. Si l'on veut avancer vite sur la voie de l'externalisation, il faut commencer par l'expérimentation sur des opérations représentant un nombre significatif de cessions. Je note qu'on a commencé par faire l'inventaire de différents sites, plus ou moins emblématiques, dans une logique de vente à l'unité. Mais si on en reste là, on conservera, *grosso modo*, le même rythme qu'on enregistre depuis trois ans : en 2004, 75 millions, me suis-je laissé dire, ont été réalisés sur les 500 millions prévus.

Le Président Pierre Méhaignerie : Les chiffres varient entre 50 et 200 millions.

M. Dominique Marcel : Et l'objectif fixé pour 2005 est de 850 millions...

Il y a certainement un besoin de coordination, qui ne passe d'ailleurs pas par une structure lourde, mais notre conviction est qu'il ne faut pas commencer simplement par des opérations à l'unité. Évitions de « photographier » un par un les sites. Cela prendrait trop de temps car vous savez que la France est sans doute l'un des pays européens qui a la plus mauvaise connaissance de son patrimoine immobilier public. Il convient de céder des lots, de taille significative, composés d'actifs diversifiés et en quelque sorte « mutualisés », afin de dégager des produits plus importants.

Notre proposition, pragmatique est la suivante : la Caisse des dépôts et consignations, établissement public à qui la loi assigne explicitement la mission d'appuyer les politiques publiques, est prête à contribuer aux objectifs que le Gouvernement s'est fixés. Cela peut se faire de façon assez simple : en créant une foncière publique, où l'établissement public serait seul présent dans un premier temps, mais qui pourrait s'ouvrir, dans un deuxième temps, à des investisseurs privés, voire, dans un troisième temps, à l'ensemble des épargnants, avec cotation en Bourse. L'établissement public peut donc initier le processus. Il peut aussi aider la mission Lourdin-Hainque, avec laquelle nous dialoguons depuis plusieurs mois, à identifier un certain nombre de sites, et racheter des lots relativement importants. Tout cela peut se faire vite, très vite, car nous avons une équipe de très bons experts, qui est virtuellement prête.

M. Georges Tron, Rapporteur : Mais n'est-ce pas un peu ce que l'on a essayé de faire avec la gendarmerie, et qui n'a pas bien fonctionné ?

M. Dominique Marcel : Ce dont je vous parle concerne surtout l'immobilier de bureaux. Et nous avons les moyens juridiques de le faire, sans appel d'offres, dans le cadre des missions d'intérêt public de la Caisse. Les problèmes juridiques sont le meilleur

argument pour ne rien faire. On tourne en rond parce que chacun met en avant un obstacle juridique pour ne pas avancer...

M. Yves Deniaud, Président : L'inspecteur général des finances que nous avons entendu tout à l'heure nous disait qu'ils étaient résolus...

M. Dominique Marcel : On a réformé par ordonnance le code des marchés publics, le code du domaine de l'État par le décret du 4 novembre, et pourtant, quand on parle du sujet aux administrations, elles se retranchent derrière des problèmes juridiques qui sont largement un prétexte. Lorsque, voici deux ans, nous avons racheté à l'État les parts qu'il détenait dans la SNI, le Ministre des finances avait fait valoir dans la discussion que cette société serait l'instrument privilégié de l'externalisation des logements publics, ceux des gendarmes en particulier. On nous avait dit alors que cela se ferait rapidement. M. Yché va vous dire pourquoi rien ne s'est passé...

M. André Yché : C'est un exemple très concret, que l'on peut décliner localement, par exemple, pour les logements de gendarmes appartenant aux départements, ou les infrastructures rattachées aux SDIS - casernes de pompiers, centres de formation...

M. Georges Tron, Rapporteur : Pouvez-vous surtout nous dire pourquoi ça n'a pas fonctionné ?

M. André Yché : Il faut avoir à l'esprit que la question du calendrier. Nous avons reçu une demande du cabinet du ministre de la défense à l'automne 2002 et nous avons présenté notre projet en mars 2003. Il y a environ 45.000 logements familiaux domaniaux appartenant à l'État, plus 26.000 appartenant aux collectivités locales et 18.000 pris à bail dans le secteur privé. Les logements domaniaux sont regroupés en quelque 620 casernes, d'une superficie totale de 3 millions de mètres carrés pour les logements proprement dits et de 3 autres millions de mètres carrés pour les locaux techniques, de service et autres. Le montant annuel des loyers versés aux collectivités locales et aux bailleurs privés est de 330 millions environ.

Notre proposition était très simple : pour une superficie à peu près équivalente à celle louée par l'État aux collectivités et aux bailleurs privés, nous proposons un montage d'externalisation de la partie domaniale, c'est-à-dire des 620 casernes, pour un montant de loyers inférieur de moitié. Nous avons offert, en nous fondant sur l'observation des marchés locaux, de reprendre sous autorisation d'occupation temporaire le patrimoine domanial pour un loyer annuel de 150 millions et d'en réinvestir plus de la moitié dans la reconstitution et la réhabilitation de ce patrimoine, afin d'éviter d'avoir à payer de plus en plus de loyers à des bailleurs privés du fait du mauvais entretien du parc de logements domaniaux.

Selon nous, l'entretien du parc domanial souffrait principalement de certaines conséquences du principe de l'annualité budgétaire : le rythme réel de libération des crédits n'était jamais celui prévu, et les entreprises, pourtant retenues longtemps à l'avance, voyaient les opérations reportées ou annulées, d'où des retards et des surcoûts. Nous avons proposé de mettre en place un système pluriannuel, et nous avons pu constater, après appels d'offres, des gains de productivité de 20 % par an par rapport aux prix catalogue publics, grâce à la garantie dont était entouré le calendrier : pas question de décaler les travaux d'un an, de six mois ou de trois mois ! En simulant la totalité de l'opération, on obtenait un potentiel de financement, en début de période, de 540 millions d'euros, sous certaines conditions de taux d'intérêt. Nous avons proposé à l'État de verser immédiatement 500 millions et d'en conserver 40 pour les travaux urgents, de sécurité ou de remise à niveau.

Les deux objections principales qui nous ont été faites étaient les suivantes. Était-il juridiquement possible de nous confier ce patrimoine de gré à gré ? Pouvions-nous garantir que notre offre était la plus intéressante financièrement ?

Sur le premier point, nous avons commandé une étude au professeur Pierre Delvolvé, publiciste éminent, qui a conclu en 54 pages, au vu de la doctrine et de la jurisprudence, que la SNI était un pouvoir adjudicateur, qu'elle agissait au nom et pour le compte de l'État, et qu'elle avait reçu par décret mission explicite de gérer le patrimoine domanial de la défense, de sorte qu'elle bénéficiait d'un droit exclusif au sens du droit européen. Il n'y avait donc pas d'obligation juridique, y compris du point de vue du droit européen, de mise en concurrence. Les conclusions de ce rapport ont certes été discutées dans les couloirs, mais je n'ai pas eu d'analyses juridiques étayées qui contredisent celle de Pierre Delvolvé.

Notre offre était-elle la meilleure ? Nous avons proposé de remettre des simulations détaillées, faisant apparaître nos hypothèses en matière de coût des travaux, de coûts de gestion, de taux d'intérêt, de marges. Et au cas où un expert quelconque nous aurait dit que nos marges sont excessives, ou que nos hypothèses n'étaient pas réalistes, nous étions naturellement prêts à revoir les paramètres financiers. Il suffisait que l'État, que le ministère des finances commande une expertise externe contradictoire des modalités financières de l'externalisation et nous étions prêts à nous aligner sur ses conclusions, après les avoir validées.

Les 1.200 gendarmes, et même davantage selon le Contrôle général des armées, qui travaillent à la gestion de l'immobilier de la gendarmerie constituent-ils un obstacle majeur ? On peut trouver un système de transfert progressif de la responsabilité des travaux de maintenance, des réhabilitations à l'entretien quotidien. On peut très bien envisager que le SNI recrute pour ces tâches des personnels issus de la gendarmerie nationale. Lorsque nous avons repris, il y a quatre ans, une partie du patrimoine de Charbonnages de France en Lorraine, géré par d'anciens mineurs qui faisaient des travaux d'entretien, nous avons intégré 200 à 250 personnes qui s'en occupaient au sein de l'entreprise – il doit en rester 50 ou 60 aujourd'hui – en remboursant à CDF le coût d'emploi de ces salariés.

Les procédures de mise en concurrence vers lesquelles le ministère de la défense s'est orienté sont-elles vraiment pertinentes et efficaces ? Il est clair que l'État a une visibilité complète des résultats de l'opération que nous proposons, et notamment du versement de 500 millions – montant qui, je le répète, est susceptible de modification. La prise en gestion des 620 casernes, peut-elle faire l'objet d'une mise en concurrence ? Certains investisseurs internationaux ont manifesté leur intérêt, comme Terra Firma, fonds basé à Francfort mais dirigé depuis Londres, qui avait d'ailleurs envisagé de racheter SNI pour en faire l'outil de reprise du patrimoine en question, ou comme le fonds Colony Capital. Mais ce sont des démarches d'investisseur, or il faudra aussi trouver des gestionnaires. Et n'est-il pas préférable, s'agissant d'un patrimoine lié à une fonction régaliennne de l'État, de se tourner vers des opérateurs qui lui sont proches ?

Le projet existe depuis plus de deux ans, et la situation n'a guère évolué par rapport à ce qu'elle était au départ. Devant la difficulté d'avancer, nous avons choisi une autre voie, consistant à nous intéresser au patrimoine des départements et des communes, soit 26 000 logements de gendarmes. Nous avons eu cette idée il y a six mois, en réfléchissant aux conséquences des lois de décentralisation : nous nous sommes dit que les conseils généraux avaient intérêt à abandonner ce qui ne faisait pas partie de leur fonction principale. En trois mois, nous avons noué des contacts avec presque tous les conseils généraux, 73 ont manifesté leur intérêt pour cette externalisation. Nous avons ajouté des propositions sur les

SDIS, qui sont très bien reçues. Hier, se tenaient à Nantes les assises triennales de l'Association des départements de France, nos représentants ont eu une centaine de contacts, et nous espérons conclure dix à trente accords pratiques de transfert du patrimoine d'ici la fin de 2005, et bien plus encore en 2006.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Je suis la question depuis deux ans, et notre collègue Alain Marsaud s'y est impliqué également. Nous avons là l'exemple même du blocage délibéré par les administrations, par la Défense en premier lieu, bien sûr, mais le rôle de Bercy dans cette affaire est loin d'être clair. Nous sommes, depuis deux ans, face à une offre très claire, et deux problèmes ont été immédiatement soulevés. Faut-il faire jouer la concurrence, et dans le cas contraire, celui d'une procédure de gré à gré, comment valider l'estimation ? Dès que j'ai eu connaissance de votre offre, j'ai sollicité l'avis du ministère des finances, qui n'a évoqué la question de la mise en concurrence à aucun moment, mais s'est intéressé, à juste titre d'ailleurs, à la qualité de l'offre. Du côté de la Défense, l'idée de mise en concurrence a été mise en avant, c'est vrai, dans un souci de rendement, mais nous assistons depuis deux ans à un blocage délibéré, dont les deux administrations se renvoient la responsabilité en s'abritant derrière les questions juridiques de mise en concurrence. C'est le type même de la paralysie liée à la force d'inertie, à la volonté que les logements des gendarmes restent gérés par la gendarmerie nationale. Ce qui manque en vérité, c'est une instance de décision.

M. Alain Marsaud : Je n'ai rien à ajouter aux propos du rapporteur général. Nous avons très vite compris qu'au sein du cabinet au moins, il y avait la volonté de ne pas avancer. On a même proposé la régionalisation des appels d'offres, ce qui aurait pris quinze ans ! C'était le meilleur moyen de tuer le projet, et il a été tué au ministère de la défense. Nous avons aussi eu la fameuse note de Bercy sur la mise en concurrence européenne... J'avoue avoir assez rapidement jeté l'éponge, car j'ai bien vu qu'il n'y avait pas de volonté politique. Le Parlement aura-t-il cette volonté ? Une partie de la réponse se trouve au sein de la commission des finances...

Le Président Pierre Méhaignerie : Quel pouvoir de sanction avons-nous ?

M. Dominique Marcel : Je veux appuyer ce que vient de dire André Yché, et qui est très important. Loyer interne ou externe ? Nous sommes un peu entre les deux, car n'oublions pas que la Caisse des dépôts, c'est aussi l'État, mais avec l'avantage d'avoir un regard plus extérieur et plus gestionnaire que ne l'ont les administrations par définition moins « objectives » sur les choix à opérer.

Le Président Pierre Méhaignerie : Ce n'est pas négligeable pour les recettes...

M. Dominique Marcel : Une question importante est celle de l'acceptation politique du projet. Il y a aussi les inévitables critiques sur le thème du bradage du patrimoine de l'État. À cet argument, nous pouvons répondre que la Caisse des dépôts n'est pas tout à fait le même type d'institutions que Goldman-Sachs ou Nomura. Nous devons nous montrer aussi pragmatiques que possible, car il s'agit tout de même de faire accepter une politique très novatrice. Il est clair que les cessions devront faire l'objet d'une expertise des Domaines et d'une autre expertise contradictoire. Nous sommes également prêts à prévoir des compléments de prix une fois que la foncière aura procédé à la mise aux normes, à la valorisation, etc. Des clauses pourraient intéresser l'État, les ministères à la valorisation de leur patrimoine, et seraient les meilleures réponses à la critique d'un prétendu « bradage ». Par ailleurs, la foncière pourrait aider à la réalisation d'opérations emblématiques pour les ministères désireux de vendre des sites pour rationaliser et regrouper l'implantation de leurs services ; ils peuvent y trouver, me semble-t-il, un intérêt politique

tangible. Dans ce cadre, la foncière pourrait racheter tout ou partie du patrimoine cédé et rendre ainsi possible la réalisation des projets.

Dernier point : si l'on veut engager des cessions relativement importantes, est la foncière peut jouer un rôle de stock-tampon, de portage, ce qui est plutôt une bonne chose pour le marché comme pour l'État.

Commençons, j'y insiste, par des expérimentations. La foncière pourra s'ouvrir à d'autres investisseurs plus tard, mais elle peut d'ores et déjà agir vite, très vite. Si l'on privilégie une architecture institutionnelle grandiose, on n'arrivera pas à de grands résultats. Il faut prouver le mouvement en marchant, et c'est pourquoi les logements des gendarmes auraient été un bon exemple. Les armées connaissent la SNI, et le fait que les gendarmes soient logés par la SNI ne choquera personne. S'ils le sont par Goldman-Sachs, cela ne sera peut-être pas la même chose... J'ajoute qu'il y a entre les pouvoirs publics et nous des années de dialogue, de relations, qui font que nous pouvons monter en toute confiance et dans la clarté des projets intéressants en matière d'externalisation de l'immobilier public.

Le Président Pierre Méhaignerie : Nous en aurons peut-être besoin pour équilibrer le budget 2006. Le cas n'est donc peut-être pas désespéré...

J'ai appris comment fonctionnait la gendarmerie nationale voici quinze ans, lorsque le ministère de la défense a créé une gendarmerie à Vitry. J'ai eu pas moins de huit réunions avec des colonels, des généraux de gendarmerie, et le résultat a été la plus mauvaise construction que l'on ait faite depuis vingt-cinq ans, sans que les services du génie soient jamais venus voir les choses sur place ! Et aujourd'hui, alors que vingt gendarmes sont logés dans le privé, on vient me redire que l'on est attaché à ce que ce soit la gendarmerie nationale qui opère, et pas la SNI !

Je ne vois, je le répète, qu'une solution : c'est que la nécessité de boucler le budget 2006 nous fasse franchir l'obstacle.

M. Jean-Louis Dumont : Les gendarmes ont pourtant l'habitude d'être dans des locaux qui ne sont pas leur propriété, mais je ne suis pas sûr que ce soit la propriété le problème numéro un. Je me demande si les réticences ne sont pas plutôt liées au fait de devoir clarifier les relations avec les futurs propriétaires.

M. André Yché : Il y a évidemment la question du calcul des charges auxquelles les gendarmes doivent participer – l'eau, l'électricité... Il ne faut pas croire que le mode de calcul soit le même que pour le secteur HLM. Il y a des règles très particulières, et l'on peut d'ailleurs dire la même chose de tous les logements de fonction. L'externalisation est une démarche de transparence, qui pose des difficultés psychologiques. Mais, très franchement, je ne crois pas que cette considération-là soit à l'origine du blocage du dossier au plan ministériel.

Un autre problème très important est celui du taux de vacance. Tout gestionnaire sait qu'il doit, pour équilibrer ses comptes, valoriser au maximum le patrimoine existant, c'est-à-dire le remplir. Quand la gestion est confiée à une société, qu'elle soit privée ou d'économie mixte, elle a forcément cette préoccupation. Le parc de la SNI connaît un taux de vacance inférieur à 1 %, alors que ce taux est nettement supérieur à 10 % dans le parc de l'État, du seul fait qu'il n'y a pas la sanction du compte de résultats en fin d'année.

M. Dominique Marcel : Notre rôle, si je devais le résumer d'un mot, est celui d'un accélérateur d'externalisation, et je retire de notre échange le sentiment que ce rôle est nécessaire.

M. Yves Deniaud, Président : Je note avec intérêt votre candidature à la gestion du patrimoine immobilier de l'État, car nous avons entendu ce matin les Domaines nous dire que la situation était excellente, qu'il ne fallait surtout rien changer, et que d'ailleurs elle allait s'améliorer...

Je vous demanderai, en vertu de l'article 57 de la LOLF, de bien vouloir nous faire parvenir une note écrite exposant les diverses solutions de financement innovantes que la Caisse des dépôts pourrait proposer, notamment au sujet des autorisations d'occupation temporaire.

Auditions du 14 avril 2005

a) 11 heures : **M. Christian Serradji, directeur des affaires financières et de l'administration générale et MM. Vincent Motyka, chargé de la sous-direction du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion (PBC) et Jean-Paul Servet, chef du bureau de l'immobilier et du fonctionnement des services, ministère de l'Équipement**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux

M. Augustin Bonrepaux, Président : Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à MM. Christian Serradji, directeur des affaires financières et de l'administration générale au ministère de l'équipement, Vincent Motyka, chargé de la sous-direction du pilotage des services, du budget et du contrôle de gestion (PBC) et Jean-Paul Servet, chef du bureau de l'immobilier et du fonctionnement des services.

M. Georges Tron, Rapporteur : Après les différentes auditions que nous avons conduites, la principale question que nous nous posons est de savoir si la gestion immobilière de l'État fait l'objet d'un pilotage politique. Le rôle de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État se borne-t-il à l'établissement d'une liste de biens à céder ?

Les responsables du service des domaines que nous avons auditionnés nous ont apporté des réponses qui nous ont donné le sentiment d'une certaine opacité, notamment en ce qui concerne le périmètre des logements de fonction. Nous attendons de vous des réponses précises sur le parc immobilier dont votre ministère est affectataire : nombre de mètres carrés, valeur, locations et propriétés, bureaux, nombre de logements de fonction, ratio de mètres carrés par agent, immeubles vacants ou sous-utilisés.

M. Christian Serradji : La direction des affaires financières et de l'administration générale a deux organes de gestion : une sous-direction qui s'occupe de la gestion du parc immobilier de l'administration centrale, et, depuis quelques années, une mission du patrimoine immobilier, dont la vocation est de coordonner la politique immobilière des différents secteurs d'activité de l'administration de l'équipement. Je précise que nous ne sommes en rien responsables de la politique immobilière de la direction générale de l'aviation civile.

Il n'y a pas de véritable politique immobilière si l'on entend par là le répertoire quantitatif et qualitatif des besoins, des modalités de réponse, des instruments de comparaison et de paramétrage visant à déterminer si les besoins sont satisfaits au moindre coût et dans les meilleures conditions. Cela dit, on ne peut contester qu'une volonté se soit manifestée pour coordonner la gestion des différents secteurs : l'équipement au sens strict, géré par la direction du personnel et des services ; les routes ; la mer ; l'aviation civile ; la sécurité routière ; le tourisme.

Depuis le rapport Debains, une logique de cohérence interministérielle s'est amorcée. Je suis membre du comité stratégique de la Mission interministérielle, où je suis accompagné de M. Figeat, qui, lui, s'occupe de la gestion du foncier non bâti. Une politique et des orientations commencent à se dessiner. Il est vrai que la Mission s'est surtout employée, dans les premiers mois qui ont suivi sa création, à recenser les bâtiments qu'il convient de céder. Il n'en reste pas moins que nous sommes tous conscients qu'il ne s'agit pas de vendre pour vendre, de passer d'un État propriétaire à un État locataire sans mesurer les conséquences budgétaires et comptables que cela peut représenter. D'autre part, l'État a intérêt à vendre des immeubles vides. Par conséquent, le coût d'un éventuel déménagement

doit être pris en compte. Enfin, les groupes de travail mis en place par la Mission réfléchissent aux modalités techniques à mettre en œuvre pour que la gestion immobilière réponde à une véritable stratégie.

Nous vous fournirons dès l'issue de cette audition les chiffres exacts des surfaces occupées par l'administration centrale et les services déconcentrés.

Je laisserai à M. Motyka le soin de détailler la situation en ce qui concerne les services déconcentrés. Pour ce qui est de l'administration centrale, elle occupe 147 000 mètres carrés de surface hors œuvre nette, dont 58 385 mètres carrés de bureaux. L'arche sud de la Défense nous offre 59 000 mètres carrés de SHON, mais nous ne pouvons en utiliser que 22 000 mètres carrés. Un énorme effort a été accompli au ministère de l'équipement, dont les implantations se répartissaient en 1995 sur vingt-cinq sites parisiens et sur quinze sites en 2004. En 2005, nous passerons à douze sites, cinq à l'intérieur de Paris et sept à la Défense. Tous ces chiffres s'entendent hors DGAC et hors tourisme. Nous souhaitons poursuivre cet effort de regroupement dans les années qui viennent.

En ce qui concerne les logements de fonction, l'administration centrale en a très fortement réduit le nombre, puisqu'il n'en reste plus que quinze. Ce chiffre inclut les logements de fonction de deux ministres : celui du tourisme est installé à Fontenoy, celui de l'équipement à Roquelaure. Le logement situé à la Défense est vacant. Depuis l'origine, aucun ministre, mis à part M. Besson, n'a pu résister plus de trois mois. Je souhaiterais que l'on supprime ce logement pratiquement inhabitable, inutile et coûteux.

M. Vincent Motyka : Je suis chargé de l'animation et du suivi de la politique immobilière des services déconcentrés, à l'exception de ceux qui sont rattachés à la DGAC, au tourisme et à la direction des affaires maritimes et de la mer.

Le patrimoine immobilier des services déconcentrés de l'équipement représente environ 12 000 bâtiments, pour une SHON de 4,2 millions de mètres carrés. Les bureaux représentent moins de la moitié de ces surfaces : 1,8 million de mètres carrés. Les autres bâtiments incluent un grand nombre de locaux techniques.

Les services gestionnaires sont principalement les DDE - pour 9 200 bâtiments -, les DRE, les services maritimes, les services navigation, et les centres d'étude technique de l'équipement.

L'État est propriétaire d'environ 80 % et locataire de 7 % de ce patrimoine. Le ministère est également bénéficiaire de mises à disposition de la part des collectivités territoriales. Il a alors les droits du propriétaire. À l'inverse, il met une certaine part de son patrimoine à disposition des départements. Environ 3,3 % des bâtiments sont situés dans des cités administratives.

Environ 75 % des bâtiments ont vingt ans ou plus de vingt ans. On estime à 10 % la part de ces bâtiments qui présentent des problèmes de vétusté, voire de non-conformité.

On constate une grande dispersion de ces différentes implantations, dont certaines sont inoccupées. Un des éléments de la politique du ministère est une optimisation de ces implantations, qui va dans le sens d'un regroupement.

Le rôle de la sous-direction dont j'ai la charge est double. Elle assure, d'une part, une vision transversale de l'ensemble du patrimoine immobilier des services déconcentrés. D'autre part, elle finance la maintenance des immeubles de bureaux.

En ce qui concerne les bureaux, le ratio est de l'ordre de 20 mètres carrés par agent. La maintenance immobilière représente 4 euros par mètre carré. Les crédits consacrés à l'immobilier représentent environ 25 % des dépenses des services déconcentrés.

Nous nous efforçons de promouvoir une politique immobilière dont le champ couvre la maintenance, l'investissement et le fonctionnement. Des plans de gestion pluriannuels du patrimoine sont établis par les différents services déconcentrés. Ils décrivent le parc, l'organisation de la fonction de gestion du patrimoine immobilier, les orientations stratégiques de chaque service, et définissent un programme pluriannuel d'intervention. Ces plans de gestion ne sont pas encore remplis par l'ensemble des services. Lorsque le plan est approuvé par l'administration centrale, il est budgétairement accompagné par un contrat pluriannuel.

Le chapitre 34-97 est spécifiquement réservé à la maintenance immobilière. En la matière, les orientations stratégiques sont validées par le ministère. Les grandes priorités du ministère sont la pérennité des ouvrages, le règlement des problèmes liés à l'amiante, l'hygiène et la sécurité des personnes et l'accessibilité aux personnes handicapées.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je vous remercie pour toutes ces précisions. Le ministère a-t-il un plan d'action stratégique ?

M. Christian Serradji : Le plan de modernisation de la fonction immobilière a été mis en place en 2000 et 2001 et devait s'appliquer dans la période 2002-2004. Il devrait se poursuivre. Il s'agit d'un programme d'action de progrès visant à améliorer la gestion de notre parc immobilier. Il prévoyait quatre actions principales : développer et unifier le système d'information immobilière du ministère ; développer une méthodologie de suivi et d'évaluation des performances énergétiques ; développer l'information relative à la gestion du patrimoine immobilier ; proposer un programme de travaux à réaliser.

Ce plan complète la mise en place de deux instruments : le TGPE, qui nous a permis de répertorier les 33 000 biens du ministère, dont 13 000 sont directement gérés par lui ; le GPI est l'outil de gestion interne du ministère, dont la première version a été mise en place en 1999 et que nous faisons évoluer très fortement.

M. Georges Tron, Rapporteur : Un rapport récent de l'inspection générale des finances concluait qu'aucun ministère, à l'exception de celui de la défense, ne disposait d'un outil de gestion permettant de connaître les coûts de gestion.

M. Christian Serradji : Nous avons mis en place un système qui nous permettra de connaître le coût exact de nos biens immobiliers. Il a permis à l'administration centrale de conclure que le ministère n'avait plus intérêt à rester à la fois propriétaire et locataire de sites dispersés à la Défense. Il est préférable de poursuivre notre effort de regroupement sur un pôle unique à la Défense et sur un pôle parisien autour de l'Hôtel Roquelaure. Ce sont ces études économique-financières qui nous ont permis de monter le projet qui est actuellement étudié par Bercy, lequel, si j'en crois les premières réactions, a un avis très positif.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quelle est l'évolution, depuis cinq ans, du nombre de mètres carrés ? D'autre part, que prévoit la stratégie ministérielle de réforme en matière immobilière ?

M. Christian Serradji : Dans les cinq dernières années, le nombre de mètres carrés de bureaux n'a ni augmenté ni diminué. Nous sommes en train de regrouper à la Défense les secteurs de Monge, Pasquier et Liancourt. Cela nous a amenés à louer treize étages de la tour

Pascal A. Dans l'ensemble des implantations, le ratio est compris entre 28 et 33 mètres carrés par agent. Nous pourrions descendre au-dessous des 28 mètres carrés par agent si nous quittons l'Arche, dont la structure monumentale ne nous permet pas d'utiliser les SHON comme il conviendrait. Le coût du toit de l'Arche est également un problème.

S'agissant de la SMR, le ministre devrait prochainement vous présenter le projet de regroupement sur deux sites, la Défense et Roquelaure.

La SMR concerne également les services déconcentrés, dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation.

M. Vincent Motyka : En ce qui concerne les services déconcentrés, le nombre de mètres carrés est en légère diminution. Les cessions des biens rendus inutiles sont en très forte progression depuis quatre ou cinq ans. Le produit des cessions est passé de 500 000 euros à 20 millions, dont 90 % retourne au ministère de l'équipement, le solde allant à la CIPI.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quel jugement portez-vous sur la circulaire Cresson ?

M. Vincent Motyka : Elle a été très positive pour les services déconcentrés. Les crédits prévus en loi de finances sont de l'ordre de 10 millions d'euros d'autorisations de programme. La circulaire a eu pour effet de doubler, voire de tripler les crédits mis à la disposition des services. Grâce à la fongibilité au niveau national, il a été possible de récupérer les produits de cessions venant d'un département pour financer une opération dans un autre. Les nouvelles dispositions envisagées nous inquiètent un peu. La règle de 90 % de retour au ministère pourrait être remise en cause.

La SMR du ministère sera très marquée par la décentralisation, qui aura un fort impact sur la gestion immobilière des services déconcentrés. Des implantations qui abritent actuellement vingt ou trente agents de l'équipement n'abriteront demain que trois ou quatre personnes. À terme, le recentrage des implantations du ministère générera des économies importantes, mais exigera, dans l'immédiat, quelques dépenses supplémentaires.

M. Christian Serradji : J'ai pratiqué la circulaire Cresson lorsque j'étais responsable du secteur maritime, qui connaissait des difficultés financières. Elle a permis de moderniser cette administration en regroupant des services, en vendant des vieux hôtels ou des écoles, à partir de l'établissement d'un inventaire. En neuf ans, j'ai pu informatiser l'ensemble du secteur.

Les nouvelles règles vont poser problème : le non-retour risque de limiter la dynamique qu'a pu faire naître la circulaire Cresson. Celle-ci rendait possible un retour tangible pour les agents. Si les efforts accomplis ne sont pas récompensés, cela aura des effets dommageables. Pour les services déconcentrés, la circulaire Cresson était un formidable élément de motivation.

Un déménagement va rarement sans problème. Je suis actuellement responsable du déménagement du personnel de la direction des ports installée à Monge. Je peux vous dire que les choses sont très difficiles à négocier, même si les locaux de la Défense sont modernes. Hier encore, les syndicats tentaient de bloquer l'opération. Si une véritable politique immobilière se met en place, il faut qu'elle intègre la nécessité d'assurer un retour en termes de meilleures conditions de travail pour les agents.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quels sont les arguments que vous mettez en avant dans une négociation avec les personnels ?

M. Christian Serradji : Nous mettons en avant la synergie que permet le regroupement. Nous insistons également sur la diminution des coûts de fonctionnement. En outre, les conditions de travail dans les bureaux eux-mêmes sont meilleures à la Défense. Beaucoup d'agents qui sont passés de Fontenoy ou de Saint-Germain à la Défense étaient opposés à ce déménagement et en sont maintenant très satisfaits.

M. Georges Tron, Rapporteur : Le rapport Pommellet concluait, en octobre 2003, que 3 millions de mètres carrés de terrains non bâtis appartenant au ministère de l'équipement étaient susceptibles d'être cédés à court terme en vue de la construction de logements, en précisant que 10 autres millions de mètres carrés appartenant à RFF et à la SNCF étaient susceptibles de l'être à plus long terme. Où en est-on ?

M. Christian Serradji : Bien que cela ne relève pas de mon domaine de compétences, je peux vous indiquer les réponses de notre ministre. Le rapport Pommellet s'est traduit par la création de la Délégation à l'action foncière, dirigée par M. Figeat. Sa mission est de concrétiser les propositions du rapport en Ile-de-France, avant d'étendre son action sur l'ensemble du pays. Cette Délégation travaille en liaison avec la Mission interministérielle. L'idée est bien de vendre des terrains en vue de la construction de logements. Les secteurs de Liancourt et Frémicourt, par exemple, seront cédés et abriteront des logements sociaux de la Ville de Paris.

M. Hervé Mariton : Dans le cadre de la loi de décentralisation, quel est l'état d'avancement de la préparation de la dimension immobilière ? Est-ce l'occasion pour l'État de mettre en œuvre une stratégie de cession ?

M. Augustin Bonrepaux, Président : À ce propos, prévoyez-vous de vendre le dernier étage de l'Arche ?

M. Christian Serradji : Sur ce point précis, je ne proposerai pas à la vente le logement ministériel. Personne ne l'achèterait. Pour le moment, nous sommes en train de le transformer en bureaux.

M. Vincent Motyka : Le volet immobilier de la loi du 13 août 2004 est très clair, puisque l'article 104 prévoit, au bénéfice des collectivités territoriales, la mise à disposition gratuite des biens immobiliers. Elles ont tous les droits du propriétaire, mais sans transfert de propriété. Cette mise à disposition des biens doit s'accompagner du transfert des moyens que l'État y consacrait.

Actuellement, beaucoup de services déconcentrés sont chargés de missions dont certaines resteront à l'État et dont d'autres seront transférées. Chaque DDE, dans le cadre de son projet de services, proposera une restructuration lui permettant d'être efficace, y compris dans le domaine immobilier. Les services y travaillent. Cette réflexion ne peut pas se faire sans les départements eux-mêmes. L'état de la réflexion varie d'un département à l'autre.

En tout état de cause, il est clair que, dans notre esprit, ces réorganisations devront être alimentées par des cessions de terrains ou de bâtiments.

Les textes en préparation visent une optimisation des biens immobiliers dans un périmètre constant. Or, les services déconcentrés de l'équipement ont une approche qui n'est pas celle de la rentabilisation d'un patrimoine : ils doivent se réorganiser en application de la

loi de décentralisation. Et cette réorganisation peut impliquer des opérations qui ne se justifieraient pas d'un strict point de vue de rentabilité immobilière.

M. Georges Tron, Rapporteur : De l'ensemble des éléments que vous nous avez apportés ce matin, peut-on conclure à une grande autonomie de la stratégie du ministère, assortie d'un début de regroupement des organes de décision ? Peut-on prévoir, en second lieu, que les opérations envisagées par le ministère n'iront pas forcément dans le sens d'une optimisation de la dépense publique ? Je n'ai pas le sentiment que le nombre de mètres carrés diminue, ni que beaucoup d'économies soient envisagées.

M. Vincent Motyka : Le nombre des cessions a augmenté depuis deux ou trois ans. Environ 60 biens ont été vendus l'année dernière. Nous allons donc bien dans le sens d'une réduction.

Les services déconcentrés ont une forte autonomie en matière de fonctionnement. Tout ce qui concerne la maintenance et les opérations immobilières est regroupé au niveau de l'administration centrale.

Le ministère ne finance que des opérations de regroupement. Il se situe bien dans une logique d'optimisation, qui génère, *in fine*, des économies de fonctionnement. Le nombre de mètres carrés par agent est en diminution dans les implantations nouvelles.

Cela dit, dans les prochaines années, la réorganisation passera par une phase d'investissement immobilier pour agrandir les sièges avant de procéder à des cessions. À terme, nous réaliserons des économies de fonctionnement.

M. Christian Serradji : Pour ce qui est de l'administration centrale, nous sommes passés de vingt-cinq à douze implantations. D'autre part, l'implantation dans l'Arche, qui nous a été imposée, se traduit par une forte déperdition dans l'utilisation de la SHON. Cette situation appelle plus une politique de rationalisation qu'une politique de réduction. C'est avec un immeuble unique bien adapté à nos besoins que nous pourrions passer de 34 mètres carrés de SHON par agent à 25 mètres carrés, qui est le ratio moyen de toutes les administrations.

Il est clair qu'au-delà de cet effort de rationalisation, nous sommes confrontés à un vrai problème de gestion. Sur le chapitre 34-98, nous avons un déficit structurel de 3,5 millions. Ce déficit ne nous permet pas de procéder aux travaux d'entretien nécessaires. L'entretien de l'Arche fait l'objet d'un programme de régénération qui s'élève à 35 millions d'euros. Nous n'avons pas un million d'avances. En ce qui concerne la tour Pascal B, dont nous sommes locataires, le coût d'exploitation et de maintenance immobilière est de 372 euros par mètre carré. Rapporté à l'Arche sud, cela correspondrait à 139 euros au lieu de 76. À Fontenoy, cela correspondrait à 173 euros au lieu de 21. Nous sommes très mauvais gestionnaires : nous n'entretiens pas notre patrimoine. Si nous devons vendre l'Arche sud, le coût de rentabilité poserait problème pour tout acquéreur. Les propriétaires de l'Arche nord se heurtent d'ailleurs à d'énormes difficultés. Des étages entiers ne sont pas loués, parce que personne n'est intéressé. L'Arche est un monument, qui n'était pas fait pour être transformé en bureaux.

Nous ne pouvons pas continuer, même en nous regroupant à la Défense, à occuper sept sites dont les statuts sont différents puisque le ministère en est parfois propriétaire, parfois locataire et parfois colocationnaire. Dans les années à venir, nous devons procéder à une très forte rationalisation. Les analyses que nous menons actuellement tendent à démontrer

que lorsque l'État sait qu'il va occuper durablement un immeuble, il a plus intérêt à être propriétaire que locataire.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Je vous remercie, Messieurs, pour votre contribution aux travaux de la MEC.

Il me reste à vous demander de nous faire parvenir, en application de l'article 57 de la loi organique sur les lois de finances, l'inventaire des immeubles de votre ministère ainsi que le dernier état du plan de modernisation de la fonction immobilière.

b) 12 heures : **M. Claude Kupfer, directeur de l'évaluation de la performance des affaires financières et immobilières et M. Jean-Luc Nevache, sous-directeur des affaires immobilières, ministère de l'Intérieur**

Présidence de M. Augustin Bonrepaux, puis de M. Richard Mallié

M. Augustin Bonrepaux, Président : Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à M. Claude Kupfer, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières au ministère de l'intérieur, et à M. Jean-Luc Nevache, sous-directeur des affaires immobilières.

M. Georges Tron, Rapporteur : Messieurs, nous voudrions connaître votre point de vue sur le système qui gouverne la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Avez-vous le sentiment qu'une stratégie est définie au travers d'un pilotage politique ?

M. Claude Kupfer : On ressent très clairement, depuis le milieu de l'année dernière, une direction politique déterminée. La Mission interministérielle nous apporte à cet égard des recommandations d'ordre méthodologique qui nous sont précieuses, en même temps qu'une vision transversale de la pratique observée dans les différents ministères.

La stratégie est de dynamiser les cessions immobilières de l'État, notamment dans le but de faire diminuer la dette.

M. Georges Tron, Rapporteur : Vos collègues du ministère de l'équipement nous ont expliqué, lors de notre précédente audition, que les opérations de regroupement allaient plutôt générer des dépenses supplémentaires. Considérez-vous que les objectifs définis par la Mission peuvent être atteints ?

M. Claude Kupfer : La MIVPIE est un aiguillon, ce qui n'est pas une mauvaise chose. Le ministère de l'intérieur poursuit des objectifs qui peuvent apparaître comme n'étant pas immédiatement compatibles avec la politique définie. Par exemple, l'administration centrale de notre ministère est plutôt considérée comme mal logée, dans des locaux épars, et parfois dégradés, dont certains ne sont pas aux normes. C'est pourquoi nous travaillons sur un schéma directeur de relocalisation de nos implantations. Cela aura un coût, et le solde ne sera positif qu'à terme.

M. Georges Tron, Rapporteur : La surface utile est-elle bien de 5 millions de mètres carrés ?

M. Claude Kupfer : Elle est de 6 millions de mètres carrés pour la totalité du ministère, sur 3 800 sites. L'administration centrale occupe environ 200 000 mètres carrés, répartis sur 42 sites. Nous avons constitué à votre attention un dossier où vous trouverez l'essentiel des chiffres relatifs au patrimoine immobilier.

Comme je le disais, réinstaller l'administration centrale dans des conditions convenables est une opération qui, de par le coût qu'elle entraîne, risque de ne pas cadrer directement avec les objectifs affichés. La proposition de révision de la circulaire Cresson prévoit que les projets ne seront considérés que s'ils sont susceptibles de se solder positivement. Cela risque de ne pas être toujours le cas, au moins dans un premier temps.

D'autre part, dans les plans de financement pluriannuels que nous mettons au point, nous attendons beaucoup du produit des cessions, en particulier des bâtiments de la police. Ceux-ci constituent aussi la plus grande part des investissements immobiliers que nous effectuons en application de la LOPSI, laquelle fixe pour la fin de 2007 l'objectif d'un lancement de 100 000 mètres carrés d'opérations.

M. Georges Tron, Rapporteur : Qu'en est-il du ratio de mètres carrés par agent ?

M. Claude Kupfer : Nous ne disposons pas des chiffres pour l'administration territoriale et les préfetures, pas plus que pour la police. Pour l'administration centrale, le ratio est de 19,5 mètres carrés par agent. Je signale au passage que nous consacrons environ la moitié des crédits de fonctionnement au paiement des loyers.

Nous avons mis en chantier depuis 2000 ou 2001 le logiciel GESPAT, qui a pour fonction essentielle de dresser l'état et le statut juridique du patrimoine dont nous disposons. Il sera complètement au point dans le courant du second semestre 2005, et nous permettra de déterminer le ratio d'occupation de chacun des biens.

M. Georges Tron, Rapporteur : Dans la liste dressée par la MIVPIE, 37 bâtiments concernaient le ministère de l'intérieur. Est-ce le bon chiffre ?

M. Jean-Luc Nevache : Oui, 37 adresses figurent sur la liste de novembre 2004. Une deuxième liste a ajouté une trentaine d'adresses.

M. Claude Kupfer : Vous pourrez constater que la plupart de ces biens sont situés en province, et concernent la police. Il faut noter que la très grande majorité des biens de l'administration préfectorale sont mis à disposition de l'État et ne peuvent donc être aliénés.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quel est l'état d'avancement des cessions prévues dans la liste de 2004 ?

M. Jean-Luc Nevache : Le produit attendu de l'ensemble des cessions est de 42,5 millions. Huit biens ont été vendus, pour un produit de 3,7 millions. Les biens concernés ont été remis aux Domaines.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pourquoi le rôle des préfets est-il aussi limité dans la gestion des biens immobiliers ?

M. Claude Kupfer : J'ai un sentiment quelque peu différent. Les textes sur le pouvoir des préfets leur confèrent des prérogatives réelles. La circulaire de novembre dernier du Premier ministre confie aux préfets le soin de déterminer un schéma fonctionnel de remodelage concernant tous les services de l'État. Aux termes de cette circulaire, ils sont chargés de présenter, pour le 31 mars dernier, leurs propositions de recomposition, assorties, le cas échéant, de leurs conséquences immobilières.

M. Jean-Louis Dumont : Leur implication personnelle est variable.

M. Georges Tron, Rapporteur : Des rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection des finances me semblent avoir souligné que les préfets étaient en retrait par rapport aux pouvoirs dont ils pouvaient disposer. Vous considérez que la circulaire a corrigé le tir. Pensez-vous que cette inflexion est perçue et va produire les effets qu'on peut en attendre ?

M. Claude Kupfer : Il me semble que les préfets vont pouvoir disposer d'une vision transversale des choses. Cela dit, tout n'est pas dans la main des préfets et des chefs des services déconcentrés. En matière immobilière, les décisions sont très centralisées. Cela limite de fait, et de droit, les prérogatives des préfets.

Cour des comptes : La Cour des comptes a souvent relevé que la plupart des ministères avaient une connaissance de leur patrimoine immobilière que je qualifierai d'insuffisante ou de médiocre. Vous nous avez indiqué que le ministère de l'intérieur disposerait au second semestre d'un panorama complet de son patrimoine, et ce grâce à l'outil que vous avez mentionné. Quel est le lien entre cet outil et le TGPE ? Une chose est que chaque ministère connaisse son patrimoine, autre chose est que l'on puisse disposer d'une connaissance plus centralisée et interministérielle du patrimoine de l'État.

D'autre part, qu'en est-il de l'évaluation du patrimoine de votre ministère ?

M. Jean-Luc Nevache : Le TGPE est un outil juridique et comptable. Le gestionnaire du patrimoine que nous sommes doit également connaître l'état de ce patrimoine et son affectation. C'est l'objet du logiciel GESPAT. Nous souhaitons qu'une passerelle soit instaurée entre GESPAT le TGPE. Nous sommes en discussion à ce sujet avec le ministère des finances.

S'agissant de l'évaluation de notre patrimoine, elle n'est pas l'objet de GESPAT. C'est le TGPE qui peut nous renseigner sur ce point. Nous avons participé à l'enrichissement du TGPE pour le bilan d'entrée.

M. Georges Tron, Rapporteur : Au terme de cette audition, et après avoir entendu vos collègues de l'équipement, j'ai une idée assez claire de la manière dont la gestion immobilière est menée. D'un point de vue plus général, considérez-vous que l'État dispose d'un outil lui permettant de rattraper les retards qu'il a pris dans plusieurs domaines ? D'autre part, une vraie doctrine est-elle définie en matière de cession ? Enfin, comment améliorer la gestion du patrimoine ?

M. Claude Kupfer : À titre personnel, il me semble que c'est la première fois qu'un outil de pilotage a été mis en place. Le principal objet de la Mission interministérielle est de dynamiser la politique de cession. Lui a-t-on demandé de définir une stratégie d'ensemble ? Je n'en suis pas sûr. Je suis de ceux qui le souhaitent. Cela dit, une stratégie d'ensemble implique également de définir des objectifs interministériels dans le domaine du regroupement, mais aussi en ce qui concerne l'entretien du parc. Il est important de s'en soucier, y compris du point de vue des cessions, car un patrimoine insuffisamment entretenu est dévalorisé.

L'application de la LOLF devrait nous donner les moyens de parvenir à une comptabilité analytique précise.

M. Augustin Bonrepaux, Président : Je vous remercie, messieurs, pour votre contribution aux travaux de la MEC.

Il me reste à vous demander de nous faire parvenir, en application de l'article 57 de la loi organique sur les lois de finances, le dernier état du schéma directeur immobilier.

Auditions du 21 avril 2005

a) 9 heures 30 : **M. Jean-Paul Bodin, contrôleur général des armées, directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives et M. Jacques Brucher, chef du bureau de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers, ministère de la Défense**

Présidence de M. Jean-Louis Dumont

M. Jean-Louis Dumont, Président : Je vous rappelle que l'Assemblée ne siège pas cette semaine, ce qui explique que nombre de nos collègues soient retenus dans leur circonscription, certains étant en outre déjà engagés dans une campagne électorale pour laquelle la pression augmente...

Cette séance est consacrée, comme la précédente, au patrimoine immobilier de l'État. Nous nous intéressons plus particulièrement aujourd'hui à celui du ministère de la défense, qui est encore riche en biens immobiliers, souvent bien situés, dans de petites comme de grandes villes. La valeur de ces biens fait l'objet de discussions acharnées entre les maires, qui ont une priorité d'achat, et les responsables des ventes publiques. On observe aussi de plus en plus souvent des conflits d'intérêts, en particulier dans le cadre de l'intercommunalité. Ma propre ville, Verdun, continue à négocier avec la MRAI, à propos de la citadelle, dont la valeur historique est immense mais dont la valeur financière reste théorique.

L'avantage d'une procédure conduite par la MRAI est que le produit de la vente revient à l'arme qui occupait les lieux. Il y a donc une forte demande, en particulier de l'armée de terre qui continue à clamer qu'elle est plus pauvre que la marine et l'aviation.

Entre votre souci de valoriser au mieux vos produits immobiliers et celui des élus locaux de les acquérir à un prix correct, il faut aussi tenir compte de l'important problème du nettoyage des sites pollués, les entreprises qui doivent y faire des sondages ayant du mal à trouver des assureurs. Ces contraintes n'allongent-elles pas les délais de réalisation des opérations ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Je veux d'abord rappeler quelques-unes des idées qui ont été dégagées lors des premières auditions que nous avons tenues il y a trois semaines.

Premièrement, le cadre juridique est en voie de modernisation, même si on peut se demander si cette dernière est assez rapide et s'il n'y a pas de dysfonctionnements.

Deuxièmement, les différents ministères sont très largement autonomes dans la gestion de leur parc immobilier. Les schémas directeurs, quand ils existent, ne sont pas un élément fondamental de la gestion immobilière pour laquelle une mise en perspective et une programmation paraissent faire défaut.

Troisièmement, les structures interministérielles de pilotage de la fonction immobilière sont redondantes et insuffisantes. Il est ainsi impossible de voir qui joue les chefs de file et nous avons été quelque peu déçus par ce que nous avons entendu de la part des représentants des domaines.

Quatrièmement, la connaissance du patrimoine est très imparfaite : le tableau n'est toujours pas à jour et il présente encore trop de zones d'ombre.

Cinquièmement, les rapports de la Cour des Comptes et de l'Inspection générale des finances montrent que des économies peuvent être réalisées en ce qui concerne la gestion immobilière. Elles pourraient atteindre, grâce à des méthodes plus modernes, 40 à 50 % des 2 milliards que l'État consacre chaque année au fonctionnement et à l'entretien de ses immeubles. L'IGF constate ainsi qu'aucun ministère, à l'exception du vôtre, ne dispose d'un outil informatique permettant d'établir une comptabilité analytique des coûts liés à l'immobilier.

Bien évidemment, je souhaite entendre vos réactions à ces observations générales, mais je souhaite également que vous répondiez à un certain nombre de questions communes à tous les ministères : inventaire détaillé de votre parc immobilier et évolution de celui-ci depuis cinq ans ; caractéristiques de votre politique de cessions, cessions 2004 et 2005 ; raisons pour lesquelles la circulaire Cresson de 1992 n'a pas fonctionné dans des conditions satisfaisantes ; mode d'organisation de vos services chargés de la gestion immobilière ; plan d'action stratégique et schéma directeur immobilier éventuels.

S'agissant plus précisément de votre ministère, plus gros propriétaire foncier de France avec 6000 immeubles, 265 000 ha, 33 millions de m² bâtis, 80 000 logements de gendarmerie, le rapport de la Cour des Comptes montre que la fonction patrimoniale, répartie entre les états-majors des trois armées et la gendarmerie, est peu structurée. Pouvez-vous nous en dire plus à ce propos ?

Par ailleurs, alors que la MRAI bénéficie d'un régime dérogatoire à la circulaire Cresson, pouvez-vous expliquer pourquoi le rythme des cessions diminue ?

Enfin, Mme la ministre de la défense a récemment indiqué à un de nos collègues que « 66 casernes sont devenues inutiles aux besoins des armées », quelle utilisation le ministère entend-il en faire ?

Je prendrai moi aussi, à ce propos, un exemple dans mon propre département du sud de la région parisienne, où nous avons deux emprises importantes, la base aérienne de Brétigny et la caserne de Montlhéry. Tous les représentants locaux de l'État s'interrogent sur leur utilisation d'autant qu'ils sont soumis à une forte pression des élus confrontés, notamment, à la nécessité d'offrir des aires d'accueil aux gens du voyage.

M. Jean-Paul Bodin : Je pense que le dossier qui vous a été remis permettra de répondre à un certain nombre de ces questions.

Le premier document est une photographie de l'immobilier de la défense à la date d'hier, 20 avril 2005. Nous avons interrogé le système d'information dont dispose le ministère sur l'ensemble de son patrimoine et nous vous avons donné une situation précise, en métropole et outre-mer, en fonction du nombre d'immeubles, de la superficie et la répartition géographique.

Vous m'avez aussi interrogé sur l'évolution récente. De 2001 à 2004, 1979,15 hectares ont été cédés pour 146,45 millions. Dans le même temps 149,4 hectares ont été acquis pour 14,75 millions, principalement pour agrandir certains camps afin de faciliter les opérations des chars Leclerc. Le solde est donc de 1829,7 hectares cédés pour un produit de 131,7 millions. En région parisienne, depuis 2002, 14 immeubles ont été cédés pour 17,7 millions.

Nous avons bien une politique générale en la matière. Pour mettre en œuvre la stratégie ministérielle de réforme, que Mme Alliot-Marie a présentée devant le Parlement en

2003, et traduire sa volonté d'accélérer les cessions immobilières, nous avons procédé à une segmentation du patrimoine en trois catégories. La première est celle des biens dont nous avons absolument besoin. La deuxième est celle des biens pour lesquels il y a débat : certains nous sont utiles mais nous pourrions les céder, sous réserve de reconstitution, car ils intéressent fortement les collectivités locales ; d'autres nous sont inutiles, mais leur cession est inopportune car ils sont très fortement pollués. La troisième est celle des biens que nous pouvons céder.

Nous vous avons également remis à ce propos un tableau de la situation au 31 mars 2005. Si le total n'est que de 3828 emprises, contre 4894 dans le premier document, c'est d'une part parce que l'exercice de segmentation ne porte à l'heure actuelle que sur les immeubles domaniaux et non sur ceux que nous louons, d'autre part parce que ces chiffres sont donnés hors logements et hors outre-mer.

Dans la troisième catégorie, celle des biens qui peuvent être cédés, figurent 811 immeubles, dont 166 ne peuvent toutefois être vendus car il s'agit de chambres de coupure et de transformateurs électriques en pleine campagne. Sur les 645 immeubles restants, la MRAI en a 529 en portefeuille pour un montant évalué, en 2004, à 261 millions.

Depuis 2003 nous avons engagé un très important inventaire de tout le patrimoine. Chaque trimestre, ma direction reprend avec chaque état-major la liste des emprises, armée par armée, région par région. Nous voyons avec la MRAI, pour chacune des 811 emprises, les difficultés rencontrées et la façon dont les procédures pourraient être accélérées. Ce travail fait l'objet d'un compte rendu tous les quatre mois devant le comité pour la réforme et l'innovation administrative du ministère. Mais ce pilotage, aussi précis qu'il soit, ne serait pas suffisant si nous n'étions pas en mesure de suivre nos actions, mois après mois. Je vous ai donc remis un tableau de bord qui récapitule, depuis le début de l'année, les dossiers transmis aux services fiscaux et les aliénations effectuées.

La segmentation du patrimoine commence à porter ses fruits. En 2004, la DMPA a remis 76 immeubles aux services fiscaux pour une valeur de 41 millions. Les produits de cessions ont atteint 33,4 millions. Un tableau vous montre que, depuis le 1^{er} janvier de cette année, nous avons remis 35 immeubles aux services fiscaux, pour 6,1 millions.

M. Georges Tron, Rapporteur : Nous étudierons attentivement ces documents.

J'ai bien compris le mode de gestion, mais pouvez vous m'indiquer quelle entité est chargée, au sein du ministère, de fixer un cap et, au-delà des opérations de recensement, un objectif de cessions ?

Par ailleurs, sur les 645 immeubles qui peuvent être cédés, vous indiquez que 529 seulement relèvent de la MRAI. Que deviennent les 116 autres ?

M. Jean-Paul Bodin : Je vous ai donné la situation au 31 mars, les chiffres doivent être ajustés en permanence. La DMPA examine les dossiers, puis je mandate la MRAI pour engager des discussions et essayer de trouver des acquéreurs. Tel sera le cas pour les 116 immeubles en question, dont deux ont d'ailleurs été confiés hier à la MRAI.

Il importe surtout que les choses soient claires avec les états-majors. Il est vrai que nous avons connu dans le passé quelques événements fâcheux, par exemple avec la vente d'une emprise appartenant à l'État qu'il a fallu ensuite relouer. Nous voulons éviter de tels désordres, c'est pourquoi nous mandatons la MRAI après consultation des états-majors et des services du secrétaire général pour l'administration. C'est donc ce dernier qui propose la

ligne de la DMPA au ministre. Pour 2005, l'objectif de la MRAI est d'obtenir, comme chaque année, environ 50 millions d'engagements d'acquérir.

Alors que nous remettons chaque année des dossiers aux services fiscaux à hauteur de 40 millions, nous ne parvenons à récupérer que 30 millions de produits de cession. Nous sommes toutefois parvenus en 2004 à faire rentrer 33 millions, soit 6 millions de plus que l'année précédente. Nous espérons atteindre 35 à 40 millions cette année, auxquels devrait s'ajouter la cession de trois immeubles parisiens situés avenue Octave-Gréard, rue Saint-Dominique et boulevard Pereire. Nous avons commencé à travailler sur ces dossiers depuis plusieurs mois, nous sommes assistés d'un cabinet d'expertise juridique pour élaborer le cahier des charges et nous espérons obtenir entre 80 et 100 millions. C'est sur la base de cette évaluation que les dossiers ont été transmis à la Ville de Paris.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quelles sont les liens et les relations entre la MRAI et la MIVPIE ? Pourquoi le rythme des cessions a-t-il diminué ? Un organe de pilotage renforcé permettrait-il de l'éviter ?

M. Jean-Louis Dumont, Président : Par quels services ces bâtiments sont-ils occupés ?

M. Jean-Paul Bodin : Celui de l'avenue Octave-Gréard est occupé par les services de l'état-major et par l'inspection de la marine, ainsi que par la direction centrale des travaux immobiliers maritimes, qui va rejoindre Versailles dans le cadre de la fusion des services d'infrastructure, ce qui permettra par ailleurs de réaliser une économie d'environ 40 agents. L'immeuble de la rue Saint-Dominique abrite la MRAI ainsi que des inspecteurs du secrétaire général de l'administration. Celui du boulevard Pereire est occupé notamment par le conseil supérieur de la réserve, qui peut rejoindre d'autres bâtiments.

Il est évident que le prix final dépendra des discussions qui sont en cours avec la Ville de Paris et du plan local d'urbanisme. Il est clair que si une délibération du Conseil de Paris impose, par exemple, la réalisation de logements sociaux, cela peut faire varier la proposition des investisseurs. Ces discussions sont menées depuis plusieurs semaines à très haut niveau et nous proposerons une position globale du ministère de la défense par rapport au PLU, notamment en nous engageant à libérer un certain nombre d'emprises comme la caserne Napoléon et celle des Minimes, et à vendre les immeubles de la direction générale de la gendarmerie dans le cadre du projet d'installation de cette direction générale à Issy-les-Moulineaux, sur des terrains appartenant à l'État, d'ici 2010. Nous travaillons également sur la très importante emprise Balard, dans le 15^e arrondissement : la densification d'une partie du site permettrait d'en céder une autre partie. Nous allons aussi quitter, à proximité du parc des expositions, les locaux de l'ENSTA, appelée à rejoindre Polytechnique à Palaiseau. Nous nous sommes également engagés à transformer la caserne Reuilly en logements pour le personnel militaire avec une partie de logements sociaux. Vous le voyez, nous essayons de répondre aux préoccupations de la ville tout en défendant les intérêts du ministère.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je me réjouis de ces propos. Signifient-ils que la cession des bâtiments parisiens est une décision politique et qu'on est prêt désormais à accepter une plus ou moins-value en fonction de considérations liées notamment au PLU ?

M. Jean-Paul Bodin : Parmi ceux qui visitent Octave-Gréard, certains sont intéressés par l'installation d'équipements hôteliers, d'autres aimeraient investir dans des logements. Le fait d'être obligés, pour des raisons politiques, de réaliser des logements sociaux dans un immeuble à grande valeur marchande, peut les amener à reconsidérer leur position. Il ne m'appartient pas, bien évidemment, de me prononcer sur le bien-fondé d'une

décision de ce type, mais je constate qu'elle a un impact sur le prix. De même, quand la ville veut renforcer la protection d'un bâtiment, même s'il n'est pas inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, cela aura des conséquences.

Ces problèmes ne se posent d'ailleurs pas qu'à Paris, et ils expliquent un certain nombre de difficultés que nous rencontrons pour céder les emprises. Pour chacun de nos dossiers, nous sommes confrontés à un PLU et les choses se passent plus ou moins bien.

Les relations entre la MIVPIE et le ministère sont étroites. Nous sommes présents au sein du comité de pilotage et nous faisons partie de deux groupes de travail : l'un sur l'externalisation, dans lequel nous sommes d'autant plus engagés que nos propres projets rencontrent quelques difficultés ; l'autre sur l'évolution de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État. Si, à la différence des autres ministères, nous n'avons pas de comité de pilotage pour la vente de chaque immeuble, c'est tout simplement parce que nous n'en avons pas besoin car nous disposons de la MRAI. Ainsi, c'est cette dernière qui a engagé les démarches pour les trois immeubles parisiens, avant même la création de la MIVPIE.

M. Georges Tron, Rapporteur : Mais est-il bon pour l'État qu'un ministère aussi important déroge au fonctionnement de la MIVPIE ? N'est-ce pas contre-productif au regard de l'impulsion que cette dernière est censée donner ? Avez-vous d'ailleurs le sentiment qu'il y a une véritable impulsion et que tout fonctionne bien ?

M. Jean-Paul Bodin : La dérogation dont bénéficie le ministère de la défense lui est utile, et elle l'est donc vraisemblablement à l'ensemble de l'État. Jusqu'à présent, les produits de cession revenaient au budget des différentes armées et permettaient de financer des infrastructures. Nous sommes en train de préparer, avec l'ensemble des états-majors, des schémas directeurs pour les grandes agglomérations. Nous avons commencé par Marseille, où nous savons pouvoir passer de 50 à 25 emprises d'ici 2010. Mais, pour cela, il nous faut être capables de consacrer 50 millions d'euros à un certain nombre d'aménagements. Si les produits de cession ne nous donnent pas cette capacité, nous ne pourrions pas réaliser ces investissements et nous ne pourrions pas vendre. Les produits de cession alimentent également le fonds interarmées pour la dépollution, doté de 15 millions d'euros cette année, ce qui ne permet de réaliser qu'une dizaine d'opérations alors qu'il faudrait en mener deux fois plus. Ce mécanisme est donc vertueux puisqu'il incite les états-majors à entrer dans la démarche de dépollution et de cession. Si la moitié des produits revient au budget général, nous n'aurons plus les moyens de financer la dépollution.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je comprends votre raisonnement, mais on peut aussi penser qu'il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble, le fonds de dépollution étant alors alimenté par le budget général.

M. Jean-Paul Bodin : Ce serait tout à fait possible mais cela nous priverait d'une certaine visibilité, d'autant qu'on connaît les aléas des discussions budgétaires...

La MIVPIE réfléchit à d'autres mécanismes de retour des produits de cession. Jacques Brucher lui a présenté, il y a peu, les façons de procéder de la MRAI et nous avons proposé d'aider des ministères qui ne disposent pas d'un tel outil.

Certes, on pourrait envisager une organisation totalement centralisée, pilotée par le ministère de l'économie et des finances dans un souci de plus grande rationalité. Tel n'est pas ma propre vision, même si notre système est imparfait. Ainsi, c'est pour remédier à sa lenteur que je suis chaque dossier en me fixant des objectifs de réduction des temps de procédure.

Pour revenir à la dépollution, je prendrai l'exemple d'une base aérienne pour laquelle nous sommes en discussion avec une collectivité locale. Nous envisageons de la céder pour 560 000 euros et nous avons pour plus de 2,5 millions de travaux de dépollution. Devrions-nous les engager sur nos crédits budgétaires sans espoir de retour ultérieur ?

Notre situation immobilière n'est pas parfaite. La visite de nos emprises montre que les réseaux sont en mauvais état, qu'il y a des travaux très importants à faire, par exemple pour remplacer de très vieilles chaudières. Et vous connaissez comme moi l'état du parc de la gendarmerie, qu'un cabinet extérieur vient de juger sévèrement.

M. Georges Tron, Rapporteur : La SNI n'avait-elle pas fait des propositions pour remédier à cela ? Pourquoi son opération sur les logements de gendarmes, qui portait sur environ 500 millions, n'a-t-elle pas abouti ?

M. Jean-Louis Dumont, Président : Il me semble que la SNI rencontre un certain nombre de réticences, moins sur la construction que sur l'entretien. Et les choses ne devraient pas s'arranger, maintenant qu'elle est gérée par la Caisse des dépôts !

M. Jean-Paul Bodin : La SNI et la Défense forment un vieux couple, au sein duquel la qualité des relations fluctue...

Les occupants des logements forment une population exigeante, ce qu'on peut comprendre car le logement est un élément important de la condition militaire.

M. Jean-Louis Dumont, Président : C'est assez récent ! S'ils l'avaient été plus tôt, le parc ne serait pas dans l'état que j'ai constaté, ce qui m'a même conduit à obtenir des crédits civils pour améliorer le parc à Verdun.

M. Jean-Paul Bodin : On ne peut pas dire que la proposition de la SNI n'a pas été acceptée. Nous travaillons sur le dossier de l'externalisation de la gestion du parc de logements de la gendarmerie ainsi que sur celles du parc hors gendarmerie. Un groupe de travail a été constitué en 2003 avec le ministère de l'économie et des finances. Nous avons eu du mal à démontrer la finalité économique et nous n'avons pas la même approche des choses. Mais les discussions se poursuivent. Une mission conjointe de l'IGF et du Contrôle général des armées remettra son rapport dans quelques jours. Elle a une approche assez prudente, considérant que certains éléments de la gestion du parc peuvent être externalisés, notamment la réalisation de travaux d'entretien lourds.

Avant de passer un marché avec un prestataire de services, il faut connaître la situation du parc, c'est pour quoi un cabinet extérieur a été mandaté.

Nous venons aussi d'engager une étude avec un cabinet d'avocats pour la rédaction de cahiers des charges. Nous nous intéressons aussi à la gestion du parc hors gendarmerie par la SNI, qui repose sur une convention de 1972 qui pose quelques problèmes au regard du droit communautaire et qui pourrait peut-être être revue car la mise en concurrence peut jouer aussi pour la SNI.

Nous engageons également une mission d'évaluation financière en vue de l'examen des offres qui seront remises en cas d'appel d'offres.

Vous le voyez, ce dossier n'est pas abandonné. Il n'avance peut-être pas aussi vite que souhaité, mais pour cela, il faudrait que les deux ministères avancent conjointement, ce qui demeure difficile tant que la finalité économique et budgétaire de l'opération n'est pas

démontrée. Nous n'aurons une idée précise sur l'utilité de la démarche et sur la nécessité de la mener à son terme que lorsque nous aurons des offres.

M. Jean-Louis Dumont, Président : La gestion de la SNI est nationale mais certains opérateurs locaux comme les organismes d'HLM disposent de l'expérience et de la capacité de le faire. Une mise en concurrence est donc bien souhaitable.

Certes, pour avoir une véritable stratégie politique, il faut d'abord identifier ce qui la freine. On a parlé des Domaines. Observe-t-on une réelle dynamique ? N'a-t-on pas tendance à considérer qu'il faut prendre tout son temps pour traiter un dossier, quitte à arguer de la pollution d'un site pour obtenir un délai supplémentaire ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Pourrait-on donner une impulsion à la coopération entre les ministères de la défense et de l'économie et des finances ? Comment ?

S'agissant de la dépollution, ne faudrait-il pas s'inscrire dans une démarche d'indicateurs de performance ?

M. Jean-Paul Bodin : Ce serait tout à fait possible, en particulier dans le cadre de la création du fonds.

Un décret de 1976 impose la dépollution pyrotechnique. Nous avons obtenu en 2003 qu'il soit modifié pour lier la dépollution à l'usage futur de l'immeuble. Il nous faut donc connaître précisément le projet avant d'engager les travaux. Nous participons à la définition des projets par l'intermédiaire de la MRAI. Nous espérons que le frein juridique lié à la réglementation du travail, qui rend difficile de faire intervenir une entreprise pour la dépollution pyrotechnique et qui nous bloque depuis plus de deux ans, sera bientôt levé.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Sans doute aurait-on intérêt à distinguer la dépollution de la détection, au cours de laquelle il n'y a jamais eu d'accident.

M. Jean-Paul Bodin : La détection est faite par les équipes NEDEX. Il est difficile de faire intervenir des entreprises privées : ainsi un chantier a été arrêté à Châteaudun après l'intervention des inspecteurs du travail. Nous demandons depuis deux ans au ministère du travail de remettre à plat la réglementation et nous espérons que le décret, actuellement devant le Conseil d'État, sortira en juin, ce qui permettra de lancer un certain nombre d'opérations de dépollution.

M. Jacques Brucher : Un mot sur l'évaluation et sur les rapports de la MRAI avec le ministère des finances.

Dès que nous recevons le mandat de céder un bien militaire, nous nous rapprochons des collectivités locales par l'intermédiaire du préfet et nous recherchons un acquéreur, qui peut être la collectivité elle-même. Un certain nombre d'emprises sont complexes, notamment en ville, et nous avons bien besoin de ce travail avec la collectivité pour inventer l'avenir de ces sites qui ne sont plus utiles aux armées. Chaque année, pour une quinzaine de nos 80 ventes, nous commandons une étude à des urbanistes extérieurs.

Ce n'est qu'à la fin du processus, quand le projet prend forme, quand la destination civile est définie, que nous saisissons le directeur des services fiscaux et que nous travaillons avec lui à l'évaluation du bien, en fonction de cette possibilité de reconversion. Le prix ne peut être fixé qu'en fonction du projet, c'est seulement ainsi qu'il est possible de trouver un acquéreur pour une emprise complexe.

Nous entretenons d'excellents contacts avec les directeurs départementaux des services fiscaux, qui sont assistés, pour les opérations les plus complexes, par une brigade nationale d'évaluation et de documentation dépendant de la direction des opérations domaniales.

Une fois l'accord trouvé avec l'acquéreur, nous faisons signer l'engagement d'acquérir. C'est ensuite, après décision du ministre de la défense, que nous remettons le bien aux services fiscaux pour qu'ils établissent l'acte de vente.

Peut-être avons-nous donné l'impression que les ventes se ralentissaient, notamment en raison de tous les travaux préparatoires : dépollution, diagnostics préalables à toute vente, cessation d'activité des installations classées au titre de la protection de l'environnement. Pour autant, le montant global des engagements signés reste stable depuis plusieurs années à environ 50 millions d'engagements, 40 millions de remise de biens aux services fiscaux et 30 à 35 millions de rentrées réelles, le décalage tenant en partie au fait que, pour concrétiser une vente, un étalement des paiements est parfois consenti.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Il nous faut malheureusement conclure et nous avons des questions rentrées : lieux de mémoire, avenir des grands rassemblements quand on privatise des espaces aussi importants que Marville, etc.

Nous devons être très attentifs par ailleurs à la valorisation la plus rapide possible d'emprises très importantes pour l'aménagement urbain dans les grandes villes. Pour les communes plus petites, il est bon de pouvoir étaler le paiement.

Sans doute faudra-t-il aussi que nous revenions sur le logement, sujet auquel nous sommes très sensibles.

Il me reste à vous demander, en application de l'article 57 de la LOLF, de l'inventaire du parc, du schéma directeur immobilier et de leur coordination au niveau ministériel et du rapport des inspections des finances et de la défense sur les logements des gendarmes, dont je connais personnellement l'état déplorable.

Je vous remercie.

b) 10 heures 30 : **M. Olivier Debains, chargé de mission, auteur du rapport au Premier ministre sur l'immobilier public**

Présidence de M. Jean-Louis Dumont

M. Jean-Louis Dumont, Président : Nous poursuivons nos travaux en entendant M. Olivier Debains, dont le rapport sur l'immobilier public rejoint parfaitement les préoccupations de notre mission, qui recherche les meilleures façons de faire que l'immobilier de l'État soit recensé, bien évalué, et vendu lorsqu'il n'a pas d'utilité directe pour l'exercice de ses missions.

C'est en particulier un sujet sensible en Ile-de-France. Or, bien qu'on me dise depuis des années qu'il n'y a pas de terrains pour construire des logements sociaux, on a su trouver celui des Batignolles pour « Paris 2012 »... Faut-il souhaiter une défaite de ce projet pour voir surgir sans attendre sur ce site le village du XXI^e siècle, avec un urbanisme de qualité et une mixité de population, voire une politique de peuplement ?

Parce que nous avons un grand nombre de chantiers devant nous, la MEC sera très attentive à vos propos.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je me demande si le dispositif de la MIVPIE permet d'aller dans la bonne direction, dans la mesure où chaque ministère veut rester le plus autonome possible et conserver la plus large part du produit de la cession, et où, en outre, on est obligé de dépenser avant de pouvoir vendre. Quel est votre sentiment à ce propos ? Pensez-vous que la MIVPIE est dotée de moyens suffisants ? Ne faudrait-il pas aller vers quelque chose de radicalement différent ?

Dans la suite de notre échange, je vous interrogerai sur les « foncières » des ministères, sur d'éventuels mécanismes d'incitation à la rationalisation de la gestion immobilière et sur les raisons du mauvais fonctionnement de la circulaire Cresson.

M. Olivier Debains : Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames, Messieurs les députés, je me sens autorisé à parler avec une certaine liberté, puisque je ne représente ici que moi-même.

Il ne fait aucun doute à mes yeux qu'une rupture est nécessaire dans l'organisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État si l'on veut améliorer significativement les conditions de cette gestion, et en particulier réaliser un programme de cessions. L'organisation actuelle, qui est pour l'essentiel régie par la circulaire Cresson, n'est pas satisfaisante. Douze ans après, on peut dire que « cela ne marche pas ». L'architecture qui résulte de la circulaire Cresson est simple. Premier principe : les ministères « affectataires » sont responsables de la gestion du patrimoine qu'ils utilisent. Deuxième principe : les préfets, au niveau déconcentré, et le Premier ministre, au niveau central, sont chargés de coordonner les politiques immobilières des ministères. Or il y a une contradiction fondamentale entre la logique verticale de l'affectation et la logique horizontale du pilotage. En d'autres termes, dans l'organisation administrative, piloter ou coordonner sans s'appuyer sur des pouvoirs concrets et précis, cela est très difficile. Soit on va jusqu'au bout de la logique de responsabilisation des ministères, auquel cas il faut se demander comment aller plus loin que « le dispositif Cresson », soit on remet en cause cette organisation elle-même.

Deux conditions incontournables doivent être remplies pour fonder une véritable politique de gestion du patrimoine immobilier de l'État.

La première est de mettre fin, de manière ou d'une autre, à la gratuité de l'immobilier public. Tant que l'immobilier public ne coûte rien aux utilisateurs, ceux-ci n'ont pas de raison de se préoccuper de la réduction de son coût, et les responsables de la gestion du patrimoine n'ont pas de raison de se préoccuper de sa valorisation. Si, en revanche, l'immobilier public avait un coût, les utilisateurs commenceraient à s'en préoccuper. Conformément à la logique de la LOLF, les directeurs de programme connaîtraient le coût complet de leurs actions, et pourraient être incités à le réduire. Si l'immobilier ne leur coûte rien, ils s'efforceront de maîtriser leurs coûts de structure, sauf leurs coûts d'occupation immobilière, ce qui serait un extraordinaire paradoxe.

La seconde condition est que, d'une manière ou d'une autre, on identifie la fonction de gestionnaire du patrimoine. La LOLF fournit une incitation à identifier les responsabilités dans l'appareil d'État et à désigner des structures et des individus chargés de les mettre en œuvre. Or, il est frappant que, dans l'organisation actuelle de l'État, la responsabilité de valoriser le patrimoine immobilier ne soit pas définie. Valoriser un patrimoine, c'est pourtant un métier qu'il y aurait intérêt à identifier.

Il est plus simple de remplir la première condition que la seconde. Des discussions sont en cours au sein de l'administration pour savoir s'il faut mettre en place des loyers réels ou virtuels. Cette question a son importance, mais l'essentiel est d'entrer dans une démarche qui aboutisse à ce que le coût de l'immobilier public soit pris en compte, en particulier celui des immeubles de bureaux. L'expérience des entreprises, publiques ou privées, montre qu'à partir du moment le coût de l'immobilier, et le coût du poste de travail sont identifiés, des résultats très significatifs peuvent être obtenus dans la gestion de ce patrimoine : Il est possible de réduire le coût du poste de travail des agents tout en améliorant les conditions de travail.

La seconde question est un peu plus délicate. Comment organiser la gestion immobilière de l'État ? Il existe deux solutions extrêmes, entre lesquelles des solutions intermédiaires sont possibles.

La première solution est d'aller au bout de la logique de l'affectation : chaque ministère serait propriétaire du parc qu'il utilise ; au sein de chaque ministère, un service serait chargé de la valorisation de son patrimoine immobilier. Cette solution est dans la continuité de l'organisation actuelle. Son inconvénient est qu'elle conduit à figer la répartition du patrimoine entre les ministères, au moment même où le besoin de souplesse, de transversalité, de fongibilité, n'a jamais été aussi important. Les fonctions de l'État évoluent, le poids relatif des différents ministères peut varier. La décentralisation d'un certain nombre de compétences peut également modifier les besoins immobiliers. Enfin, les petits ministères ont très peu de patrimoine immobilier : cette solution risque donc de se traduire par un morcellement des compétences immobilières.

La seconde solution s'appuie sur l'expérience des professionnels de la gestion immobilière. En matière immobilière, les bons gestionnaires classent les actifs par catégories homogènes : les hôtels, les entrepôts, les bureaux, les logements. Dans cette logique, devraient être identifiés au sein de l'État des responsables de gestion de chacune des catégories d'actifs : les bureaux, les logements, et les actifs spécifiques (prisons, hôtels de police, établissements culturels, hôpitaux, universités...). Pour les actifs qui n'ont pas de spécificité particulière, il serait logique d'adopter une organisation transversale, interministérielle. Pour les actifs spécifiques et directement liés à des missions de service public, il serait logique que la gestion des actifs soit confiée au ministère concerné. Il se trouve d'ailleurs qu'il existe déjà des établissements publics de maîtrise d'ouvrage pour les

bâtiments culturels ou pour les bâtiments de la justice, dont les compétences pourraient être étendues à la gestion.

Il existe des solutions intermédiaires. Mais l'important est que quelqu'un soit chargé de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Si personne n'est chargé de gérer le patrimoine, il ne faut pas s'étonner qu'il ne soit pas géré.

Certains manifestent une certaine réticence à l'idée de créer de nouvelles structures. Je comprends cette préoccupation. Mais je pense qu'il convient de se garder d'une vision trop idéologique. Si certains aspects de la gestion publique ne sont pas traités et qu'on arrive à la conclusion que, pour les traiter, il faut désigner des responsables qui s'en occupent et le fassent dans un cadre pertinent, la question de savoir dans quelle structure ils doivent le faire me paraît devoir être traitée avec le seul souci de l'efficacité. J'ai proposé une structure de gestion du patrimoine immobilier de bureaux dont le statut serait celui d'établissement public industriel et commercial. D'autres choix sont possibles : une direction, une société publique. En tout état de cause, il me paraît indispensable que des structures dédiées soient chargées de la gestion des différentes catégories de patrimoine public. Tant que cela ne sera pas le cas, le rythme auquel ce dossier avancera risque d'être très décevant..

M. Georges Tron, Rapporteur : Cet exposé a l'immense avantage de la clarté.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Cela ne nous surprend pas de la part de M. Debains, qui a avancé des propositions très fortes.

Vous nous dites, monsieur Debains : nouveaux métiers, donc nouveaux services, donc nouvelles personnes. Comment, dans les différents ministères, peut-on prendre en compte la nécessaire évolution que vous venez de souligner sans créer pour autant un nouveau service de 200 personnes ? Pas plus tard qu'hier, au ministère des affaires étrangères, on nous expliquait qu'on allait augmenter les effectifs d'un service auquel on avait retiré des missions.

M. Olivier Debains : Le métier de gestionnaire d'actifs est un métier à rendement croissant, dès lors que les actifs sous gestion sont homogènes. Le ministère de la défense a regroupé trois services en un seul, et M. Bodin vous a dit très clairement que cela avait permis de réduire les effectifs.

L'expérience montre que le métier de gestionnaire d'actifs n'exige pas d'effectifs importants. Les gestionnaires doivent être compétents et avoir des responsabilités claires. L'exemple de la Poste me paraît très éclairant. Au printemps 2004, elle a décidé de localiser la gestion de l'ensemble de ses actifs au sein d'une structure qui comprend quinze personnes environ, chargées de gérer 8 millions de mètres carrés. Soit dit en passant, les différents métiers de la Poste deviennent des utilisateurs et paient des loyers réels de marché, ce qui permet à la direction générale d'avoir une vision complète de chacune des fonctions et à chaque responsable de métier d'être intéressé à réduire ses coûts.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Il faut rappeler que toutes les dispositions juridiques qui étaient nécessaires pour libérer un certain nombre d'actifs de l'État ont été prises. Nous nous heurtons notamment à des obstacles ancestraux liés aux règles de la domanialité.

Je me demande pourquoi la proposition d'une agence unique a finalement été rejetée. J'ai eu l'impression que cette proposition a été vécue comme une dépossession par Bercy, qui abrite le bureau des domaines et a toujours estimé que la gestion immobilière lui

incombait. La Mission interministérielle est d'ailleurs clairement logée à Bercy, même si elle est interministérielle.

On a également vu apparaître une autre objection qui a consisté à mettre en avant l'exemple des pays étrangers, où la réforme de la gestion immobilière n'est pas passée par une centralisation. La création d'un organisme central risquerait, sans aucun retour pour les ministères, de conduire ceux-ci à traîner les pieds.

M. Olivier Debains : Pourquoi l'agence n'a-t-elle pas vu le jour ? entre autres raisons parce que, elle n'a pas eu le soutien de la commission des finances. Celle-ci s'était dite hostile à la création d'une agence supplémentaire alors que des structures existantes comme la Caisse des dépôts et consignations semblait pouvoir s'occuper de la gestion et de la cession du patrimoine immobilier de l'État.

En réalité, deux critiques totalement opposées ont été adressées à l'idée de créer une agence. Certains voulaient que rien ne bouge, en craignant qu'une réforme ne remette en cause une situation qui est finalement assez confortable. À l'inverse, d'autres ont considéré que la création d'une agence publique n'allait pas assez loin, et préconisent, par exemple, la création d'une société foncière cotée.

Je ne dis pas que la création d'une agence est la seule solution possible. En revanche, je suis convaincu qu'il faut qu'une ou plusieurs structures publiques soient responsables de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Le *statu quo* n'aboutira pas à des résultats tangibles, et une structure totalement extérieure à l'État ne parviendra pas à surmonter les blocages qui sont à l'intérieur de l'État.

M. Georges Tron, Rapporteur : Ces blocages ne sont-ils pas finalement d'ordre culturel ? J'ai l'impression que, dans l'esprit d'un grand nombre de responsables, le poids d'un ministère se mesure à l'étendue de son patrimoine. Les différentes auditions que nous avons menées me conduisent à penser qu'il existe d'autres blocages que juridiques ou administratifs.

M. Olivier Debains : Il y a un an, juste après la remise de mon rapport, j'ai eu le sentiment que les directeurs des affaires immobilières des différents ministères étaient tous convaincus que la situation actuelle n'était pas satisfaisante, que la fonction immobilière n'était pas reconnue comme elle devrait l'être. Quand se pose la question de l'organisation de cette fonction au sein de l'État, des considérations plus politiques entrent en jeu. Abandonner la maîtrise de l'immobilier, c'est effectivement abandonner une parcelle de pouvoir. À cet égard, j'ai été frappé par la réponse que vous a faite M. Bodin quand vous avez évoqué la possibilité d'une structure centralisée. Il vous a dit, en substance, que la situation actuelle est bonne pour le ministère de la défense et que ce qui est bon pour le ministère de la défense est bon pour l'État. Ce syllogisme me paraît contestable en ce qui concerne la fonction immobilière. Il n'est pas sûr que ce qui est bon pour l'immobilier banalisé du ministère de la défense soit forcément bon pour l'État.

M. Georges Tron, Rapporteur : Vous êtes là au cœur du sujet. La réponse de M. Bodin visait finalement à maintenir le *statu quo*. Cette même réponse nous a été donnée, sous d'autres formes, par chacun des responsables ministériels. Chacun nous dit qu'il doit rester autonome, que le taux de retour doit être le plus élevé possible, et que, en toute hypothèse, des dépenses seront engagées à l'occasion des cessions. Je suis frappé de constater que le vrai débat tourne autour de l'organisme central et de la tutelle du ministère des finances.

M. Olivier Debains : S'agissant des pays étrangers, je ne suis allé qu'en Italie, qui est un cas intéressant et très particulier. Mais grâce à Internet, j'ai effectué une visite virtuelle des sites des différentes administrations des pays de l'Union européenne. Par tâtonnements successifs, j'ai obtenu les informations détaillées sur leur politique immobilière. Comme cela est indiqué en annexe de mon rapport, pour au moins neuf États sur les quinze que comptait à l'époque l'Union européenne, l'internaute de base peut accéder au site d'un organisme public qui gère le patrimoine immobilier de l'État. Dans certains cas, comme la Finlande, l'Autriche, la Suède, les sites Internet donnent des informations extrêmement précises sur le patrimoine immobilier public, que l'Intranet de l'État français ne permet pas d'obtenir, qu'il s'agisse de la description des surfaces ou des loyers. Il est à noter que ces organismes se donnent pour objectif de gestion d'améliorer les conditions de travail des agents et l'accueil du public. Ils se mettent dans une logique de prestataire de service.

M. Georges Tron, Rapporteur : Ici, c'est l'argument inverse que nos interlocuteurs ont avancé lors des précédentes auditions. Plusieurs d'entre eux ont justifié le *statu quo* en soulignant les réticences des fonctionnaires qui n'acceptaient pas l'idée même de quitter le centre de Paris pour s'installer en banlieue plus ou moins proche.

M. Olivier Debains : En ce qui concerne les réticences de Bercy, elles ont été presque exclusivement manifestées par la direction générale des impôts, et ce pour deux raisons. La première tient au service des domaines. Celui-ci considère qu'il ne lui appartient pas de gérer le patrimoine immobilier de l'État, ni même de donner un avis sur l'opportunité des opérations sur le prix desquelles il est consulté. Il y a trente ou quarante ans, c'était pourtant bien le cas. Autrement dit, il a progressivement abandonné la fonction de gestionnaire des biens immobiliers de l'État, qu'il remplissait jusqu'alors. En outre, le service des domaines n'est plus au cœur de la direction générale des impôts, comme c'était le cas au début du siècle, mais plutôt à sa périphérie. Les Domaines sont maintenant dans une situation difficile : ils sont critiqués pour ne pas gérer le patrimoine de l'État alors qu'ils n'ont pas clairement vocation à le faire.

La seconde raison résulte de la volonté de la direction générale des impôts de conserver la gestion de son patrimoine. En effet, l'affectation du patrimoine immobilier de l'État descend à un niveau infraministériel. Le directeur général des impôts est donc affectataire d'un grand patrimoine immobilier, notamment à Paris et dans des villes importantes. Il considère qu'il gère très bien son patrimoine, que cette gestion est indissolublement liée au fonctionnement de sa direction, au contrat de performance qui le lie à son ministre. Il est donc hostile à ce que quelqu'un d'autre puisse gérer son patrimoine.

Lorsque j'ai rencontré le directeur général des impôts, j'ai tenté de le convaincre qu'il n'était pas nécessaire d'être propriétaire des biens qu'on utilise pour être responsable de la performance de son action. Si tel était le cas, la DGI devrait s'empressez d'acheter les bâtiments qu'elle loue. On peut même dire qu'au contraire, pour bien faire son métier, il faut justement être débarrassé des tâches de gestion du patrimoine. Mais il y a manifestement un blocage culturel.

M. Hervé Mariton : Vous avez fait un diagnostic, formulé des propositions, et constaté, depuis, un certain nombre d'obstacles. Aujourd'hui, où est le chemin ?

M. Olivier Debains : Depuis un an et demi, les esprits ont évolué sur la question de la gestion immobilière de l'État, qui était mal connue et à laquelle les décideurs politiques s'intéressaient peu. Je pense qu'un minimum de consensus est nécessaire pour qu'une réforme soit possible. Il faut un minimum d'accord sur la direction dans laquelle on doit

s'engager. Il sera alors possible de mettre en œuvre la réforme selon des modalités qui seront plus ou moins ambitieuses, plus ou moins progressives, selon le degré de volonté politique qui se manifesterà.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Pensez-vous que le produit des cessions doive revenir au ministère affectataire des biens vendus ?

M. Olivier Debains : Il importe que les responsables soient intéressés aux performances. À partir de là, l'utilisateur doit garder le bénéfice, ou au moins la plus grande partie du bénéfice des économies de coûts qu'il fait. Quant au propriétaire, il doit pouvoir recycler de manière intelligente le produit des cessions qu'il réalise. Pour l'instant, on confond ces deux aspects. Quand un ministère décide de vendre un bien immobilier, le produit de la vente sert à la fois à financer des dépenses d'exploitation et des dépenses d'investissement. On est dans une comptabilité de caisse. Il serait logique que le produit des cessions permette à la fois d'alimenter le budget général, et de réinvestir sur le parc immobilier de l'État. Et il serait bon que les économies en compte de résultat de l'État que sont les économies de coût d'exploitation bénéficient, pour l'essentiel, aux directeurs de programme.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Quand un bâtiment est vendu, le produit de la vente, dans l'esprit de certains responsables politiques, doit permettre d'alléger le déficit de l'État. Les motivations sont donc fonction du contexte économique et social.

M. Olivier Debains : En ce qui concerne la vente des actifs, je suis persuadé que l'enjeu réside dans l'optimisation de la gestion plus que dans le produit des cessions. Si l'État vendait 5 milliards d'euros dans les années qui viennent, ce serait un résultat remarquable. Or cette somme est marginale par rapport au montant de la dette publique. L'objectif principal d'une politique de cession n'est pas de résoudre le problème des finances publiques. S'il faut procéder à des cessions, c'est parce que c'est un acte normal dans une gestion dynamique d'un patrimoine.

L'ordre de grandeur du coût d'un poste de travail est de l'ordre de 10 000 euros par agent, ce qui représente environ le tiers du coût salarial de l'agent qui l'occupe, qui est de l'ordre de 30 000 euros. Réduire le coût du poste de travail est donc un enjeu important. Cela confirme d'ailleurs l'intuition que l'on peut avoir au vu de l'expérience des entreprises, pour lesquelles le coût de l'immobilier est en général le deuxième poste des coûts de structure après les dépenses de personnel.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Il importe d'insister sur ce point. Aujourd'hui, l'accent est mis sur les cessions. Mais comme vous venez de le dire, les cessions ne doivent être qu'un aspect parmi d'autres d'une politique d'optimisation de la gestion. Il faut identifier les coûts par une généralisation des loyers. Or, cette idée effraie tous les interlocuteurs que nous avons pu rencontrer. Ils nous disent qu'ils n'ont pas les moyens de mettre en place des loyers, étant donné l'étroitesse des budgets.

Pourtant, je ne vois pas comment on peut, sans identification des coûts, déboucher sur une véritable gestion immobilière. Le ministère des finances manifeste une très grande réticence, ce qui appelle un grand effort de pédagogie.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pour ma part, je pense que, quels que soient les efforts de pédagogie que nous pourrions déployer, nous nous heurterons toujours à des blocages. D'ailleurs, nos interlocuteurs ont très bien compris que la mise en place des loyers était un facteur de responsabilisation.

La question qui se pose est celle de savoir s'il ne faut pas imprimer une inflexion politique forte, que ce soit sous la forme d'une agence ou de quelque autre objet administratif bien identifié, qui serait en charge de donner l'impulsion et de vaincre les résistances. Les blocages ne sont pas tant administratifs que culturels.

M. Olivier Debains : La proposition que j'ai faite était une rupture qui me paraissait acceptable et absorbable par le corps social administratif. Je remarque d'ailleurs que depuis un an, aucune réaction syndicale forte ne s'est manifestée. Il faut une rupture fondatrice d'une nouvelle politique. Je continue à penser, dix-huit mois après avoir remis mon rapport, que cela est possible. Peut-être la démarche doit-elle être plus progressive que je ne l'avais préconisé, mais je suis sûr qu'une rupture est nécessaire.

Je réponds à M. le rapporteur général au sujet des loyers. J'ai été responsable des finances de RFF. Or, il ne m'a pas échappé que le Gouvernement et le Parlement ont pris une mesure de périmètre budgétaire de 1,3 milliard d'euros en faveur de RFF. En juin 2004, à la demande du directeur de cabinet de M. Sarkozy, j'ai rédigé une assez longue note sur les enjeux de la mise en place de loyers sur le patrimoine immobilier de l'État en Ile-de-France. La mesure de périmètre qu'il faudrait mettre en œuvre pour augmenter les budgets de fonctionnement des ministères à raison des loyers qu'ils devraient payer, et qui seraient équilibrés par une recette du budget général correspondante, est de l'ordre de 900 millions d'euros. La question est de savoir si le Gouvernement et le Parlement considèrent que l'enjeu pédagogique et structurant de la mise en place de loyers vaut une mesure de périmètre de 900 millions.

L'instauration de loyers se heurte à deux objections symétriques. Certains, en particulier au ministère des finances, pensent que si l'on augmente ainsi les dépenses publiques, on accroît la rigidité de la dépense, sans être assuré d'une rationalisation de la gestion immobilière. À l'inverse, dans les ministères, certains craignent qu'à partir du moment où les loyers seront inscrits dans leurs budgets, Bercy n'aura de cesse que de vouloir réduire de manière volontariste les crédits correspondants. Il est extraordinaire de constater que les craintes sont totalement opposées.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Il y en a une troisième, qui est liée à la règle du « zéro volume ». Ce sont là des difficultés que je juge pour ma part quelque peu artificielles.

M. Georges Tron, Rapporteur : Bien entendu. Il appartient au pouvoir politique de les gérer. Le rapport de la commission devra, me semble-t-il, identifier les interrogations de ce type et y répondre. Le jour où nous aurons montré le caractère artificiel de ces interrogations qui relèvent plus de la technique que de la politique, je crois que nous aurons résolu le problème.

M. Olivier Debains : Je ne voudrais pas donner l'impression que je m'accroche à tout prix à l'idée d'une agence. Peu importe le nom, et, à limite, peu importe le statut, mais je suis persuadé qu'en matière immobilière, où la crédibilité, la durée et la stabilité des règles sont essentielles, il faut que la responsabilité de la gestion échappe aux contingences et, si je puis dire à la myopie, des mécanismes budgétaires classiques. Cette structure doit pouvoir disposer d'une certaine durée, ce qui ne veut pas dire, au contraire, qu'elle ne doit pas être sous le contrôle de l'État.

Le patrimoine immobilier de l'État est actuellement trop important par rapport à ses besoins comme par rapport aux moyens financiers qu'il est prêt à dégager pour l'entretenir. La question est de savoir comment l'État peut piloter, sur une période moyenne, la

décroissance de ce stock de patrimoine pour qu'il devienne adapté à ses besoins et aux moyens qu'il peut dégager pour l'entretenir. Je suis persuadé que ce pilotage peut et doit se faire dans la durée, à partir d'une vision à moyen et long terme, ce qui, d'une certaine manière, est assez difficile à combiner avec des régulations budgétaires qui portent pour l'essentiel sur les dépenses de fonctionnement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : On nous objecte parfois que certains ministères n'ont aucune maîtrise sur le patrimoine immobilier quand celui-ci est en réalité détenu par des établissements publics. Pensez-vous qu'il faudrait en transférer la propriété à l'établissement foncier qui serait créé ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Pour compléter la question de M. le rapporteur général, je précise que nous nous sommes rendus, pas plus tard qu'hier, dans un ministère où le nombre des établissements publics était de l'ordre de soixante-dix.

M. Olivier Debains : Cela confirme mon analyse : l'émiettement du patrimoine est un obstacle à une gestion intégrée, intelligente et optimisée.

Pour répondre à la question de M. le rapporteur général, je dirai que tout dépend du statut juridique des biens occupés par les établissements publics, car ils peuvent être très différents. Il arrive qu'un bien appartenant à l'État soit affecté à un établissement public, comme il le serait à un ministère. Il arrive qu'il ait été donné en dotation à un établissement public. Il arrive aussi que le bien soit la propriété de l'établissement public, inscrite à son bilan.

Dans ce dernier cas, je ne vois pas comment on peut revenir sur la situation. Lorsque le bien est affecté, il est en revanche tout à fait possible de remettre en cause l'affectation, l'établissement public devenant locataire.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Je vous remercie, Monsieur Debains, pour votre contribution aux travaux de la MEC.

c) 11 heures 30 : **M. Edward Jossa, directeur de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice, et de M. Stanislas Prouvost, sous-directeur**

Présidence de M. Jean-Louis Dumont

M. Jean-Louis Dumont, Président : Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à M. Edward Jossa, directeur de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice, et à M. Stanislas Prouvost, sous-directeur.

M. Georges Tron, Rapporteur : Messieurs, nous allons vous interroger sur le patrimoine immobilier du ministère de la justice, mais nous serions heureux de connaître votre point de vue sur l'ensemble de la gestion immobilière de l'État. L'une des questions la plus importante à nos yeux est de savoir si la Mission interministérielle récemment créée peut piloter une politique d'ensemble dynamique dans ce domaine ou si son rôle est encore trop circonscrit.

Si mes informations sont exactes, le patrimoine immobilier du ministère de la justice représente environ 3,4 millions de mètres carrés, soit 17 % des surfaces occupées par les administrations de l'État. Le ministère en est propriétaire à 95 %.

La gestion de ce patrimoine est éclatée entre quatre utilisateurs : la DAGE, la direction des services judiciaires, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Quels efforts faites-vous en vue de piloter et coordonner la gestion immobilière ? Considérez-vous que les relations entre les différentes directions que je viens de citer sont suffisamment imbriquées ? Il me semble que l'IGF avait indiqué en 2002 que les outils de connaissance du patrimoine et de suivi de la maintenance n'étaient pas harmonisés, ni compatibles entre les différentes directions du ministère.

M. Edward Jossa : S'agissant du patrimoine, mes chiffres sont différents des vôtres, puisque j'arrive à un total de 5,5 millions de mètres carrés. Cette différence est peut-être liée à un problème de définition du patrimoine pénitentiaire. Nous avons recensé 2,1 millions de mètres carrés dans le domaine judiciaire, 350 000 pour la PJJ, 3 millions pour l'administration pénitentiaire, l'administration centrale occupant 47 000 mètres carrés. Le patrimoine est extrêmement divers et éclaté puisqu'il recouvre 1 375 sites.

Environ 659 000 mètres carrés sont situés en région parisienne, soit 12 % du total. Les grandes masses sont le Palais de justice de Paris et le judiciaire parisien, soit 135 000 mètres carrés, d'une part, et les établissements pénitentiaires d'autre part. Celui de Fleury-Mérogis, la plus grande prison d'Europe, représente à lui seul 166 000 mètres carrés, et la Santé 47 650 mètres carrés.

La deuxième caractéristique de ce patrimoine est qu'il est extrêmement difficile à valoriser. Nous avons eu des débats très complexes avec la comptabilité publique sur la valorisation des établissements pénitentiaires. Lorsque nous réalisons un investissement dans ce domaine, nous devrions en principe constater une moins-value étant donnée la faible valeur marchande potentielle du bien. Dans le domaine judiciaire, les biens immobiliers couvrent une gamme très diverse, du petit tribunal d'instance, très proche de l'immobilier indifférencié de bureau, jusqu'au grand palais de justice aux salles d'audience sécurisées.

L'évaluation et la gestion de ce patrimoine sont complexes, et nécessitent des moyens humains importants.

Pour ce qui est du pilotage de la coordination, le principe est que la DAGE a une fonction centrale immobilière. Toutes les décisions d'acquisition ou de cession sont centralisées. L'investissement est également assez centralisé, dans la mesure où les équipements importants sont directement gérés par un établissement public constructeur. Les moyens et petits investissements - le seuil étant fixé à 15 millions d'euros - sont gérés par la DAGE pour ce qui concerne les équipements judiciaires et la PJJ, l'administration pénitentiaire gérant elle-même ses petits investissements.

L'entrée en vigueur de la LOLF a conduit les directions de réseaux à revendiquer davantage de responsabilités dans la gestion immobilière et patrimoniale, en utilisant la fongibilité éventuelle entre l'investissement et le fonctionnement. Nous sommes en train de repenser nos procédures pour aller dans ce sens, tout en étant conscients qu'un certain nombre d'opérations doivent rester centralisées.

La création du secrétariat d'État aux programmes immobiliers a été l'occasion de renforcer l'impulsion dans le domaine sous le pilotage du cabinet.

M. Georges Tron, Rapporteur : Le secrétariat d'État avait notamment pour rôle de donner une impulsion politique forte. Pensez-vous que cela a permis d'accélérer les choses ? D'autre part, les revendications des directions de réseaux ne risquent-elles pas, à l'inverse, de maintenir la situation éclatée que vous avez décrite ?

M. Edward Jossa : Je suis convaincu de la nécessité d'un pilotage politique fort. Les équipes du secrétariat d'État ont lancé des opérations qui, depuis, ont été reprises directement par le cabinet du garde des sceaux. La création du secrétariat d'État a accéléré les arbitrages, et en particulier en ce qui concerne le programme pénitentiaire. En moyenne, entre le moment où l'on conçoit un programme pénitentiaire et le moment où il aboutit, il s'écoule entre sept et huit ans. La recherche des terrains, le dialogue avec les élus locaux et le règlement des problèmes d'urbanisme sont en général les sujets les plus complexes. De ce point de vue, le secrétariat d'État a joué un rôle très important. Je pense que nous avons gagné deux ans.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Sont-ce vos services qui suivent l'implantation des CEF ?

M. Edward Jossa : Ce sont les services de la PJJ, en liaison avec le cabinet et la DAGE.

Souvent, les foyers de PJJ nécessitent autant de concertation avec la population que les établissements pénitentiaires.

S'agissant de la coordination entre les directions, des réunions ont lieu très régulièrement. Dans le domaine judiciaire, un vrai système de gestion a été institué avec les juridictions, en vue de faire remonter les besoins. Nous participons à ce dialogue pour la partie investissement. Par ailleurs, nous avons mis en place un certain nombre d'outils que nous mettons à la disposition des directions, dans le but d'aboutir à un constat partagé. Le ministère s'est ainsi lancé dans une grande opération de recensement, de connaissance et d'évaluation du patrimoine, à l'aide d'un logiciel appelé Patrimmo, lequel devrait être complètement déployé en 2006. Cet outil a été élaboré conjointement par nous-mêmes et par les services administratifs régionaux des juridictions, les SAR. Le deuxième outil mis en place est un tableau de priorisation des opérations, notamment dans le domaine judiciaire. L'expérience a montré que les dossiers qui sont traités dans les meilleures conditions sont

ceux autour desquels le partenariat local est mobilisé. Lorsque le maire et le chef de juridiction s'impliquent fortement, le dossier avance vite.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Le rythme d'avancement des dossiers dépend aussi de la carte judiciaire. Tant que celle-ci n'est pas définitivement avancée, certains travaux qualitatifs restent en instance.

M. Edward Jossa : Sans doute. Il reste que ce tableau de priorisation a son utilité.

Cela dit, nous suivons et finançons l'investissement, mais ce sont la DSJ et la DPJJ qui inscrivent les loyers à leur budget. Cela a pour effet que les directions budgétaires nous poussent à faire parfois des investissements, et qu'à l'inverse, lorsque notre budget d'investissement est tendu, nous les incitons à payer des loyers, ce qui pousse à la recherche de critères plus objectifs.

Le rapport Debains a proposé la création d'une agence chargée des investissements. J'ai le sentiment qu'il est très dangereux de séparer complètement la gestion de l'investissement et celle du fonctionnement. Le choix entre investissement et loyers nécessite des critères partagés. Nous réalisons des investissements pour les opérations dont nous sommes sûrs qu'elles seront pérennes. Les arbitrages nécessaires doivent être rendus dans le cadre d'une gestion qui ne soit pas trop éloignée du niveau de base. Centraliser la fonction patrimoniale pourrait créer de vraies rigidités, rendant nécessaires des arbitrages interministériels difficiles.

Nous essayons d'articuler le TGPE et le logiciel Patrimmo. Il sera difficile de les interfacier complètement, car il s'agit de deux conceptions informatiques différentes, mais nous veillons à ce que les données saisies dans l'un et dans l'autre soient cohérentes.

M. Georges Tron, Rapporteur : Il est frappant de constater que votre logiciel n'a pas été dès le départ compatible avec le TGPE.

M. Stanislas Prouvost : Le logiciel Patrimmo était adapté aux besoins du ministère de la justice. Le TGPE est développé par le ministère des finances et n'est pas forcément compatible avec les outils des différents ministères, qui ont été choisis à des époques différentes. Le ministère des finances est conscient que le TGPE est un outil de comptabilité publique pour la valorisation du patrimoine. L'objet de notre logiciel, quant à lui, n'est pas la valorisation mais la gestion cohérente du patrimoine.

M. Georges Tron, Rapporteur : J'en viens à me demander si les arguments d'ordre technique ne sont pas avancés dans le but de maintenir l'autonomie de gestion des ministères.

M. Edward Jossa : Dans ce domaine, il est toujours nécessaire de faire un choix : devons-nous lancer nous-mêmes la mise au point des applications de gestion pour pouvoir aller vite, ou devons-nous attendre que de très importants projets mutualisés se mettent en place, au risque de perdre cinq, six ou sept ans ? J'ajoute que nous avons, à une échelle moindre, la même difficulté au sein même du ministère. Pas plus tard qu'hier, un directeur régional me disait que le logiciel Patrimmo entraînait à des délais trop importants et qu'il préférerait acheter un logiciel disponible sur le marché.

La question est de savoir quel est le bon échelon. Mon expérience administrative me conduit à penser que l'idée de la centralisation totale est extrêmement dangereuse. Face à un

patrimoine immobilier aussi éclaté que celui de l'État, je suis convaincu que la solution centralisée mobiliserait des moyens humains, budgétaires et informatiques très importants.

M. Georges Tron, Rapporteur : Indépendamment même des critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport de 2003, trois constats sautent aux yeux. Le premier est que l'État ne connaît pas le patrimoine immobilier qu'il possède. Le deuxième est qu'au niveau de chacun des ministères, la connaissance du patrimoine est également lacunaire, comme en témoigne d'ailleurs le fait que les chiffres que j'ai avancés au début de cette audition, et que j'ai trouvé dans le rapport de février 2003 de l'inspection des finances, diffèrent des vôtres. Le troisième est que les différents outils informatiques mis au point ne sont pas coordonnés. Tout cela n'incite pas à l'optimisme.

M. Edward Jossa : Je suis convaincu que la bonne solution est l'harmonisation des méthodes. Songez que même au sein du ministère, les surfaces utiles ne sont pas toujours calculées de la même manière. Les services judiciaires utilisent la notion de surfaces utiles judiciaires, d'autres utilisent les SHON. Nous essayons de retenir toutes les définitions compatibles les unes avec les autres. La Cour des comptes nous a fait remarquer à juste titre que nos définitions n'étaient pas tout à fait homogènes. Elles le sont encore moins au niveau de l'État. Nous sommes demandeurs d'une coordination. Cela dit, l'intégration totale au sein de systèmes informatiques de trop grande taille peut aussi donner lieu à quelques surprises.

S'agissant de la politique immobilière de l'État dans son ensemble, la solution de la MIVPIE nous semble bonne. Chaque ministère assume ses responsabilités, mais avec une pression forte de la part de la Mission.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quelle forme cette pression prend-elle ?

M. Edward Jossa : La Mission nous appelle régulièrement, nous convie à des réunions de coordination générale. Et surtout, les réunions interministérielles à Matignon ont conduit à l'établissement d'une première liste d'immeubles à céder, puis d'une deuxième liste.

La difficulté du ministère de la justice tient au fait que son patrimoine est très particulier. Au niveau parisien, nous ne sommes propriétaires que de 29 % de nos installations. Cela n'est pas sans inconvénients. Les loyers ont été fixés en fonction de l'augmentation de la demande, de sorte que nous avons des échéances différentes. Or, sortir d'un bail n'est pas chose facile. Tout cela a conduit à un éclatement. L'administration centrale occupe quatorze sites.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pourriez-vous faire le point sur les opérations de cession inscrites sur la liste ?

M. Edward Jossa : Sur la première liste figurent deux adresses : la rue Saint-Louis-en-l'Île et la rue Sedaine.

L'immeuble de la rue Saint-Louis-en-l'Île a été squatté. Nous avons demandé l'intervention de la force publique, mais la préfecture a considéré que la trêve hivernale devait s'appliquer et l'expulsion n'a donc pu être faite que très récemment. Nous avons récupéré des locaux dans un état très dégradé. Le bâtiment a été remis aux Domaines.

Il me semble que le recours plus systématique à des évaluations de gré à gré peut faciliter les ventes.

M. Georges Tron, Rapporteur : S'agissant de la rue Saint-Louis-en-l'Île, il semble que la Ville de Paris soit intéressée. L'opération peut-elle se faire avec d'autres acheteurs ?

M. Edward Jossa : Pour peu que l'immeuble soit vendu au meilleur prix, l'identité de l'acheteur nous importe peu. Cela dit, la Ville de Paris a un droit de préemption.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je précise le sens de ma question. Pensez-vous que l'on recherche toujours, quelles que soient les contraintes juridiques, le meilleur produit possible ?

M. Edward Jossa : Au ministère de la justice, oui. Nous n'étions d'ailleurs pas satisfaits des premières évaluations de l'immeuble de la rue Saint-Louis-en-l'Île.

La motivation des ministères est d'ailleurs d'autant plus grande que le taux de retour est important. Quoiqu'il en soit, je n'ai pas de doute sur le fait que le ministère recherche le meilleur prix.

En ce qui concerne la rue Sedaine, nous sommes en contact avec la Ville de Paris. Nous souhaiterions le maintien d'activités socio-éducatives au sous-sol et au rez-de-chaussée.

Sur la deuxième liste figurent deux opérations dans Paris et d'autres en province. L'opération concernant la CNIL est complexe. Le bâtiment est extrêmement vétuste. Le coût de l'opération immobilière nous a paru déraisonnable. Des discussions se sont engagées. Il faudra également financer le coût du relogement de la CNIL.

M. Georges Tron, Rapporteur : Tout cela ne nous incite pas à l'optimisme. Avez-vous d'autres remarques à formuler sur cette seconde liste ?

M. Edward Jossa : Un certain nombre de cessions concernent des bâtiments occupés par la PJJ. Dans le passé, celle-ci occupait de grands domaines. Aujourd'hui, elle s'oriente plutôt vers de petites unités. Ces restructurations expliquent que diverses parcelles soient mises à la vente.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je vois que la Ville de Paris a fait savoir qu'elle était intéressée par trois des quatre immeubles qui vont être cédés dans Paris.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Je suppose qu'il s'agit d'immeubles qui peuvent être facilement transformés en logements ?

M. Stanislas Prouvost : S'agissant du patrimoine de la PJJ, certains immeubles étaient partagés entre des bureaux et des centres d'hébergement pour les jeunes, avec des activités de jour, et parfois de nuit. Ces immeubles peuvent être transformés en logement. C'est le cas de la rue Sedaine et de la rue Fontaine-au-Roi. Sur ces deux sites, la PJJ maintient des activités socio-éducatives. Rue Fontaine-au-Roi, nous allons conserver une partie du bâtiment. Rue Sedaine, des activités de théâtre font partie de la vie du quartier. La mairie de Paris souhaite négocier avec la PJJ un maintien de ces activités au cas où elle acquerrait ces locaux. Si elles n'étaient pas maintenues, il faudrait les installer ailleurs dans Paris.

L'immeuble de la rue Saint-Louis-en-l'Île abritait les bureaux de la direction régionale. Dans le PLU de Paris actuellement présenté en préfecture de région, cette zone a

été inscrite en logement social. Cela limite d'autant l'intervention de promoteurs immobiliers.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Je m'aperçois que la PJJ est très présente dans cette liste. Faut-il y voir une conséquence du rapport de la Cour des comptes ?

M. Edward Jossa : Sans doute. De même qu'a certainement joué un rôle la nomination de profils plus gestionnaires à la PJJ. Son actuel directeur est un ingénieur des Ponts. Le rapport de la Cour des comptes portait plutôt sur les relations avec les associations, mais il a eu des effets dans d'autres domaines, dont la gestion immobilière.

M. Georges Tron, Rapporteur : Quel regard portez-vous sur la circulaire Cresson ?

M. Edward Jossa : La circulaire Cresson créait un droit théorique de retour du produit des cessions au budget du ministère. En réalité, les lois de finances rectificatives étaient l'occasion de négociations, de sorte que la circulaire n'était appliquée que de manière très partielle, ce qui laissait une marge de souplesse et de négociation aux ministères, qui ont pu obtenir en échange de cessions des crédits d'investissement. Pour un ministère comme le nôtre, qui est structurellement investisseur en raison des retards énormes que nous avons pour satisfaire aux besoins, les négociations permettaient de mener à bien quelques opérations.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je vous remercie de votre franchise. Cette explication me manquait.

Chaque ministère utilisait-il la circulaire à peu près de la même manière ?

M. Edward Jossa : À peu près. Cela dit, notre ministère est particulier en ceci qu'il est un très gros investisseur en bâtiments.

M. Georges Tron, Rapporteur : Du point de vue des finances de l'État, toutes ces opérations de cession ne sont-elles pas en fin de compte des opérations à somme nulle ? Certains ministères nous ont même dit qu'elles allaient, à court terme, occasionner des dépenses. Qu'en pensez-vous ?

M. Edward Jossa : Il est difficile de répondre à cette question, parce qu'il y a autant de situations que de ministères. Même au sein d'un ministère, le produit des cessions est utilisé de manière variable.

Si l'on voulait mettre en œuvre l'application pure et dure d'un système de retour, il faudrait le faire autrement qu'à l'occasion du collectif budgétaire : aussitôt la vente réalisée, il faudrait ouvrir les crédits d'investissement du ministère. Les choses ne se sont jamais passées de cette manière, et je ne crois d'ailleurs pas que ce soit souhaitable.

En réalité, il est très difficile d'apprécier l'effet d'une circulaire financière portant sur un domaine spécifique dans le cadre de négociations budgétaires globalisées.

M. Georges Tron, Rapporteur : Ce que vous nous décrivez, n'est-ce pas en définitive le système D ?

M. Edward Jossa : Est-ce le système D, ou ne doit-on pas estimer qu'il est légitime de globaliser les négociations ? Ou alors, on s'oriente vers un autre système, où les ministères ne négocient plus leur budget et où tout est géré de manière totalement centralisée. C'est une autre conception.

M. Georges Tron, Rapporteur : Le rapport Debains n'allait pas jusqu'à cette caricature. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées. On peut se demander si une gestion immobilière plus centralisée est possible, sans pour autant retirer aux ministères toute marge de manœuvre.

M. Edward Jossa : La question est de savoir quel objectif on poursuit. Si l'objectif est de vendre plus de patrimoine, la solution la plus opérationnelle est une montée en puissance de la MIVPIE, tout en sachant qu'au bout d'un certain temps, les cessions vont aboutir à une augmentation des loyers des ministères. Or, aucune proposition n'envisage que les loyers soient gérés par d'autres structures que les ministères. Ces dernières années, j'ai vu le ministère se trouver dans une situation budgétaire très difficile à cause de l'augmentation du prix des loyers.

S'agissant des coûts liés à la maintenance, à la gestion des fluides, au gardiennage, ils peuvent être soit centralisés, soit externalisés au sein du ministère. Progressivement, en ce qui concerne les palais de justice, les cours sont en train de mettre fin au gardiennage interne en ayant recours à des sociétés de prestataires de services.

M. Jean-Louis Dumont, Président : On transforme la loge du concierge en bureau pour le juge des enfants.

M. Edward Jossa : C'est en effet une importante opération d'externalisation en cours, dont l'opportunité peut d'ailleurs se discuter. Cela permet de gagner de la place, mais cela coûte cher en prestations de service.

M. Jean-Louis Dumont, Président : Est-on obligé de passer par des externalisations ? Il y a quand même des commissariats de police ! Y a-t-il des terroristes agissant toutes les nuits dans toutes nos villes ? Une affaire récente a démontré que l'on commençait à tirer des conclusions avant même le début de l'enquête.

Cour des comptes : Le ministère de la justice a bénéficié, par voie législative, d'une dérogation, qui concernait l'administration pénitentiaire, pour mettre en place des partenariats public-privé. Cette dérogation a été étendue au ministère de l'intérieur, puis à d'autres ministères. Étant donné que vous avez l'antériorité dans la mise en place de ces modes de gestion, quel bilan en tirez-vous ?

M. Edward Jossa : Nous bénéficions d'une disposition législative spécifique, différente de l'ordonnance générale PPP. Nous mettons en œuvre le système qui avait été conçu dans le cadre de la LOPSI, fondé sur des locations avec option d'achat, assises sur un droit réel accordé au titulaire du PPP, consistant en une autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

Ces projets ont pris énormément de retard en raison des incertitudes concernant les modes d'attribution. Lorsque la décision de lancer ces opérations ont été prises, tout le monde était traumatisé par l'exemple des METP de la région Île-de-France. Il était donc essentiel que les conditions d'attribution soient incontestables. Il a fallu un an pour lever les incertitudes. Nous ne savions pas si nous étions sous le régime de la directive travaux ou de la directive services. Compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel aux termes de laquelle le gardiennage, la direction et le greffe devaient rester dans le secteur public, les juristes penchaient pour la directive travaux. Finalement, les choses se sont réglées par l'introduction du dialogue compétitif dans la législation européenne.

À partir de là, la procédure a pu être mise en œuvre. Nous avons lancé le dialogue compétitif pour une première série d'établissements pénitentiaires : Béziers, Roanne, Nancy et Lyon. L'appel public à concurrence a été lancé le 28 juillet et le dialogue compétitif est en cours. Ce système est plus souple que l'appel d'offres, mais à chaque étape du dialogue, il faut donner des informations aux autres. Les règles relatives aux procédures d'élimination et au passage d'une étape à l'étape suivante sont telles que nous passons beaucoup de temps à la prévention des contentieux. Nous espérons que pour le deuxième bloc de PPP, nous pourrons, forts de l'expérience acquise, aller beaucoup plus vite.

Une autre difficulté tient à la règle budgétaire consistant à inscrire la totalité des loyers à rembourser sur trente ans. On aboutit à des montants impressionnants, ce qui nécessite des explications lors des discussions budgétaires. Au passage, nous nous sommes rendu compte qu'il est tout à fait impossible de fongibiliser les autorisations d'engagement pour les PPP et les autorisations d'engagement pour les autres équipements. Cela a fait l'objet de longues discussions avec le ministère des finances.

Enfin, nous sommes dans l'incertitude quant au caractère déconsolidant ou non des PPP. Au regard d'une note d'Eurostat, nous avons essayé de trouver une solution en veillant à ce que l'entrepreneur paie bien le risque de défauts de fabrication, afin que les pénalités soient suffisantes pour que l'on puisse considérer que l'opération est bien déconsolidante. Mais *in fine*, la décision repose sur Eurostat et sur la Commission, sachant que celle-ci ne peut se prononcer qu'au vu des projets réellement finalisés. L'incertitude juridique n'est donc pas totalement levée.

Cela étant, c'est une expérience qui reste globalement intéressante. Associer l'exploitant à la maintenance entraîne des améliorations dans la conception. Par contre, il se peut que l'on constate un léger surcoût dans l'investissement, puisque la norme de l'investissement est justement rehaussée de manière à prendre en compte les futures contraintes liées à l'exploitation.

M. Jean-Louis Dumont, président : Je vous remercie, messieurs, pour votre contribution aux travaux de la MEC.

Il me reste à vous demander de nous faire parvenir, en application de l'article 57 de la loi organique sur les lois de finances, l'inventaire du parc, le ou les schémas directeurs immobiliers et leur coordination au niveau ministériel, ainsi qu'une note écrite sur l'utilisation des différentes formes d'externalisation : partenariats public-privé, autorisations d'occupation temporaire.

Auditions du 2 juin 2005

a) 9 heures 30 : **Audition conjointe de M. Julien Dubertret, sous-directeur à la direction du budget du ministère des finances, de l'économie et de l'industrie, de M. François Riahi, conseiller du directeur du budget, de M. Bruno Soulié, sous-directeur de l'organisation comptable et de la modernisation de la dépense publique à la direction générale de la comptabilité publique, et de M. Jean-Paul Milot, responsable de la mission comptable de la direction de la réforme budgétaire**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président

M. Yves Deniaud, Président : Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à M. Julien Dubertret, sous-directeur à la direction du budget du ministère des finances, de l'économie et de l'industrie, à M. François Riahi, conseiller du directeur du budget, à M. Bruno Soulié, sous-directeur de l'organisation comptable et de la modernisation de la dépense publique à la direction générale de la comptabilité publique, et à M. Jean-Paul Milot, responsable de la mission comptable de la direction de la réforme budgétaire.

Le travail que la MEC consacre à la question de la gestion et de la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics a eu la chance d'être quelque peu médiatisé, d'une manière qui faisait fort bien ressortir l'état d'esprit qui nous anime après le début de nos travaux, à savoir une certaine exaspération, ou plutôt une exaspération certaine devant l'imprécision de la connaissance du patrimoine de l'État, de sa valeur, de son état. Cela fait maintenant plus de huit ans que M. Jean Arthuis, alors ministre de l'économie et des finances, avait souhaité que l'État dispose, comme tout le monde, d'un bilan lui permettant de savoir ce qu'il possède. Tous les ministres qui se sont succédé depuis ont insisté sur ce point. Or, l'on constate que les progrès en la matière n'ont pas été à la hauteur de ce qui était souhaitable et souhaité. Les immeubles qui auraient dû être cédés depuis longtemps continuent de ne pas l'être, tandis qu'à l'occasion de la création du moindre organisme, l'on ne cherche même pas à savoir si le patrimoine de l'État permet de le loger et l'on s'empresse de se jeter sur le marché locatif pour louer à grands frais des locaux. J'ai en tête l'exemple de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations, qui était logée avant même d'être juridiquement créée, sans qu'on ait seulement pris le temps de chercher si elle aurait pu l'être dans un immeuble faisant partie du patrimoine existant.

Nous avons bien l'intention de faire en sorte que les choses avancent, car il ne nous semble pas tolérable que l'État, dans un pays comme la France, connaisse si mal son patrimoine.

M. Georges Tron, Rapporteur : Après les auditions que nous avons conduites, trois constats nous sautent aux yeux. Le premier est que la politique immobilière de l'État n'est pas pilotée, ou du moins qu'il est permis de se poser la question de savoir si une véritable politique a été définie dans ce domaine. La mission Lourdin nous a expliqué que ses pouvoirs étaient limités, et vos collègues des Domaines se sont comparés eux-mêmes à des notaires.

Le deuxième constat est que les représentants de chacun des ministères se sont livrés à des plaidoyers *pro domo*. Certains nous disent qu'ils sont en avance sur les autres, notamment en mettant en avant leur système informatique. D'autres nous expliquent qu'ils sont contraints par des contingences liées au personnel. Tous semblent appeler de leurs vœux la poursuite de la gestion de leur patrimoine dans le cadre de la circulaire Cresson. Les objectifs fixés en matière de cession ne sont pas atteints.

Le troisième constat est que les demandeurs - promoteurs, investisseurs, cabinets d'avocats - ont un regard extrêmement critique et déplorent un manque de clarté, de transparence, de lisibilité de la part de l'État

M. Julien Dubertret : Monsieur le Président, messieurs les députés, j'ai bien compris votre état d'esprit. Vous ressentez une grande insatisfaction, voire un certain agacement devant la situation. Je ne vais pas vous agacer un peu plus en vous disant que tout va bien, ce que d'ailleurs je ne pense pas. Par contre, j'aimerais vous convaincre que les choses vont dans le bon sens, et qu'elles n'ont jamais autant bougé que depuis douze mois.

S'agissant du pilotage, la MIVPIE peut sembler n'être qu'une structure de plus. Mais c'est le seul lieu où s'exprime une forme de pilotage. Très régulièrement, elle réunit l'ensemble des ministères en comité d'orientation, afin d'impulser une dynamique de cessions. Il n'existe pas d'autre structure de pilotage. On ferait une erreur en jugeant que la MIVPIE serait inutile ou qu'elle serait l'organisme de trop. Elle est au contraire l'organisme, très léger au demeurant, puisqu'il regroupe quelques fonctionnaires, au sein duquel une dynamique se crée.

Cette dynamique est réelle, et se traduit par des résultats tangibles. Les cessions ont représenté 61 millions d'euros en 2002, 79 millions en 2003 et 278 millions en 2004. Ce dernier chiffre ne se lit pas directement dans l'exécution de la loi de finances, où ne sont inscrits que 137 millions. La différence provient du fait que 60 millions correspondent à une opération dont le paiement se trouve être reporté sur 2005, et aussi du fait qu'une opération concernant la rue Scribe s'est faite dans le cadre d'un échange et n'a pas donné lieu à une recette portée sur la ligne de recettes n° 211. Enfin, des cessions du ministère de la défense, à hauteur de 32 millions, ont donné lieu à un rattachement à 100 % par fonds de concours. Il reste que les cessions sont passées de 61 millions en 2002 à presque 280 millions en 2004.

Pour 2005, je serai prudent. Si je devais me risquer à proposer une estimation des recettes 2005, je la fixerais entre le double et pas loin du triple des recettes 2004. Je ne m'engagerais cependant pas sur cette fourchette, car les cessions dépendent de beaucoup de facteurs, et les conditions dans lesquelles on entend réaliser les cessions sont un peu plus complexes qu'elles ne l'étaient jusqu'à présent.

Quoi qu'il en soit, nous commençons à tirer les fruits des modifications législatives qui ont été introduites et du pilotage de la MIVPIE.

M. Yves Deniaud, Président : Je tiens à souligner que le rôle positif de la MIVPIE nous est très clairement apparu. Ce qui nous a agacés, pour reprendre votre terme, ce sont les contradictions entre ce que nous a dit la MIVPIE et ce que nous ont dit les Domaines la semaine suivante, notamment sur l'état du TGPE.

Quant aux cessions 2005, le chiffre de 850 millions est le résultat d'un amendement du président de la commission des finances. Les parlementaires ont retenu ce chiffre en considérant qu'il correspondait aux potentialités de cessions. Personne ne souhaite que l'État se débarrasse de son patrimoine à n'importe quel prix et dans quelles conditions, mais quand on constate que des immeubles ne sont plus utilisés depuis plusieurs années, on a le droit de manifester une certaine impatience. Cet amendement exprime la volonté du Parlement, et celui-ci souhaiterait vivement que sa volonté soit respectée.

M. Jean-Pierre Brard : En vous entendant, monsieur Dubertret, je pensais à ce que nous appelons entre nous les « raffarinades ». Il en est une que j'ai trouvée ce matin : « Notre

route est droite, mais la pente est forte. » À vous entendre, on a l'impression qu'on arrive sur le plat. Mais à mon avis, c'est un faux plat.

Le cumul des mandats offre cet avantage de permettre aux députés de comparer entre ce que l'on dit à l'Assemblée nationale et ce qui se fait sur le terrain. À Montreuil, nous devons recevoir les Offices du ministère de l'agriculture. Après des négociations compliquées, tout était bouclé. Les Offices devaient évacuer des hôtels particuliers. Mais c'est à ce moment que les épiciers de Bercy interviennent. Le ministère était appelé à payer des loyers, c'est-à-dire des charges supplémentaires. Bercy, dans sa vision très comptable, s'est dit que c'était là une bonne occasion de demander au ministère de l'agriculture de prendre en charge ses loyers sur son budget : « nous ramassons le produit des cessions mais nous ne lui donnerons rien en échange ». Résultat : chacun campe sur son pré carré, le ministère de l'agriculture d'un côté, Bercy de l'autre. Ce qui avait été négocié et acté est ainsi remis en cause, ce qui veut dire que la parole de l'État n'est pas honorée, du fait de gens qui n'ont pas les mains dans le cambouis mais qui prétendent régler sournoisement les problèmes, d'une façon qui n'est conforme ni à la volonté du législateur ni à celle du Gouvernement. Dominique Bussereau avait donné son accord, et ce sont les apparatchiks de la nomenklatura État qui se permettent de le remettre en cause. J'attends avec gourmandise la reprise des travaux de notre Assemblée pour envoyer une torpille au ministre de l'économie et des finances.

D'autre part, les réinstallations auxquelles donnent lieu les cessions ne sont pas pilotées de manière globale.

M. Georges Tron, Rapporteur : On en revient à cette question essentielle du pilotage global. Nous avons bien compris que des contraintes locales pouvaient rendre les choses plus difficiles. Nous avons également compris qu'une dynamique a été enclenchée, même si, soit dit en passant, il serait bon de comparer les 278 millions d'euros des cessions 2004 aux 3 milliards d'euros qui ont été réalisés par les Italiens. Mais avez-vous conscience qu'il n'y a pas de pilotage, et que c'est un vrai problème ?

M. Julien Dubertret : S'agissant des Offices, j'ai un vécu très différent du vôtre. Un jour, le bureau agriculture est venu me voir pour me présenter l'opération de déménagement des Offices. Il s'agissait de libérer des hôtels particuliers tout à fait inadaptés pour s'installer à Montreuil. Quelques jours plus tard, j'apprenais, à ma grande surprise, que le ministère de l'agriculture avait finalement décidé de renoncer. J'ignore quels sont les termes exacts de cette décision. Mais ce n'est certainement pas l'administration de la direction du budget qui a bloqué l'opération. Tous les verrous avaient sauté, et le ministère de l'agriculture était absolument libre de signer ce bail.

M. Jean-Pierre Brard : Le problème est que Bercy voulait confisquer le produit des cessions, sans en reverser une partie au ministère de l'agriculture pour payer les loyers. Cela m'étonnerait que le directeur de cabinet de Dominique Bussereau ne m'ait pas dit l'entière vérité la semaine dernière.

M. Julien Dubertret : Je ne mets pas en cause sa parole. Je dis que je ne considère pas que la direction du budget ait mis en place un verrou ou fait tomber une herse pour que l'opération ne se fasse pas. Tous les termes de la réalisation de l'opération étaient fixés depuis longtemps. Il se peut que les contraintes budgétaires aient été trop lourdes pour le ministère de l'agriculture, mais il le savait depuis plusieurs mois. Je doute qu'un élément inédit ait fait capoter l'opération en bout de course.

M. François Riahi : Dans cet exemple, il s'agissait de céder pour devenir locataire. Le dispositif Cresson prévoit que le ministère récupère 90 % des produits de cessions sur son titre d'investissement. Il me semble qu'en l'occurrence, le ministère de l'agriculture souhaitait conserver un immeuble domanial et le louer pour payer le supplément de loyer à Montreuil. Je ne sais pas exactement sur quoi l'opération a achoppé, mais je retiens de cet exemple que lorsque l'administration cède un immeuble, récupère le produit de la cession, et que par ailleurs on augmente ses dotations pour payer le loyer, elle a le beurre et l'argent du beurre. Ce dispositif Cresson ne fonctionne pas bien, et c'est pour cette raison que la direction du budget a proposé un nouveau dispositif.

M. Julien Dubertret : Cet exemple illustre en effet le fait que le dispositif Cresson dysfonctionne.

M. Jean-Pierre Brard : Mais le dispositif Cresson n'a aucune valeur légale. Il s'agit d'arrangements internes.

M. Georges Tron, Rapporteur : À ce propos, nous avons besoin d'y voir plus clair sur la façon dont est appliquée la circulaire Cresson.

M. Julien Dubertret : La circulaire Cresson, comme le dit M. Brard, n'est qu'une circulaire. Mais à ma connaissance, elle est correctement appliquée. Depuis quinze ans que je travaille à la direction du budget, nous ouvrons tous les ans, à l'occasion du collectif, l'équivalent de plusieurs dizaines de millions d'euros au titre des 90 % à rattacher aux ministères au titre des produits de cessions. Je ne peux pas vous dire s'il y a eu, ici où là, des exceptions à l'application de la circulaire Cresson. J'ai plutôt tendance à penser qu'elle est appliquée au-delà de ce qui était prévu, puisqu'à l'origine elle devait s'appliquer à des cessions en dehors de Paris alors même que nous l'appliquons très souvent à des cessions d'immeubles situés à l'intérieur de Paris.

Cela étant dit, la règle des 90 % n'est pas très bonne. Elle n'est pas très incitative, dans la mesure où elle fonctionne en réalité pour des ministères qui ont la possibilité de préfinancer un déménagement, donc pour des ministères qui, en fait, n'ont pas besoin d'argent. C'est l'une des raisons pour lesquelles elle n'a pas entraîné des cessions aussi importantes que ce que l'on en attendait.

Un nouveau dispositif vient d'être arbitré, qui me semble répondre à un certain nombre de critiques que l'on pouvait adresser au dispositif Cresson. Tout d'abord, il repose sur une approche globale. L'idée est qu'on ne fait pas une opération de cession-acquisition sans savoir vers quoi l'on va. On apprécie la valeur financière, budgétaire d'une opération en faisant entrer en ligne de compte l'ensemble des coûts et l'ensemble des recettes associés à l'opération, de façon à s'assurer que l'opération sera financièrement avantageuse pour l'État

M. Georges Tron, Rapporteur : J'ose espérer que ce n'est pas vraiment nouveau !

M. Julien Dubertret : Si, c'est très nouveau.

M. Georges Tron, Rapporteur : Dans ce cas, ce serait la démonstration par $a + b$ que le système actuel est ahurissant. Quand un ministère décide un déménagement, j'imagine quand même que c'est sur la base de calculs visant à savoir combien coûte l'opération.

M. Julien Dubertret : Jusqu'à présent, l'intérêt financier global de l'opération n'était pas mesuré, ou en tout cas il ne l'était pas de façon contradictoire. Le système mis en place par la MIVPIE présente cet avantage que l'intérêt de l'opération doit être établi de

façon contradictoire. Par exemple, une opération consistant à céder un immeuble pour devenir locataire jusqu'à la fin des temps se révélerait, au bout de douze ou quinze ans, une mauvaise opération financière et donc budgétaire, dans laquelle le contribuable finirait par perdre de l'argent. Céder pour devenir propriétaire d'un nouvel immeuble peut être une bonne opération, comme cela peut se révéler une mauvaise opération. Bref, l'idée est d'identifier un projet pour déterminer si le contribuable s'y retrouve ou pas. Du point de vue du pilotage, j'ai tendance à penser que c'est un pas dans la bonne direction.

M. Jean-Pierre Brard : Pourquoi ne savions-nous pas ce que vous venez de nous dire ?

M. Julien Dubertret : Parce que ce nouveau dispositif vient tout juste d'être décidé. Je vous transmettrai le bleu de Matignon qui en décrit les règles.

Autre caractéristique du dispositif : il exige que l'opération dégage au moins 15 % d'économie au profit du budget général. Initialement, on envisageait un retour vers le budget général beaucoup plus important. Un taux de 85 % de retour vers le ministère concerné est assez bien adapté à une opération de déménagement : on tient compte des coûts induits très importants de ce type d'opérations, tout en exigeant que l'opération ne se traduise pas par des coûts supplémentaires immédiats. Par contre, dans le cas d'opérations simples, la décision du Premier ministre a été que le taux de retour au budget général devrait être beaucoup plus important. S'il s'agit uniquement de céder un bâtiment vide, les coûts associés ne sont pas élevés. Le taux de retour au budget général pourrait être de 50 %.

En outre, le dispositif permet des avances budgétaires, dès lors que l'on aura une vision globale de l'opération et qu'un engagement ferme sera pris sur le fait qu'il n'y aura pas de dépassement de coûts.

Ce dispositif a reçu un début d'application sur l'immeuble du 103, rue de Grenelle à Paris.

M. François Riahi : M. le Président soulignait tout à l'heure que certains immeubles restent vides pendant des années sans être cédés. Si chaque cas s'explique par des raisons particulières, il reste que ce phénomène est globalement dans la logique du dispositif Cresson. Mettez-vous à la place du responsable de la gestion immobilière d'un ministère. Vous savez que si vous vendez votre immeuble vide, vous récupérez 90 % des produits de cession. Vous ne le vendrez que si vous avez un projet à financer. Car si tel n'est pas le cas, vous n'aurez que des crédits ponctuels sur une année.

M. Georges Tron, Rapporteur : C'est une plaisanterie ! Mettez-vous à la place des parlementaires. On est ébahi quand on voit qu'un immeuble situé rue des Bons-Enfants, en plein cœur de Paris, est resté inoccupé pendant onze ans ! C'est stupéfiant.

Le Président Pierre Méhaignerie : Un engagement avait été pris devant M. Bérégovoy et M. Juppé de vendre d'autres immeubles, entre autres la rue Saint-Dominique. L'engagement n'a été tenu pour pratiquement aucun immeuble pour lequel la décision avait été prise. Qu'en penser ?

M. Julien Dubertret : Vous avez tout à fait raison. C'est pourquoi je pense que, même amélioré, le dispositif d'intéressement, de cession, d'évaluation des opérations a besoin d'évoluer. J'espère que le nouveau dispositif apportera quelques améliorations. La mutualisation des informations doit permettre d'éviter que des immeubles vides le restent et que l'État ne bâtit ou n'achète inutilement.

Fondamentalement, j'ai tendance à penser que tant que les ministères affectataires se sentiront en fait propriétaires des immeubles qu'ils occupent, nous aurons les plus grandes difficultés à les faire bouger. Nous sommes dans une situation assez perverse, dans laquelle les ministères se retrouvent affectataires d'un patrimoine immobilier de l'État acquis au fil du temps, en général avec des moyens qui ne correspondent pas à leurs dotations budgétaires ordinaires et qui sont ceux du budget général de l'État. Quand on demande à un ministère de rationaliser et de céder, le gestionnaire concerné se dit qu'il est assis sur un tas d'or dont on lui demande de se débarrasser. La question qu'il se pose est comment conserver le produit de l'immeuble exceptionnel dont son ministère est affectataire, et qui assure à ses occupants des conditions de vie extrêmement agréables. Tant qu'il en sera ainsi, et tant que le coût de l'occupation des immeubles n'apparaîtra pas, nous risquons de nous heurter à d'énormes résistances de la part des gestionnaires.

C'est la raison pour laquelle la mise en place de loyers est une piste qu'il serait bon d'explorer. L'intérêt des loyers est de faire apparaître clairement dans les budgets le coût de l'opération et d'intéresser les ministères à la réduction des surfaces qu'ils occupent.

Il y a deux manières de mettre en place des loyers. On peut instaurer des loyers réels. Cela implique que le patrimoine soit confié à une personne morale distincte. Cela exige aussi une mécanique très lourde, avec probablement des frottements fiscaux. À ce stade de notre réflexion, c'est une option que nous ne privilégions pas, ne serait-ce que parce que certains États étrangers qui l'ont adoptée sont plutôt revenus en arrière. Je pense en particulier au Royaume-Uni.

L'autre possibilité est la mise en place de loyers budgétaires, c'est-à-dire un système budgétairement neutre par lequel on inscrit des moyens supplémentaires sur le budget du ministère en même temps que des ressources supplémentaires sont constatées en recettes de l'État. Parallèlement, on établirait clairement la règle selon laquelle le produit d'une éventuelle cession ne reviendrait plus au ministère.

M. Jean-Pierre Brard : Cela est-il une réponse partielle à la question qui vous a été adressée et qui concernait la répartition des charges immobilières dans le cadre de l'application de la LOLF ?

D'autre part, je reviens sur la question du logement des Offices. Où en est-on ?

Dans le nouveau système que vous avez décrit, vous individualisez chaque opération. Cela me paraît rationnel. Il est important que vous nous informiez régulièrement des décisions que vous prenez. Nous souffrons d'un déficit d'information.

M. Georges Tron, Rapporteur : C'est pire que cela. Il arrive souvent, y compris au sein d'un même ministère, que les éléments d'information dont on dispose soient contradictoires. Nous en avons fait l'expérience lorsque les Domaines ont contredit devant nous les chiffres du rapport Hespel au sujet des logements de fonction.

S'agissant de la circulaire Cresson, nous avons le sentiment que la règle des 90 % n'est pas appliquée, mais qu'elle est plutôt la base d'une négociation qui se fait cas par cas entre gens de bonne compagnie. Tout cela se fait dans la plus grande opacité.

Cela dit, je note avec intérêt le nouveau dispositif que vous envisagez de mettre en place.

M. Yves Deniaud, Président : Une précision concernant les logements de fonction : le rapport Hespel indique qu'il y a 137 000 logements de fonction. Le responsable des Domaines nous a dit qu'il y avait 137 000 fonctionnaires logés, ce qui est complètement différent. C'est un exemple d'imprécision colossale et de contradiction entre deux personnes appartenant au même ministère.

Vous nous annoncez que nous allons passer, en cas de cession, d'un taux de retour de 90 % à un taux de 85 % lorsque la cession sera suivie d'un déménagement, et à 50 % lorsqu'il s'agira d'une cession à bénéfice entier. J'imagine que vous envisagez de mettre en place ce nouveau dispositif par circulaire. Je pense pour ma part qu'il serait fort utile que nous nous mêlions de cette question de la clé de répartition lors de la discussion budgétaire, y compris en déposant un amendement. Cela ne me paraît pas en contradiction avec les articles 34 et 37 de la Constitution.

M. Julien Dubertret : Dont acte.

J'aurais souhaité revenir sur la cession très importante réalisée en 2004 par l'Italie, qu'a évoquée tout à l'heure M. le Rapporteur. Je porte un regard assez négatif sur cette opération, qui est l'exemple type de l'opération qui rapporte beaucoup d'argent dans l'immédiat mais qui peut en coûter beaucoup à terme. État italien a cédé des biens pour un peu plus de 3 milliards d'euros, mais à un coût assez élevé, avec une décote de 10 % et des frais de montage assez importants, de sorte que 300 à 400 millions d'euros se sont évaporés au profit des intermédiaires. Le produit encaissé est de l'ordre de 2,9 milliards.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je ne m'étendais pas du tout sur le cas italien, que je ne considère pas comme un modèle. Je soulignais simplement que la réalisation de 280 millions de cessions en 2004 semble nous satisfaire alors que l'Italie a procédé à des cessions pour 3 milliards d'euros. Il faudrait qu'on évite de s'extasier sur l'exception française.

Je voudrais revenir à une question beaucoup plus importante à mes yeux. Vous avez souligné que la MIVPIE jouait un rôle positif. Mais ce n'est pas lui faire injure que de rappeler que son président nous a lui-même donné le sentiment qu'elle n'était pas dotée d'une compétence lui permettant d'être une force d'impulsion. Pensez-vous qu'elle exerce vraiment un pilotage ?

M. Julien Dubertret : Mon but n'est pas de vous dire que tout est parfait. Mais il est clair que la MIVPIE a fait avancer les choses. Le cadre juridique a évolué, des réunions sont régulièrement tenues, un forum de discussion et d'impulsion a été créé, des règles nouvelles ont été mises en place. La MIVPIE constitue un point de passage obligé. Peut-être faut-il lui donner une plus grande force de pilotage, mais nous avons besoin de vos encouragements et de vos critiques pour continuer dans cette voie. Casser la MIVPIE serait arrêter un mouvement qui n'est pas négligeable.

Je m'excuse d'être obstiné, mais je voudrais revenir au cas italien. La cession s'est accompagnée d'une décote élevée. Les coûts de location sont également élevés, puisqu'ils correspondent à 7,5 % du prix évalué des biens. De plus, État italien a choisi un bail de neuf ans renouvelable une fois. Il ne peut pas libérer les surfaces occupées à plus de 20 %.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je vois que vous vous faites plaisir. C'est pourquoi je ne vous interromps pas.

M. Julien Dubertret : Et pour finir, État italien s'est engagé à ce que les locaux soient remis en état à l'issue des neuf ans ou des dix-huit ans de location. Et s'il rachète, il rachètera au prix du marché des biens qu'il aura rénovés lui-même et dont il aura augmenté la valeur.

M. Georges Tron, Rapporteur : Retenons de tout cela que ce n'est pas une référence. De la même façon que s'il y avait une MEC italienne, elle s'intéresserait beaucoup au cas français, par exemple à la gestion de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants.

Ce qui m'intéresse, c'est ce que vous nous avez dit au sujet de la MIVPIE. Elle fonctionne bien, même si elle n'a pas tous les moyens qui lui permettraient de jouer un rôle de pilotage correspondant à ce qui serait souhaitable. C'est bien cela ?

M. Julien Dubertret : Oui. Mais plus encore que cela, le frein majeur est le fait que les ministères restent affectataires. Dès lors qu'un ministère serait intéressé à faire baisser le coût des loyers, les structures d'impulsion auraient beaucoup plus de pouvoir. Car les ministères se rendraient très vite compte que leur intérêt est de réduire les surfaces occupées, surtout dans le cadre de la LOLF. S'ils peuvent réduire leurs coûts de fonctionnement en se réorganisant, en rationalisant les surfaces, la gestion du parc s'en trouvera considérablement fluidifiée.

J'ajoute que certains ont évoqué la mise en place de foncières, qui pourrait être une manière d'organiser les loyers. Je n'y suis pas très favorable. Le risque est de créer un monstre administratif qui occasionnera des dysfonctionnements. Cela dit, la création de foncières ne doit pas non plus être totalement exclue. Pour quelques cas de parcs immobiliers déterminés, cette solution peut avoir un intérêt. Mais d'une manière générale, je ne suis pas convaincu que la foncière soit une structure d'avenir très porteuse pour État

De ce point de vue, je suis extrêmement méfiant vis-à-vis de l'intérêt manifesté par divers intervenants du marché immobilier,...

M. Jean-Pierre Brard : La Caisse des dépôts, par exemple ?

M. Julien Dubertret : ...quels qu'ils soient. La logique qui les anime se défend tout à fait dans le privé, mais beaucoup moins dans le public. Pour une entreprise privée qui traverse une passe difficile, qui a des difficultés de compte de résultat ou de trésorerie, vendre un patrimoine très important et réinvestir le produit de cette vente dans sa capacité de production pour améliorer son résultat opérationnel, quitte à être locataire pendant un certain temps, cela peut être une très bonne opération. Par contre, cette logique n'est pas réellement transposable à État, qui n'obéit pas à une logique de rentabilité. Vendre en masse pour devenir locataire, c'est s'obliger à payer des loyers jusqu'à la fin des temps. Un calcul financier simple montre que cela se traduit par une meilleure situation de trésorerie pendant un certain temps, mais qu'au bout de douze à quinze ans, le bilan financier de l'opération est négatif.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je note avec beaucoup d'intérêt votre point de vue sur les loyers.

M. Jean-Pierre Brard : Je reviens à la question de la dispersion des charges immobilières dans le cadre de l'application de la LOLF. Qu'en pensez-vous ?

M. Julien Dubertret : Cette question appelle des réponses de plusieurs ordres.

La mise en place de loyers serait intéressante pour faire apparaître la réalité des coûts dans les programmes. On pourrait même imaginer, avant même l'instauration de loyers budgétaires, d'indiquer, sur la base du TGPE, ce que seraient les loyers budgétaires. Nous espérons bien le faire dès cette année.

M. Georges Tron, Rapporteur : À l'automne, des éléments d'information précis nous seront donc apportés sur ce que l'on peut faire s'agissant des loyers ?

M. Julien Dubertret : Oui, nous devrions être en mesure de procéder à une première estimation des loyers budgétaires. Ce serait une information utile pour la représentation nationale comme pour le Gouvernement.

S'agissant de la dispersion, elle concerne les loyers, mais aussi tout ce qui relève du fonctionnement et de l'investissement courant de l'État. Certains ministères sont tentés de répartir les coûts entre les programmes dans la mesure du possible. Nous leur suggérons vivement d'éviter une telle option, qui ne serait pas gérable. Elle créerait une dispersion qui obligerait à fractionner le marché, ou à passer un marché sans trop savoir comment l'imputer. Nous incitons les ministères à rassembler dans des programmes ou des actions de soutien l'ensemble de leurs coûts communs qui ne sont pas gérés directement dans un programme, de manière à assurer une gestion optimale. En contrepartie, les bleus budgétaires devront comporter une ventilation des coûts communs entre les différents programmes ou les différentes actions qui en bénéficient.

Il faut donc concilier une gestion commode et plus rationnelle, celle à laquelle nous invite la LOLF, avec une précision de l'information. Mais on voit bien la contradiction qui existe potentiellement, et qui consisterait à faire de la comptabilité analytique dès le projet de budget alors que l'analyse des coûts doit intervenir dans un second temps, pour établir les coûts complets par action. L'objet du projet de budget n'est pas de présenter une comptabilité analytique.

Ai-je été clair ?

M. Jean-Pierre Brard : Vous avez été clair, mais cela va un peu à l'inverse de notre réflexion. Les quatre députés qui travaillent sur l'application de la LOLF ne sont pas du tout sur cette ligne.

M. Julien Dubertret : Des débats très approfondis ont eu lieu. La tentation des ministères gestionnaires, je pense en particulier à quelques grands ministères régaliens, a été une ventilation aussi fine que possible dès le stade du projet annuel de performance. C'est en proposant leur ventilation aux services déconcentrés qu'ils ont rencontré une réaction négative. La ventilation est intéressante à titre d'information, mais si l'on en fait le cadre de la gestion, les services seront obligés de multiplier les actes d'engagement et donc d'introduire de la complexité et de la lourdeur dans la gestion. C'est pourquoi ces ministères sont en train de revenir en arrière et proposent plutôt des regroupements, assortis de ventilations indiquées dès le stade du projet de loi de finances.

M. Jean-Pierre Brard : Il serait intéressant d'aborder ce sujet lors de notre prochaine rencontre avec le ministre. Vous avez bien compris que les choses prennent un caractère un peu subjectif et irrationnel. Il y a de l'impatience du côté des parlementaires, et tout le monde s'en mêle, ce qui n'est pas forcément la meilleure chose.

Je n'ai pas l'impression que tous les ministères aient bien compris que la LOLF donne au Parlement des pouvoirs élargis et que nous avons bien l'intention de les utiliser. Il est très important que nous confrontions nos points de vue sur ce sujet.

M. Julien Dubertret : S'agissant de la comptabilité d'exercice, je vais laisser à M. Soulié le soin de vous apporter les précisions nécessaires.

M. Bruno Soulié : L'exercice de recensement du parc immobilier que nous avons mené en 2004, et que nous recommençons cette année, a été piloté en collaboration avec la direction de la réforme budgétaire.

Concernant la connaissance de la valeur vénale du parc, nous avons procédé à une expérimentation en 2003, qui a été généralisée en 2004 à tous les services de l'État, y compris dans les départements d'outre-mer, mais à l'exception des biens de l'État situés à l'étranger et dans les territoires d'outre-mer, qui sont inclus dans la phase actuelle d'extension en 2005. Nous tenons à votre disposition toutes les données issues de cette opération, qui s'est fondée sur l'index du TGPE.

L'opération a conduit à une évaluation d'environ 33 milliards d'euros sur le périmètre des biens contrôlés par l'État

M. Georges Tron, Rapporteur : Pouvez-vous nous confirmer que les biens des établissements publics ne sont pas intégrés dans ce calcul ?

M. Bruno Soulié : Absolument. Nous avons retenu pour définir le périmètre de l'évaluation la notion de contrôle, qui correspond à la norme comptable de l'État. L'approche bilancielle n'est pas juridique mais économique : on ne recense à l'actif de l'État que les biens dont il a le contrôle, c'est-à-dire qui se caractérisent par la maîtrise des conditions d'utilisation du bien et par le potentiel de services attendu de ce bien. Les biens dont l'État est juridiquement propriétaire mais qui sont remis en dotation ou en affectation à un établissement public, ou qui sont contrôlés de fait par lui parce qu'il l'occupe pour son fonctionnement courant sont bien recensés dans le TGPE mais ne sont pas portés au bilan de l'État

M. Yves Deniaud, Président : Je note au passage que nous avons déjà eu connaissance de ce chiffre de 33 milliards, mais sans savoir exactement à quoi il correspondait. Nous sommes heureux que vous nous précisiez ce qu'il recouvre.

M. Bruno Soulié : La présentation de l'opération a été faite au mois de février 2005 dans les instances de pilotage de la réforme budgétaire, devant les directeurs des affaires financières des ministères. Je vous propose de vous remettre l'ensemble des supports qui ont été présentés à cette occasion concernant cette opération que nous recommençons en 2005, avec une nouveauté essentielle, qui est que nous allons comptabiliser ces valeurs pour préparer le futur compte général de l'État en 2006.

M. Georges Tron, Rapporteur : Le MINEFI réfléchit-il à l'instauration dans tous les ministères d'une application informatique permettant un contrôle de gestion des dépenses immobilières ?

M. Julien Dubertret : À ma connaissance, non. Cela dit, nous nous sommes lancés dans le programme CHORUS, qui est le nom de l'application cible de gestion de l'État qui doit succéder à ce qu'on appelle le palier 2006, c'est-à-dire le projet de réutilisation des applications informatiques existantes pour la gestion en mode LOLF.

M. Bruno Soulié : J'ajoute que, dans les différents périmètres portés par les systèmes d'information, il faut bien distinguer ce qui relève de la gestion technique du parc, et qui renvoie à une logique de contrôle de gestion, de ce que nous sommes en train de développer en ce moment, et qui est en fait une comptabilité auxiliaire des immobilisations de l'État. Le but est de pouvoir, dès lors qu'on gère un actif, un inventaire physique, entrer des valeurs, les comptabiliser et suivre à cette occasion tous les flux de dépenses qui vont venir impacter le stock.

Dans le cadre de CHORUS, nous avons l'ambition de développer un outil de gestion comptable des immobilisations complètement intégré aux opérations de dépenses de l'État. C'est là un idéal fonctionnel. Il faudra ensuite examiner concrètement comment il se décline dans les outils informatiques. Mais l'idéal est que, lorsque le gestionnaire immobilier entre un immeuble, il saisisse en même temps les opérations de dépenses. Actuellement, les deux choses se font avec deux outils séparés.

M. François Riahi : Cela renvoie à une question très importante : en matière immobilière, qu'est-ce qui doit relever du niveau interministériel et du niveau ministériel ? On voit bien que ce qui fait défaut aujourd'hui, c'est une vision consolidée de l'ensemble des immeubles dont l'État est propriétaire. Le STGPE nous donne à cet égard une vision comptable et bilancielle. Par contre, on sent bien qu'il est difficile d'avoir, sur les 58 000 immeubles contrôlés par l'État, une vision centralisée de l'endroit où la chaudière doit être remplacée. Cela relève plutôt d'une logique ministérielle. La question de la répartition entre le ministériel et l'interministériel se pose aussi en ce qui concerne le pilotage.

M. Julien Dubertret : Je voudrais souligner qu'à mon sens, les cessions ne sont pas un objectif en soi. Ce qui est vraiment important, c'est de réduire le nombre de mètres carrés et de réduire le prix par mètre carré. Dès lors que cet objectif sera clairement défini, nous verrons tourner beaucoup plus vite le compteur des cessions. Si l'on met de côté ces principes, on risque de se lancer dans des opérations qui, à terme, seront financièrement des échecs.

M. Jean-Pierre Brard : En effet. Les cessions 2003 ont représenté 79 millions d'euros, disiez-vous. Cela fait deux fois la retraite de M. Bernard : cela ne vaut vraiment pas le coup.

M. Georges Tron, Rapporteur : Peut-on considérer le chiffre de 33 milliards d'euros comme définitif ?

M. Bruno Soulié : Oui, sous les réserves liées aux bilans des opérations réalisées en 2004. Sur le périmètre des biens contrôlés, nous avons atteint un taux de fiabilisation de 90 %. Les 10 % restants seront fiabilisés en 2005. Le chiffre de 33 milliards d'euros est arrêté, mais ce n'est pas le chiffre qui sera porté au bilan de l'État en 2006. L'évaluation 2004 n'intégrait pas les biens à l'étranger, ni le hors périmètre qui relève du ministère de l'équipement. Concernant les assises financières des grandes opérations d'infrastructure, il est difficile de distinguer ce qui relève du parc immobilier et ce qui relève d'ouvrages d'art.

M. Jean-Paul Milot : Le chiffre de 33 milliards d'euros correspond aux 28 195 immeubles qui ont été évalués au cours de l'année 2004. Ces immeubles représentent entre 85 et 90 % de ce qui figurera au bilan de l'État au 1^{er} janvier 2006.

M. Jean-Pierre Brard : Qu'en est-il de la fiabilité des opérations ? Sans vouloir relancer le débat, je constate que, de plus en plus, les Domaines évaluent les immeubles sans se déplacer.

M. Jean-Paul Milot : Les Domaines ont fait des études de marché assez précises, par comparaison avec des cessions réalisées dans la zone de l'immeuble concerné. Nous avons demandé aux gestionnaires de vérifier les surfaces, de fiabiliser les données inscrites au TGPE. À partir de ces informations, les Domaines ont appliqué le prix du mètre carré issu des études de marché qu'ils avaient faites, en corrigeant le chiffre par l'indice d'entretien des immeubles qui a également été demandé aux gestionnaires. Ils n'ont pas systématiquement achevé cette évaluation par des visites sur place. Seuls les immeubles les plus importants ont fait l'objet d'une visite sur place.

M. Georges Tron, Rapporteur : S'agissant des établissements publics, est-il possible d'évaluer ce qu'ils possèdent ?

M. Jean-Paul Milot : Le TGPE nous renseigne sur le nombre d'immeubles qui sont affectés, en droit ou en fait, aux établissements publics.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pouvez-vous nous donner un chiffre approximatif ?

M. Jean-Paul Milot : Environ 30 000 immeubles sont affectés aux établissements publics. Seule une partie de ces immeubles sont inscrits à leurs bilans. Car certains ne leur ont pas été juridiquement affectés. D'autre part, il existe une différence entre les normes comptables qui s'appliquent à l'État et celles qui s'appliquent aux établissements publics, puisque les immeubles qui figurent dans le bilan de ceux-ci sont évalués au coût d'entrée, avec des règles d'amortissement. Il reste donc à harmoniser les méthodes de comptabilisation. Actuellement, l'agrégation des comptes des établissements publics ne permet pas de disposer d'une véritable vision de la valeur de leur patrimoine immobilier.

M. Yves Deniaud, Président : Je vous remercie, messieurs, pour votre contribution aux travaux de la MEC.

Il me reste à vous demander de nous faire parvenir, en application de l'article 57 de la loi organique sur les lois de finances, le bleu de Matignon décrivant le dispositif qui remplacerait celui de la circulaire Cresson, les données du TGPE sur l'élaboration du bilan du patrimoine immobilier de l'État, ainsi qu'une note sur le système informatique CHORUS.

b) 11 heures 30 : **Audition conjointe de M. Antoine Poullieute, directeur général de l'administration au ministère des affaires étrangères, de M. Jean-François Desmazières, directeur des affaires financières (en charge des affaires domaniales), et de M. Patrick Roussel, directeur du service des affaires immobilières (en charge des constructions et de l'entretien)**

Présidence de M. Yves Deniaud, Président

M. Yves Deniaud, Président : Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à M. Antoine Poullieute, directeur général de l'administration au ministère des affaires étrangères, à M. Jean-François Desmazières, directeur des affaires financières, en charge des affaires domaniales, et à M. Patrick Roussel, directeur du service des affaires immobilières, en charge des constructions et de l'entretien.

Le ministère des affaires étrangères dispose d'un patrimoine considérable, souvent d'une grande valeur, situé pour l'essentiel hors du territoire national. L'ampleur de ce patrimoine ainsi que le rapport de la Cour des comptes confèrent un intérêt particulier à la présente audition.

M. Georges Tron, Rapporteur : Messieurs, nous sommes très heureux de vous entendre ce matin. Nous avons auditionné les responsables de plusieurs ministères. Je ne vous cache pas que nous avons été souvent désappointés à l'issue de ces auditions. Certains ministères mettaient en avant leur outil informatique, d'autres nous expliquaient qu'ils étaient soumis à des contraintes diverses, notamment celles imposées par les collectivités locales, d'autres encore soulignaient le rôle des syndicats, lesquels manifesteraient quelque réticence à l'idée d'accepter un déménagement. Nous vous interrogerons bien entendu sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères, mais nous souhaitons, de manière plus générale, entendre votre point de vue sur la manière dont l'État pilote, ou ne pilote pas, une véritable politique de gestion de son patrimoine. Nous souhaitons également connaître votre position sur la mise en place de loyers.

M. Antoine Poullieute : Monsieur le président, messieurs les députés, je ne vous dirai pas que la situation est parfaitement satisfaisante.

La particularité du ministère des affaires étrangères est que l'essentiel de son patrimoine immobilier d'usage est situé à l'étranger. D'autre part, contrairement à beaucoup d'autres administrations, ce ministère a une très longue tradition d'achats et de ventes, en raison de l'évolution de notre monde. Pour ne prendre qu'un exemple, lorsque l'URSS a explosé, il a fallu installer un certain nombre de légations dans des endroits où, quel que soit le génie de la programmation, il n'était pas forcément prévu d'en ouvrir.

Même si notre ministère n'est pas réputé pour sa grande capacité managériale et de gestion, notre ambition est d'avoir un bon break diesel qui démarre tous les matins plutôt que de cultiver un maniérisme italien certainement plus raffiné, mais probablement plus fragile.

M. Jean-Pierre Brard : Vous pensez au palais Farnese ?

M. Antoine Poullieute : Nous n'en sommes pas propriétaires.

Vous savez fort bien, monsieur le député, qu'à l'étranger, nous sommes toujours confrontés à un droit local particulier. Par conséquent, il est difficile de dégager des « bonnes pratiques », comme on dit. On ne fait pas en République démocratique de Congo ce que l'on

peut faire au Vietnam, aux États-Unis ou en Finlande. C'est une contrainte importante, notamment en matière de fiscalité.

D'autre part, il convient de veiller à un équilibre entre l'exigence de prestige, ou la nécessité de maintenir un certain rang - une préfecture représente l'État en France, mais une ambassade représente la France à l'étranger -, et les contraintes qu'impose la sécurité. De même, nous devons atteindre un équilibre entre l'efficacité et le rayonnement. Il est important, par exemple, de tenir compte du fait que les centres de la vie politique ou intellectuelle se déplacent constamment au sein d'une même ville, ce qui explique cette tradition de mobilité que j'évoquais à l'instant.

Le patrimoine du ministère des affaires étrangères représente au total 2,3 millions de mètres carrés. Une évaluation très approximative aboutit au chiffre de 1,5 milliard d'euros à l'étranger et de 0,5 milliard en France. Nous disposons d'une comptabilité physique très précise des propriétés de l'État à l'étranger, que je me suis permis, monsieur le Président, de vous remettre sous la forme d'une disquette. Par contre, du point de vue de la valorisation, la comptabilité est plus difficile à établir. Nous l'avons réalisée dans six pays, et nous allons la généraliser. Nous n'avons d'ailleurs pas le choix, car je vois mal comment nous pourrions appliquer la LOLF sans avoir une connaissance plus que précise de la valorisation de notre patrimoine.

Y a-t-il un pilote dans l'avion de la politique immobilière du ministère des affaires étrangères ? Oui. Le comité de politique immobilière est présidé par le ministre. Le bras séculier de ce comité est la direction générale de l'administration, que j'ai l'honneur de diriger, avec à mes côtés le directeur des affaires financières pour tout ce qui concerne les affaires domaniales, et le directeur de l'équipement pour tout ce qui concerne les constructions et acquisitions. À titre personnel, je trouve cette organisation perfectible. C'est la raison pour laquelle nous allons la modifier : M. Roussel sera à la tête d'une direction des services immobiliers qui regroupera tout à la fois les affaires domaniales et la construction. Dans le patrimoine, nous avons beaucoup de terrains. Et d'ailleurs, quand on construit une ambassade, il n'est pas stupide d'acheter un terrain plus étendu. On sait qu'une ambassade valorise le quartier où elle est située. Il est toujours possible soit de réutiliser ces terrains pour y construire un lycée ou un centre culturel, soit de céder à meilleur prix les terrains qu'on n'aura pas utilisés. Nous ne sommes pas des promoteurs, mais il n'y a aucune raison de s'interdire ce qui peut alléger le poids de la dépense publique.

Y a-t-il des choses à faire ? Oui. Notre patrimoine à l'étranger est situé essentiellement en Europe, en raison de notre politique de très forte présence, et en Afrique, en raison de l'héritage de la période coloniale. Pour 2005, nous devons vendre pour environ 12 millions d'euros, nous allons vendre pour 20 millions. D'une part, nous vendons les biens inutiles. D'autre part, nous procédons à des regroupements et des déménagements. Les fermetures constituent la plus faible partie des cessions.

Nous avons quatre réseaux : le réseau diplomatique ; le réseau consulaire ; le réseau culturel ; le réseau de coopération. Les ouvertures et les fermetures dépendent du niveau où le politique place le curseur dans l'équilibre entre ces réseaux.

M. Georges Tron, Rapporteur : Pourquoi deux comités, le comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger et le comité de politique immobilière ?

D'autre part, quel est l'état d'avancement de la cession des 34 immeubles situés à l'étranger qui était prévue dans la liste de la MIVPIE ?

Je précise que, lorsque je parlais du pilotage, je pensais au pilotage général de la politique immobilière de l'État.

M. Antoine Poullieute : Notre tradition à l'étranger était un peu particulière. La politique de l'État concernait surtout les bâtiments dont le ministère des affaires étrangères était propriétaire ou usager, et non ceux des autres administrations. Je rappelle qu'une foule de ministères sont présents à l'étranger - culture, recherche, défense, etc..

Le comité de politique immobilière est un comité du ministère des affaires étrangères. Le CIMEE, lui, a été créé en 1993. Sa dernière réunion a eu lieu en 1997. Son objet est d'harmoniser ce que font les différentes administrations à l'étranger.

Les affaires étrangères ont une vocation à l'interministérialité, mais pour le bon côté des choses. Pour l'instant, nous avons plutôt le mauvais côté des choses. Quand on parle de la France à l'étranger, on s'intéresse surtout aux ambassades. Peut-être serait-il utile de s'intéresser de plus près aux missions économiques, aux immeubles du ministère de la défense ou du ministère de l'intérieur. Il me semble évident que nous devons avoir des campus diplomatiques, regroupant tous les services de l'État à l'étranger. Cela correspondrait au droit qui est celui de l'ambassadeur, représentant du Président de la République et du Gouvernement et ordonnateur secondaire unique. Quand j'étais ambassadeur au Vietnam, j'avais huit comptabilités différentes. Il faut également, pour des raisons de sécurité et de rationalité, que la mission économique soit à côté du service de coopération et d'action culturelle et des autres services, à l'exception peut-être des instituts culturels, qui doivent avant tout attirer un public de jeunes et de chercheurs.

Nous avons défini des programmes types. Et nous souhaitons que le CIMEE, dont le rapport du préfet Le Bris préconise la relance, fasse en sorte que les différentes administrations de l'État fonctionnent de manière à répartir équitablement les économies et que l'efficacité résulte du mouvement de chacun.

Je sais qu'avoir cédé pour 20 millions d'euros n'est pas un résultat mirobolant. Dans les trois années qui viennent, dans le cadre de notre stratégie ministérielle de réforme, nous nous sommes engagés à céder pour 80 millions d'euros. Nous n'y parviendrons que par un effort de rationalisation.

S'agissant de la liste MIVPIE, je laisserai à M. Desmazières le soin de vous répondre dans le détail. Je précise qu'un beau bâtiment ne se vend pas forcément très vite. D'autre part, certaines de ces implantations sont très importantes, d'autres très petites. Quand vous vendez la résidence du consul général à Monaco, le produit attendu est très probable et très élevé. Quand vous nettoyez les vieux logements mal entretenus où logeaient nos assistants techniques depuis les années 1960, cela prend tout autant de temps et cela ne rapporte pas grand-chose.

M. Jean-François Desmazières : Nous vous avons remis la liste de toutes les cessions réalisées, en cours ou envisagées, opération par opération. Vous pourrez donc constater, en ce qui concerne la liste MIVPIE, que tout ce qui dépend de nous est soit réalisé soit sur le point de l'être. Nous allons dépasser le chiffre que nous avons indiqué à la MIVPIE.

Nous venons de finaliser la vente de l'administration consulaire et de la résidence du consul général à Hambourg, pour 6,08 millions d'euros. C'est pour l'instant la plus belle vente de l'année. Nous sommes en train de finaliser la même opération (administration consulaire et résidence du consul général) à Düsseldorf. Nous devrions là aussi dépasser

l'objectif des 3 millions d'euros que nous nous étions fixé. Les tableaux que nous vous avons remis sont les tableaux tels qu'actés par la commission pour les opérations immobilières de l'État à l'étranger, présidée par la Cour des comptes. Ils indiquent des valeurs estimées. Le produit de la vente effective peut être plus important, ou au contraire plus faible si la commission décide qu'il vaut mieux vendre plutôt que d'entretenir ou de traîner. La commission peut aussi se prononcer pour un nouvel appel d'offres.

Je précise que la vente de Monaco a été confiée aux Domaines. Nous ne la réaliserons pas nous-mêmes. C'est la direction des services fiscaux des Alpes-Maritimes qui s'occupe de cette vente.

M. Jean-Pierre Brard : J'apprécie beaucoup le fait que l'on définisse d'abord les politiques de l'État avant de prendre des mesures de gestion. Si l'on procédait plus souvent de cette manière, on aurait sans doute moins de déconvenues.

En ce qui concerne les consulats Schengen, n'y a-t-il pas des mesures de rationalisation à prendre ? On sait bien que dans un certain nombre d'États, lorsqu'un visa est refusé, les candidats déposent une demande auprès d'un autre consulat. Un guichet unique n'est-il pas envisageable, en particulier pour l'Allemagne et la France ? Cela rendrait peut-être possibles quelques cessions.

En ce qui concerne les centres culturels, j'ai vu à Ramallah un centre culturel franco-allemand, qui fonctionne bien avec une équipe franco-allemande. Compte tenu de notre déficience en matière de francophonie, n'y a-t-il pas là un moyen de promouvoir deux identités fortes en Europe, tout en faisant des économies d'échelle à la fois sur l'investissement et le fonctionnement ?

M. Antoine Poullieute : S'agissant des consulats Schengen, ce que vous dites est l'évidence même. Actuellement, pour des raisons constitutionnelles, on ne peut pas faire une ambassade pour deux pays. En revanche, des colocalisations sont possibles, qui sont sources d'économies d'échelle importantes. Et en ce qui concerne les consulats, les pays qui le voudraient bien pourraient mutualiser des moyens. Mon expérience au Vietnam m'a beaucoup frappé : quand la France refusait un visa Schengen, le demandeur pouvait frapper à la porte de sept autres adresses. Ce n'est pas un facteur d'efficacité. Les ambassadeurs, sur le terrain, sont tout à fait disposés à la mutualisation des moyens, mais vous connaissez les administrations : les raisons de ne pas prendre de décision sont légion. Qui va acheter ? Qui va louer ? Comment va se faire la répartition des charges ? Quel type de personnels ?

Pour autant, je suis convaincu que nous parviendrons à une mutualisation des moyens. Car les pays Schengen ont une implantation plus ou moins forte dans le monde. Il y a donc pour certains États des effets d'aubaine.

L'honnêteté m'oblige à dire que tout le monde dit que c'est évident mais que sur le terrain, rien ne se passe.

S'agissant des colocalisations, nous avançons dans le sens d'une plus grande association franco-allemande : Maputo, Dacca, Yaoundé, Moscou, Almaty, Tbilissi, Khartoum, Douchanbe, Izmir. Des projets aboutissent, d'autres non. Les Allemands ont des normes de sécurité plus élevées que les nôtres. Les choses sont compliquées, mais nous ne ménages pas nos efforts pour avancer.

Quant au réseau culturel, il présente la particularité d'être double : les centres culturels d'un côté, les Alliances françaises de l'autre. Il faut naturellement réfléchir à un

rapprochement. Mais les Alliances sont des associations, alors que les centres culturels sont des établissements de l'État. C'est un problème, même s'il n'est pas insurmontable.

Les Allemands et les Britanniques sont organisés différemment, avec le *Goethe Institut* et le *British Council*, qui sont en fait des agences. Nous parvenons beaucoup plus à des programmations communes qu'à des mutualisations en termes de moyens immobiliers. Et très honnêtement, sans dédaigner les questions d'intendance, je pense que ce qui compte dans un centre culturel, c'est la programmation. D'autre part, un bon centre culturel doit être capable de s'autofinancer à hauteur de 70 %. C'est le signe qu'il répond à un vrai objectif de rayonnement. Dans ce cas, il amortit son immobilier en deux ans et demi. Par conséquent, c'est un vrai sujet, mais à mon sens, ce n'est pas le sujet.

M. Georges Tron, Rapporteur : Je voudrais vous interroger sur deux opérations ; l'ambassade de France à Berlin et la rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse.

M. Antoine Poullieute : Avant de répondre sur le fond, quels sont les enseignements que nous avons tirés de ces deux expériences ? Premièrement, une nouvelle organisation administrative : les affaires domaniales et les affaires immobilières sont regroupées. Deuxièmement, toutes nos opérations d'acquisition ou de cession devaient passer devant une commission interministérielle, présidée par un membre de la Cour des comptes, et avec une présence de Bercy. Nous avons décidé que toutes les opérations de construction et de rénovation passeraient également devant cette commission. Troisièmement, nous avons défini des programmes types. Quatrièmement, nous envisageons l'instauration de loyers domaniaux. Nous allons inscrire au budget des ambassades qui ont des immeubles en propriété la contre-valeur locative des bâtiments qu'ils occupent. Cinquièmement, nous allons décider la refonte de tous nos systèmes d'inventaire, et notamment l'inventaire des objets qui se trouvent dans les bâtiments dont nous avons la responsabilité.

S'agissant de Berlin, c'est une expérience qui nous a beaucoup frappés. Nous avons indiqué au président Pichon, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes, le dispositif à partir duquel nous comptons réagir.

La capitale était à Bonn, où nous avons une chancellerie et la résidence de l'ambassadeur, le château Ehrnich : 2 000 mètres carrés sur 18 hectares. Il vaut à peu près 6 millions d'euros. Personne n'en veut, et la seule offre qu'on m'ait faite était de 700 000 euros. On nous reproche de ne pas vendre, mais je ne veux pas brader. Ne bradant pas ce bien, je le conserve, et cela coûte quelque chose. C'est un arbitrage qu'il s'agit de rendre.

Pour ce qui est de la chancellerie de Bonn, nous avons l'espoir de déboucher rapidement sur une cession.

Il fallait donc se réinstaller à Berlin, sur le terrain historique de la *Pariserplatz*, où se trouvait l'ambassade de France. La charge foncière n'a rien coûté. Nous avons prévu pour la construction de l'ambassade une enveloppe de 60,5 millions d'euros. Elle a coûté 53 millions d'euros. On peut dire qu'on n'aime pas le vert, qu'on n'aime pas le jaune, qu'on n'aime pas le rouge. Mais on ne peut pas dire qu'on a dépassé l'enveloppe. Je tiens à le souligner parce que ce n'est pas forcément ce que l'on retient à la lecture d'un certain nombre de commentaires.

M. Georges Tron, Rapporteur : Ni du rapport. Les chiffres que j'ai ne sont pas ceux-là. Selon certaines estimations, on n'est pas parti de 60,5 millions pour arriver à 53, mais de 44 pour arriver à 88.

M. Antoine Pouillieute : S'agissant des délais, des retards ont été pris dans les études et les travaux ; respectivement six mois et trois mois.

Nous avons eu des problèmes avec l'architecte, avec l'administration du *Land* de Berlin au sujet des remboursements de TVA, ainsi qu'avec un certain nombre d'entreprises, avec lesquelles nous avons réussi à transiger. Nous avons récupéré plus de 7 millions d'euros en transactions et en récupération de TVA.

La décoration représentait 1,5 million d'euros sur les 60,5 millions.

J'avais retenu du rapport de la Cour des comptes que ce qui était reproché au ministère était d'avoir pris successivement des décisions contraires. Ce reproche n'est pas sans fondement. Pour y répondre, le mieux est de décider que les opérations seront autorisées au coup par coup. Cette contrainte évite que l'on revienne sur les décisions prises.

La deuxième critique consistait à dire que le ministère devait avoir un vrai service des affaires immobilières, ce qui veut dire, je suppose, un service rempli d'ingénieurs des Ponts. Nous procéderons aux adaptations nécessaires, qui ne seront pas des virages à 180 degrés.

Quoi qu'il en soit, je vous assure que je tirerai les enseignements de l'expérience de Berlin pour mener à bien le projet Pékin.

Une solution peut être l'externalisation. Après tout, le ministère de l'intérieur britannique a été construit par un opérateur privé français. Mais aujourd'hui, les instructions qui me sont données ne vont pas dans le sens d'une externalisation plus poussée.

Cour des comptes : Revenir sur les diverses péripéties de Berlin n'a d'intérêt que si l'on en tire des leçons pour l'avenir. D'autre part, je ne pense pas qu'il ait été dans l'intention de quiconque de remplacer les diplomates par des ingénieurs des Ponts.

Cela étant, la Cour des comptes a formulé deux critiques majeures. La première portait sur les conditions du déménagement de Bonn. Il est exact que la chancellerie est difficilement vendable. La précédente résidence de l'ambassadeur l'est, elle, très difficilement, en dépit du fait qu'il s'agit d'un charmant château sur les bords du Rhin.

M. Antoine Pouillieute : Je précise que nous ne l'avons pas acheté. Nous l'avons occupé en 1945.

Cour des comptes : Tout à fait. Le problème est de savoir pourquoi on ne s'en est pas aperçu plus tôt. Au moment où l'on a décidé de transférer notre ambassade à Berlin, pourquoi ne s'est-on pas préoccupé du « dégageant », si vous me permettez ce terme familier, de cette résidence ? Je crois que le reproche de la Cour est là, et non pas dans la manière dont le ministère gère aujourd'hui le déménagement.

En ce qui concerne l'ambassade de Berlin, le problème n'est pas le fait qu'un ambassadeur aurait changé d'idée au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Le problème est que le ministère des affaires étrangères a pris successivement plusieurs décisions contradictoires. Le rapport public a indiqué un doublement par rapport au montant budgété. De plus, l'adaptation des locaux était peut-être discutable. Le mobilier a également

semblé inadapté. Cela n'a pas coûté très cher, mais il est tout de même regrettable qu'il se trouve à la cave, au grenier ou je ne sais où, au lieu d'être dans les salons et le bureau de l'ambassadeur.

M. Antoine Pouillieute : S'agissant du déménagement, je ne conteste pas que nous nous y soyons pris trop tard. J'observe que le marché immobilier à Bonn s'est effondré au jour même de la décision du transfert à Berlin. Je rappelle aussi que la moitié du ministère des affaires étrangères allemand et du ministère de la coopération allemand reste à Bonn. Il n'était donc pas totalement idiot de ne pas se précipiter avant d'y voir plus clair.

Quant au mobilier, il a été choisi par la décoratrice par ailleurs épouse de l'architecte. Il y a trois semaines, je me suis rendu à Berlin. J'ai vérifié par moi-même que le mobilier n'est ni à la cave ni au grenier mais bien dans les lieux prévus pour l'accueillir. Ne me demandez pas si je voudrais avoir ces meubles chez moi. Là n'est pas le problème. Ce qui serait choquant, c'est que le mobilier ne soit pas là où il devrait être. J'ai vérifié que tel n'était pas le cas.

Je m'aperçois que je n'ai pas répondu à la question de M. le Rapporteur sur la rue La Pérouse. Je ne m'étendrai pas sur cette affaire. Ce n'est pas un modèle.

M. Jean-Pierre Brard : J'ai eu l'occasion de visiter l'ambassade à Berlin. On pourrait discuter sans fin du mobilier. Je ne pense pas qu'il faille entrer des débats d'ordre esthétique. Il y a eu ailleurs des gaspillages beaucoup plus importants, si tant est qu'il y en ait eu à Berlin. Je pense qu'on a fait au ministère un procès très injuste dans cette affaire.

M. Yves Deniaud, Président : Comment la Cour des comptes apprécie-t-elle la réaction du ministère par rapport aux recommandations qu'elle a faites ?

Cour des comptes : Pour répondre d'abord à M. Brard sur le mobilier de l'ambassade, la critique de la Cour n'était pas d'ordre esthétique. Elle a déploré que l'on ait changé d'option en cours de route, ce qui a occasionné des coûts supplémentaires.

Pour le reste, je constate qu'un certain nombre de critiques ont été entendues par le ministère. La réorganisation qu'a mentionnée M. Pouillieute était souhaitable et devrait aller dans le bon sens.

S'agissant des opérations immobilières, il est vrai que chacune est un cas à part. Mais il reste qu'il importe de mettre en place une meilleure méthodologie générale. À ce stade, la Cour ne peut que prendre acte de la volonté d'améliorer ces méthodes, et en particulier d'avoir un pilotage plus resserré vis-à-vis des ambassades.

M. Antoine Pouillieute : Je suis en total accord avec ce qui a été dit.

J'ajoute que l'on a raison de nous reprocher de changer trop souvent d'avis en cours de route. Pour autant, il faut aussi savoir changer d'avis quand c'est nécessaire. À Berlin, le projet initial avait un défaut : une rue publique passait au milieu de l'ensemble. Entre-temps, il y a eu le 11 septembre. C'est pourquoi nous avons décidé d'installer le centre culturel à un autre endroit. Nous aurions pu y penser avant, certes, mais il faut savoir tirer les conséquences des événements quand cela est nécessaire.

M. Jean-Pierre Brard : Où en est-on du projet de Michel Barnier de regrouper tous les services ? Qu'en est-il du droit de préemption de la Ville de Paris ?

D'autre part, sans vouloir remuer le couteau dans la plaie, pourquoi s'est-on engagé dans l'affaire La Pérouse ?

M. Antoine Poullieute : L'affaire La Pérouse est bien antérieure.

Le ministère des affaires étrangères a plus du quart de ses effectifs en province, à Fontenay-sous-Bois et à Nantes. Pour ce qui concerne Paris, il est réparti sur onze sites. Cet éclatement est fâcheux : vingt-six portes à garder, quatre cantines. L'idée d'un espace de travail plus moderne, plus ouvert, plus convivial, câblé, sur un site unique, cette idée semblait peu contestable en elle-même.

Deuxièmement, le principe fixé par le ministre pour engager cette opération était un coût nul. La cession devait financer non seulement l'acquisition ou la location-vente des murs, mais aussi le déménagement, équipements compris.

Dans ce genre de dossiers, tout le monde s'intéresse d'abord au lieu de destination. Notre approche est un peu plus rustique. J'ai onze sites, dont huit en propriété : combien l'opération va-t-elle me coûter ? Nous avons demandé une évaluation à un cabinet immobilier ainsi qu'aux Domaines. Il convient de faire une moyenne, puisque l'évaluation des Domaines est rarement supérieure à celle du professionnel.

M. Jean-Pierre Brard : Pouvez-vous nous donner les écarts ?

M. Antoine Poullieute : L'autre avantage du professionnel, c'est qu'il travaille vite. J'attends l'évaluation des Domaines. Mais elle sera sans doute inférieure.

Il faut ensuite s'adresser à un « programmiste », c'est-à-dire quelqu'un qui fait le tour des services et qui évalue le nombre de mètres carrés dont le ministère a besoin, compte tenu des normes actuelles.

Enfin, il faut choisir un site. Plusieurs sites ont été envisagés : la Maison de la Radio, mais ce n'est plus possible ; l'île Seguin, mais les accès ne sont pas faciles ; l'immeuble Lumière situé à la porte de Bercy était intéressant, mais trop grand pour nous.

M. Jean-Pierre Brard : Combien de mètres carrés cherchez-vous ?

M. Antoine Poullieute : Le programmiste nous dit que 85 000 mètres carrés seraient nécessaires. J'estime que 60 000 mètres carrés suffiraient. Un déménagement n'est pas fait pour s'étaler mais pour mieux s'organiser.

Je tiens à souligner que les personnels se sont beaucoup mobilisés, alors qu'en général, les déménagements effraient.

Les locaux de l'hôpital Saint-Vincent-de-Paul étaient un autre site envisageable. Deux conditions essentielles devaient être remplies. La première était que l'AP-HP soit bien partante. La seconde était que les élus locaux souhaitent cette implantation. La première condition a été réunie. La seconde ne semble pas l'être tout à fait. Le projet est freiné.

Pour autant, le projet est en cours. Nous y travaillons de façon intense, et peut-être aussi un peu plus discrète.

M. Yves Deniaud, Président : Messieurs, je vous remercie pour votre contribution aux travaux de notre mission. Nous notons avec plaisir votre volonté de faire progresser les choses au sein d'un ministère particulièrement important.

Audition du 16 juin 2005

à 9 h 30 : **M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État**

Présidence de M. Yves Deniaud

M. Yves Deniaud, Président : Mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir ce matin M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État. Le patrimoine immobilier de l'État est évalué à 33 milliards d'euros. L'objectif de cessions fixé par la loi de finances pour 2005 est de 850 millions d'euros. Les auditions que notre mission a déjà conduites nous laissent perplexes. Le patrimoine de l'État nous semble devoir être connu avec précision quant à sa valeur, et être l'objet d'une gestion active, qui intègre en temps réel les mouvements quasi quotidiens qui l'affectent, qu'il s'agisse d'acquisitions, de cessions, de prises à bail ou de fin de prises à bail. Il devrait être géré de façon professionnelle, ce qui ne nous semble malheureusement pas être le cas.

Les agents de l'État doivent pouvoir travailler dans les meilleures conditions de travail possible, mais aussi au moindre coût possible, ce qui implique que l'État ne conserve pas les immeubles dont il n'a pas besoin.

Au fil de nos auditions, nous avons constaté de redoutables imprécisions. Celles concernant la valeur du patrimoine sont compréhensibles. Mais celles ayant trait au suivi des opérations sont beaucoup moins admissibles. De même, l'activité de la gestion a été qualifiée par les opérateurs eux-mêmes de « notariale ». Nous avons le plus grand respect pour la profession de notaire, mais la gestion immobilière ne consiste pas simplement dans le suivi des actes.

Un rapport de l'Inspection générale des finances indiquait le chiffre précis des logements de fonction, alors que le directeur des Domaines nous a dit que ce chiffre correspondait en fait au nombre de fonctionnaires logés. C'est un exemple d'imprécision.

Notre rapporteur a pu également constater, même si ce n'était pas dans le strict cadre de notre mission, des lacunes dans la façon de commercialiser les immeubles mis en vente.

Cela dit, les divers responsables de la gestion immobilière de l'État manifestent une bonne volonté évidente. Depuis que Jean Arthuis, alors ministre de l'économie et des finances, a lancé l'idée d'une réforme de la gestion immobilière de l'État, ses divers successeurs se sont attelés à cet objectif avec des résultats inégaux. Nous espérons que vous serez le ministre qui nous apportera la lumière.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : Je tiens d'abord à dire à quel point je suis sensible à l'honneur que vous m'avez fait en m'invitant à m'exprimer devant votre mission. Vous avez mené une série d'auditions très approfondies sur la politique immobilière de l'État et je voudrais souligner l'importance que j'attache à vos travaux sur ce sujet essentiel en termes de gestion publique.

Vous avez déjà auditionné mes services. Je vois donc surtout dans notre rencontre d'aujourd'hui l'occasion de tracer ensemble le bilan le plus clair possible des dernières années, et surtout d'esquisser les orientations stratégiques à prendre, afin de donner à l'État les outils d'une véritable politique immobilière.

Voyons d'abord d'où nous venons. Au début des années 2000, c'est-à-dire hier, les bases d'une gestion active des immeubles de l'État n'étaient pas en place.

La situation patrimoniale de l'immobilier de l'État était très mal connue et les éléments d'information nécessaires à la mise en place d'une politique immobilière n'existaient pas réellement. Le tableau général des propriétés de l'État était périmé, car les valeurs des biens n'étaient pas actualisées. Certains immeubles possédés par des services déconcentrés n'y figuraient pas.

Deuxièmement, chaque ministère nourrissait le sentiment qu'il était propriétaire pour toujours des immeubles qu'il occupait.

Troisièmement, le droit domanial était extrêmement rigide.

Quatrièmement, les règles de réaffectation des produits des ventes fixées par la circulaire Cresson de 1992 étaient particulièrement favorables à ceux qui vendaient, puisqu'elles laissaient 90 % des gains nets aux ministères occupant les locaux vendus, avec un taux de 100 % pour la défense et les affaires étrangères. Mais ces avantages financiers ne suffisaient pas, et les gains de cession étaient très faibles : sur la période 1998-2002, ils étaient de 14 millions d'euros par an en moyenne, hors défense. À la défense, on oscillait entre 15 et 30 millions d'euros, en mettant à part le programme exceptionnel de cession de la caserne Duplex.

Depuis lors, il y a eu une prise de conscience, qui a été extrêmement salvatrice. Des réformes ont été mises en œuvre par le Gouvernement, et des outils nouveaux ont été créés.

Deux facteurs déclenchants ont joué un rôle décisif à l'origine de ces changements.

D'abord, le Premier ministre a fixé en 2003 l'objectif volontariste d'un million de mètres carrés cédés. Ensuite, de manière moins immédiate, mais très profonde, la loi organique relative aux lois de finances, avec sa logique de prise en compte de l'ensemble des dépenses liées aux actions administratives et d'autonomie de gestion accordée aux responsables, a créé une dynamique.

En premier lieu, l'État a entrepris les travaux nécessaires pour disposer d'une meilleure connaissance de son patrimoine. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre de la LOLF car cette dernière implique qu'un bilan des actifs de l'État soit dressé.

Deuxièmement, depuis 2004, le tableau général des propriétés de l'État, tenu par le service des domaines, est accessible en ligne : chaque ministère a le devoir de l'actualiser régulièrement, et il le fait plus facilement pour ses immeubles. Au total, on arrive au chiffre de 33 milliards d'euros, pour environ 26 000 immeubles, hors monuments historiques et implantations à l'étranger.

Troisièmement, la procédure de cession a été facilitée à travers une réforme importante du droit domanial. Les immeubles de bureaux de l'État ont été déclassés par l'ordonnance de 2004, afin de faciliter leur gestion. Un amendement d'un membre de votre Assemblée devrait d'ailleurs étendre prochainement cette règle aux salles d'enseignement de l'ENA. En outre, une mesure a été prise à l'initiative du Sénat fin 2004 pour permettre la cession des sites à dépolluer affectés au ministère de la défense.

Quatrièmement, le Gouvernement a cherché à se donner les moyens de conduire une action volontariste. Il ne s'est pas contenté de fixer des objectifs ambitieux ; il a également voulu créer une structure adaptée. En 2004 la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État a été créée afin de proposer des outils de professionnalisation et de modernisation aux responsables immobiliers des ministères, et d'engager les programmes de cessions les plus nécessaires.

Les progrès permis par ces réformes sont insuffisants, mais ne sont pas contestables. Le rythme des cessions d'immeubles de l'État s'est considérablement accéléré. Cependant, des blocages et des freins ont été identifiés. Les objectifs fixés n'ont pas été atteints et nous

devons encore progresser.

Le rythme des cessions a fortement augmenté, mais sans atteindre les niveaux fixés. Le produit de 500 millions d'euros par an annoncé en 2004 n'a pas été atteint. En loi de finances rectificative, il a été ramené à 100 millions d'euros. Le résultat final a été de 170 millions d'euros, réaffectés pour 33 millions d'euros à la défense directement. Et si on parle en termes de surface, les ventes concernent au total 100 000 mètres carrés de bureaux et de casernes.

S'agissant de l'année en cours, le chiffre de 850 millions d'euros résulte d'un amendement de votre Commission des finances, qui a relevé le montant de 700 millions d'euros initialement proposé par le gouvernement. Au vu des programmes interministériels arbitrés, en novembre et en mars, pour valider les immeubles concernés, et de l'état d'avancement des opérations, je ne peux pas vous garantir qu'il sera possible de parvenir à l'objectif fixé. Je m'engage à tout faire pour atteindre environ 600 millions d'euros, soit les deux tiers de l'objectif fixé. Je souligne que le nouvel objectif assigné reste très ambitieux si l'on songe qu'il représente plus du triple de la réalisation de l'année précédente.

Sur cette somme d'environ 600 millions d'euros, 500 millions d'euros viendront réduire notre dette, tandis qu'une centaine sera affectée directement à la défense par fonds de concours.

Atteindre ces résultats suppose des efforts très importants, mais je ne peux pas m'en satisfaire. Je crois en effet qu'il nous faut réfléchir aux facteurs de blocage et aux freins à cause desquels nous n'arrivons pas encore maintenant à donner tout son élan à la dynamique que nous avons enclenchée.

D'abord, les procédures supposent nécessairement des discussions avec les collectivités locales. Le droit de priorité des communes entraîne, en premier lieu, des délais. Et lorsque les collectivités veulent faire usage de cette prérogative pour acheter le bien, elles remettent parfois en cause l'estimation des Domaines. Sur ce point, il est naturellement très souhaitable que ce dialogue se déroule dans de bonnes conditions.

Ensuite, lorsque le plan local d'urbanisme réserve au logement social les immeubles cédés, la valeur de marché de ces derniers est poussée à la baisse.

Ces règles d'urbanisme, au-delà du dialogue indispensable avec les collectivités locales, sont en outre d'une réelle complexité technique, avec en particulier la superposition des droits de priorité et de préemption des communes. Leur mise en œuvre en est difficile. Le cadre juridique n'est donc pas totalement fluidifié.

Au niveau des administrations de l'État, certains blocages restent à surmonter, notamment en termes de culture et d'incitation. La culture des ministères n'a pas évolué du jour au lendemain. Certains voient avec méfiance les interventions interministérielles sur des biens dont ils se considèrent propriétaires. Ce réflexe conservateur n'est pas compensé par le mécanisme d'affectation des gains des cessions : la proportion destinée au budget général a été portée à 15 % afin de favoriser les opérations les plus rentables, tandis que des avances sont accordées en loi de finances pour le relogement des services concernés. Tout cela ne se fait pas dans une ambiance caractérisée par une très grande spontanéité.

Enfin, le pilotage du dispositif présente des faiblesses considérables. Les entités administratives ayant la charge de ces questions ont été mises en place successivement, et leur articulation n'est pas optimale.

La proposition de créer une agence pour recevoir la propriété des immeubles de l'État n'a pas été retenue. En ce moment, on crée beaucoup d'agences. Beaucoup de gens attentifs aux deniers publics sont en droit de se demander si la création de ces agences est compensée par des économies.

Au niveau interministériel, la Mission de valorisation du patrimoine immobilier de l'État, qui exerce une fonction de coordination et d'animation, n'a absolument pas, compte tenu de sa taille très réduite, les moyens d'engager des actions de terrain à destination des responsables opérationnels.

Il est essentiel de développer une gestion immobilière dynamique, pour des raisons qui tiennent aux impératifs budgétaires mais aussi et surtout du point de vue de la réforme et de la modernisation de l'État. C'est pourquoi je prends personnellement en charge le suivi de ce chantier. Thierry Breton et moi-même pensons que le ministère des finances a vocation à être en première ligne sur ce sujet.

Certes, nous réaliserons en 2005 les deux tiers de l'objectif de 850 millions d'euros assigné en début d'année. Les cessions ont donné l'impulsion initiale à la politique immobilière de l'État, mais il ne faut pas penser qu'elles en sont la finalité ultime. Le but essentiel est l'amélioration de la gestion des immeubles, pour une meilleure efficacité budgétaire et un service public plus efficace.

C'est pourquoi la cession en bloc m'inspire les plus grandes réserves. Céder pour rester locataire pendant des années est une fausse solution, car les loyers finissent par effacer, et même au-delà, le gain réalisé.

Seules certaines catégories de locaux pourraient éventuellement faire l'objet d'une telle défaisance, mais à condition de libérer les lieux dans un délai de deux ou trois ans.

Beaucoup de grands acteurs financiers français et étrangers proposent des schémas pour mettre en œuvre cette opération. Les offres en présence doivent en tout état de cause être comparées, mises en concurrence, et soigneusement analysées. L'État italien, par exemple, a vendu en 2004 pour 3 milliards d'euros de biens immobiliers, mais les immeubles ont été vendus avec décote, alors que l'administration a pris l'engagement de les occuper pendant dix-huit ans en s'acquittant de loyers élevés, et de les remettre en état à l'issue de la période. Cela ne me semble pas un exemple à suivre.

En revanche, pour inciter les ministères à rendre plus rationnelle la gestion des immeubles qu'ils occupent, je vous annonce que j'ai décidé d'expérimenter en 2006 le mécanisme de loyers budgétaires par programmes, avant éventuellement de le généraliser. Ce système permettra de créer une véritable dynamique de progrès, car les problématiques immobilières feront désormais partie intégrante de la gestion financière des services de l'État au quotidien, au-delà des opérations exceptionnelles de cession. Concrètement, les gestionnaires de crédits pourront mesurer concrètement les coûts de l'immobilier. Des redevances d'occupation du parc domanial pourraient être mises en place dans un second temps.

S'agissant du service des Domaines, il exerce aujourd'hui avec beaucoup d'efficacité et d'implication les missions d'expertise juridique et financière dont il est chargé, mais je considère que son action peut être redynamisée. Je ne comprends pas pourquoi certains sourient.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances : Ces sourires traduisent un certain scepticisme, monsieur le ministre.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : Alors ça va. Si c'est cela, nous sommes habitués, monsieur le président de la commission des finances...

Je souhaite que dans toutes les matières, y compris les aspects de gestion et de stratégie, le service des Domaines devienne pour l'État le prestataire immobilier en interne. En outre, nous ne devons pas nous interdire de réfléchir à des questions d'organisation : le maintien au sein de la direction générale des impôts ou bien le travail sur des synergies

éventuelles avec celle de la comptabilité publique.

Vous le voyez, beaucoup de choses ont été faites, mais nous devons passer à la vitesse supérieure, en suivant la méthode que nous vous avons indiquée.

M. Yves Deniaud, Président : Nous en acceptons l'augure avec plaisir, monsieur le ministre.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des finances : Dans le domaine de la gestion immobilière de l'État, les marges de productivité sont importantes. Je ne citerai ici que l'exemple de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants. Il était prévu par une décision prise en septembre 1992 par le Premier ministre Bérégovoy, et confirmée par le Premier ministre Juppé en septembre 1996, que plusieurs dizaines de millions seraient consacrés à cet immeuble et qu'en échange, le ministère de la culture libérerait six immeubles. L'investissement a été fait, mais les six immeubles sont toujours occupés.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : C'est scandaleux.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des finances : Et je pourrais multiplier les exemples. Il est nécessaire que les ministres tapent du poing sur la table, et que les parlementaires fassent leur travail de contrôle de la dépense publique.

M. Georges Tron, Rapporteur : Monsieur le ministre, nous vous remercions d'autant plus d'avoir bien voulu répondre à notre invitation que nous sortons de ces deux mois d'audition avec beaucoup de frustrations et une très grande colère. Nous avons le sentiment que le système cultive l'autosatisfaction, qu'il explique le pourquoi des dysfonctionnements mais sans jamais se remettre en cause. Nous avons entendu tous les grands ministères : nous avons entendu chaque fois le même discours.

Le premier constat qui nous a sauté aux yeux est l'absence de pilotage. Nous avons tenté de distinguer clairement les compétences dévolues aux Domaines, à la MIVPIE et aux organismes préexistants. De l'aveu même des Domaines, leur rôle est assimilable à celui d'un notaire. La MIVPIE nous a dit presque à mots découverts qu'elle était très en retrait par rapport à la mission qu'elle pensait avoir reçue.

Je ne prendrai qu'un exemple de dysfonctionnement. J'ai ici *Le Figaro* du 9 juin dernier, dans lequel le service des Domaines a publié un appel à candidatures. Or il se trouve que j'ai souhaité rencontrer, parallèlement aux auditions publiques de la MEC, tous ceux qui sont susceptibles d'être intéressés par les appels d'offre. C'est ainsi que j'ai rencontré tout ce que la place de Paris compte de grands investisseurs, de grands promoteurs, de grandes banques. Ils ont employé devant moi le mot « pitoyable ». Ils m'ont tous dit que les appels d'offres qui ont été lancés l'ont été dans des conditions qui, s'ils paraissaient à l'étranger, rendraient quasiment obsolète la procédure au moment même de son lancement. Pas de prix de réserve. Pas de règles du jeu précises. Contenu minimal du dossier. Pas de SHOB. Pas de plan de coupe. Pas de plan de façade. Pas d'équipes prévues pour renseigner. L'État peut se rétracter à tout moment. Pas de possibilité de conditions suspensives. Pas d'analyse préalable au permis de construire. Heures de visite très restreintes.

Des informations très précises me laissent à penser qu'il y a eu entre le service des Domaines et la MIVPIE de graves différends quant à la façon de lancer les appels de cette nature.

Face à de tels dysfonctionnements, nous avons été stupéfaits de voir les ministères se livrer à un exercice d'autosatisfaction. Je remercie M. le Président de la commission des finances d'avoir lui-même cité l'exemple du ministère de la culture. L'immeuble de la rue des Bons-Enfants, en plein cœur de Paris, est resté inoccupé pendant onze ans. Il est permis de penser que l'on pouvait au moins chercher à savoir pourquoi. Les réponses du ministère

de la culture nous ont donné le sentiment que nos questions lui paraissaient presque incongrues.

Lorsque nous avons demandé pourquoi l'opération relative au logement des gendarmes proposée par la SNI au ministère de la défense n'avait pas abouti, les explications qui nous ont été fournies ont été tout à fait insuffisantes.

Dernier exemple de dysfonctionnement, le ministère de l'équipement nous a expliqué pourquoi l'installation du ministère à l'Arche de la Défense était un fiasco total.

Mais surtout, monsieur le ministre, nous n'avons eu à aucun moment le sentiment d'avoir en face de nous des responsables décidés à tirer les enseignements de ces divers dysfonctionnements.

Le deuxième constat stupéfiant que nous avons pu faire est l'absence de bilan patrimonial de l'État, ou du moins l'absence d'informations fiables. Nous notons certes que le chiffre de 33 milliards d'euros que vous avez rappelé. Cela dit, ce chiffre correspond à environ 26 000 immeubles. Mais j'ai découvert avec surprise que les établissements publics n'étaient pas compris dans le périmètre de ce recensement, et qu'aucune information précise n'était disponible sur ce sujet.

Pour 2004, vous nous avez indiqué le chiffre de 160 millions de cessions. Les chiffres qui nous ont été donnés par plusieurs de vos collaborateurs étaient radicalement différents.

Notre troisième constat est celui d'une absence de responsabilisation des ministères. Nous avons tous en tête la possibilité de la mise en place de loyers. C'est le pas le plus évident vers cette responsabilisation.

Tout cela étant dit, des avancées ont été faites. La réglementation juridique opérée en 2004 a été mise à jour. Tous les professionnels que j'ai interrogés ont estimé que cette mise à jour avait été effectuée dans de bonnes conditions, mais tout en insistant sur le décalage entre la manière dont l'État lance ses appels et ce qu'ils sont en droit d'attendre. Je suis convaincu qu'il reste encore d'immenses efforts à faire de ce point de vue, et que la comparaison avec nos partenaires européens n'est pas à notre avantage.

Autre point positif : une réflexion s'est engagée sur la réorganisation générale du dispositif. Vous envisagez de renforcer le rôle du service des Domaines. C'est une solution possible. En tout état de cause, je pense qu'il est essentiel que l'architecture d'ensemble du dispositif apparaisse clairement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Monsieur le ministre, la MEC existe depuis maintenant cinq ans. C'est la première fois que nous rencontrons un sujet qui appelle une réforme aussi urgente, et même un bouleversement des habitudes. La situation est extrêmement grave, et je partage totalement la description que notre rapporteur vient d'en faire.

Entre octobre 2000 et octobre 2003, le parc public, dans la seule région Ile-de-France, a augmenté de 660 000 mètres carrés, dont près de 200 000 mètres carrés à Paris. Pierre Méhaignerie a évoqué l'exemple de la rue des Bons-Enfants. Georges Tron a évoqué le blocage inadmissible, inacceptable, du dossier relatif au logement des gendarmes. J'ajouterai pour ma part la multiplication des opérations gérées, de façon exclusive, par tel ou tel ministère au moyen de structures *ad hoc* - je pense à Jussieu, à la Maison de la Radio, au Grand Palais - qui lui permettent de mener une politique d'immunisation de son immobilier par le biais de la création d'établissements publics. Bref, l'État, premier propriétaire de France, n'a plus aucune fonction unifiée en tant que propriétaire. Il ne peut plus être question de répondre à une situation de ce type par des batailles entre services.

Monsieur le ministre, vous vous êtes d'abord exprimé en tant que ministre du budget, en mettant l'accent sur les cessions. Mais celles-ci ne sont qu'un aspect du problème. Elles devraient être la résultante d'une politique d'ensemble. Fort heureusement, vous n'avez pas oublié que vous êtes aussi le ministre de la réforme de l'État, et vous avez fait un certain nombre de propositions relatives à la gestion d'ensemble. C'est une chance unique que nous avons de voir, pour la première fois, le budget et la réforme de l'État réunis dans un même ministère. Mais il faut aller très vite.

Je pense pour ma part que nous devons mettre en place, rapidement, un système de loyers, seul à même de responsabiliser les différents acteurs. Par ailleurs, ce système est rendu indispensable par la mise en œuvre de la LOLF, puisque chaque programme doit faire apparaître la vérité des coûts.

Il est également nécessaire de s'orienter vers un pilotage global, sur lequel Georges Tron a eu raison d'insister. L'État, dans sa fonction immobilière, a été littéralement démembré.

Au sein du ministère des finances, le service des Domaines, qui était un des principaux services de l'État jusque dans les années cinquante, s'est peu à peu anémié, au point de devenir un service marginal. Dès lors, il n'est guère étonnant que les différents ministères aient pris le pouvoir, dans le plus grand désordre, en constituant leurs propres structures.

Monsieur le ministre, le temps n'est plus aux discours et aux études. Le diagnostic a été parfaitement dressé. Le temps est à la décision et à l'action. Et c'est le type de problème que l'on peut traiter dans les cent jours.

M. Michel Bouvard : Les propos qui viennent d'être tenus par notre Rapporteur général vont me permettre d'être bref. Je me réjouis à mon tour qu'aient été enfin réunis le budget et la réforme de l'État.

Je voudrais revenir sur le démembrement de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Les structures totalement autonomes se sont développées, sans contrôle préalable ni contrôle *a posteriori*.

Nous avons été particulièrement irrités par l'exemple de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE. Alors qu'elle n'était pas encore officiellement créée par le Parlement, elle était déjà réservataire de locaux locatifs, avec une promesse de bail déjà signée devant notaire, sans que personne ait préalablement cherché à savoir s'il n'existait pas des locaux disponibles pour la loger, et sans que personne ait évalué ses besoins immobiliers. Est-ce normal ? La ministre chargée de la lutte contre les discriminations m'a dit elle-même son émoi de savoir que cette institution était encore mieux logée que son ministère.

Autre exemple : quand ODIT France a été créé, je ne suis pas sûr que ses besoins réels aient été évalués. Ce Groupement d'intérêt public est aujourd'hui logé dans des locaux locatifs, place de Catalogne.

Vous avez eu raison, monsieur le ministre, de souligner que l'essentiel n'est pas de procéder à des cessions, mais d'assurer un pilotage global, et notamment de vérifier si les bâtiments que l'on cède ne seraient pas utiles pour loger d'autres services de l'État. J'ai en tête un exemple précis. Nous avons obtenu, sous la législature précédente, le relogement de la direction régionale du tourisme d'Ile-de-France, parce que j'avais découvert par le plus grand des hasards, que des locaux du ministère de la culture - encore lui ! - étaient libres, avenue de l'Opéra, deux ans après la cessation d'activité de la Mission de l'an 2000, et que ce ministère gardait ces locaux au cas où il en aurait besoin un jour. Ce n'était pas le travail du modeste parlementaire que je suis que de se préoccuper du relogement de la DRT d'Ile-

de-France. C'est pourtant comme cela que les choses se sont passées.

Outre la mise en place de loyers budgétaires, qui est indispensable, il serait souhaitable de mettre au point un indicateur relatif au nombre de mètres carrés dont dispose chaque ministère. Cela aurait deux avantages. Cet indicateur permettrait d'abord de connaître l'évolution des surfaces occupées par les ministères, et, par la même occasion, de savoir si cette évolution est en adéquation avec celle de leurs personnels. Il permettrait également d'établir quelques comparatifs par rapport aux loyers.

S'agissant de l'inventaire des actifs de l'État, il serait nécessaire de disposer non seulement d'un recensement des bâtiments, mais aussi d'une description de leur occupation. Je suis très étonné de voir le nombre de biens dont l'État est propriétaire et qui n'ont plus d'utilité. Ces immeubles vides peuvent faire l'objet de réaffectations ou de cessions.

Ce travail devrait aussi être fait pour l'ensemble des établissements publics. Il y a plusieurs années, la Cour des comptes s'était penchée sur le patrimoine des universités françaises à l'étranger. Aucune suite n'a été donnée à son référent.

Enfin, monsieur le ministre, pourquoi l'État manifeste-t-il depuis plus de dix ans une telle défiance à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations ? Pourquoi est-il si réticent à utiliser son savoir-faire en matière de gestion immobilière.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : Messieurs les députés, je reçois votre message cinq sur cinq. Dans mon propos introductif, j'ai, d'une certaine manière, anticipé vos remarques.

Puisque le procès a été largement à charge, je voudrais cependant mettre en avant quelques éléments à décharge. Il est quelques opérations exemplaires qui ont été conduites exactement dans l'esprit que vous souhaitez. Le transfert des services fiscaux de la rue Scribe à Saint-Maurice s'est traduit par une baisse des surfaces de 20 %, et une baisse des coûts de 60 %.

D'autre part, j'appelle votre attention sur le fait que les concepts utilisés ne sont pas toujours les mêmes. Les cessions brutes ne sont pas des encaissements effectifs. Il y a aussi des échanges, des différés de paiement, des affectations. Il est donc nécessaire de dresser un tableau d'indicateurs, un tableau de bord, comme on le ferait pour n'importe quelle activité.

Je partage votre constat sur la gravité de la situation. Mais nous savons ce qu'il faut faire et ne pas faire. Nous avons commencé à mieux connaître notre patrimoine immobilier. Nous avons mis à jour la réglementation juridique. C'est dire que nous ne partons pas de rien.

S'agissant du pilotage, mon ministère va le prendre en charge, avec toute l'humilité qui s'impose. Il y aura des difficultés, des loupés, des retards. Mais il y a une volonté politique. Je souhaite saisir cette occasion pour dynamiser le service des Domaines, qui doit retrouver ses lettres de noblesse, en termes de redéfinition et d'élargissement de ses missions, de professionnalisation dans un certain nombre de domaines. Cela dit, certaines critiques doivent être nuancées. Vous avez fait allusion, monsieur le rapporteur, à l'annonce d'un appel d'offres parue dans *Le Figaro*. Je crois savoir qu'il était indiqué que toutes les informations que vous évoquiez étaient disponibles sur le site Internet.

M. Georges Tron, Rapporteur : Monsieur le ministre, il ne s'agissait pas pour moi d'instruire le procès d'une opération précise. Je souligne simplement que les professionnels qui, sur le marché, sont susceptibles d'acquiescer m'ont tous fait la même remarque.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : De deux choses l'une. Soit ces informations sont disponibles sur le site Internet, et dans ce cas il serait peut-être utile d'inviter les agents immobiliers à utiliser l'Internet. Soit elles ne

sont pas disponibles, et dans ce cas c'est une affaire de responsabilité hiérarchique, dont je tirerai les conséquences.

La ligne politique est claire : il s'agit d'abord d'une démarche qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'État. Nous ne nous situons pas dans une logique étroitement budgétaire, mais bien dans une logique de modernisation et d'amélioration du service public.

Cela implique une vérité des coûts. D'où mes engagements sur l'instauration de loyers budgétaires et sur la mise en place d'un tableau de bord qui nous permettra de savoir précisément où nous en sommes sur chacun des différents aspects de la gestion immobilière de l'État.

S'agissant de la Caisse des dépôts et consignations, je suis tout à fait ouvert à l'idée de solliciter les conseils et les appuis des gens qui savent. Je dis simplement qu'à ce stade, nous voulons relever le défi de la modernisation du service des Domaines pour en faire l'opérateur du dispositif. Nous saurons nous appuyer sur un certain nombre de partenaires essentiels, à commencer par la Caisse des dépôts, mais chacun peut comprendre que moderniser et valoriser les services de l'État est pour le ministre de la réforme de l'État un défi qu'il lui importe de relever.

Vous avez parlé de cent jours. Cela me va bien.

M. Michel Bouvard : Et *quid* des établissements publics, qui font ce qu'ils veulent, comme ils veulent, quand ils veulent ?

M. Georges Tron, Rapporteur : Et qui ont plus d'immeubles que l'État.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : Il nous faut faire la lumière sur le concept d'État propriétaire. Les responsables d'établissements publics auraient tort de penser qu'ils sont propriétaires des immeubles qui leur sont affectés. Je pense comme vous qu'on est allé trop loin dans le sens du démembrement. Il y a aussi trop de centralisme, ce qui ne correspond pas à l'esprit de la LOLF. Le concept d'État propriétaire pourrait être un fil conducteur très intéressant pour éclairer notre démarche.

Compte tenu de l'importance de certaines opérations que nous envisageons de réaliser, je pense qu'il serait intéressant de créer un compte d'affectation spéciale. Cela rendrait la gestion plus lisible et plus équitable, avec, en recettes, les gains de cession, et en emplois, les dépenses de relogement.

Enfin, je vous proposerai, au début du mois de septembre, dans l'esprit qui caractérise l'action du Gouvernement, un plan d'action très détaillé de ce que nous allons faire.

M. Georges Tron, Rapporteur : Monsieur le ministre de la réforme de l'État, comment envisagez-vous la simplification du dispositif, étant donné l'ensemble des organismes qui coexistent à côté de la MIVPIE et du service des Domaines ? Comment pensez-vous articuler le renforcement du rôle de celui-ci et les différents services infra-ministériels, dont certains jouissent d'une indépendance totale ? Je pense en particulier à la MRAI au ministère de la Défense. D'autre part, puis-je conclure de vos propos que le service des Domaines devient le centre du dispositif ? Dans ce cas, quid de la MIVPIE ? Enfin, ne pensez-vous pas qu'il serait opportun que les Domaines ne dépendent pas directement de la direction de la comptabilité ?

Je me permets d'insister à nouveau sur le point de vue des professionnels du marché. Les grands investisseurs ont par exemple souligné les difficultés purement matérielles auxquelles ils se heurtent quand il s'agit de visiter les immeubles. Ils n'ont pas non plus les informations qu'ils souhaitent sur le site Internet du ministère. Toutes ces

questions pratiques ne méritent-elles pas un examen attentif ?

Je reviens également à la question des établissements publics. Les immeubles qu'ils occupent ne doivent-ils pas être compris dans le bilan patrimonial de l'État ?

Vous avez peu évoqué la modification de la circulaire Cresson. Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur ce sujet, et notamment sur cette obligation de réaliser 15 % d'économie sur chaque opération ?

S'agissant des outils informatiques, ne serait-il pas opportun de mettre en place un outil permettant l'homogénéisation des différents dispositifs ? Pourquoi le ministère des finances ne proposerait-il pas à tous les ministères, à titre d'expérimentation, un logiciel qui permette une gestion à la fois précise et globale de l'immobilier ?

Enfin, j'aurais beaucoup de choses à dire sur les logements de fonction. Il serait bon que nous puissions disposer de quelques précisions complémentaires.

M. Yves Deniaud, Président : J'ajouterai une question. Le système de loyers budgétaires par programme pourra-t-il être mis en œuvre dès le projet de loi de finances 2006.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : Il le sera à titre expérimental en 2006. Si tout va bien, nous passerons à la vitesse supérieure en 2007.

M. Augustin Bonrepaux : Quelle place comptez-vous faire à la Caisse des dépôts et consignations dans la politique de gestion immobilière des biens de l'État ?

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : Je l'ai dit, nous souhaitons bénéficier de tous les conseils qui peuvent nous être donnés par tous ceux qui ont acquis un savoir-faire en la matière. Il n'y a aucune exclusive de quelque nature que ce soit. Nous souhaitons simplement que le service des Domaines puisse relever le défi de la modernisation de la gestion immobilière.

Pour répondre à M. Tron, j'insiste sur le fait que la simplification du dispositif de pilotage est la conséquence naturelle de tout ce que j'ai indiqué. Il va de soi que cet impératif nous conduira à prendre un certain nombre de décisions relatives à l'organisation interne du ministère, dont je vous rendrai compte très régulièrement. Et encore une fois, je suis tout disposé à revenir vers vous au mois de septembre pour vous présenter notre plan d'action plus en détail.

Oui, monsieur le rapporteur, il faut entendre les professionnels du marché. Il serait bon qu'ils entendent eux aussi le Gouvernement. S'ils disent aux membres de votre mission qu'ils ne peuvent pas accéder à certaines informations alors que celles-ci sont disponibles sur le site Internet, il y a un problème.

M. Michel Bouvard : Nous ne devons pas parler des mêmes informations.

M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : Peut-être. Quoi qu'il en soit, je souhaite en avoir le cœur net. On ne peut pas non plus accabler sans cesse l'État.

S'agissant de la circulaire Cresson, à partir du moment où l'on crée un compte d'affectation spéciale, avec des loyers budgétaires et une incitation, les choses évoluent. Ce sera l'occasion de voir ce qu'il en est de l'avenir de cette circulaire.

J'adhère tout à fait, par ailleurs, à l'idée d'un logiciel global.

Enfin, monsieur le président, je confirme que les loyers budgétaires seront mis en

place à titre expérimental à l'occasion du projet de loi de finances pour 2006. Si elle est concluante, l'expérience sera généralisée l'année suivante.

M. Yves Deniaud, Président : Monsieur le ministre, nous vous remercions pour ces informations et pour ces précisions, qui nous redonnent un peu confiance.

N° 2457 – Rapport d'information par la commission des finances en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics (M. Georges Tron)