



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012**(n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 26

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

Rapporteur spécial : M. Yves DENIAUD

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012	8
I.– LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT</i> ..	8
A.– UNE ESTIMATION RÉALISTE DES PRODUITS DE CESSIONS	8
B.– LA BAISSÉ EN TROMPE-L’ŒIL DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT	9
C.– LA CONTRIBUTION AUX DÉPENSES IMMOBILIÈRES.....	11
1.– Une estimation de la contribution aux dépenses immobilières plus conforme à la réalité.....	11
2.– Les recettes encaissées en 2010	12
C.– DE NOUVEAUX INDICATEURS DE PERFORMANCE EN 2012	13
E.– QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L’ÉTAT	16
1.– Le parc immobilier de l’État au 31 décembre 2010	16
2.– La mise en place des conventions d’utilisation	18
3.– La généralisation achevée du dispositif des loyers budgétaires	20
4.– La difficile fiabilisation des données dans le système d’information de l’immobilier de l’État Chorus RE-Fx.....	23
a) <i>L’enjeu important de la reprise des données</i>	23
b) <i>La délicate mise en œuvre d’un véritable outil de gestion immobilière</i>	25
5.– Un nouvel outil à mettre en œuvre pour améliorer l’information du Parlement	26
II.– LE PROGRAMME <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L’ÉTAT DE LA MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES</i>	28
A.– DES CRÉDITS STABLES.....	28
B.– UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À PERFECTIONNER	30
C.– UNE COMPLEXITÉ DE GESTION DES CRÉDITS NUISIBLE À LA MUTUALISATION DE L’ENTRETIEN	31
DEUXIÈME PARTIE : LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33
I.– LES OPÉRATEURS DE L’ÉTAT	33
A.– LES PROGRÈS INCOMPLETS ACCOMPLIS DANS LE RECENSEMENT ET L’ÉVALUATION DU PATRIMOINE DES OPÉRATEURS	33
1.– L’inventaire physique du patrimoine immobilier des opérateurs de l’État	33

2.– L'évaluation du parc immobilier des opérateurs de l'État.....	33
3.– 154 opérateurs n'ont pas encore transmis leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière.....	35
B.– L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU CHÂTEAU, DU MUSÉE ET DU DOMAINE NATIONAL DE VERSAILLES	36
1.– Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du domaine de Versailles.....	37
2.– Le regroupement dans le Grand Commun de l'ensemble des services	38
3.– La valorisation de l'Hôtel du Grand Contrôle	40
C.– LE PATRIMOINE IMMOBILIER D'UN OPÉRATEUR DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE : LE CNRS	42
1.– Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CNRS	42
2.– Le projet d'évolution du site de Bellevue, à Meudon	44
II.– LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DANS LES MINISTÈRES	45
A.– LE FEUILLETON DU PROJET DE REGROUPEMENT DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	45
B.– QUEL AVENIR POUR L'HÔTEL DE LA MARINE ?.....	47
C.– LE PROJET DE « CENTRE DE GOUVERNEMENT » SUR LE SITE SÉGUR FONTENOY.....	51
III.– QUEL RÔLE POUR LA SOVAFIM ?	54
A.– UNE SOCIÉTÉ INUTILE SELON LA COUR DES COMPTES	54
B.– UN REGAIN D'ACTIVITÉ EN 2010.....	55
C.– L'ABANDON DU PROJET D'UNE AGENCE FONCIÈRE CHARGÉE DE LA GESTION DES BIENS DE L'ÉTAT SITUÉS À L'ÉTRANGER : UN NOUVEAU RÔLE POUR LA SOVAFIM	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	61
ANNEXE N° 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	63
ANNEXE N° 2 : DÉFINITION DES DIFFÉRENTES SURFACES NORMALISÉES	64

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

Au 11 octobre 2011, 85 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

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

52 millions d'euros devraient être prélevés sur ces recettes pour être **affectés au désendettement de l'État** (60 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2011). **Les dépenses immobilières** devraient bénéficier de **300 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **400 millions d'euros en crédits de paiement** en 2012 (340 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011).

La prévision de cessions fixée à hauteur de 400 millions d'euros tient compte, d'une part, de l'évolution du marché immobilier, mais aussi, d'autre part, de l'intention justifiée de l'État de ne pas brader ses immeubles au détriment de ses intérêts patrimoniaux. Compte tenu des ventes observées ces dernières années, cette prévision apparaît réaliste.

*

* *

2.– Le **programme *Entretien des bâtiments de l'État***, créé par la loi de finances initiale 2009, constitue un outil de la politique immobilière de l'État-proprétaire, au même titre que le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Il vise à sanctuariser les crédits d'entretien du propriétaire et à permettre un pilotage coordonné de cet entretien.

Le projet de loi de finances pour **2012** prévoit une stabilité globale des crédits. Les autorisations d'engagement sont demandées à hauteur de **215,04 millions d'euros**, au lieu de 214,87 millions d'euros en 2011. Les crédits de paiement sont prévus à hauteur de **215,35 millions d'euros** (215,16 millions d'euros en 2011).

*

* *

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

– Les opérateurs de l'État :

Le patrimoine immobilier des opérateurs est évalué à près de **47 milliards d'euros pour 10 200 biens** situés en métropole et dans les territoires et départements d'outre-mer, forêts, biens propres et domaniaux compris (à comparer aux 60 milliards d'euros pour l'État).

Le Rapporteur spécial se réjouit des progrès accomplis dans la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'État, qui reste cependant à mener à son terme dans l'optique de la levée de la réserve substantielle posée par la Cour des comptes dans la certification des comptes de l'État en 2010.

Cependant, il regrette fortement que certains opérateurs n'aient pas encore rempli leurs obligations en ce qui concerne la production de leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Cette année, le Rapporteur spécial a notamment étudié la gestion immobilière du CNRS et de l'Établissement public de Versailles notamment au travers de leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) respectifs.

– L'Établissement public de Versailles

La mission de contrôle effectuée sur le site domanial de Versailles a permis au Rapporteur spécial de prendre connaissance du SPSI de cet opérateur et des projets de rénovation et de réhabilitation en cours.

Le Rapporteur spécial voit notamment dans le **projet d'aménagement en hôtel** du bâtiment du Grand Contrôle un exemple de bonne pratique qu'il convient de méditer : la rénovation d'un monument historique potentiellement coûteuse, se transforme en une démarche économiquement intéressante et de nature à profiter de surcroît à l'image touristique de notre pays.

– Le regroupement des services centraux de la Justice

Un appel d'offre a été lancé en juin 2011 : le Rapporteur spécial se réjouit que le cahier des charges envisage l'acquisition d'un immeuble existant ou à construire, tout en laissant ouverte la voie de la prise à bail d'un immeuble existant ou à construire avec option d'achat.

– La SOVAFIM

Les critiques récentes de la Cour des comptes sur l'utilité réelle de la SOVAFIM ont interpellé le Rapporteur spécial qui a souhaité en auditionner les responsables.

Si un regain d'activité a effectivement été constaté en 2010, le positionnement stratégique de cette société anonyme à capitaux entièrement publics reste à construire.

INTRODUCTION

Depuis 2005, la politique immobilière de l'État fait l'objet d'une attention particulière de la part de la commission des Finances. Cette année ne fait pas exception à la règle.

Il est vrai, que dans le contexte budgétaire actuel, la maîtrise des dépenses publiques est un impératif absolu. De ce point de vue, mieux gérer l'immobilier de l'État, en rationaliser les surfaces, céder les biens inutiles, sont autant de sources d'économies qui se doivent d'être poursuivies avec constance.

Le présent rapport spécial portera successivement sur :

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

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

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

*

* *

Les autres programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* font l'objet des rapports spéciaux de MM. Thierry Carcenac⁽¹⁾, Pierre-Alain Muet⁽²⁾ et Marc Francina⁽³⁾.

(1) Rapport n° 3805, annexe n° 23, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges.*

(2) Rapport n° 3805, annexe n° 24, *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État ; Conduite et pilotage des politiques économique et financière.*

(3) Rapport n° 3805, annexe n° 25, *Fonction publique.*

PREMIÈRE PARTIE :

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

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

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* prévoit **400 millions d'euros de produits de cessions immobilières** en 2012, soit exactement les mêmes prévisions que pour l'année 2011.

52 millions d'euros devraient être prélevés sur ces recettes pour être **affectés au désendettement de l'État** (60 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2011). **Les dépenses immobilières** devraient bénéficier de **300 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **400 millions d'euros en crédits de paiement** en 2012 (340 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011).

A.- UNE ESTIMATION RÉALISTE DES PRODUITS DE CESSIONS

Le montant brut des produits de cessions immobilières prévu pour 2012 dans le projet de loi de finances est fixé à **400 millions d'euros**. Cette prévision tient compte de l'évolution du marché immobilier, mais aussi de l'intention de l'État de ne pas brader ses immeubles au détriment de ses intérêts patrimoniaux. Le Rapporteur spécial rappelle que le montant prévu dans le CAS ne constitue **qu'une évaluation et non un objectif**. Il est du devoir du ministère du Budget de caler le rythme des cessions en fonction de l'état du marché, l'objectif étant de préserver au mieux les intérêts patrimoniaux de l'État. Le Rapporteur spécial rappelle que l'objectif de cessions immobilières fixé par la loi de finances pour 2011 s'établissait déjà à 400 millions d'euros.

PRODUIT DES CESSIONS IMMOBILIÈRES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant	90	110	90	107	173	634	798	820	395	475	502	400	400

Note : exécution jusqu'en 2010, loi de finances initiale pour 2011 et projet de loi de finances pour 2012

Source : *projets et rapports annuels de performances.*

Compte tenu des ventes observées ces dernières années (395 millions d'euros en 2008 ; 475 millions d'euros en 2009 dont 201,3 millions d'euros de produits exceptionnels ; 502 millions d'euros en 2010) **le Rapporteur spécial estime rationnelle cette estimation de 400 millions d'euros** pour l'année 2012.

Le ministère du Budget indique qu'au 31 juillet 2011, le montant encaissé atteint 257 millions d'euros, somme à laquelle devrait s'ajouter le solde restant à encaisser sur les cessions supérieures à 1 million d'euros conclues depuis le début de l'année pour un montant total de 46 millions d'euros.

Par ailleurs, il apparaît qu'un certain nombre d'opérations importantes concernant la région Île-de-France et d'un montant supérieur à 5 millions d'euros, devraient se concrétiser avant la fin de l'année : le produit de cession correspondant serait alors encaissé avant le 31 décembre 2011.

Il est de toute évidence difficile d'évaluer avec précision le montant des opérations qui seront conclues d'ici le 31 décembre 2011, et par conséquent le montant des encaissements correspondants. La capacité de l'État à conclure plusieurs cessions avant la fin de l'année est par nature soumise aux variations du marché de l'immobilier. Par ailleurs des aléas peuvent intervenir sur certaines procédures de cessions, notamment dans le cas de discussions avec les collectivités locales par exemple.

Toutefois, le ministère affiche une certaine confiance : les éléments d'activité de France Domaine permettent d'anticiper que la prévision inscrite dans la loi de finances initiale 2011 sera bien atteinte en fin d'année.

B.- LA BAISSÉ EN TROMPE-L'ŒIL DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT

En vertu de l'article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, **la contribution au désendettement de l'État permise par les cessions d'actifs immobiliers de l'État est désormais fixée au taux de 20 % du produit de ces cessions** (jusqu'à présent, ce taux était fixé à 15 %).

Par ailleurs, l'article 61 de la loi de finances pour 2011 prévoit également une augmentation progressive de la contribution au désendettement, par paliers de 5 % par an à compter du 1^{er} janvier 2012, **pour atteindre 30 % en 2014**. La mise en œuvre de la mesure a été fixée au 1^{er} janvier 2012 en vue de sécuriser le financement des opérations immobilières déjà lancées antérieurement à cette augmentation.

De plus, la contribution ne s'applique pas aux produits de cessions relatifs aux biens suivants :

– les immeubles domaniaux mis à disposition du ministère de la Défense et les bâtiments situés à l'étranger jusqu'au 31 décembre 2014 ;

– les biens affectés ou mis à disposition des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs mentionnés au II de l'article L. 711-9 du code de l'éducation ayant

demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier par une délibération de leur conseil d'administration ;

– les biens affectés ou mis à disposition d'établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche qui contribuent au financement de projets immobiliers situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national d'aménagement du plateau de Saclay ;

– les biens immeubles de l'État et les droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État occupés par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Ces produits de cession sont affectés au désendettement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Les modifications apportées au fonctionnement du CAS devraient naturellement permettre d'accroître la contribution au désendettement, et ce, dès l'année prochaine.

Pour autant, le projet annuel de performances présente **une contribution au désendettement de 52 millions d'euros en 2012**, en retrait par rapport à 2011 où elle était annoncée à 60 millions d'euros. Cela correspond dans les faits à un taux prévisionnel de 13 % du total des produits de cessions attendus.

L'explication de cet écart est fournie par le projet annuel de performances : lors des exercices précédents, l'estimation de la contribution au désendettement se définissait par convention en appliquant un taux de 15 % au montant des recettes prévues en loi de finances initiale. Or, une partie de ces recettes était exonérée de contribution (ventes de biens utilisés par le ministère de la Défense et biens situés à l'étranger par exemple). Cet usage avait pour conséquence d'aboutir à une contribution prévisionnelle supérieure à l'exécution constatée en fin d'année.

Pour l'année 2012, le ministère a retenu une approche analytique de la contribution au désendettement en appliquant le taux de 20 % aux recettes inscrites en loi de finances initiale, **déduction faite de la part de cette estimation revenant aux ministères exonérés de contribution au désendettement** (cf. *supra*). Les recettes brutes soumises à cette contribution ayant été estimées à 260 millions d'euros, il en résulte que la contribution correspondante est de 52 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette nouvelle approche qui se révèle plus conforme à la réalité.

Si ces modifications vont dans le bon sens en ce qui concerne la réduction des déficits publics, il reste nécessaire, de réfléchir à une modification plus profonde des règles du fonctionnement du CAS, permettant à l'État de remplir réellement sa fonction de propriétaire.

Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a plaidé à plusieurs reprises pour la disparition du mécanisme de « retour » aux ministères, afin de mutualiser l'ensemble des recettes des cessions. Certes, une part des produits de cession (en règle générale 20 % de ces produits) est mutualisée depuis le 1^{er} janvier 2009 afin de permettre la réalisation d'opérations qui, sans cela, ne pourraient pas être effectuées. **Mais le maintien de la règle de « retour » aux ministères, même réduite compte tenu de l'augmentation de la contribution au désendettement, renforce en effet ces derniers dans une attitude de quasi-proprétaire en les laissant maîtres de leurs budgets d'investissement.** Cela constitue un frein pour le service France Domaine, incarnation de l'État propriétaire, dans son rôle de pilote des opérations immobilières des ministères.

C.– LA CONTRIBUTION AUX DÉPENSES IMMOBILIÈRES

1.– Une estimation de la contribution aux dépenses immobilières plus conforme à la réalité

La même approche analytique a été mise en œuvre pour la présentation de la *Contribution aux dépenses immobilières*. L'observation des niveaux de consommation au cours des années 2007 à 2010, fait apparaître des moyennes correspondant à 75 % des recettes annuelles en autorisations d'engagement et à 100 % des recettes annuelles en crédits de paiement.

Il en ressort ainsi que les montants des crédits prévus dans le présent projet de loi de finances s'établissent à **300 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 400 millions d'euros en crédits de paiement** pour 2012.

Les mêmes causes engendrant les mêmes effets, le Rapporteur spécial ne peut que se réjouir de cette démarche.

Par ailleurs, le projet annuel de performances présente quelques opérations, parmi les plus importantes que les ministères auront à financer sur le CAS en 2012 (en autorisations d'engagement) :

– le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) prévoit l'acquisition d'une nouvelle résidence diplomatique à Hong-Kong (25 millions d'euros), la reconstruction de l'ambassade à Port-au-Prince à Haïti (8 millions d'euros), la relocalisation de l'ambassade à Abou Dhabi (7 millions d'euros), la poursuite du regroupement des services à Bangkok (6,45 millions d'euros), la poursuite de la reconstruction de l'ambassade à Jakarta (6,44 millions d'euros), le projet de construction d'une chancellerie franco-allemande à Koweït (3,5 millions d'euros) ;

– les ministères du Budget et de l'Économie envisagent que le relogement de services d'administration centrale à Ivry-sur-Seine, soit mené à son terme en 2012 (plus de 52 millions d'euros en consommés en 2011). Par ailleurs, les opérations de regroupement des services et de fusion (centres des finances publiques de la DGFIP) devraient se poursuivre jusqu'à leur achèvement en 2012.

Il est également prévu que le ministère de l'Économie procède à l'acquisition d'un bâtiment au titre des opérations de relocalisation de l'INSEE, à Metz ;

– le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement devrait achever en 2012 les opérations concernant son administration centrale pour un montant global de 13,7 millions d'euros ;

– le ministère du Travail, de l'emploi et de la santé (MTES) poursuit le financement du relogement de son administration centrale sur le site de Ségur-Duquesne. À ce titre, les besoins programmés en 2012 s'élèvent à plus de 21 millions d'euros en crédits de paiement.

– le ministère de la Culture et de la communication poursuit la mise en œuvre de son SPSP d'administration centrale ;

– enfin, les opérations liées à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) sont prévues à hauteur de 210 millions d'euros en autorisations d'engagement et devraient permettre d'achever la mise en place du volet immobilier de la RÉATE.

2.– Les recettes encaissées en 2010

Le tableau ci-après retrace, par ministère, les recettes encaissées en 2010 et les dépenses pendant l'année 2010 sur le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

RECETTES DE CESSIONS ET DES DÉPENSES PAR MINISTÈRE EN 2010

(en millions d'euros)

Ministères	Produits de cessions	%	Dépenses	
			Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Affaires étrangères et européennes	80,92	16,2	46,66	80,02
Agriculture	4,23	0,85	1,51	1,67
Budget	64,98	13	74,81	81,21
Culture	0,24	0,05	7,13	6,98
Défense	73,42	14,69%	- 52,24	181,85
Économie, finances et industrie	18,27	3,65%	0,61	0,53
Éducation nationale	7,28	1,46%	23,62	5,2
Enseignement supérieur et recherche	2,31	0,46%	3,29	3,67
Écologie, développement durable, transports et logement	131,22	26,25%	139,26	59,17
Intérieur	28,47	5,70%	4,12	7,66
Santé Jeunesse et sports	5,31	1,06%	6,39	35,26
Justice	9,43	1,89%	1,3	1,31
Services du Premier Ministre	0,66	0,13%	9,4	7,25
Produits d'initiative locale (PIL)	73,22	14,65%	76,6	60,67
Total	499,96	100%	342,46	532,46

(hors recettes du BOP *Biens non affectés* de 2,09 millions d'euros).

Source : ministère du Budget.

Il ressort de ce tableau que les ministères ayant le plus encaissé de produits de cessions immobilières en 2010 sont les ministères de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (131 millions d'euros), des Affaires étrangères et européennes (81 millions d'euros), de la Défense (73 millions d'euros), suivis des encaissements de produits d'initiative locale (PIL) pour 73 millions d'euros.

Les ministères ayant le plus consommé de crédits de paiement sont la Défense (182 millions d'euros), le Budget (81 millions d'euros), les Affaires étrangères et européennes (80 millions d'euros), suivis par les dépenses liées à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) financées sur les PIL (61 millions d'euros).

Le ministère du Budget indique que certains ministères ont pu davantage dépenser de crédits (en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement) qu'ils n'avaient encaissé de recettes en 2010 en consommant des crédits reportés de 2009 sur 2010 issus de produits de cessions encaissés antérieurement à 2010.

Le Rapporteur spécial s'étonne que le ministère de la Défense ait enregistré en autorisations d'engagement une consommation négative de 52 millions d'euros. L'explication fournie par le ministère du Budget est d'ordre technique : lors de la bascule sous Chorus des engagements comptables saisis dans le précédent système informatique (NDL), une partie des engagements comptables ne constituant pas de véritables engagements juridiques, a dû faire l'objet d'un mouvement de désengagement préalable à la clôture des opérations antérieures à la gestion 2010. **Le Rapporteur spécial voit dans ces explications une illustration des difficultés de mise en œuvre de Chorus.**

Le suivi des crédits de paiements associé à la consommation des autorisations d'engagement présenté dans le projet annuel de performances montre que **le CAS dispose de 947,5 millions d'euros de crédits de paiement en 2011**, y compris ceux ayant fait l'objet de reports de 2010 vers 2011. À ce montant devraient s'ajouter les 400 millions d'euros de crédits de paiement qui seront ouverts en 2012 au fur et à mesure de la réalisation des cessions prévues.

C.- DE NOUVEAUX INDICATEURS DE PERFORMANCE EN 2012

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

Ces objectifs sont les mêmes que lors des exercices précédents, mais il convient de noter que tous les indicateurs associés ont été remplacés dans le présent projet de loi de finances. Le Gouvernement semble notamment avoir entendu le Rapporteur spécial et la Cour des comptes qui préconisaient par exemple de créer un indicateur mesurant le pourcentage des recettes de cession

encaissées par rapport aux recettes prévues, afin de mesurer par ailleurs la performance du CAS du côté des recettes.

Le Rapporteur spécial se réjouit de ce changement ainsi que de la mise en œuvre de l'indicateur relatif au ratio d'occupation des surfaces : la cible ultime que l'État se doit d'atteindre est de 12 m² par poste de travail. Le projet annuel de performances indique que le dernier résultat connu concerne l'année 2009, avec un ratio de 17,8 m² SUN / poste de travail. Cette enquête réalisée en 2010 n'a pas été renouvelée en 2011. Une cible réaliste au vu de ce résultat a été fixée pour 2012 à 16 m² SUN / poste et 2013 à 15 m² SUN / poste.

Le tableau suivant résume les nouveaux instruments de mesure de la performance.

LES NOUVEAUX INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA MISSION

Programmes	Objectifs	Indicateurs de performance
Contribution au désendettement	Améliorer la qualité des évaluations domaniales	Indicateur 1.1 : Écart global entre prix réalisés à la vente et évaluations domaniales
		Indicateur 1.2 : Mesure de l'écart type des prix réalisés à la vente et évaluations domaniales
Contribution aux dépenses immobilières	Optimiser le parc immobilier de l'État	Indicateur 2.1 : Durée moyenne de vente d'un bien immobilier
		Indicateur 2.2 : Rendement d'occupation des surfaces : nombre de m ² de SUN par poste de travail

Source : *Projet annuel de performances.*

Le projet annuel de performances publié par ailleurs l'évolution des surfaces de bureaux occupées par l'État entre 2007 et 2010.

ÉVOLUTION DES SURFACES DE BUREAUX

(en m²)

Ministère	Année	Accroissement des surfaces	Diminution des surfaces	Différence	Évolution 2007-2010
Affaires étrangères	2007	29 409	15 653	+ 13 756	- 20 344
	2008	0	0	0	
	2009	368	34 100	- 33 732	
	2010	470	838	- 368	
Agriculture	2007	5 446	14 559	- 9 113	- 19 838
	2008	1 156	2 721	- 1 565	
	2009	2 228	4 561	- 2 333	
	2010	6 667	13 494	- 6 827	
Ministères financiers	2007	73 108	95 014	- 21 906	- 190 880
	2008	40 785	99 434	- 58 649	
	2009	21 571	51 404	- 29 833	
	2010	31 646	112 138	- 80 492	
Culture	2007	1 280	2 338	- 1 058	- 10 862
	2008	3 412	9 909	- 6 497	
	2009	4 627	5 703	- 1 076	
	2010	627	2 858	- 2 231	
Défense	2007	16 001	12 651	+ 3 350	- 7 863
	2008	19 251	17 704	+ 1 547	
	2009	1 428	5 576	- 4 148	
	2010	4 288	12 900	- 8 612	
Développement durable	2007	22 124	72 180	- 50 056	- 40 376
	2008	34 904	34 283	+ 621	
	2009	31 141	20 369	+ 10 772	
	2010	40 028	41 741	- 1 713	
Éducation	2007	15 057	17 476	- 2 419	- 27 828
	2008	12 927	28 754	- 15 827	
	2009	6 626	7 799	- 1 173	
	2010	23 023	31 432	- 8 409	
Intérieur	2007	20 484	24 776	- 4 292	+ 30 972
	2008	17 138	17 415	- 277	
	2009	27 398	18 850	+ 8 548	
	2010	60 950	33 957	+ 26 993	
Justice	2007	15 470	6 577	+ 8 893	- 703
	2008	14 848	10 338	+ 4 510	
	2009	33 817	32 753	+ 1 064	
	2010	15 023	30 193	- 15 170	
Ministères sociaux	2007	14 699	12 929	+ 1 770	- 56 986
	2008	11 216	13 736	- 2 520	
	2009	5 497	7 428	- 1 931	
	2010	36 197	90 502	- 54 305	
Services du Premier Ministre	2007	0	852	- 852	- 3 302
	2008	169	731	- 562	
	2009	5 198	4 727	+ 471	
	2010	6 294	8 653	- 2 359	
Organismes administratifs indépendants - Autres	2007	2 047	0	+ 2 047	+ 17 703
	2008	1 799	110	+ 1 689	
	2009	6 978	0	+ 6 978	
	2010	6 989	0	+ 6 989	
Totaux	2007	215 125	275 005	- 59 880	- 330 307
	2008	157 605	235 135	- 77 530	
	2009	146 877	193 270	- 46 393	
	2010	232 202	378 706	- 146 504	

Source : projet annuel de performances.

Depuis 2007, la politique de rationalisation et de réorganisation mise en œuvre par le ministère du Budget s'est donc traduite par une réduction des surfaces de bureaux de l'État évaluée à 330 307 m², soit 3 % du parc. L'an dernier, la réduction de surface constatée était de 1,5 % du parc.

Le Rapporteur spécial se réjouit de ces résultats encourageants et engage le Gouvernement à poursuivre ses efforts de rationalisation. Le projet annuel de performances précise à ce titre que les conséquences immobilières de la réforme de l'administration territoriale de l'État, la poursuite de la mise en place de conventions d'utilisation assorties d'engagement de performance immobilière et le déploiement des loyers budgétaires devraient notamment conduire à une accélération du mouvement de réduction des surfaces, de l'ordre de 500 000 m² supplémentaires dans les années à venir. Le Rapporteur spécial en accepte l'augure.

Cependant le Rapporteur spécial continue de s'interroger **sur la notion de « surface de bureau »** utilisée dans le tableau ci-dessus ; en effet les surfaces normalisées sont la **surface utile nette (SUN)** et la **surface hors œuvre nette (SHON)**. **Il aurait été plus significatif d'établir le tableau sur la base de la SUN, sur laquelle repose le calcul du ratio de 12 m² par poste de travail.**

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

E.– QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

1.– Le parc immobilier de l'État au 31 décembre 2010

Selon les informations fournies par le ministère du Budget, en 2010, la valeur totale du parc immobilier inscrite au compte général de l'État est d'un peu moins de 60 milliards d'euros, en retrait par rapport à 2009.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la valeur du parc immobilier de l'État entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2010 :

ÉVOLUTION DE LA VALEUR DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	31 décembre 2009	31 décembre 2010
Terrains	3 129	3 069
Constructions	57 283	56 619
Total brut (terrains + constructions)	60 412	59 688

Source : *Compte général de l'État*

L'année 2010 a été caractérisée par une légère baisse du marché immobilier. Cette baisse a été répercutée sur la valeur du parc immobilier inscrite au bilan de l'État, soit lors des évaluations réalisées par les services locaux du Domaine (sur place ou du bureau) soit lors de l'actualisation.

En effet, le ministère précise que, chaque année, le parc immobilier contrôlé par l'État nécessite une réévaluation : la valeur vénale des immeubles qui ne sont pas évalués sur place ou du bureau, et qui ne relèvent pas des biens spécifiques ou valorisés de manière forfaitaire, est actualisée sur la base de coefficients d'évolution des prix ; deux coefficients sont déterminés par département, l'un pour le bâti et l'autre le non-bâti. Cette procédure s'applique à environ 60 % du parc immobilier contrôlé par l'État.

Le tableau ci-après rappelle une évaluation du parc immobilier par ministère à la date du 31 décembre 2009 (il n'a pas été fourni de réactualisation 2010 au Rapporteur spécial, ce qu'il regrette).

PARC IMMOBILIER PAR « MINISTÈRE »

(en millions d'euros)

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

Source : *Compte général de l'État.*

Le Rapporteur spécial a interrogé le ministère du Budget sur le plan de fiabilisation des données mis en œuvre par le service France Domaine et les ministères occupants, pour affiner et valider les évaluations, afin notamment de

lever la réserve substantielle (n° 7) maintenue par la Cour des comptes dans son rapport sur la certification des comptes de l'État (exercice 2010) ⁽¹⁾.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que, dans le prolongement des travaux menés lors des exercices précédents, les principaux axes retenus au titre de l'année 2011 par la DGFIP et le service France Domaine ont visé à renforcer le dispositif d'accompagnement et le dispositif de contrôle et à mettre en œuvre le chantier de fiabilisation des données.

Depuis 2009, l'inventaire physique et comptable du parc immobilier de l'État est réalisé dans l'outil Chorus. La phase de déploiement a été notamment marquée par un important dispositif de formation à destination des utilisateurs afin de les accompagner dans leur appropriation de l'outil et d'assurer la mise en œuvre des nouvelles procédures.

Une nouvelle étape a été engagée en 2011 pour assurer la montée en qualité des données. Pour réaliser cet important chantier de fiabilisation, le service France Domaine est accompagné par un prestataire de service, Thales, appelé à réaliser les quatre prestations suivantes :

- l'audit de la qualité des données ;
- la définition d'une stratégie de mise en qualité des données ;
- l'élaboration d'un plan d'action pour la correction des anomalies ;
- les préconisations pour assurer le maintien de la qualité des données.

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, Les premiers résultats de l'audit général de la qualité des données devraient être présentés au certificateur à l'automne 2011.

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

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

(1) Source : Cour des comptes, Certification des comptes de l'État Exercice 2010 (Synthèse)

« Réserve n° 7 : Le patrimoine immobilier de l'État

Au terme du deuxième exercice comptable pour lequel les données du parc immobilier sont traitées dans Chorus RE-FX, une forte incertitude pèse toujours sur la valorisation du patrimoine immobilier de l'État.

En effet, contrairement aux attentes, les données du parc immobilier qui provenaient de systèmes antérieurs hétérogènes n'ont été ni mises en cohérence, ni fiabilisées de manière satisfaisante. »

l'État-propritaire et va lui permettre d'améliorer sa connaissance du parc, et d'en rationaliser la composition et l'utilisation.

Le dernier recensement trimestriel, effectué au 30 juin 2011, indique que **9 713** projets de conventions ont été adressés aux services utilisateurs et que **3 086** conventions sont effectivement signées. Le tableau ci-dessous récapitule l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces conventions :

ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONVENTIONS D'UTILISATION

		Fin 2009	Fin 2010	2011 (en cours)
Objectifs	Annuels cumulés	0	3 000	15 000
	annuels	0	3 000	12 000
Réalisation : signature des conventions	Conventions signées	16	1 239	3 086
	taux de réalisation (par rapport à l'objectif cumulé)	0 %	41 %	21 %
	Reste à signer	0	1 761	11 914
Réalisation : envoi des conventions	Conventions proposées à la signature	106	4 728	9 713
	taux de réalisation (par rapport à l'objectif cumulé)	> 100 %	158 %	65 %
	Reste à proposer à la signature	0	0	5 287
	Charge de travail de l'année	0	2 894	10 272

Source : ministère du Budget.

Le ministère du Budget considère que l'objectif de 15 000 conventions rédigées est réalisable, compte tenu de la progression constante observée en cours d'année. Cette progression constante serait le fruit de la mise en place d'outils (modèles de conventions globales, modèle spécifique de convention pour les sites du ministère de la Défense...), du soutien apporté au réseau (portail métiers, FAQ, équipe dédiée...) et de la mise en œuvre de procédures nouvelles. **Le Rapporteur spécial prend acte des progrès réalisés, mais reste dubitatif quant à la réalisation effective des objectifs.**

La Défense, dont le parc représente 40% des biens de l'État, est le ministère le plus concerné par ces conventions d'utilisation.

Par ailleurs, la circulaire ministérielle du 31 mars 2011 sur le dispositif d'intéressement des utilisateurs en cas de libération de surfaces a permis de lever un certain nombre de verrous en matière de signature des conventions, tant du côté des utilisateurs que des représentants de l'État-propritaire. Le dispositif d'intéressement n'est en effet applicable que sur la base d'une convention signée. D'autre part, de nombreux préfets avaient suspendu la signature des conventions à la publication de cette circulaire.

Cependant, si certains obstacles ont pu être levés, il reste encore un écart significatif entre le nombre de conventions proposées à la signature et le nombre de conventions signées, écart qui traduit encore des inerties, voire de fortes

réticences de la part de certaines administrations occupantes à s'engager sur une cible de performance immobilière.

Les travaux en cours devraient permettre de faciliter la mise en place des conventions d'utilisation d'ici la fin de l'année 2011, notamment à travers :

- une campagne de formation destinée aux commandants de bases de défense et leurs appuis techniques, ceci en vue de fluidifier la rédaction des conventions pour les sites militaires ;

- l'élaboration d'une circulaire avec le ministère de l'Intérieur pour les biens utilisés par la gendarmerie nationale ;

- des démarches similaires avec le ministère de la Culture afin de prendre en compte la spécificité des biens à vocation culturelle ;

- la mise en place d'une circulaire sur les biens de l'État à l'étranger.

Enfin, le ministère précise que les opérateurs de l'État sont engagés dans un programme de fiabilisation de leur référentiel physique dans Chorus, au terme duquel pourront être conclues de façon plus massive les conventions d'utilisation au profit des établissements publics. Le calendrier annoncé situe vers la fin de l'année 2011, le terme de cette campagne de fiabilisation.

3.– La généralisation achevée du dispositif des loyers budgétaires

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

Depuis le 1^{er} janvier 2011, la phase de généralisation du dispositif est achevée. Les travaux liés à la bascule des loyers budgétaires dans l'environnement Chorus au 1^{er} janvier 2011 ont permis aux ministères occupants de signaler d'ultimes demandes de suppression de loyer. Ces dernières ont été examinées au cas par cas par les services locaux de France Domaine concernés dans le cadre de la gestion courante des loyers. La phase de généralisation du dispositif étant achevée, le traitement des contestations éventuelles relève désormais de leur champ de compétence.

Les éventuelles difficultés que peuvent rencontrer actuellement les ministères et les services déconcentrés sont davantage liées à l'appropriation de l'outil Chorus pour effectuer le règlement des échéances trimestrielles de loyer.

Le tableau ci-après retrace, par ministère occupant, les loyers budgétaires facturés entre 2009 et 2011. Le périmètre des loyers budgétaires 2011 est identique à celui défini en 2010 et concerne les immeubles propriétés de l'État

constitués majoritairement de bureaux situés en France métropolitaine, dans les départements et collectivités d'outre-mer et à l'étranger.

LOYERS BUDGÉTAIRES EN 2009, 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011 (base 1 ^{er} trimestre)
Ministères	Loyers budgétaires facturés	Loyers budgétaires indexés facturés	Loyers budgétaires indexés
Alimentation, agriculture, pêche, ruralité et aménagement du territoire	16,78	29,44	14,93
Affaires étrangères et européennes	26,01	90,06	88,53
Budget, comptes publics, fonction publique et Réforme de l'État	215,92	362,75	355,74
Culture et Communication	20,97	27,48	17,51
Défense et anciens combattants	146,16	184,78	185,77
Écologie, Développement durable, transports et logement	57,72	103,46	34,6
Économie, finances et industrie	7,16	16,54	12,67
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	40,53	66,16	65,91
Immigration, Intégration, Identité nationale et Développement Solidaire	3,42	5,02	0
Intérieur, Outre-mer et Collectivités territoriales et immigration	81,35	124,37	109,78
Justice et libertés	9	12,75	13,14
Solidarités et cohésion sociale	0	0	0,004
Sports	2,08	5,13	0,007
Service du Premier ministre	18,38	25,75	168,16
Travail, emploi et santé	29,62	47,62	23,97
Total	675,11	1 101,30	1 090,71

Source : ministère du Budget.

Le tableau retrace, par ministère occupant, les loyers budgétaires facturés en 2009 (phase d'expérimentation) et 2010 (phase de généralisation) ainsi que ceux estimés pour 2011 dont la dernière facturation interviendra fin septembre 2011.

En 2012, le montant des loyers budgétaires peut être estimé identique à celui de 2011, hors indexation.

Il convient de noter que le montant des loyers budgétaires indiqués au titre de l'année 2011 peut évoluer. En effet, dorénavant, les loyers consécutifs à l'arrivée dans de nouveaux locaux sont mis en place par les services locaux de France Domaine en cours d'année à partir du trimestre suivant le trimestre civil

d'entrée dans les lieux. De la même façon, dans le cas de libération de locaux, la facturation du loyer peut être stoppée à compter du trimestre suivant la libération des locaux.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2010, en application des directives contenues dans la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009, les loyers budgétaires sont révisés annuellement.

Dans l'attente de la création du nouvel indice des loyers d'activités tertiaires (ILAT) qui est intervenue en mai 2010 (loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 article 63), le taux d'indexation retenu tant en 2010 qu'en 2011 a été fixé par référence à ce futur nouvel indice.

Le taux retenu pour réviser les loyers budgétaires 2010 était de + 1,24%, celui retenu au titre de 2011 est de - 0,13%.

Le taux d'indexation à appliquer aux loyers 2012 ne sera connu qu'au début du mois d'octobre 2011. Aussi, le montant prévisionnel des loyers budgétaires 2012 ne tient pas compte de cette indexation.

Enfin, il faut également noter qu'en 2011, le programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* relevant des services du Premier ministre a permis de regrouper l'ensemble des loyers budgétaires des immeubles occupés par les nouvelles entités interministérielles déconcentrées. Ceci explique la forte progression des loyers budgétaires des services du Premier ministre observée en 2011, compensée par une baisse sensible des loyers des ministères impactés par cette réforme.

Lors de la généralisation du dispositif en 2010, certains points de divergences touchant soit le périmètre des loyers budgétaires soit la valeur des loyers calculés ont été soulevés par les administrations occupantes.

Enfin, il a été indiqué au Rapporteur spécial que s'agissant du **traitement des points de divergences soulevés par les ministères occupants en 2010 lors de la généralisation du dispositif**, il apparaît que, de manière générale, les sujets de périmètre ont été tranchés notamment lorsque certains ministères ont contesté l'intégration de bâtiments au motif que la surface utilisée dans l'immeuble n'était pas constituée majoritairement de bureaux. Dans tous les cas, un échange avec les ministères tant au plan local que, lorsque cela était nécessaire, au niveau des administrations centrales a été organisé. Le service France Domaine a accepté de prendre en considération certaines spécificités.

S'agissant des points de divergence touchant la valeur des loyers calculés par les services locaux de France Domaine, ces valeurs ont été maintenues dès lors qu'après réexamen, les directeurs régionaux ou départementaux des Finances publiques les ont confirmées. Les loyers budgétaires ont été calculés par référence au marché locatif local.

4.– La difficile fiabilisation des données dans le système d'information de l'immobilier de l'État Chorus RE-Fx

a) L'enjeu important de la reprise des données

L'année 2009 a été marquée par d'importantes opérations de bascule du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. Désormais, deux modules du progiciel Chorus permettent d'assurer, d'une part, le suivi de l'inventaire physique des biens de l'État et de ses opérateurs, et, d'autre part, la tenue de l'inventaire comptable des biens contrôlés par l'État.

L'ensemble des travaux a été conduit par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et la DGFIP (services France Domaine et comptable de l'État) en étroite relation avec les ministères.

La DGFIP a mené la conception détaillée du module immobilier de Chorus dans la double optique de :

– doter l'État d'un outil capable de porter et d'accompagner la politique immobilière ;

– contribuer pleinement à l'élaboration du bilan de l'État et offrir une meilleure auditabilité.

En effet, les anciennes applications n'étaient pas en mesure de porter une politique immobilière répondant à des objectifs de performance. Elles ont également montré leurs limites pour la réalisation du bilan de l'État et la certification des comptes de l'État.

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

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

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

Au sein du projet Chorus, la dimension immobilière est relativement récente. En effet, c'est en juin 2007, alors que la construction du cœur comptable et budgétaire était déjà bien avancée, que la décision a été prise par les instances de gouvernance d'acquiescer le module RE-Fx de SAP. Le périmètre défini par le comité d'orientation stratégique du projet Chorus était alors limité à la seule reprise des fonctionnalités des applications antérieures (TGPE et STGPE).

Au sein de ce chantier, la reprise des données a constitué un enjeu très important. Les écarts de référentiels entre les anciennes applications TGPE/STGPE⁽¹⁾ et le nouveau progiciel ont nécessité de lourds travaux, et notamment un réalignement préalable des données pour permettre une reprise automatique.

Enfin, le déploiement du module immobilier de Chorus a demandé d'importants efforts en matière de conduite du changement.

Les premiers retours d'expérience ont révélé que les utilisateurs peinaient à s'approprier l'outil. Parmi les raisons de ces difficultés ont été mises en avant une formation insuffisante ou inadaptée, le manque d'assistance et de guides pratiques ou encore des problèmes d'organisation interne.

En réponse, l'AIFE et France Domaine ont mis en place un plan d'action dès le mois de juin 2009.

En 2010, le service France Domaine a axé ses travaux autour de l'amélioration et de la sécurisation des modalités de gestion de la campagne de valorisation du parc immobilier contrôlé par l'État et de la stabilisation du module immobilier de Chorus, avec notamment le lancement d'un plan de montée en qualité des données.

Dans ce cadre, ont été menées des actions de refonte de la liste des pièces justificatives devant être produites dans les différents cas de gestion impliquant la mise à jour de l'inventaire, de modélisation des routes et des prisons dans RE-Fx, et de définition des modalités de détermination des coefficients départementaux d'évolution des prix immobiliers.

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

Une cellule de contrôle au sein du service France Domaine a été créée. Elle réalise directement un certain nombre de contrôles couvrant à la fois le champ de la politique immobilière et celui de la valorisation du parc immobilier contrôlé par l'État. Les résultats de ces contrôles sont transmis aux services locaux du Domaine qui sont chargés, après vérification, de procéder aux éventuelles corrections.

Enfin, le service France Domaine a lancé en 2010 un marché d'assistance pour analyser la situation, identifier les anomalies et les actions à mener par chaque acteur, déterminer une stratégie en fonction des priorités qui seront définies, et suivre les corrections qui s'étaleront nécessairement sur plusieurs années.

(1) *Tableau Général des Propriétés de l'État et le Serveur du TGPE.*

Ces travaux se sont poursuivis en 2011.

b) La délicate mise en œuvre d'un véritable outil de gestion immobilière

Par ailleurs, à la demande du comité d'orientation du projet Chorus, les travaux d'implémentation des fonctionnalités avancées de gestion immobilière dans l'outil ont été précédés d'une démarche « métier » de réingénierie des processus de gestion des actifs immobiliers.

Ces travaux se sont déroulés sous l'égide de la direction du Budget et du service France Domaine de la DGFIP et ont associé plusieurs ministères pilotes (ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, ministère de la Défense et des Anciens Combattants, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, ministères économique et financier) ainsi que l'AIFE en tant que maître d'œuvre sur l'outil.

Les travaux de réingénierie, achevés à l'automne 2010, ont consisté à décrire les processus de gestion des actifs immobiliers non couverts par la solution Chorus :

– **la gestion des actifs immobiliers** (élaboration des SPSI, programmation des opérations immobilières, pilotage et réalisation des acquisitions, des cessions et des prises à bail, etc.) ;

– **l'administration des biens** (délivrance et suivi des titres d'occupation du domaine et des conventions d'utilisation, programmation de l'entretien à la charge du propriétaire ou de l'occupant, gestion des loyers et redevances, etc.) ;

– **la gestion de projet** (conduite des opérations d'investissement et des opérations complexes réalisation et pilotage de l'entretien du propriétaire) ;

– **la mise en place et le pilotage des prestations d'entretien courant des bâtiments et des prestations de services aux occupants**, la gestion des obligations et des contrôles réglementaires, le pilotage des consommations de fluides et d'énergies, etc.

La majeure partie des processus déclinés a fait l'objet d'un consensus interministériel, à l'exception des processus portant sur la programmation des opérations immobilières et la conduite des opérations d'investissement et des opérations complexes qui, à ce stade, ont été écartés des futurs travaux d'implémentation par le comité d'orientation stratégique du projet Chorus.

Ce dernier a par ailleurs, en mars 2011, expressément mandaté France Domaine pour réaliser, notamment sur la base des processus décrits dans le cadre des travaux de réingénierie, une expression des besoins précisant le périmètre des processus et des fonctions à automatiser dans le système d'information Chorus et,

pour chacun d'entre eux, le détail des fonctionnalités attendues ainsi que l'organisation associée.

Cette étude préalable sera réalisée en liaison avec des représentants des administrations utilisatrices et associera l'ensemble des acteurs concernés, avec l'appui d'un prestataire privé pour le choix duquel un marché a été lancé par le service France Domaine au début de l'été 2011.

Cette expression des besoins, qui devrait s'achever début 2012, sera suivie d'une étude de faisabilité et d'une étude de retour sur investissement permettant d'évaluer l'impact financier de l'intégration des nouvelles fonctionnalités dans la solution Chorus et de la suppression ou de l'interfaçage éventuels des différentes applications de gestion de l'immobilier existantes.

Les évolutions du module immobilier devront être validées par les instances de gouvernance du projet Chorus préalablement au lancement des travaux de conception générale et détaillée.

Le Rapporteur spécial se félicite évidemment de voir progresser le projet d'intégration dans Chorus de fonctionnalités avancées de gestion immobilière. Cependant, les informations transmises par le ministère ne font pas apparaître de véritables progrès en ce qui concerne les mesures de fiabilisation des données. Or, tant que ces données ne seront pas fiables, il n'y a guère d'espoir de voir lever la réserve substantielle de la Cour des comptes.

5.— Un nouvel outil à mettre en œuvre pour améliorer l'information du Parlement

Le Parlement, notamment notre commission des Finances, a joué un rôle prépondérant dans la définition de la politique immobilière de l'État mise en œuvre depuis 2005.

C'est en effet à partir des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle de notre Assemblée qu'ont été définis les fondements de cette politique.

Celle-ci repose sur quelques grands principes, au premier rang desquels figure la séparation entre la fonction de propriétaire et celle d'utilisateur ou d'occupant que sont les ministères et les opérateurs de l'État.

Depuis 2005, des progrès notables ont été accomplis et de nombreux instruments ont été développés pour améliorer la gestion immobilière de l'État : France Domaine, en tant que service unique exerçant la fonction de l'État propriétaire, a vu son rôle affirmé ; le tableau général des propriétés de l'État a été mis à jour et basculé dans le système d'information financière Chorus Re-Fx ; des loyers budgétaires, versés à l'État par ses propres administrations, ont été institués ; le compte d'affectation spéciale (CAS) retraçant les dépenses d'investissement d'immobilier de l'État financées par le produit de ventes immobilières a été créé en 2006 ; la création en 2009 du programme *Entretien des*

bâtiments de l'État a constitué une amorce de politique d'entretien unifiée, prise en charge par France Domaine ; les ministères comme les opérateurs de l'État ont établi des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ; le patrimoine des opérateurs est désormais recensé et évalué.

Pour autant, l'information transmise au Parlement reste incomplète et parcellaire. En effet, en l'absence de tableau de bord général de la gestion immobilière de l'État, les données relatives aux dépenses immobilières, aux projets immobiliers en cours et à venir, aux indicateurs de performance immobilière des ministères sont noyés dans la masse des projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances.

Or, l'affirmation de l'État propriétaire unique, portée par la réforme de la politique immobilière mise en œuvre depuis 2005, doit trouver sa traduction dans un document unique annexé au projet de loi de finances, permettant d'avoir une vision globale de la politique immobilière de l'État, qui ne saurait se résumer à une politique de cessions et de réemplois du produit de ces cessions tels que rapportée dans le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial souhaite qu'un document de politique transversale retraçant l'ensemble des actions menées par les différents ministères et dressant le bilan patrimonial de l'État et des opérateurs, soit annexé aux futurs projets de loi de finances.

Cela permettrait au Parlement d'être parfaitement informé des actions gouvernementales en la matière.

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

Le programme *Entretien des bâtiments de l'État*, créé par la loi de finances initiale 2009, constitue un outil de la politique immobilière de l'État-proprétaire, au même titre que le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Il vise à sanctuariser les crédits d'entretien du propriétaire et à permettre un pilotage coordonné de cet entretien.

Les crédits de ce programme peuvent être employés pour réaliser l'entretien des bâtiments possédés ou contrôlés par l'État, et en priorité ceux constitués majoritairement de bureaux.

Les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 ont confié au préfet de région des responsabilités particulières de pilotage local de la politique immobilière, incluant l'entretien du patrimoine immobilier de l'État.

Des cellules régionales de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE) ont été mises en place pour assister les préfets de région : la DGFIP a constitué un réseau de responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RPIE) ; le ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), a simultanément mis en place des correspondants régionaux.

Les objectifs donnés aux ministères et aux préfets de régions pour l'emploi des crédits du programme sont de maximiser la part d'entretien préventif, de s'assurer de l'exhaustivité de la réalisation des contrôles réglementaires sur le parc concerné et de mettre en œuvre les engagements du Grenelle de l'Environnement.

Ce programme est alimenté par les contributions des administrations concernées, calculées sur la base du montant des loyers budgétaires dont elles sont redevables. Le taux appliqué au montant des loyers budgétaires était de 12 % en 2009, 16 % en 2010 et **a atteint sa cible de 20% en 2011.**

L'assiette des loyers budgétaires est passée en 2010 à l'ensemble des immeubles constitués majoritairement de bureaux et ne devrait pas connaître d'autre évolution à court terme.

A.- DES CRÉDITS STABLES

En 2011, le programme comportait une unique action *Entretien immobilier* et de cinq sous-actions : *Contrôles réglementaires, Maintenance préventive, Maintenance corrective, Diagnostic-audit-expertise et Travaux lourds.*

Suite au passage sous Chorus, le projet annuel de performances indique qu'en 2012, les cinq sous-actions sont supprimées et remplacées par cinq actions reprenant, pour l'essentiel, les mêmes intitulés :

- *Contrôles réglementaires* : il s'agit de l'ensemble des vérifications imposées par les lois, décrets, arrêtés, codes, ou normes, à périodicité définie, ayant vocation à assurer la sécurité des biens et des personnes au travers de contrôles « extérieurs » portant sur la qualité des installations et de la maintenance réalisée.

Les domaines concernés par les contrôles réglementaires dus par le propriétaire sont notamment l'électricité, la protection incendie, les installations de froid, les appareils de levage et élévateurs, les portes et portails, la qualité de l'air, de l'eau et le bruit.

- *Maintenance préventive* : l'entretien préventif correspond à l'ensemble des activités ayant pour but de réduire la probabilité de défaillance ou de dégradation d'un bien. Les activités correspondantes sont déclenchées, selon un échéancier établi à partir d'un nombre prédéterminé d'unités d'usage, et/ou des critères significatifs de dégradation de biens. Les contrôles réglementaires, bien qu'assimilés à de la maintenance préventive, font l'objet d'une action spécifique du programme dans un souci d'analyse de répartition des coûts.

L'entretien préventif est constitué de gammes de maintenance associées à des équipements, ces gammes étant décomposées en tâches que doit réaliser l'agent de maintenance.

- *Maintenance corrective* : l'entretien correctif correspond à l'ensemble des activités réalisées après la défaillance d'un bien ou la dégradation de sa fonction pour lui permettre d'accomplir une fonction requise, au moins provisoirement.

- *Diagnostic-audit-expertise* : peuvent notamment être éligibles à cette action du programme, les audits énergétiques, constituant la première étape du volet « État exemplaire » du Grenelle de l'Environnement, pour la part résiduelle après prise en compte du financement réalisé sur le CAS et les audits techniques ayant vocation à évaluer l'état de vétusté, la qualité de la maintenance des bâtiments et des équipements relevant du propriétaire.

- *Travaux lourds – mise en conformité et remise en état* : la remise en état et en conformité regroupe l'ensemble des activités ayant pour but de mettre l'immeuble et ses équipements en conformité avec des réglementations nouvelles ou de les remettre dans leur état initial, suite à une succession de dégradations constatées. Les travaux lourds, à la charge du propriétaire, peuvent être scindés en deux rubriques selon qu'il s'agisse de mise en conformité avec des réglementations nouvelles – dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité des biens et des personnes, de l'environnement, des économies d'énergie – ou de remise en état initial, suite à des dégradations constatées. Il est précisé que le reliquat des dépenses du plan de relance, auparavant identifié sur une sous-action supprimée en 2012, devra être imputé sur cette action.

Comme le montre le tableau ci-après, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une stabilité globale des crédits. Les autorisations d'engagement sont demandées à hauteur de **215,04 millions d'euros**, au lieu de

214,87 millions d'euros en 2011. Les crédits de paiement, sont prévus à hauteur de **215,35 millions d'euros** (215,16 millions d'euros en 2011).

**PROGRAMME ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT :
ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2011-2012
HORS FONDS DE CONCOURS**

(en millions d'euros)

Programme / Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)	Loi de finances pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution 2012/2011 (en %)
Contrôles réglementaires	214,87	10	Sans objet	215,16	10	Sans objet
Maintenance préventive		15	Sans objet		15	Sans objet
Maintenance corrective		29	Sans objet		29	Sans objet
Diagnostic-audit-expertise		15	Sans objet		15	Sans objet
Travaux lourds – mise en conformité et remise en état		146,04	Sans objet		146,35	Sans objet
148 – Fonction publique	214,87	215,04	+ 0,08 %	215,16	215,35	-1 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2012.*

B.– UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À PERFECTIONNER

Le programme est assorti des trois objectifs.

Le premier objectif *Optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive* mesure le *Pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives*. Le projet annuel de performances indique que *le niveau optimum de cet indicateur, pour un parc géré et optimisé de longue date, se situe entre 50 % et 75 % suivant la typologie des sites et des équipements*. La prévision actualisée pour 2011 le fixe à 30 %, alors que la prévision 2012 est de 35 % et la cible pour 2013 de 40 %. Le Rapporteur spécial constate que les progrès à accomplir en ce domaine sont importants, alors qu'une maintenance préventive efficace permet d'espérer des économies d'entretien estimées entre 10 % et 40 %.

L'objectif *Sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires* est mesuré par un indicateur de *Pourcentage de réalisation des contrôles*. La prévision actualisée pour 2011 est de 50 % alors que la loi de finances initiale l'avait fixée à 60 %. Pour 2012, la prévision est de 60 %, alors que 70 % des contrôles devront avoir été effectués en 2013. Le projet annuel de performances pour 2011 prévoyait un taux de 100 % en 2013. La révision à la baisse de la cible semble plus conforme à la réalité.

L'objectif *Conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'État* est mesuré par l'indicateur sur le *Pourcentage des bâtiments de bureau de l'État ayant fait l'objet d'un audit énergétique*. La prévision pour 2012 s'établit à 100 %.

Il convient de rappeler que cette cible aurait dû être atteinte dès 2011, dont la prévision actualisée est de 85 %.

Le Rapporteur spécial rappelle que le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) suggère de faire évoluer cet indicateur vers un indicateur de travaux, et à plus long terme vers un indicateur de mesure de l'efficacité énergétique. Le Rapporteur spécial constate que les résultats et cibles observés retardent d'autant cette perspective d'évolution qu'il approuve.

C.- UNE COMPLEXITÉ DE GESTION DES CRÉDITS NUISIBLE À LA MUTUALISATION DE L'ENTRETIEN

Le projet annuel de performances indique que « le ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et le ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement pilotent la programmation et la conduite globales des opérations d'entretien au sein de cellules régionales et nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE – CNSIE) en liaison avec les ministères occupants. Les représentants locaux de ces ministères mettent en œuvre cette politique localement, pour tous les bâtiments de l'État, sous l'autorité du préfet de région. Le ministère de l'intérieur participe à ces cellules au titre de sa responsabilité dans l'administration territoriale de l'État. »

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

Les crédits du programme sont notamment mis à disposition de quatorze budgets opérationnels de programme (BOP) ministériels ainsi que sur un BOP régional, en application d'une convention de délégation de gestion signée entre le responsable du programme et les responsables de BOP. Au-delà de la complexité opérationnelle engendrée par ce dispositif, **le Rapporteur spécial continue de déplorer, cette année encore, ce mode opératoire. Les ministères continuent en effet à se considérer comme destinataires des crédits inscrits sur leur BOP, ce qui aboutit à un « fléchage » des crédits depuis les administrations centrales, faute d'un pilotage suffisamment fort par le service France Domaine.**

Le Rapporteur spécial pense qu'il est maintenant urgent de trouver un mode de gestion favorisant vraiment la mutualisation des crédits d'entretien.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le Rapporteur spécial a effectué au cours de l'année 2011 plusieurs opérations de contrôle sur divers aspects de la gestion immobilière de l'État.

I.- LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

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

1.- L'inventaire physique du patrimoine immobilier des opérateurs de l'État

Dans le cadre de la première phase du chantier sur le parc immobilier des opérateurs de l'État, ces derniers ont réalisé un recensement de leur patrimoine immobilier au cours de l'année 2009. L'exhaustivité du périmètre (biens occupés à quelque titre que ce soit et biens occupés quelle que soit la nature) a permis d'avoir une meilleure connaissance du parc immobilier des opérateurs de l'État.

Comme il a été vu, ces données ont été intégrées dans le système patrimonial de l'État, Chorus RE-Fx, au 31 octobre 2009 (cf. *supra*).

Désormais, une phase de fiabilisation et de montée en qualité des données dans Chorus est en cours de réalisation. Le service France Domaine a effectué en ce sens des formations, à destination des opérateurs, de leur ministère de tutelle et des agents des services locaux du Domaine, au cours de l'année 2010 : onze séminaires de formation ont ainsi été organisés aux mois de juin et novembre 2010. Les opérateurs ont également été destinataires d'un plan de fiabilisation en décembre 2010 qui liste et priorise les contrôles à mettre en œuvre pour fiabiliser de façon exhaustive et efficace les données relatives à leur parc immobilier. Ce dernier est accompagné de fiches mode opératoires qui décrivent pas à pas les actions à mettre en œuvre ainsi que d'un calendrier échelonnant les différentes étapes sur l'année 2011.

En parallèle, un dispositif de suivi au niveau central a été mis en place, qui permet de suivre de façon efficace l'avancement pour chacune des étapes et engager, le cas échéant, les mesures appropriées auprès des opérateurs.

2.- L'évaluation du parc immobilier des opérateurs de l'État

L'opération de recensement de l'inventaire physique a été suivie d'une opération d'évaluation, confiée au service France Domaine. Ces évaluations ne concernent que les biens domaniaux, les biens propres et les biens mis à disposition avec transfert de charges, contrôlés par les opérateurs de l'État.

Elles ont été réalisées :

– en valeur vénale des biens pris en l'état, sans analyse d'une possible valorisation ou reconversion du bien ;

– après une visite sur place de chaque site, même si tous les immeubles, en particulier ceux ayant une consistance identique (par exemple les amphithéâtres des universités ou les logements des CROUS) ou pouvant être évalués forfaitairement (comme les emprises non bâties), n'ont pas tous fait l'objet d'une visite particulière ;

– soit par les services locaux du Domaine, soit par des prestataires privés sélectionnés à l'issue de marchés publics.

Les prises à bail ne font pas l'objet d'une évaluation.

Les premiers travaux d'évaluation, réalisés en partie par les services locaux du Domaine puis par des prestataires privés, avaient porté sur plus de 6 500 biens situés en métropole et relevant d'environ 350 opérateurs, pour un montant de 32 milliards d'euros.

En parallèle, d'autres prestataires privés ont également procédé à l'évaluation du parc immobilier de l'Office nationale des forêts (ONF) pour un montant de 9,8 milliards pour les forêts et de 515 millions d'euros pour les biens domaniaux et les biens propres ainsi que de Voies navigables de France (VNF), pour un montant 382 millions d'euros (hors infrastructure).

Les travaux se sont poursuivis cette année avec un nouveau marché pour le reste des biens situés en métropole et ceux situés dans les territoires et départements d'outre-mer entre décembre 2010 et avril 2011.

Les travaux d'évaluation ont porté sur 3 700 biens de 67 opérateurs, pour un montant de 4,511 milliards d'euros : pour la métropole, cela a concerné 47 opérateurs pour 3 215 biens représentant une valeur globale de 3,9 milliards d'euros. Pour l'outre-mer, cela a concerné 25 opérateurs pour 523 biens représentant une valeur globale de 611 millions d'euros.

Il ressort des informations précédentes que le patrimoine immobilier des opérateurs est évalué à près de 47 milliards d'euros pour 10 200 biens situés en métropole et dans les territoires et département d'outre-mer, forêts, biens propres et domaniaux compris.

Le marché conclu pour les biens situés à l'étranger étant arrivé à son terme durant l'été 2011, les résultats devraient être connus très prochainement.

Les opérateurs dont le patrimoine reste à évaluer sont, principalement les nouveaux opérateurs créés par les lois de finances 2010 et 2011. Cette évaluation sera réalisée pour l'intégration des comptes 2011.

3.– 154 opérateurs n'ont pas encore transmis leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière

Dans le cadre des travaux d'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), la transmission des fiches bâtimentaires nécessaires au diagnostic des immeubles constitués en majorité de bureaux était attendue pour le 31 octobre 2009. Les opérateurs retardataires ont vu ce délai prolongé au 30 septembre 2010.

La date de remise des projets complets de SPSI était fixée au 30 juin 2010.

Au 31 août 2011, sur les 547 opérateurs suivis par France Domaine, **154 n'avaient pas encore remis leurs projets de SPSI**. Il s'agit essentiellement : d'universités (51), d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche (33), de 21 agences régionales de santé (ARS), de cinq musées, de trois centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et de trois chancelleries d'universités.

Après réception d'un projet de SPSI d'un opérateur de l'État, le service France Domaine est en charge de produire, dans un délai de quatre mois, un avis sur sa conformité à la politique immobilière de l'État. Cet avis peut être assorti de réserves que l'opérateur doit s'attacher à lever.

Cet avis prend en compte l'avis rendu par le ministère de tutelle, qui doit se prononcer sur la compatibilité du projet avec les missions qui lui sont dévolues et les objectifs qui lui ont été assignés. Il reprend aussi l'avis rendu par la direction du budget et, le cas échéant, par le contrôleur général économique et financier en charge du contrôle de l'opérateur.

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

La ministre chargée du Budget a demandé aux opérateurs défaillants de déposer leurs dossiers avant le 31 décembre 2011.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que pour garantir le respect de cette date et introduire un dispositif incitatif à la bonne gestion de leur immobilier, **un régime de sanctions financières** sera mis en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2012, à l'égard des opérateurs défaillants n'ayant pas produit leur SPSI.

Le Rapporteur spécial regrette fortement que certains opérateurs n'aient pas encore rempli leurs obligations en ce qui concerne la production de leur SPSI. Il assure la ministre du Budget de son entier soutien, quant aux mesures coercitives qui pourraient être appliquées aux opérateurs retardataires.

Conformément aux décisions annoncées par la ministre chargé du Budget aux opérateurs, un point sera effectué au premier trimestre 2012 par chaque opérateur en conseil d'administration sur les mesures effectivement intervenues au cours de l'année 2011 et sur le cadencement des économies prévues par leur schéma stratégique immobilier afin que les instances de gouvernance et de tutelle puissent en assurer le suivi. Les opérateurs rejoindront donc en 2012 les administrations dans le dispositif de mesure et de suivi de la performance immobilière.

Le Rapporteur spécial se félicite des progrès accomplis dans la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'État, qui reste cependant à achever. On se rappelle que la **Cour des comptes** a maintenu dans sa certification des comptes de l'État (exercice 2010) sa **réserve substantielle sur les comptes des opérateurs de l'État**, en particulier à cause du manque de précision de l'évaluation de leur patrimoine.

B.- L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU CHÂTEAU, DU MUSÉE ET DU DOMAINE NATIONAL DE VERSAILLES

En juin 2009, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) avait demandé aux opérateurs du ministère de la Culture et de la communication de s'engager à respecter les orientations et les critères de la politique immobilière de l'État.

À ce titre, le Rapporteur spécial avait effectué en octobre 2010, une première mission de contrôle dans les locaux du musée du Louvre.

Il a souhaité cette année approfondir ce travail et a donc réalisé, le 6 octobre 2011, une nouvelle mission de contrôle concernant l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV).

Le Rapporteur spécial a rencontré à cette occasion Mme Catherine Pégard, présidente de l'EPV, M. Denis Berthomier, administrateur général, M. Mikael Hautchamp, administrateur général adjoint et M. Daniel Sancho, directeur du patrimoine et des jardins.

Cette rencontre a permis aux responsables de l'Établissement de présenter leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), mais aussi, pour le Rapporteur spécial, d'effectuer une visite du chantier en cours du bâtiment du Grand Commun destiné à accueillir l'ensemble des services de l'Établissement public, ainsi que de l'Hôtel du Grand Contrôle dont il est prévu de valoriser le patrimoine en en confiant la réhabilitation et l'exploitation à un tiers partenaire, dans le cadre d'une convention d'occupation temporaire du domaine public.

1.– Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du domaine de Versailles

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) a été approuvé en novembre 2010 par France Domaine, approbation assortie de deux réserves. Il a été par la suite présenté, les réserves ayant été levées, au conseil d'administration de l'Établissement, le 18 avril 2011.

Le SPSI de l'EPV porte sur l'ensemble des terrains et immeubles constituant le musée et le domaine national de Versailles.

Ce domaine est déterminé par le décret n° 95-463 du 27 avril 1995 portant création de l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles, complété par des arrêtés ultérieurs de remise en dotation d'immeubles et de terrains, et révisé par le décret n° 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles.

Il s'agit pour l'essentiel des châteaux de Versailles et de Trianon, du domaine national de Marly, ainsi que de l'ensemble des parcs, jardins, bâtiments et dépendances.

Comme le précise le SPSI, l'ensemble des parcelles cadastrales, qui peuvent comprendre des terrains seuls, des bâtiments seuls ou des terrains et des bâtiments, constitue **une surface totale de 793 hectares**, dont :

– 15,7 hectares sont occupés par des bâtiments représentant une surface intérieure totale de 200 000 m² (selon les règles établies par France Domaine) ;

– 137 hectares font l'objet d'occupations concédées à des tiers.

Le tableau ci-dessous résume les principales utilisations des bâtiments :

PRINCIPAUX TYPES D'UTILISATION ACTUELLE DES BÂTIMENTS

(en m²)

Type d'utilisation	Surfaces
Musée ou espace public	54 000
Réserves	8 900
Services administratifs	10 300
Locaux d'activités EPV	6 700
Logements	17 900
Partenaires hébergés	31 100
Locations diverses	23 000
Espaces non encore attribués	25 000

Source : SPSI de l'EPV.

Le SPSI précise par ailleurs que la stratégie immobilière de l'EPV poursuit plusieurs objectifs :

- achever le regroupement des espaces ayant vocation à rejoindre le domaine de Versailles ;
- rationaliser l'occupation des espaces ;
- requalifier les espaces en déshérence ;
- améliorer le fonctionnement des services et les conditions d'accueil des publics ;
- valoriser les espaces qui lui sont confiés.

Le contrôle sur place effectué par le Rapporteur spécial lui a permis de mesurer la réalité de la mise en œuvre de ces objectifs, notamment en ce qui concerne la rationalisation et la valorisation des espaces, ainsi que l'amélioration du fonctionnement des services. **À ce titre la visite du chantier du Grand Commun et celle de l'Hôtel du Grand Contrôle ont été particulièrement instructives.**

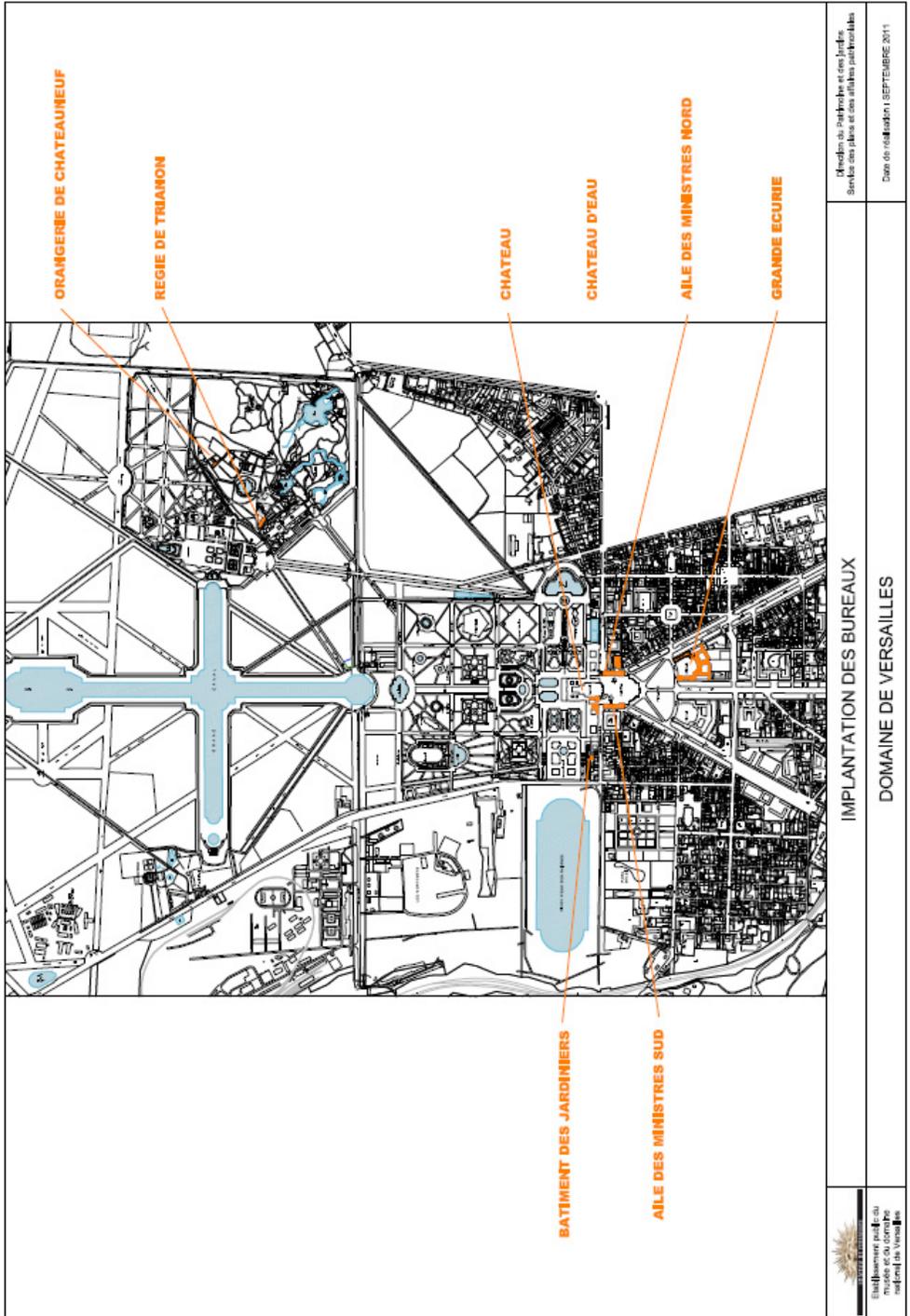
2.– Le regroupement dans le Grand Commun de l'ensemble des services

Comme le montrent le tableau et le schéma ci-dessous, l'implantation actuelle des services de l'EPV se caractérise par une très grande dispersion dans différents bâtiments du domaine de Versailles. Cette situation nuit naturellement au fonctionnement des services, et engendre fatalement des surcoûts de fonctionnement (courrier, accueil, etc.). **De surcroît, le respect des ratios d'occupation imposé par France Domaine est très loin d'être respecté.**

SYNTHÈSE DES SURFACES DE BUREAUX ACTUELLEMENT UTILISÉES

(en m²)

Bâtiment	SHON	SUB	SUN	bureaux	réunions	annexes travail	nombre de postes de travail	Ratio SUN/poste de travail
Aile des ministres Nord	7 435	5 672	1 308	258	1 037	13	13	100,62
Aile des ministres Sud	7 242	5 567	382	203	124	55	8	47,75
Château	70 502	50 370	3 012	2 658	354	0	146	20,63
Grandes Écuries	16 281	14 685	3 341	1 871	442	1 028	104	32,13
Château d'eau	2 882	2 287	216	166	47	3	4	54,00
JUSSIEU Régie	804	670	54	54	0	0	2	27,00
Pépinières de Trianon : Bureaux (orangerie de Châteauneuf)	504	47	47	38	9	0	2	23,50
Bâtiments des jardiniers	1 055	920	147	59	30	58	5	29,40



La mise en œuvre du schéma directeur en cours devrait permettre, dans les cinq années à venir, des modifications d'utilisation de certains bâtiments.

Ainsi, les travaux de réhabilitation du bâtiment du Grand Commun, permettront, à terme, de regrouper en un lieu unique l'ensemble des services de l'EPV actuellement dispersés, favorisant ainsi la synergie entre ces derniers. Par ailleurs, il a été précisé au Rapporteur spécial que la norme d'occupation sera mieux respectée. La réhabilitation porte au total sur environ 17 600 m² en SHON.

Ce projet est, aux yeux du Rapporteur spécial, une très bonne illustration de l'application des principes posés par la nouvelle politique immobilière de l'État : le transfert d'un bâtiment inutilisé d'un service (en l'occurrence un ancien hôpital militaire du ministère de la Défense) vers un autre service (en l'occurrence un opérateur) permettant de rationaliser le patrimoine immobilier de l'État.

Ce chantier, dont le Rapporteur spécial a pu apprécier sur place la qualité de la réalisation, se déroule en deux phases dont la première est en voie d'achèvement.

Au-delà des gains fonctionnels espérés, cette opération permettra également d'ouvrir davantage d'espaces pour les visiteurs au sein même du château. Ainsi, le pavillon Dufour, qui héberge actuellement une partie des services administratifs, sera transformé en site d'accueil pour les visiteurs. La structure provisoire actuellement en service dans la cour du château pourra ainsi disparaître. Un nouvel espace de restauration devrait également être réalisé.

Le Rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette démarche de rationalisation des espaces, qui s'inscrit parfaitement dans la politique immobilière de l'État. Il estime par ailleurs, qu'au regard du prestige historique du lieu, tout ce qui permet d'en faciliter la visite et d'en accroître la fréquentation (actuellement 6,5 millions de visiteurs par an) va dans le bon sens.

Le Rapporteur spécial a pu également apprécier au cours de la visite de ce chantier combien la valorisation du patrimoine était au cœur des préoccupations des dirigeants de l'EPV.

3.– La valorisation de l'Hôtel du Grand Contrôle

L'EPV a la possibilité, de par son décret statutaire du 10 novembre 2010 de conclure des conventions d'occupation temporaire du domaine public et ce afin de valoriser les lieux patrimoniaux qui lui sont confiés et de développer les services aux visiteurs. Ce double objectif découle très directement de ses missions statutaires. Il est inscrit à la fois dans son contrat de performance et dans son schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Situé à l'angle de la rue de l'Indépendance américaine et de la rue de l'Orangerie, l'Hôtel du Grand Contrôle jouit d'un emplacement exceptionnel en regard direct sur l'Orangerie du Château. Il est classé en totalité au titre des monuments historiques avec le château et ses dépendances. Depuis 1872 jusqu'en 2006, ce bâtiment était attribué à l'armée : il abritait le mess des officiers de Versailles. Il a été remis en dotation à l'Établissement public de Versailles en 2008.

Une étude préalable à la restauration générale du clos et du couvert et à la définition des contraintes d'intervention sur les espaces intérieurs a été menée sur ce bâtiment en février 2011, par M. Frédéric Didier, architecte en chef des monuments historiques. Il en ressort que *« l'intérieur de l'édifice a souffert de sa dernière occupation et surtout de son abandon progressif depuis plusieurs années mais la majorité des pièces ont gardé leur volume d'origine. Elles conservent également des lambris anciens mais souvent de manière ponctuelle. (...) L'ensemble est aujourd'hui en état de péril, avec une dégradation rapide. »*

Ce constat a conduit l'Établissement public de Versailles à lancer un appel d'offre en vue de confier l'exploitation de ce bâtiment en tant qu'établissement hôtelier, à un tiers partenaire en concluant avec ce dernier une concession de travaux publics assortie d'une convention d'occupation temporaire du domaine public.

Le marché a été attribué à la société belge *Ivy International*. L'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) de 30 ans a été signée le 1^{er} septembre 2011. Elle prévoit une redevance annuelle estimée (fourchette basse) à 300 000 euros.

Le marché stipule que le titulaire fournisse une prestation d'hôtellerie d'au minimum 4 étoiles (une vingtaine de chambres), avec une activité secondaire de restauration. Il exige par ailleurs que la proposition du candidat s'intègre dans l'ensemble domanial exceptionnel de Versailles et ses dépendances. De ce fait, le candidat doit tenir compte, dans la formalisation de son projet, du classement au titre des monuments historiques des bâtiments. Le projet envisagé doit donc être d'une qualité à la hauteur du prestige du domaine de Versailles.

Le Rapporteur spécial voit dans cette opération un exemple de bonne pratique qu'il convient de méditer : la rénovation d'un monument historique potentiellement coûteuse se transforme en une démarche économiquement intéressante et de nature à profiter de surcroît à l'image touristique de notre pays. En effet, les responsables de l'EPV n'ont pas caché au Rapporteur spécial les nouvelles possibilités que cette rénovation permet en termes d'offres « packagées » à destination des touristes étrangers, et les conséquences positives attendues sur la fréquentation du domaine de Versailles.

Sous réserve de veiller rigoureusement à la mise en place des instruments permettant de sécuriser ce type de dispositif, le Rapporteur

spécial estime qu'il conviendrait de s'en inspirer pour d'autres opérations de réhabilitation de notre patrimoine culturel.

C.– LE PATRIMOINE IMMOBILIER D'UN OPÉRATEUR DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE : LE CNRS

L'an dernier, le Rapporteur spécial s'était également intéressé au patrimoine immobilier des opérateurs du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, notamment en effectuant un contrôle sur place de la plus emblématique de nos universités : la Sorbonne.

Cette année, le Rapporteur spécial a souhaité étudier la politique immobilière d'un autre opérateur important de ce ministère : le Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Il a donc procédé à l'audition de M. Thibaut Sartre, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation et de M. Alain Legendre, chef du service de la politique immobilière.

1.– Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CNRS

Le SPSI du CNRS a été établi à la fin de l'année 2010. Il a été approuvé par France Domaine le 8 juillet 2011, assorti de deux observations : l'une relative à l'augmentation constatée des surfaces (+ 7 % entre 2007 et 2011) qu'il conviendrait de justifier, l'autre concernant l'implantation de la délégation régionale « Paris Michel-Ange » dans le 16^e arrondissement parisien. France Domaine estime, à raison, qu'une localisation en périphérie serait certainement moins coûteuse. **Le Rapporteur spécial ne peut qu'appuyer cette observation.**

Les principales informations contenues dans le SPSI sont les suivantes :

- Le patrimoine immobilier construit du CNRS s'étend sur plus de **800 000 m² (SHON)**. Il possède par ailleurs de nombreuses caractéristiques, liées au statut, aux missions et à l'histoire de l'établissement.

- En ce qui concerne **le statut**, il ressort que les biens affectés par l'État sont prédominants et représentent 61 % du parc, les biens propres sont limités à 26 %, et les contrats, baux et locations concernent les 13 % restants.

- **Le parc est ancien** : les surfaces construites avant 1970 représentent 52 % de l'ensemble, impliquant des interventions lourdes sur le clos et couvert et une rénovation des installations électriques et de chauffage à court terme.

Les sites d'implantation sont multiples (155 unités administratives réparties sur l'ensemble du territoire, dont 70 % situées en dehors de l'Île-de-France), comme les domaines de recherche concernés ; les locaux consacrés à l'administration ne représentent que 8 % de la SHON.

- Du fait de la diversité des activités conduites, les **ratios sont sujets à de fortes variations**, notamment en ce qui concerne les ratios d'occupation : ils sont par exemple de 13 m² SUN par agent en sciences humaines et sociales, mais de plus de 30 m² SUN en physique nucléaire et des particules et en sciences de l'univers. Il est vrai que ces domaines nécessitent d'importants locaux techniques : salles blanches, halls d'expériences, stations d'observation, etc.

- Après plusieurs années de forte contrainte budgétaire sur le financement des **programmes d'entretien immobilier** et une dégradation du parc, le CNRS s'est attaché à stabiliser son effort en ce domaine au niveau de 12 millions d'euros par an, seuil entre l'entretien curatif et préventif. Le présent SPSI propose de maintenir ce budget annuel et de traiter en priorité les besoins liés à la sécurité et à l'optimisation de la consommation d'énergie. **Le Rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette démarche : il rappelle que les dépenses consacrées à une maintenance efficace permettent d'espérer des économies d'entretien estimées entre 10 % et 40 %.**

- **L'adaptation des infrastructures immobilières des laboratoires à l'évolution de leur activité scientifique** est également intégrée dans des démarches nationales et régionales, notamment les Contrats de projets État Régions (CPER) ou le Plan Campus.

Ainsi, le CNRS est engagé pour la période 2007–2013 dans 12 opérations CPER pour un investissement de 25 millions d'euros, dont 20 millions d'euros pour les années 2010 à 2013. Il assure la maîtrise d'ouvrage de 15 autres opérations financées par ses partenaires ; certaines d'entre elles, bénéficiant du plan de relance, sont engagées en priorité (par exemple, la construction de l'Institut Néel en physique à Grenoble).

Dans le cadre du Plan Campus, le CNRS est directement impliqué dans l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay et dans la restructuration des implantations de recherche en sciences humaines et sociales du projet Condorcet au nord de Paris.

Il a été cependant indiqué au Rapporteur spécial que ces investissements resteraient maîtrisés : l'augmentation des surfaces construites entre 2008 et 2012 devrait être inférieure à 5 % du parc actuel.

- Enfin, la stratégie immobilière du CNRS s'appuie sur le développement des outils nécessaires à la connaissance de son patrimoine et à l'amélioration de sa gestion.

Engagé en 2008, le projet **d'informatisation du patrimoine** devrait voir son achèvement en 2011. Il permettra de disposer d'une description précise des locaux sur lesquels il exerce les responsabilités du propriétaire, de leur usage, de leur occupation, de leur état et de leur coût d'exploitation.

L'audition des responsables immobiliers du CNRS a permis au Rapporteur spécial de constater l'importance que revêt ce sujet pour le Centre. Cela peut d'ailleurs se mesurer à l'aune des effectifs assignés à la gestion immobilière : il a été indiqué au Rapporteur spécial que près de 464 équivalents temps plein (ETP), – près de 810 avec les personnels externes – étaient affectés à cette mission, de la gestion des contrats aux opérations de construction ou de maintenance lourde. Les effectifs complets du CNRS sont évalués à environ 35 300 ETP.

Par ailleurs, des opérations de rationalisation sont engagées : un plan de cession est mis en œuvre. Il concerne les sites de Meudon et de Strasbourg pour un total estimé à près de 13,5 millions d'euros.

2.– Le projet d'évolution du site de Bellevue, à Meudon

Le site de la place Aristide Briand à Meudon-Bellevue représente l'implantation d'origine de la Caisse nationale de la recherche scientifique, ancienne institution de financement de la recherche française. En effet, les terrains ont été acquis entre 1919 et 1947.

La surface de ce campus est de 22 088 m².

Le Rapporteur spécial a été désagréablement surpris d'apprendre que près de 300 000 euros de charges étaient annuellement dépensés pour des locaux inoccupés. Cet état de fait justifie le projet de cession et réhabilitation engagé sur ce site.

Le projet d'évolution du site de Bellevue, élaboré en pleine concertation avec la municipalité de Meudon, prévoit le regroupement de l'ensemble des activités sur la partie haute du site, avec la réalisation, en réhabilitation et constructions, de 5 000 à 6 000 m² de SHON supplémentaires propres à accueillir les services existants dans les bâtiments voués à la destruction (« barre » et pavillon de la communication), mais aussi d'autres services provenant d'autres sites (150 à 300 personnes supplémentaires) dans le cadre d'une opération de réorganisation de la délégation régionale parisienne. Le projet de cession d'une partie du site concerne environ 10 000 m² de terrain.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que l'équilibre budgétaire de l'opération était assuré, les dépenses de travaux étant financées sur ressources propres.

Il est apparu au Rapporteur spécial que ce projet de rationalisation, financièrement maîtrisé et fonctionnellement justifié, cadrerait parfaitement avec les principes mis en œuvre par la politique immobilière de l'État. Il ne peut qu'encourager le CNRS à persévérer dans cette voie sur l'ensemble des sites dont il est responsable.

II.- LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DANS LES MINISTÈRES

A.- LE FEUILLETON DU PROJET DE REGROUPEMENT DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le projet de regroupement des services centraux du ministère de la Justice a fait l'objet de nombreux rebondissements. Le Rapporteur spécial tient à en rappeler les principaux faits marquants :

– le **23 novembre 2010** la commission des Finances émet un avis défavorable à un décret d'avance de 232 millions d'euros destiné à couvrir la location, pendant douze ans, d'un immeuble situé Porte d'Issy ;

– consulté sur ce projet, le Conseil de l'Immobilier de l'État préconisait alors l'acquisition d'un immeuble situé Porte de Bagnolet pour un coût estimé à 150 millions d'euros, alors que la location de ses diverses implantations coûtait 25 millions d'euros par an ;

– l'avance ayant été accordée, l'Assemblée nationale a adopté en **décembre 2010**, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2010, un amendement diminuant les crédits du ministère de la Justice de 72 millions d'euros ;

– le ministre du Budget d'alors, annonce le **26 janvier 2011**, lors de son audition par la commission des Finances du Sénat, qu'une année supplémentaire est accordée à la Chancellerie pour mener à bien le projet de regroupement en évoquant la location de locaux respectant le plafond de 400 euros/m²;

– interrogé **en mai 2011** par le Président de la commission des Finances et le Rapporteur spécial sur les conséquences financières du maintien en 2011 dans les locaux loués par la Chancellerie (six sites, hors Place Vendôme), le ministre du Budget ne répond que partiellement sur les renégociations des baux de deux immeubles venant à échéance en 2011, faisant apparaître de potentielles réductions du prix des loyers, mais excédant assez largement le plafond des 400 euros/m² ;

– **en juin 2011**, l'État, par l'intermédiaire de France Domaine, fait savoir qu'il est à la recherche, pour le ministère de la Justice, d'une nouvelle implantation supérieure à 30 000 m², les offres devant parvenir avant le 20 juillet. Parallèlement, est lancé un appel d'offre pour un marché public d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le dépouillement, le classement et la négociation de ces propositions.

Fort de ces éléments, le Rapporteur spécial a interrogé dans le cadre de la préparation du présent projet de loi de finances les services du Domaine pour faire le point sur la question. Les éléments de réponses qui lui ont été transmis sont les suivants.

• En ce qui concerne **les modalités du nouveau projet de regroupement des services centraux du ministère de la Justice**, il est indiqué au Rapporteur spécial que pour relancer les travaux de relogement de ces services (en dehors de ceux situés place Vendôme), France Domaine et le ministère de la Justice ont conjointement établi un cahier des charges de recherche d'un site immobilier.

Le cahier des charges a été mis en ligne sur le site Internet de France Domaine et a fait l'objet d'une large publicité dans la presse spécialisée, permettant un véritable appel à la concurrence. Les réponses attendues pour le 20 juillet 2011 se sont révélées très nombreuses (53 solutions proposées).

Afin de répondre au souhait du Conseil de l'immobilier de l'État d'installer une administration régaliennne dans un immeuble domanial, le cahier des charges retient **la voie de l'acquisition d'un immeuble existant ou à construire, tout en laissant ouverte la voie de la prise à bail d'un immeuble existant ou à construire avec option d'achat, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.**

La recherche d'un immeuble disponible immédiatement ou à horizon 2014 / 2015 s'établit dans le cadre général du respect des règles de la politique immobilière de l'État (surfaces, prix,...) et dans le périmètre géographique de la ville de Paris, mais aussi dans les communes limitrophes sous réserve qu'elles soient correctement desservies par les transports en commun. Elle concerne 1 570 à 1 700 agents actuellement répartis sur six sites, en dehors de celui de la place Vendôme.

Pour faciliter l'analyse et le classement des réponses au cahier des charges, France Domaine a demandé au ministère de la Justice de lancer parallèlement un marché public pour le recrutement d'un prestataire privé chargé de formaliser et de classer les propositions techniques et financières. Le prestataire assistera l'État dans les négociations sur les immeubles qui auront été retenus dans une « courte liste » déterminée par France Domaine et le ministère de la Justice.

Le Rapporteur spécial ne peut qu'espérer voir aboutir au plus tôt ce projet, la prolongation de la situation actuelle étant particulièrement coûteuse et non fonctionnelle.

• Il a par ailleurs été donné **des explications concernant l'abandon du site de Bagnolet**, qui avait été sélectionné sur des critères fonctionnels au terme d'une procédure longue (une année) et rigoureuse.

Le ministère indique ainsi que la discussion avec les agents et les syndicats du ministère de la Justice a montré que la situation géographique semblait plus favorable à l'ouest (immeuble Farman à Issy-les-Moulineaux) qu'à l'est (immeuble Qualis à Bagnolet). **Le Rapporteur spécial reste dubitatif sur ce point : il lui était revenu exactement l'inverse, tract syndical à l'appui !** Le Rapporteur spécial tient à rappeler, que dans le cadre de ce précédent projet, une

étude réalisée par une filiale de la RATP avait conclu que la majorité des agents du ministère résidaient dans l'est parisien.

Afin d'éviter les écueils qui ont conduit à ne pas prendre à bail l'immeuble de Bagnolet, le cahier des charges de la nouvelle recherche met l'accent sur une bonne accessibilité, une liaison en moins de 30 minutes avec la place Vendôme et un environnement où sont déjà présentes d'autres administrations permettant une mutualisation entre services de l'État.

● Il a enfin été donné quelques éléments concernant **l'état d'avancement du projet de construction d'un nouveau Tribunal de grande instance (TGI) de Paris** : l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) et l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ) dispose d'une équipe de direction commune permettant la parfaite information de l'activité de chacun et limitant les risques de concurrence entre ces deux établissements.

Le nouveau TGI de Paris devrait s'installer dans la ZAC des Batignolles située dans le 17^{ème} arrondissement de Paris, où un terrain a été acheté par l'État à la SNCF pour un montant de 63 millions d'euros, au terme d'un protocole d'accord État / Ville de Paris / SNCF / RFF finalisé fin juillet 2009.

La construction se fait dans le cadre d'un partenariat public-privé, qui devrait, en principe, garantir la maîtrise des coûts et des délais. La livraison est prévue à la fin de l'année 2015.

À ce stade, le dialogue est toujours en cours avec les candidats retenus, avant la finalisation de l'offre définitive et une désignation du candidat retenu à la fin 2011.

Cet important projet ne manquera pas d'être étudié de façon approfondie par le Rapporteur spécial et plus largement par la commission des Finances.

B.- QUEL AVENIR POUR L'HÔTEL DE LA MARINE ?

Le Rapporteur spécial a effectué un contrôle sur place le 12 mai 2011 pour juger de la qualité et de l'usage actuel de l'Hôtel de la Marine, et se forger une opinion sur son avenir.

Si le caractère remarquable et historique de ce monument est incontestable, notamment en ce qui concerne l'ensemble de salons et galeries situé au 1^{er} étage, au sud sur la colonnade, il demeure que la partie occupée par les quelque mille militaires de la marine appelle quelques observations. Les conditions de travail offertes aux personnels ne sont en effet ni fonctionnelles, ni conformes aux normes actuelles de sécurité et d'accessibilité. Par ailleurs, les installations proposées apparaissent relativement vétustes. La rénovation en espace de bureaux modernes de ces implantations (environ 12 700 m² sur une

surface totale de 22 000 m²) sera, à n'en pas douter, un projet d'envergure et coûteux.

De ce point de vue, le regroupement à Balard des services centraux de la Défense est non seulement un progrès indéniable, mais également une nécessité.

En effet, l'Hôtel de la Marine sera libéré par le ministère de la Défense en 2014, à la livraison du projet Balard qui permettra de regrouper sur un site unique l'ensemble des états-majors des trois armées et des organismes centraux du ministère.

Cependant, compte tenu de la valeur patrimoniale de l'Hôtel de la Marine, l'État a décidé de le conserver dans son domaine tout en recherchant sa valorisation.

La Commission de réflexion sur l'avenir de cet immeuble, présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing, a été mise en place le 11 mars 2011 en vue de donner aux pouvoirs publics un avis sur la procédure et les conditions de valorisation de cet immeuble appartenant au patrimoine national en vue d'en assurer la meilleure utilisation possible.

Afin d'assurer à cette commission des conditions de réflexion optimales dans le cadre de ces travaux, l'État a décidé de mettre un terme à la procédure d'appel à projets engagée avant son instauration.

Conformément à sa lettre de mission adressée au Président de la Commission, celle-ci a procédé à l'audition de 19 personnalités et institutions publiques ou privées intéressées par l'avenir de ce bâtiment.

Le rapport final de la Commission a été remis au Président de la République le 19 septembre 2011.

Dans le cadre de ce rapport, la commission a d'abord posé comme principe **l'affirmation du caractère public du bâtiment**, dont l'usage doit en respecter l'histoire. **Le projet d'aménagement a vocation à être culturel et financièrement viable**. Enfin, ce projet doit prévoir une **très large ouverture au public**.

Le rapport propose un schéma d'affectation qui prévoit notamment que les espaces situés derrière la colonnade, sur deux étages, face à la place de la Concorde deviennent *la Galerie du Trésor français*, Celle-ci abriterait sur 3 500 m², les fleurons des collections illustrant la civilisation et le goût français à partir de pièces conservées au Louvre, au Mobilier national, aux Arts décoratifs, à la Manufacture de Sèvres, à l'Imprimerie nationale et à la Bibliothèque nationale de France.

Le deuxième étage pourrait abriter des expositions temporaires.

La commission recommande également de permettre à la Cour des comptes de disposer de 2 000 m² de bureaux, dans l'ancien hôtel Le Tellier donnant sur la rue Saint-Florentin.

Par ailleurs, des bureaux d'angle situés au premier étage, sur la rue Royale, pourraient être réservés au président du Conseil européen.

Enfin, toute une partie pourrait être louée : soit pour des boutiques à des artisans d'art autour des deux grandes cours intérieures (2 500 m²), soit pour des bureaux à l'arrière du bâtiment (12 700 m²) et devrait contribuer à l'équilibre financier du projet.

Le tableau ci-après résume ce que pourrait être la répartition des surfaces dans le cadre du projet proposé par la Commission de réflexion :

HÔTEL DE LA MARINE : ESTIMATIONS DE L'OCCUPATION DES SURFACES

(en m²)

1^{er} et 2^e étages : parties d'intérêt historique ou architectural incontestable (incluant surfaces d'expositions, locaux techniques, vestiaires, billetterie, administration directe, ...)	3 500
« Allée de l'art de vivre » et espaces concédés autour de la cour d'Estienne d'Orves (grande cour), de la cour du ministre et des ouvertures de circulation	2 500
Salle de présentation de l'histoire des lieux, boutique, librairie, accueil des expositions	500
Académie de Marine et Présidence de l'Union Européenne	800
Cour des comptes	2 000
Locations de bureaux	12700
Surface totale	22 000

Source : Rapport de la commission de réflexion sur l'avenir de l'Hôtel de la Marine.

La Commission recommande enfin que l'Établissement public du Louvre soit l'opérateur de référence pour la gestion de l'ensemble du projet. Dès à présent, devrait être mis en place un établissement public de préfiguration pour préparer la création de la *Galerie du Trésor français*, organiser l'exploitation du bâtiment et établir le cahier des charges du projet de restructuration.

À terme, l'ensemble du bâtiment serait géré par une société publique de capitaux sous forme de société anonyme, dont l'Établissement public du Louvre serait l'actionnaire majoritaire (55 %). La participation du Mobilier national et de la Caisse des dépôts, est également préconisée.

Le Rapporteur spécial considère qu'en ce qui concerne les usages futurs et les modalités d'occupation de l'Hôtel de la Marine, s'il existe des différences notables avec le projet de « Villa Médicis à la française » de l'homme d'affaire M. Alexandre Allard, il existe également des similitudes (espaces d'expositions, boutiques, bureaux...).

Le Rapporteur spécial constate également avec satisfaction que la commission de réflexion a posé comme principe que **le projet soit financièrement viable**. L'état de nos finances publiques oblige en effet la Représentation nationale, et plus largement l'État, à la plus grande vigilance en ce domaine.

Pour autant, le Rapporteur spécial estime que le rapport de la commission de réflexion n'étudie que très approximativement les aspects financiers de ce projet d'envergure, tout comme restent assez floues, les propositions en termes de gouvernance du projet.

Il aurait souhaité notamment que les évaluations économiques – une centaine de millions d'euros, quand le projet de M. Alexandre Allard chiffre à 240 millions d'euros la restructuration du bâtiment – soient davantage étayées ;

Il préconise donc un approfondissement de l'étude sur ces deux thèmes.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial s'interroge sur le bien-fondé de certaines propositions du schéma d'affectation – un véritable patchwork – contenu dans le rapport de la commission de réflexion.

Ainsi en est-il notamment de la proposition relative aux bureaux qui seraient réservés au président du Conseil européen : une simple règle de trois montre, que si l'ensemble des 27 pays de l'Union mettait en œuvre chacun sur son sol ce type de solution, les locaux ainsi réservés ne seraient utilisés qu'environ une semaine par an au maximum. Cela suppose par ailleurs que le président du Conseil européen ne soit que très rarement présent à Bruxelles. Le Rapporteur spécial estime que, pour ce type d'usage, très temporaire, des solutions moins coûteuses pour les finances publiques existent, que la Commission européenne pourrait prendre à sa charge d'ailleurs.

Le Rapporteur spécial estime pour sa part que deux options sont possibles quant au devenir de l'Hôtel de la Marine.

Tout d'abord, il considère qu'un projet semblable à celui proposé par M. Alexandre Allard, sous réserve que tout soit mis en œuvre en termes de respect du patrimoine historique et d'ouverture au public, permettait de valoriser l'ensemble, sans que cela coûte au contribuable. **Le Rapporteur spécial rappelle, à ce titre, que le Conseil de l'immobilier de l'État a souvent préconisé le choix du bail emphytéotique comme outil de préservation des joyaux architecturaux du patrimoine national que l'État n'a plus les moyens d'entretenir.**

L'autre solution pourrait être de confier l'Hôtel de la Marine à l'Établissement public du musée du Louvre (EPML).

En effet, comme le Rapporteur spécial a pu le constater l'année dernière, les services administratifs du Louvre sont dispersés sur huit sites différents, cinq à l'intérieur de palais et trois implantations extérieures (16 500 m² de bureaux au total). Cette organisation n'est pas fonctionnelle et s'avère particulièrement coûteuse.

La libération programmée de l'Hôtel de la Marine offre la possibilité à l'EPML de regrouper en un lieu unique l'ensemble de ses services. Au-delà des gains immédiats en termes de fonctionnalité, cela fournirait 10 500 m² de surface muséale supplémentaire et parachèverait ainsi *Le Grand Louvre*. À ce titre l'exemple de la rénovation du Grand Commun à Versailles (cf. *supra*) montre la voie de ce qu'il convient de faire.

Cette solution, sous réserve d'étude approfondie, permettrait également de répondre aux besoins de rationalisation des implantations de la Cour des comptes, et l'installation d'une partie de ses services dans l'Hôtel Le Tellier, comme il est prévu dans le rapport de la commission de réflexion.

Par ailleurs l'expérience de l'EPML en termes d'accueil du public, le dispose tout naturellement à trouver les moyens et ressources nécessaires pour ouvrir à la visite les espaces nobles du premier étage de l'Hôtel de la Marine.

Enfin, le contrôle sur place exercé l'an dernier par le Rapporteur spécial avait montré également le professionnalisme des équipes de l'EPML en ce qui concerne la gestion et le suivi de projets immobiliers d'envergure (chantier du futur département des Arts de l'Islam par exemple).

Une amorce des financements nécessaires à ce projet serait la vente des immeubles de bureaux dont l'EPML est propriétaire. Par ailleurs, on pourrait s'inspirer de l'expérience réussie du projet Louvre-Abu Dabi, pour nouer des partenariats similaires et dégager ainsi des ressources nouvelles.

C.– LE PROJET DE « CENTRE DE GOUVERNEMENT » SUR LE SITE SÉGUR FONTENOY

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2011, le Rapporteur spécial avait notamment procédé au contrôle de la gestion immobilière de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). À cette occasion, avait été évoqué la solution de l'installation d'un certain nombre d'Autorités administratives indépendantes dans l'ensemble immobilier Ségur/Fontenoy. Cet éventuel regroupement aurait pu constituer une issue à la très coûteuse localisation de la HALDE.

Le Rapporteur spécial a souhaité cette année effectuer une visite de ce site pour juger notamment de la pertinence de ce projet. Il rappelle que déjà en 2007, il avait été, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, amené à traiter de la

réhabilitation envisagée pour cet immeuble au regard de sa situation administrative complexe ⁽¹⁾.

Ce déplacement a permis au Rapporteur spécial de prendre connaissance du projet en cours de nouveau « Centre de Gouvernement ».

En effet, l'îlot Ségur/Fontenoy a été retenu en tant que choix d'implantation des services du Premier ministre pour répondre à l'objectif de réduire le coût constitué par les loyers budgétaires ainsi que celui lié à la dispersion des administrations.

Les surfaces offertes (48 609 m² de surface hors œuvre nette (SHON) pour la partie Ségur et 16 608 m² SHON pour Fontenoy) permettent d'envisager de nombreuses possibilités d'aménagement. La conception « moderne » de ces immeubles datant des années trente est parfaitement adaptée aux conditions de travail actuelles, même si l'immeuble doit nécessairement bénéficier de travaux de rénovation.

Cet ensemble immobilier accueille actuellement de nombreux services et structures : entités rattachées au ministère de l'Écologie, Conseil général du développement durable, Haut conseil chargé des biotechnologies, Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques, Comité médical de l'aéronautique civile, Établissement national des invalides de la marine (ENIM) bientôt relocalisé à La Rochelle, direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), rattachée au ministère de l'agriculture.

Le cabinet de Mme Greff, secrétaire d'État chargée de la famille est également installé dans cet ensemble immobilier.

D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, ce nouveau « Centre de Gouvernement » permettra d'accueillir environ 2 500 postes de travail à l'horizon 2015.

Si ce projet semble aller dans le sens des principes posés par la politique immobilière de l'État (rationalisation des surfaces, regroupement des services), le Rapporteur spécial estime qu'à ce stade bon nombre d'incertitudes doivent être levées.

Certes, à terme, des économies de fonctionnement devraient naturellement être dégagées, ce dont le Rapporteur spécial se réjouit. Cependant, les travaux de réhabilitation de ce site sont estimés, à ce stade et dans l'attente d'études complémentaires, à environ 200 millions d'euros. **Il a été indiqué au Rapporteur spécial que ce chantier serait intégralement financé par le produit de cessions de biens occupés par les services du Premier Ministre**, situés pour la plupart dans l'hyper centre parisien.

(1) Rapport spécial (n° 276 annexe 48) sur le projet de loi de finances pour 2008.

Le Rapporteur spécial attire l'attention sur la nature patrimoniale et historique de certains de ces biens, et donc sur les risques que comporte leur vente.

Il semblerait ainsi, selon les premières informations transmises au Rapporteur spécial, que l'Hôtel de Clermont serait sur la liste des biens à céder. Cette éventuelle cession, à l'instar du projet de l'Hôtel de la Marine, ne manquera pas de faire réagir les associations de défense du patrimoine. Le risque que cette opération soit mal perçue dans l'opinion ne peut être écarté. Des délais plus longs que prévus pour réaliser la vente pourraient alors survenir, hypothéquant le financement global de la rénovation de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial aurait souhaité connaître l'origine et la nature de la prise de décision pour la réalisation de ce projet d'envergure.

Pour finir, le Rapporteur spécial a appris au cours de cette visite, que la SOVAFIM avait été l'un des acteurs de ce dossier.

Cette dernière information est une illustration de l'évolution du champ d'activité de la SOVAFIM (cf. *infra*).

III.- QUEL RÔLE POUR LA SOVAFIM ?

A.- UNE SOCIÉTÉ INUTILE SELON LA COUR DES COMPTES

La Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) est une société anonyme dédiée à la valorisation de biens immobiliers publics, dont le capital est intégralement détenu par l'État.

Constituée le 15 février 2006, elle a été initialement chargée par le Gouvernement de mettre en œuvre les dispositions de l'article 63 de la loi de finances pour 2006 qui permettaient de déclasser les biens immobiliers de Réseau Ferré de France (RFF) inutiles à ses missions de service public ferroviaire et de les transférer en pleine propriété à une société détenue par l'État, pour assurer leur valorisation.

L'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 a élargi le dispositif et la mission de la SOVAFIM, en permettant également de lui transférer en vue de leur valorisation, les biens immobiliers devenus inutiles appartenant à l'État et à ses établissements publics.

En avril 2011, **la Cour des comptes** a fait parvenir à la commission des Finances un rapport particulier consacré à la SOVAFIM, au terme duquel elle **considère qu'il doit être mis fin à l'existence de cette société anonyme à capitaux 100 %publics**. Cette recommandation a par ailleurs été insérée dans le rapport public annuel de la Cour, en février 2011. Le titre de cette insertion « *La SOVAFIM : un intervenant sans utilité réelle* » est particulièrement significatif de la position des magistrats de la rue Cambon.

La Cour estime notamment que la SOVAFIM « *n'est pas parvenue à apporter des réponses convaincantes à des besoins avérés* », que la création de la société n'a pas eu pour résultat « *la constitution d'un opérateur aux missions, aux métiers et aux perspectives d'activités clairement définies* », qu'elle ne peut être aujourd'hui considérée comme une société foncière, que son chiffre d'affaires est resté trop limité, particulièrement en 2009, et qu'enfin, la valeur ajoutée de la SOVAFIM dans les opérations auxquelles elle est associée, pose question en raison du recours à des prestataires sous-traitants pour une grande partie de son activité.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial a auditionné M. Olivier Debains, président-directeur général de la SOVAFIM et M. Jérôme Rivoisy, directeur général adjoint le 28 septembre 2011.

B.– UN REGAIN D'ACTIVITÉ EN 2010

Ces interlocuteurs ont tout d'abord rappelé au Rapporteur spécial que les conclusions de la Cour ne sont partagées ni par la SOVAFIM, ce qui est bien naturel, ni par le Gouvernement. « *Nous ne partageons pas les constats formulés dans ce projet d'insertion, ni sa recommandation finale* », est-il ainsi indiqué dans la réponse au rapport précité de la Cour des comptes (réponse conjointe de la ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et du ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du gouvernement d'alors).

Ils s'étonnent par ailleurs de l'impatience de la Cour, qui préconise aussi rapidement la suppression d'un organisme dont la création ne date que de cinq ans.

À ce titre, les responsables de la SOVAFIM conviennent que l'évolution de la définition des missions de la SOVAFIM (élargissement de la valorisation des actifs de RFF vers la valorisation d'ensemble immobiliers de l'État et de ses opérateurs) n'a pu se concrétiser que de manière progressive.

Les chiffres d'affaires de la société observés entre 2006 et 2010 témoignent des difficultés à se positionner dans son activité nouvelle à partir de 2007.

ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DE LA SOVAFIM DE 2006 À 2010

(en millions d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Chiffres d'affaires	402,8	74,4	13,5	4,5	30,6

Source : SOVAFIM.

M. Olivier Debains tient à souligner le caractère extraordinaire des résultats de 2006, liés à la valorisation des biens de RFF. Il est de son point de vue inopérant de les comparer avec ceux des années suivantes, du fait notamment du changement de périmètre de l'activité de sa société, mais également en raison du contexte nouveau induit par la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État (cessions, rôles des préfets de région, etc.) depuis 2006.

À ce titre, le président de la SOVAFIM a regretté le manque de constance et de cohérence de la part de l'État mais également la complexité des circuits de décisions qui aboutit à ce que de nombreux projets ne se concrétisent pas. La SOVAFIM a, de fait, de multiples contacts avec les différents ministères. **Le Rapporteur spécial voit dans cette prise de position une confirmation de ce qu'il dénonce régulièrement : la difficulté qu'à l'État de s'affirmer dans son rôle de propriétaire unique.**

De ce point de vue, le Rapporteur spécial insiste sur sa volonté de voir le rôle de France Domaine évoluer dans le sens d'une plus grande affirmation de sa fonction de « bras armé » de la politique immobilière de l'État.

Pour le reste, les dirigeants de la SOVAFIM ont fait état d'un florilège de projets récents, non seulement pour illustrer leur positionnement stratégique et opérationnel, mais également pour prouver leur utilité dans le paysage immobilier de l'État.

Ainsi, la SOVAFIM a acquis par voie de transfert auprès de l'État, les actifs immobiliers suivants :

- en 2009, un ancien terrain militaire (ministère de la défense) situé à Sourdon (Seine-et-Marne) ;
- en 2010, une ancienne caserne de gendarmerie (ministère de l'intérieur) située à La Roche-sur-Yon (Vendée), ainsi que deux anciens établissements pénitentiaires (ministère de la justice) situés à Châteauroux (Indre) et Mont-de-Marsan (Landes) ;
- le 1^{er} janvier 2011, un portefeuille de dix actifs en provenance du ministère de l'intérieur : un terrain situé à Bourg-en-Bresse (Ain) et neuf anciennes casernes de gendarmerie situées respectivement à Guingamp (Côtes-d'Armor), Saint-Malo (Ille-et-Vilaine), Montmédy (Meuse), Sarreguemines (Moselle), Strasbourg (Bas-Rhin), Illkirch-Graffenstaden (Bas-Rhin) et Saint-Fargeau-Ponthierry (Seine-et-Marne).

Il a été précisé que ces actifs étaient en cours de valorisation.

Par ailleurs, la SOVAFIM est actuellement en train de finaliser avec le ministère de la Justice, l'acquisition avant la fin de l'année 2011, d'un portefeuille d'établissements pénitentiaires, soit désaffectés (Alençon, Béziers, Liancourt), soit devant l'être dans un proche avenir (Nantes).

Des pourparlers devraient également être engagés prochainement avec le ministère de l'Intérieur pour l'acquisition par voie de transfert d'un deuxième portefeuille d'anciennes casernes de gendarmerie.

Enfin, les responsables de la SOVAFIM ont tenu à rappeler au Rapporteur spécial, la restructuration d'un ensemble immobilier acquis en 2008 auprès de l'État et de l'Office national interprofessionnel, situé avenue Bosquet à Paris. Depuis le second semestre 2010, après une opération de réaménagement, cet ensemble immobilier abrite le siège de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), et a été inauguré par le Président de la République en mars 2011.

Le Rapporteur spécial ne peut que constater les efforts produits par la SOVAFIM pour justifier de son utilité. La progression du chiffre d'affaires entre 2009 et 2010 en est d'ailleurs une illustration (cf. tableau ci-dessus), ainsi qu'un encouragement pour ses dirigeants.

Pour autant le rôle de la SOVAFIM reste encore à définir : agence foncière, marchand de biens, entreprise de services ayant vocation à faire de la délégation de maîtrise d'ouvrage pour l'État, mandataire de maître d'ouvrage, mise en œuvre de partenariat public-privé... Le Rapporteur spécial n'a pu obtenir de réponses suffisamment précises.

Dans un secteur concurrentiel, soumis au droit communautaire et au code des marchés publics, le positionnement de la SOVAFIM dans l'appareil de gestion de l'immobilier de l'État se doit d'être précisé.

De ce point de vue, la production du plan stratégique de la SOVAFIM, annoncée avant la fin de l'année 2011, doit apporter des éléments de réponses significatifs.

C.- L'ABANDON DU PROJET D'UNE AGENCE FONCIÈRE CHARGÉE DE LA GESTION DES BIENS DE L'ÉTAT SITUÉS À L'ÉTRANGER : UN NOUVEAU RÔLE POUR LA SOVAFIM

Le comité de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 avait retenu la mise en place d'une Agence de gestion des immeubles publics à l'étranger (AGIME). Les biens devaient être confiés à l'agence sous forme de baux emphytéotiques.

Dans un souci de simplicité et d'efficacité, il a paru préférable au Gouvernement de ne pas créer de nouvel opérateur dont le plan d'affaires paraissait fragile et financièrement mal assuré. Aussi est-il apparu préférable de mobiliser un dispositif déjà existant, la SOVAFIM.

La SOVAFIM est la seule entreprise publique dédiée à la valorisation des biens immobiliers publics. Elle dispose par ailleurs de la capacité juridique d'acquérir des biens immobiliers appartenant à l'État ou à ses établissements publics par voie de transfert, aux fins de leur valorisation.

Le rôle dévolu à la SOVAFIM consisterait à piloter les projets de restructuration, c'est-à-dire proposer à l'État la meilleure solution de valorisation et de rationalisation en établissant un diagnostic de l'existant et à fournir une préconisation parmi les différents scénarii envisageables puis à assumer la responsabilité de la réalisation effective du projet retenu et la conduite des opérations de cession/valorisation/construction qu'il comprend.

La SOVAFIM a été sollicitée, avec l'accord du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), pour réaliser trois opérations à l'étranger, **dans un premier stade à titre expérimental** : à Madrid, Séoul et Abu Dhabi.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de cette solution : les compétences intrinsèques de la SOVAFIM concernant la gestion de biens à l'étranger ne lui sont pas apparues d'évidence.

Par ailleurs, en ce qui concerne les relations que la SOVAFIM entretient avec le MAEE, le Rapporteur spécial a eu connaissance, en sa qualité de Président du Conseil de l'immobilier de l'État, de **la possibilité de confier à la SOVAFIM la rénovation des locaux des archives du ministère** situés rue de l'Université à Paris, sur le site du Quai d'Orsay.

Cette importante opération de restructuration participe du projet de regroupement des services centraux du ministère. Il s'agit de l'ultime étape de ce projet, initié par l'achat de l'immeuble de l'Imprimerie nationale, dont les conditions coûteuses pour les finances publiques sont encore dans toutes les mémoires.

Les premières informations portées à la connaissance du Rapporteur spécial sur le projet de réhabilitation des locaux d'archives du MAEE ne manquent pas de l'inquiéter, tant en ce qui concerne le coût estimatif de cette rénovation (environ 200 millions d'euros ?), que du rôle dévolu à la SOVAFIM qui pourrait se voir transférer des droits réels sur cet ensemble immobilier, dans le cadre d'un partenariat public-privé...

Dans l'attente de renseignements complémentaires demandés aux services compétents du ministère, le Rapporteur spécial ne peut qu'appeler à la plus grande prudence sur les conditions techniques, juridiques et financières de ce projet.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme. Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. François Sauvadet, ministre de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 4 novembre 2011 à 15 heures) ⁽¹⁾ sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraites, Remboursements et dégrèvements et Provisions et sur les comptes d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes d'affectation spéciale.

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

Article additionnel après l'article 64 : *Création d'un document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État*

La Commission est ensuite saisie de l'amendement n° II-CF-122 de M. Yves Deniaud, Rapporteur spécial.

M. Yves Deniaud, Rapporteur spécial. Il s'agit d'un amendement sans incidence financière. Cet amendement propose l'édition, chaque année, d'un tableau de bord général de la gestion immobilière de l'État. Ce document est constamment réclamé depuis 2005, notamment à l'occasion des travaux de la MEC sur la gestion immobilière de l'État, dont je rappelle le vote unanime du rapport.

Le compte d'affectation spéciale ne retrace que les cessions et les acquisitions permises par le produit de ces cessions. Ce n'est qu'une partie de l'activité immobilière de l'État. Les informations sur les autres acquisitions, les prises à bail, sont noyées dans la masse des documents annexés au projet de loi de finances.

⁽¹⁾ Voir le compte rendu de la réunion de la commission élargie du 4 novembre 2011, à 15 h, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/commissions_elargies/cr/c015.asp et dans le rapport spécial de M. Thierry Carcenac (rapport n° 3805, annexe n° 23).

L'affirmation de l'État propriétaire unique, dont les ministères sont en quelque sorte les clients, nécessite la production de ce tableau de bord. Au-delà de la vision d'ensemble que procurera ce document, cela permettra aussi de faire des comparaisons de la performance immobilière entre les ministères, comme sur les ratios d'occupation par exemple. S'il existe des réticences à la production d'un tel document, il ne serait pas étonnant que la possibilité de faire de telles comparaisons, en soit à l'origine.

De mon point de vue, ce document est tout à fait utile et nécessaire. Il permettra de franchir une marche dans l'affirmation de la politique immobilière unique de l'État. L'objectif est également de renforcer le rôle de France Domaine. L'exemple récent du regroupement des services centraux du ministère de la Justice, a encore démontré que France Domaine ne parvenait pas à s'imposer ses choix rationnels et de bonne gestion immobilière aux administrations centrales des ministères.

J'ai noté que Mme la ministre n'avait pas manifesté d'hostilité à l'égard de cet amendement.

M. Pierre-Alain Muet, Président. Effectivement, la ministre s'en est remise à la sagesse de notre Commission.

L'amendement n° II-CF-122 de M. Yves Deniaud est adopté à l'unanimité.

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

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF 122 présenté par MM. Yves Deniaud, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances, Gilles Carrez, Michel Bouvard et Richard Mallié

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 66, insérer la division, l'intitulé et l'article suivants:

Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Après le 17° du I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, il est inséré un 18° ainsi rédigé :

« 18° Politique immobilière de l'État. »

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

L'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV)

- Mme Catherine Pégard, présidente de l'EPV
- M. Denis Berthomier, administrateur général
- M. Mikael Hautchamp, administrateur général adjoint
- M. Daniel Sancho, directeur du patrimoine et des jardins

Le CNRS

- M. Thibaut Sartre, directeur de la stratégie financière de l'immobilier et de la modernisation
- M. Alain Legendre, chef du service de la politique immobilière

Site Ségur Fontenoy

- M. Patrick Mille, directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre
- M. Michel-Régis Talon, chef du service des politiques support et des systèmes d'information, Secrétariat général, ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement
- M. Jean-Yves Martin, sous-directeur de la logistique et du patrimoine, service des affaires financières, sociales et logistiques Secrétariat général ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

La SOVAFIM

- M. Olivier Debains, président-directeur général
- M. Jérôme Rivoisy, directeur général adjoint

L'Hôtel de la Marine

- Lieutenant-colonel Didier Angèle, chargé d'étude à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère de la Défense.

ANNEXE N° 2 : DÉFINITION DES DIFFÉRENTES SURFACES NORMALISÉES

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

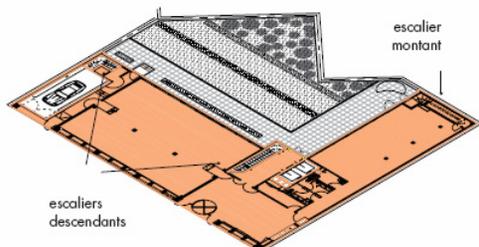
Source : CB Richard Ellis France, août 2008 ⁽¹⁾

(1) http://www.cbre.fr/fr_fr/metiers/amenagement_despace/amenagement_despace_content/amenagement_despace_right/focussurfaces.pdf

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

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

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

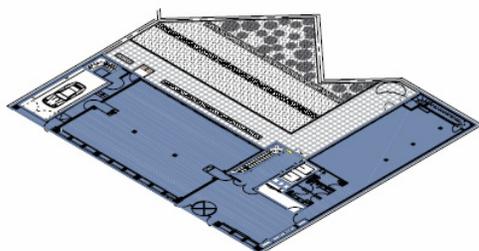


SHOB

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

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

Surface Totale S.H.O.B. : 395,62 m²

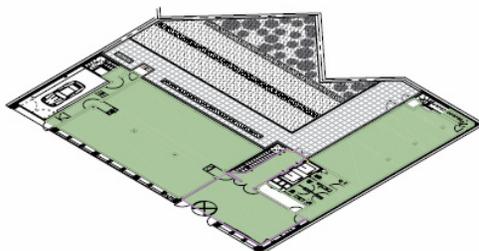


SHON

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

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

Surface Totale S.H.O.N. : 386,67 m²

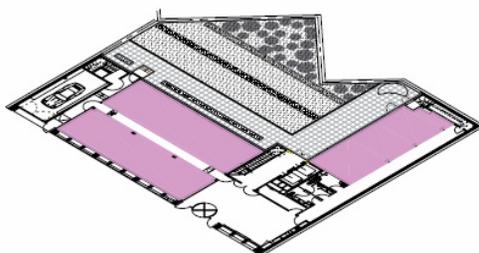


SUB

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

A décompter : les éléments structuraux et circulations verticales.

Surface Totale S.U.B. : 321,73 m²



SUN

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

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

Surface Totale S.U.N. : 184,91 m²