

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

### Mission d'évaluation et de contrôle

Suites données aux préconisations de la Mission  
d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État

- Table ronde de professionnels de l'immobilier et de partenaires de l'État

M. Luc Renaudin, directeur, Jones Lang LaSalle,  
M. Antoine Derville, directeur général, CB Richard Ellis,  
M. Hervé de Lafforest, directeur, CB Richard Ellis,  
M. Bertrand Renaudeau d'Arc, directeur, CB Richard  
Ellis, M. Jean-François Vitoux, membre du directoire de la  
Société nationale immobilière (SNI), groupe Caisse des  
dépôts et consignations, M. Olivier Debains, président-  
directeur général de la Société de valorisation foncière et  
immobilière (SOVAFIM), M. Christian de Kerangal,  
directeur général, Investment Property Data (IPD) et  
M. Christian Cléret, directeur général de Poste Immo,  
groupe La Poste

Jeudi

24 janvier 2008

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence  
de M. Georges Tron,  
Président**



**M. Georges Tron, Président :** Messieurs, je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Comme vous le savez, la MEC prépare un troisième rapport sur la gestion de l'immobilier de l'État. Deux rapporteurs ont été désignés, M. Yves Deniaud et M. Jean-Louis Dumont, ce dernier nous ayant prié de l'excuser de son absence ce matin. Trois magistrats à la Cour des comptes, MM. Jean-Luc Vivet, Claude Lion et Bruno Rémond, participent à cette audition, à laquelle assiste également M. Jean-Pierre Lourdin, secrétaire général du Conseil de l'immobilier de l'État, que j'ai l'honneur de présider.

Ce troisième rapport a pour objectif de faire le point sur l'évolution de la gestion par l'État de ses affaires immobilières. Ce matin, nous avons interrogé lors d'une première audition les responsables de la direction générale de la Comptabilité publique et du service France Domaine, des représentants de l'administration déconcentrée de l'État en région Rhône-Alpes, ainsi que le directeur de l'Évaluation de la performance, des Affaires financières et immobilières du ministère de l'Intérieur. Nous avons pu constater que certaines administrations montraient encore beaucoup de réticence à mettre en œuvre les réformes que nous avons préconisées dans les rapports précédents.

Je suis convaincu qu'il est nécessaire de s'inspirer de méthodes qu'utilisent les entreprises privées pour réformer et gérer leur patrimoine. À cet égard, nous souhaiterions connaître d'une part le jugement que vous portez sur vos relations avec l'État dans ce domaine, d'autre part les préconisations que vous pourriez adresser aux responsables de l'État.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur :** Ma première question portera sur l'apport qui est ou pourrait être le vôtre, messieurs, à la gestion immobilière de l'État. On a beaucoup parlé des cessions et de l'inventaire des propriétés de l'État et de ses opérateurs. Il faut aller au-delà et s'intéresser à une gestion interministérielle globale, menée par l'État propriétaire unique et portant tout à la fois sur les acquisitions, les cessions, l'entretien, la rénovation, la construction. Depuis le premier rapport de la MEC, en juillet 2005, des outils ont été mis en place. Le Gouvernement a montré une volonté ferme d'améliorer la gestion immobilière de l'État. Le Parlement, quant à lui, souhaite s'assurer précisément de la bonne application de cette réforme.

Or l'État ne peut réformer en profondeur sa gestion immobilière qu'en faisant appel à des opérateurs professionnels. Ceux-ci lui apporteront des compétences qu'il ne détient pas forcément et lui permettront de soumettre ses doctrines et ses méthodes à un regard extérieur.

**M. Luc Renaudin :** Mes remarques se fonderont sur deux expériences du groupe dont je fais partie.

Tout d'abord, nous avons passé il y a un an et demi un contrat cadre avec le ministère des Affaires étrangères à l'international, dans le but d'engager une professionnalisation et une rationalisation des décisions immobilières. Les vingt appels d'offres d'ores et déjà lancés traduisent l'accélération de la prise de conscience en ce domaine. Certains sont arrivés à terme, comme celui de l'ambassade de France à Athènes, d'autres sont en cours de mise en œuvre.

La deuxième expérience concerne les études de valorisation de la Grande Arche pour le ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables et la perspective de construction d'une tour à La Défense. Je n'évoquerai pas ici l'établissement possible des futurs bureaux du ministère de l'Immigration à Issy-les-Moulineaux.

Du point de vue de la stratégie, le temps est venu d'aborder la gestion de l'immobilier de l'État sous un angle beaucoup plus industriel que financier, en mettant en exergue les enjeux de gestion de mouvements, de bâtiments, de baux. On peut d'ailleurs considérer que cette prise de conscience est acquise.

Il convient également de bien opérer la séparation entre propriétaire et utilisateur, de manière à les responsabiliser par rapport à leurs engagements respectifs de résultats.

Il faut aussi préparer beaucoup mieux les projets en amont. C'est ainsi que l'appel d'offres initial en 2007 en vue d'une nouvelle résidence et de nouveaux bureaux pour notre ambassade à Dublin a été déclaré infructueux, tout simplement parce qu'il n'existe pas de biens de ce type à acheter en ce moment dans cette ville.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur :** Nous allons vendre l'ancienne résidence et la chancellerie pour 80 millions d'euros, mais qu'allons-nous acheter à la place ?

**M. Luc Renaudin :** Je l'ignore. Cette mésaventure montre qu'il faut mieux associer les compétences, qu'elles soient internes ou externes, à la préparation des dossiers. Le vendeur ou l'acheteur doit s'assurer que les objets dont il souhaite optimiser les coûts représentent quelque chose sur le marché local, lequel n'est vraiment connu que de ceux qui y sont confrontés quotidiennement.

Un autre travers, que l'État partage en l'occurrence avec nombre d'entreprises privées, est l'absence de mandat de l'autorité, clair et ferme – l'équivalent d'une direction générale dans le privé. Pour France Domaine, la direction générale est-elle le Premier ministre ? Revient-elle à un ministre en particulier ? Il conviendrait d'avoir, comme chez SANOFI ou chez Suez, des clients internes dont les besoins soient mieux exprimés.

Il est en outre important de mieux mobiliser les compétences. La compétence transactionnelle, directement évaluable, n'est qu'un élément de la gestion immobilière, qui implique également des compétences techniques, financières, juridiques, fiscales ou relatives à la gestion de projets. Il faut aussi chercher à travailler dans un climat de confiance accrue.

Au total, un important travail de pédagogie et de formation doit être mené auprès des ministères consommateurs de mètres carrés. L'exemple de Dublin est là pour montrer qu'il est nécessaire de connaître parfaitement les marchés.

La programmation des besoins, à laquelle nous travaillons en ce moment avec le ministère de l'Écologie, est un préalable essentiel. De quels postes de travail a-t-on besoin, de combien de mètres carrés, et pour quels coûts associés ?

Un instrument comme une Foncière peut aussi se révéler un outil efficace pour une meilleure gestion de l'immobilier.

La gestion des baux internes ou externes, corrélat de la gestion industrielle que j'appelle de mes vœux, prend une importance toute particulière car il s'agit d'engagements économiques de long terme.

Enfin, il est souhaitable d'avoir une meilleure appréciation de ce qu'implique la maintenance d'un bien immobilier, afin de mettre en œuvre les compétences et les organisations techniques appropriées.

**M. Georges Tron, Président :** Devons-nous comprendre, M. Renaudin, qu'à chacune de vos recommandations correspond une carence constatée dans les relations que vous entretenez avec les services de l'État ? Quels sont, pour vous, les carences les plus flagrantes et les points sur lesquels vous suggèreriez à M. le Rapporteur de mettre l'accent ?

**M. Luc Renaudin :** Contrairement à ce que vous pensez peut-être, M. le Président, votre approche de l'immobilier de l'État est plutôt en avance sur celle de plusieurs groupes du CAC 40, qui n'ont pas encore pris en considération – au rebours de l'État – l'impact et l'importance de l'immobilier dans leurs comptes et dans leur organisation. Il m'est même arrivé d'organiser des rencontres pour informer des groupes privés de ce que fait l'État en la matière !

Pour en revenir aux recommandations, le plus important est, me semble-t-il, de bien « coller » à la réalité du marché.

**M. Georges Tron, Président :** Il y a donc là une carence...

**M. Luc Renaudin :** Une carence, non pas dans la compréhension, mais dans la prise de conscience : je ne suis pas certain que la préparation en amont des opérations associe suffisamment les personnes ou organismes qui connaissent les marchés.

**M. Georges Tron, Président :** Pensez-vous que le vivier de fonctionnaires dont dispose l'État lui permettrait d'accéder par lui-même à cette connaissance du marché, ou est-il indispensable de recourir à des experts extérieurs ?

**M. Luc Renaudin :** Les formations et les compétences existent. C'est plus une question d'attitude. Pour mieux préparer les dossiers, un effort de pédagogie doit être fait en recourant à des tiers ; qu'ils soient privés ou publics, ce n'est pas le sujet...

**M. Georges Tron, Président :** Ça l'est tout de même un peu. M. Jean-François Copé, précédent ministre du Budget, et moi-même avons préconisé le recours à des compétences extérieures, mais cette idée n'a pas été suivie d'effets. M. Daniel Dubost, chef du service France Domaine, nous a dit tout-à-l'heure que seuls deux contrats de recrutement avaient été signés alors qu'on en annonçait trente.

**M. Antoine Derville :** À mon sens, l'État n'a pas les moyens d'être présent sur les marchés comme le sont les sociétés spécialisées, pour le compte desquelles des centaines de collaborateurs sillonnent le terrain et font remonter les informations. Il a en revanche les moyens de traiter les informations. Le rôle des intervenants privés est de le mettre en position de le faire pour prendre les meilleures décisions.

**M. Georges Tron, Président :** Estimez-vous comme M. Renaudin qu'il existe une carence dans la connaissance du marché, ce que semble attester l'exemple de Dublin ?

**M. Antoine Derville :** Nous entretenons avec l'État deux types de relations, selon qu'il s'agit de ventes ou de prises à bail. En ce qui concerne les ventes, France Domaine a acquis des capacités, et les systèmes qu'elle a mis en place sont performants. S'agissant en revanche des recherches de locaux pour les différents services de l'État, sa position est moins

claire. On relève souvent des disparités entre France Domaine et les services concernés dans l'établissement du cahier des charges, le choix de la localisation ou encore la typologie des locaux. Il en résulte, pour nous, des difficultés à appréhender correctement la problématique immobilière réelle. Une certaine incompréhension est parfois perceptible entre France Domaine, les services de l'État et les utilisateurs finaux.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur :** Dans ce contexte, quel est votre apport spécifique ?

**M. Antoine Derville :** Nous apportons notre connaissance très poussée des marchés, du *benchmark*, des transactions, des valorisations des immeubles, afin que l'État, s'il vend un site, sache d'avance dans quelles conditions il pourra reloger ses services. Les situations peuvent s'avérer quelque peu ubuesques, par exemple lorsqu'un ministère, désireux d'occuper des locaux moins coûteux, souhaite s'installer à Montreuil contre la volonté du maire, ce dernier faisant valoir qu'une administration ne paie pas la taxe professionnelle.

En outre, le marché de la vente a tendance à s'internationaliser, ce qui rend d'autant plus utile l'intervention de sociétés comme les nôtres qui ont accès à tous les investisseurs internationaux. Sous cet aspect, la plus-value apportée à l'État me semble évidente.

**M. Georges Tron, Président :** La démarche de l'État est-elle, aujourd'hui, de demander aux experts que vous êtes de lui apporter ces informations, ou estimez-vous qu'il continue à travailler en vase clos ?

**M. Antoine Derville :** Les services de l'État nous interrogent, mais nous avons le sentiment qu'ils font de même avec tous les acteurs de la place sans leur confier de mission claire. À preuve, deux contrats seulement ont été signés avec France Domaine. Or, sans mission claire, nous ne pouvons travailler dans de bonnes conditions.

**M. Georges Tron, Président :** Je tiens à vous rassurer, M. Derville : nous n'instruisons pas un procès à charge mais essayons de comprendre ce qui ne fonctionne pas. Il semblerait ici qu'il y ait une carence de direction. Que souhaiteriez-vous pour améliorer votre relation avec l'État ?

**M. Antoine Derville :** Ce qui est souhaitable, c'est une relation contractuelle claire permettant d'établir ensemble un cahier des charges et de travailler sur une mission de recherche bien définie. Aujourd'hui, les services de l'État nous interrogent sans passer de contrats. Nous sommes parfois mandatés pour certaines opérations mais, si celles-ci n'aboutissent pas, nous en sommes pour nos frais. De toute façon, il n'y a pas d'engagement sur le résultat.

**M. Hervé de Lafforest :** À l'instar de ce qui est pratiqué dans le privé, nous avons besoin de savoir quelle est la programmation de l'État lorsqu'il nous interroge. Or cette programmation est souvent formulée sur une ou deux annuités budgétaires, alors que les programmes immobiliers du privé s'inscrivent sur des durées plus longues. Il serait bon de nous faire connaître les schémas directeurs sur trois ou quatre ans.

**M. Georges Tron, Président :** La MEC a déjà abordé longuement le problème de fond que constituent l'élaboration et le respect d'une stratégie.

**M. Antoine Derville :** À elle seule, la construction d'un immeuble prend deux ou trois ans...

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Il ne nous a pas échappé que cela ne s'harmonisait guère avec l'annualité budgétaire.

**M. Hervé de Lafforest** : Nous sommes souvent prisonniers de cette annualité lorsque nous devons répondre aux demandes de l'État. Il y a là, assurément, une piste de réflexion.

**M. Georges Tron, Président** : En elle-même, la règle de l'annualité budgétaire n'est pas un problème : c'est une simple excuse. Il n'y a aucune difficulté à concevoir un projet stratégique à moyen terme, qui se décline en autorisations d'engagement puis se réalise chaque année en crédits de paiement budgétaires. On ne peut expliquer l'absence de vision stratégique à moyen terme sur tel ou tel sujet par le fait que le Parlement ne vote le budget qu'annuellement. Il ne devrait pas être si compliqué de transposer à la politique immobilière ce que l'on fait pour le financement des équipements militaires, qui se déroule sur une vingtaine d'années.

**M. Bertrand Renaudeau d'Arc** : Le dossier du transfert du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, que j'ai suivi personnellement et qui n'a pas encore abouti à l'heure actuelle, est riche d'enseignements. Nous avons établi, il faut le souligner, d'excellentes relations avec France Domaine pour ce qui est du traitement de la demande des utilisateurs. Le discours très clair qui nous est tenu est en phase avec la politique générale souhaitée par le Gouvernement en matière de modernisation de l'immobilier public. Les responsables de France Domaine sont très au fait de la question de la rationalisation des installations et des coûts, et ils font preuve d'une grande volonté.

Il est en effet essentiel que l'État parvienne à déterminer le coût réel de l'immobilier pour l'utilisateur. En l'occurrence, la référence n'est pas le prix du mètre carré, mais celui du poste de travail. Or les utilisateurs souhaitent s'en tenir à leur schéma actuel d'organisation, avec une surface moyenne de 23 ou 24 m<sup>2</sup> par personne, contre 16 ou 17 m<sup>2</sup> pour une entreprise dans un bâtiment moderne, ce chiffre pouvant même être ramené à 13 m<sup>2</sup>. C'est donc là que se trouve le gisement d'économies. On en est plus conscient à France Domaine que chez les utilisateurs, ce qui crée des dissensions. En général, nous sommes missionnés à la fois par l'utilisateur et par France Domaine, si bien que nous avons deux cahiers des charges et deux sources d'information parallèles.

**M. Georges Tron, Président** : Et parfois contradictoires !?

**M. Bertrand Renaudeau d'Arc** : C'est inévitable, puisque l'utilisateur et France Domaine n'ont pas la même stratégie et qu'ils n'entretiennent pas, nous semble-t-il, de contacts directs.

**M. Georges Tron, Président** : Faut-il comprendre que vous êtes saisi deux fois ?

**M. Bertrand Renaudeau d'Arc** : Un flou artistique entoure ces « saisines » puisqu'il n'y a pas de contrat. Nous travaillons deux fois sur la même problématique, sans contrat précis.

**M. Georges Tron, Président** : La saisine officielle est-elle tout de même faite par France Domaine ?

**M. Antoine Derville** : Il n'y a pas de saisine officielle.

**M. Georges Tron, Président** : Puisqu'il y a consultation, vous êtes à tout le moins démarchés par France Domaine...

**M. Bertrand Renaudeau d'Arc** : Oui, de même que nous pouvons être démarchés directement par les utilisateurs.

**M. Luc Renaudin** : Il y a deux clients.

**M. Bertrand Renaudeau d'Arc** : Auparavant, l'utilisateur saisissait France Domaine une fois que son projet était assez avancé. Désormais, France Domaine prend les devants et organise les consultations auprès de nos agences pour lancer une opération parallèlement aux demandes qui nous sont faites directement par les utilisateurs. Nous sommes confrontés à une situation qui n'est pas claire : je tenais à le souligner...

**M. Georges Tron, Président** : Et moi à vous en remercier.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Vous souhaitez donc que l'État procède à une clarification en déterminant qui consulte et selon quelle procédure ?

**M. Bertrand Renaudeau d'Arc** : Nous souhaitons savoir qui conduit le projet.

**M. Hervé de Lafforest** : Le fait d'avoir deux interlocuteurs n'est pas, en soi, problématique : il nous arrive de rencontrer la même situation dans le privé. L'État ne fait pas exception. Ce qui fait obstacle, c'est l'expression de besoins contradictoires ou d'orientations différentes.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Cela vous place-t-il dans une situation d'arbitre ?

**M. Hervé de Lafforest** : Non, mais nous devons répondre à l'un et à l'autre sans trop savoir...

**M. Antoine Derville** : Pour l'État, cette dualité représente une perte de temps et d'énergie.

**M. Olivier Debains** : La confusion, pour les partenaires de l'État, vient de ce que nous sommes dans une phase intermédiaire : nous passons du système de l'affectation, qui prévalait jusqu'à la circulaire du Premier ministre de 2007, à un système qui n'est pas encore en place et où l'État sera propriétaire unique. Les responsabilités n'étant aujourd'hui pas clairement réparties entre le futur propriétaire et les affectataires actuels, il n'est pas étonnant que des demandes simultanées et parfois divergentes soient formulées.

**M. Georges Tron, Président** : Votre analyse est juste, à ceci près qu'il existe une volonté de ne pas sortir de cette phase intermédiaire.

**M. Olivier Debains** : La grande question est en effet d'en finir avec le régime de l'affectation. Il faut trouver le juste milieu entre une rupture brutale, que tous s'accordent à trouver irréaliste, et le *statu quo*, qui est inopportun. Comment faire, et à quel rythme ? C'est d'autant plus compliqué que le patrimoine de l'État est extraordinairement divers et important. Cependant, cette difficulté peut servir d'alibi à ceux qui ne veulent pas avancer.

**M. Christian Cléret** : En 2004 et 2005, La Poste a créé une Foncière, c'est-à-dire un opérateur distinct. Cette expérience n'est pas sans rapport avec la problématique à laquelle

l'État est confronté aujourd'hui, puisque La Poste gère un parc immobilier de 8 millions de m<sup>2</sup>, avec 17 000 implantations et pour 300 000 collaborateurs. De plus, la culture, les enjeux internes et la sociologie de l'entreprise publique présentent des analogies avec ceux des services de l'État.

Trois ans après la création de Poste Immo, le bénéfice se révèle considérable. Tous les indicateurs sont au vert, qu'il s'agisse de la dynamisation des schémas directeurs, des volumes d'investissement, des cessions, de l'entretien... L'impulsion donnée par le président du groupe a été très forte : il faut un capitaine à la barre !

En ce qui concerne tout d'abord la gouvernance de l'immobilier, La Poste avait auparavant des contrats de prestations internes, comme beaucoup de groupes privés, mais ce dispositif s'apparente à un jeu de Monopoly : on a l'impression de manipuler de la monnaie de singe. La vraie rupture a lieu le jour où l'on installe une personne morale aux franges de l'opérateur. Entre l'externalisation complète, qui est un chiffon rouge, et le maintien dans le cocon interne, qui soumet les responsables à des arbitrages incessants, cette solution permet tout à la fois de concentrer des compétences professionnelles, d'établir des relations de marché – commerciales, juridiques, fiscales – avec l'ensemble des acteurs et d'émettre, moyennant les contrats passés, des indicateurs économiques permettant à chacun de prendre les bonnes décisions.

Pour autant, il ne faut surtout pas chercher à intégrer la totalité des compétences offertes par le marché en matière d'évaluation, de transactions, etc. Les sociétés ici représentées jouent pleinement leur rôle en la matière. Il convient seulement de savoir quand nous devons faire appel à elles. Or la création d'un opérateur distinct est l'occasion de réunir des compétences nouvelles, qui font aujourd'hui défaut à l'État, non qu'elles n'existent pas, mais parce qu'elles ne sont pas identifiées et réunies dans un pôle spécifique...

**M. Yves Deniaud, Rapporteur :** Pourriez-vous nous décrire ces compétences nouvelles ?

**M. Christian Cléret :** Il est essentiel, pour commencer, d'établir des schémas directeurs. C'est la base de toute politique immobilière et cela suppose que l'on s'interroge sur le patrimoine, les valeurs de marché, la pertinence des bâtiments, l'occupation qui en est faite, pour réaliser des plans d'arbitrage et de valorisation à échéance de cinq ou dix ans.

**M. Georges Tron, Président :** Estimez-vous que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière – les SPSI - répondent à cette exigence ?

**M. Christian Cléret :** Non, ce n'est qu'une toute première étape. Cependant, mon expérience me porte à l'optimisme. J'ai été directeur immobilier du ministère des Finances dans les années 80, après avoir exercé des responsabilités dans le même domaine au ministère de la Justice. Selon moi, nous nous dirigeons pas à pas dans la bonne direction. Cependant, M. le Rapporteur, je suis obligé de constater que les compétences ne sont pas réunies.

**M. Georges Tron, Président :** Votre avis est donc négatif tant sur les compétences que sur les SPSI.

**M. Christian Cléret :** Les SPSI sont élaborés ministère par ministère alors que les problèmes se posent à l'intérieur d'une zone géographique donnée. Je gère les mêmes situations à La Poste. La Banque postale, le courrier et les autres services utilisent tous des

immeubles tertiaires. La question est de déterminer quels sont leurs besoins à dix ans, et non de savoir s'il s'agit de la direction du courrier ou de celle des colis. De même, la question n'est pas de savoir si les services de l'État appartiennent à tel ou tel ministère. La vision doit être géographique et non pas thématique.

Enfin, l'État se dirige vers la solution que La Poste a elle-même choisie : la séparation entre propriétaire et locataire. S'il s'agit assurément de la bonne solution, elle n'est pas exempte d'inconvénients. En effet, elle prive le groupe d'une vision globale : le locataire raisonne en fonction de son intérêt d'utilisateur et le propriétaire en fonction de sa vision de propriétaire. On ne peut plus appréhender globalement le coût du poste de travail, les questions environnementales, etc. Il faut donc s'attacher à ce que les systèmes d'information permettent de rétablir une cohérence. C'est ce que fait La Poste mais cela ne résout pas tous les problèmes.

Il est probable que, dans la prochaine décennie, la gestion de l'immobilier sera envisagée en termes de coût de postes de travail plutôt qu'en termes de mètres carrés. Si la séparation entre propriétaire et locataire est assurément la voie à emprunter, il ne faut pas ignorer qu'elle précède une étape d'optimisation complète.

**M. Jean-François Vitoux :** Parmi les éléments de carence, je soulignerai, pour ma part, l'absence de la notion d'unification, qui est un préalable en dépit des difficultés de sa mise en œuvre.

De même, la notion de schéma directeur est centrale, car c'est elle qui permet de rendre les bons arbitrages. Il convient, à cet égard, de bien prendre en compte également la notion de programme de travaux prévisionnels. Une fois que l'on a identifié ce dont on est propriétaire, il faut, en effet, se doter des compétences permettant de savoir ce que la seule conservation d'un bâtiment peut coûter. Or, la révision générale des politiques publiques débouche plutôt sur une forme de programme prévisionnel non pas d'entretien, mais d'occupation, en identifiant les mètres carrés disponibles suite, par exemple, à une rationalisation – si l'on fait passer de 26 à 12 le ratio de mètres carrés par agent – ou à une fusion de deux services.

Pour ce qui est des outils, si la Foncière est un instrument très séduisant, il ne faut pas pour autant oublier l'extraordinaire diversité des actifs immobiliers de l'État. Aussi n'est-il pas sûr que la création d'une seule et unique société foncière permette de répondre aux problèmes posés. Autant certains actifs ont vocation à être assez rapidement arbitrés, telle la fusion d'une DDE et d'une DDA qui libérera 500 mètres carrés de bureaux, autant la fermeture d'une base aérienne, par exemple, nécessitera, avant d'être arbitrée, un coût de portage intercalaire en raison notamment des problèmes de dépollution et, surtout, de restructuration qu'elle peut soulever.

Devant un sujet aussi complexe, la modernisation de la gestion immobilière de l'État devrait ainsi tendre, dans les prochaines années, à optimiser les diminutions de périmètre plutôt que l'identification de périmètres nouveaux. Une structure de type Foncière est donc envisageable, sous réserve qu'elle permette d'engager des restructurations, ce qui n'est d'ailleurs jamais simple : lorsque Mme Alliot-Marie a, en 2004, lancé l'idée des centres « défense deuxième chance », inspirés du modèle du service militaire adapté outre-mer, afin de resocialiser des jeunes, la restructuration des bâtiments a nécessité la mise en place d'une structure de portage entre la Caisse des dépôts et l'État, ce qui ne permettra pourtant de ne disposer, fin 2008, que de 4 000 places sur les 20 000 envisagées au départ.

S'il est important de définir des opérateurs proches de l'État permettant d'accompagner le désengagement de celui-ci dans des opérations complexes, peut-être ne faut-il pas pour autant une Foncière qui n'a probablement pas la même unité de décision ou d'expression des besoins qu'une entreprise.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : S'il doit exister une vision globale de la politique immobilière de l'État, il paraît en effet douteux qu'elle puisse concerner directement le ministère de la Défense, en raison de la spécificité de ses implantations territoriales et de leur importance cadastrale.

**M. Georges Tron, Président** : Je comprends bien que 43 % du patrimoine immobilier de l'État sont affectés au ministère de la Défense, mais n'est-ce pas justement la mise en avant de sa spécificité par chacun des ministères – comme l'a encore montré l'audition précédente d'un directeur du ministère de l'Intérieur – qui a conduit à l'immobilisme actuel ?

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : En effet, le ministère de la Justice peut très bien mettre en avant l'administration pénitentiaire, et celui de la Culture, le patrimoine historique. Pour en revenir à la mission de réalisation des actifs immobiliers du ministère de la Défense (MRAI), son fonctionnement, pour reprendre l'adjectif déjà employé, est loin d'être remarquable. Par ailleurs, si chaque ministère peut défendre ses spécificités, il ne s'agit pas pour autant pour le ministère de la culture de vendre Notre-Dame ou le Louvre, mais de réaliser des actifs de bureaux, ce qui est une problématique assez classique. Or il en va tout autrement pour le ministère de la Défense pour lequel la fermeture d'un terrain militaire, par exemple en Champagne-Ardenne, ne représentera pas une rentrée d'argent, car aucune industrie n'ira s'y implanter.

**M. Georges Tron, Président** : La question est moins de savoir si les spécificités du ministère de la Défense sont telles qu'elles rendent complexes toute opération de vente, que de vérifier s'il est en mesure de décider lui-même de la cession ou de la conservation de son patrimoine. Dans mon département, la base aérienne de Brétigny-sur-Orge est inutilisée alors que, dans le même temps, l'État contraint des communes, bloquées entre la Seine et la forêt de Sénart, à réaliser des logements sociaux. De même, la MRAI considère le terrain de Montlhéry comme intouchable alors que d'autres communes sont à la recherche de terrains pour accueillir les nomades.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Peut-être faut-il un organisme autre que la MRAI, extérieur au ministère de la Défense. En tout cas, un seul organisme ne peut embrasser la totalité de la politique immobilière de l'État. Lorsque le chef d'état-major de l'armée de l'air doit gérer trente-cinq bases aériennes alors qu'il n'en a besoin que de sept pour remplir son contrat opérationnel, se défaire de vingt-huit implantations implique pour le ministère de la Défense de surmonter d'abord toute une série de difficultés d'ordre psychologique, politique ou territoriale.

**M. Georges Tron, Président** : Toute la question est justement celle de savoir pourquoi des décisions ne sont pas prises alors qu'elles devraient l'être. Si l'on peut comprendre les réticences des élus territoriaux s'agissant de la restructuration de services publics locaux, ils ne pourraient, en revanche, qu'être très intéressés par du foncier supplémentaire. Or le sentiment qui ressort de nos auditions est que les ministères ne pensent qu'à freiner toute prise de décision en la matière.

**M. Olivier Debains** : Une bonne politique immobilière nécessite de définir les objectifs, de se donner des échéances et de clarifier l'organisation. Aussi banales qu'elles puissent paraître, ces préconisations ne sont pas anodines.

Il semble que la politique immobilière de l'État, au moins pour le patrimoine de bureaux, devrait essentiellement se donner pour objectif, en moins de dix ans, de réduire le coût du poste de travail tout en améliorant les conditions de travail des agents publics et d'accueil du public. Pour y parvenir, il convient de fixer en conséquence les critères de performance et d'identifier, comme dans toute entreprise, les bonnes et les mauvaises pratiques. Les parlementaires ont un rôle important à jouer en aidant à définir ces critères de performance qui permettront de passer d'une politique de cession à une politique plus globale.

Après avoir cerné les objectifs et fixé les priorités, encore faut-il définir un échéancier. Or l'appareil d'État tend souvent à passer d'un extrême à l'autre. Aujourd'hui, la tentation serait de vouloir tout faire tout de suite alors qu'il serait probablement préférable de se fixer des échéances à deux, cinq ou dix, selon les catégories d'actifs, par exemple les bureaux et les actifs « spécifiques ».

Enfin, il faut arrêter une organisation, c'est-à-dire décider qui fait quoi. Un premier élément de clarification de responsabilité est intervenu avec la distinction entre propriétaire et utilisateurs. Puis une deuxième avancée a consisté à mettre en place progressivement des loyers, ce qui permettra au propriétaire de rentabiliser ses actifs et aux utilisateurs de disposer d'un indicateur du coût de leur occupation. Aujourd'hui, il convient de répartir et d'organiser les compétences de manière efficace dans l'appareil d'État.

S'agissant du propriétaire, certains voudraient passer d'un système où la propriété, du fait de l'affectation, est éclatée, à un système à l'allemande dans lequel une sorte de *Bund* français gérerait l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État, ce qui ne correspond pourtant pas à la culture française. La question qui se pose est plutôt celle de savoir quelle segmentation du patrimoine permettra une gestion efficace des différents actifs. Si l'on veut en finir avec l'affectation, il faut combiner l'approche territoriale, soulignée à l'instant par Christian Cléret, et l'approche fonctionnelle : on ne va pas gérer les bureaux comme les logements, ni les logements comme les hôpitaux, ni les hôpitaux comme des terrains.

Une fois les compétences clarifiées, l'organisation qui en découlera sera fondatrice de la politique immobilière de l'État, puisqu'elle permettra de distinguer ce qui ressortit à la fonction de propriétaire et ce qui peut être confié à des opérateurs publics ou privés. Il serait en effet absurde que l'État veuille se doter de toutes les compétences, sachant cependant que celle de pilotage lui sera indispensable pour pouvoir faire appel à des prestataires de services. En effet, discuter avec les prestataires de service nécessite des compétences fortes qui existent dans l'appareil d'État et qu'il faut donc identifier et réunir dans une structure *ad hoc*.

**M. Georges Tron, Président** : Ce raisonnement, s'agissant des objectifs, n'est-il pas contrarié par une volonté farouche, d'ordre culturel, de bloquer le système en raison d'une confusion volontairement entretenue entre la puissance d'un ministère et le nombre de ses agents et de ses possessions immobilières ? Comment peut-on d'ailleurs analyser un tel blocage qui conduit un ministère à dénier à France Domaine le droit de prendre des décisions en matière de stratégie immobilière ?

**M. Olivier Debains** : Le problème tient au fait que nombreux sont ceux qui croient qu'il n'est pas possible que France Domaine, et sa petite équipe, devienne du jour au

lendemain propriétaire unique de l'ensemble des biens immobiliers de l'État. Le mieux, encore une fois, est l'ennemi du bien : il serait plus crédible de commencer par faire de France Domaine le propriétaire d'une partie du parc immobilier de l'État, par exemple des bureaux, avant de passer progressivement au reste.

**M. Georges Tron, Président** : J'ai plutôt eu l'impression ce matin que M. Bertrand Munch craignait moins de voir France Domaine devenir propriétaire unique que de ne plus pouvoir continuer à gérer lui-même son patrimoine.

**M. Olivier Debains** : La SOVAFIM, qui se situe à la frontière entre l'État et le secteur privé, peut être l'un des outils sur lesquels l'État s'appuierait pour gérer une partie du patrimoine public, afin de montrer qu'une gestion intelligente des actifs est possible.

**M. Jean-François Vitoux** : Pour ce qui la concerne, la SNI peut également procurer un apport en la matière. En tout cas, la segmentation est une question importante car il existe, à côté des biens fongibles, que l'on peut transférer à une Foncière qui saura sans difficulté les gérer et arbitrer, des biens dont on n'est pas sûr qu'à l'horizon de dix ou quinze ans ils dégageront de la valeur. Il faut donc un partenariat avec des opérateurs qui soient capables de s'engager sur du long terme afin d'accompagner l'État dans des opérations complexes qui non seulement ne dégageront pas de valeur, mais auront un coût, et qui ne peuvent donc relever d'une logique purement privée.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Les outils permettant les opérations de construction, de rénovation et d'entretien sont éclatés entre les ministères et ne sont pas toujours performants. Ne pourrait-on rationaliser les interventions en la matière, par exemple par locaux et par zone géographique, ce qui permettrait des délais plus brefs qu'aujourd'hui et des coûts moindres ?

**M. Jean-François Vitoux** : S'il faut distinguer ce qui relève de la propriété de ce qui dépend de la gestion, il convient à tout le moins, à défaut d'un transfert permettant de gérer le patrimoine à l'échelle de l'État ou à celle de classes d'actifs, de disposer de moyens communs. En effet, un ministère de taille modeste n'a pas la capacité d'élaborer, à échéance de cinq ou sept ans, un programme prévisionnel d'entretien, ne serait-ce qu'en raison des évolutions réglementaires constantes ou, par exemple, de la complexité des conditions de renégociation des baux.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Même un ministère censé pourtant disposer de compétences importantes dans le domaine juridique, a connu récemment des déboires en matière de baux.

**M. Jean-François Vitoux** : Un schéma prévisionnel de stratégie immobilière doit prendre en compte à la fois le besoin en mètres carrés et le coût de maintenance, et de nombreux opérateurs sur le marché sont capables aujourd'hui d'aider l'État en la matière. C'est ce que nous avons proposé aux ministères de l'Intérieur et de la Défense, mais l'on se heurte alors au problème, soulevé par le président, de l'émiettement infraministériel : alors qu'un programme de réhabilitation des bâtiments et des logements d'une garnison pourrait être optimisé sur quatre ans, l'absence de stratégie prévisionnelle conduit à émietter les engagements, même si cinq fois vingt ne font pas cent en termes de coût d'échelle et de prestation.

En tout cas, des prestataires même autres que la SNI sont capables d'accompagner l'État en matière d'ingénierie, à condition, au préalable, que quelqu'un accepte de prendre les décisions, puis d'en assumer les conséquences, car tout schéma de stratégie immobilière conduit à faire des mécontents, sachant qu'à l'horizon de vingt ans l'État a tout intérêt à être locataire plutôt que propriétaire.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Sa mauvaise opération dans l'affaire des anciens ateliers de l'Imprimerie nationale n'a pas moins permis au ministère des Affaires étrangères de disposer de locaux en cinq ans. En effet, les spécialistes de l'immobilier du ministère ont estimé que l'État aurait probablement mis pas moins de vingt ans pour effectuer la même opération de rénovation. Ne pourrait-on pas trouver des opérateurs qui agiraient plus efficacement pour l'État ?

**M. Jean-François Vitoux** : On peut trouver des opérateurs, y compris dans le secteur parapublic. Tout est affaire de volonté et de stratégie, encore qu'une stratégie en la matière soit plus facile à suivre dans une phase de développement que dans une phase de ralentissement d'occupation des surfaces, parce qu'à la difficulté technique et financière s'ajoute alors une difficulté humaine. La réduction des mètres carrés est plus facile à réaliser que celle des effectifs.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : On peut se demander dans ces conditions si l'objectif annuel de cession immobilière, qui pousse à vendre le plus cher possible avant même de savoir ce que l'on peut acheter, cela dans un temps très court qui n'est pas forcément celui du marché, ne se heurte pas à la vision stratégique souhaitée en la matière.

**M. Georges Tron, Président** : Il a toujours été clair pour nous que ce n'est pas le montant des cessions qui serait le critère déterminant pour apprécier les opérations envisagées. Pour autant, cet objectif annuel a le mérite de permettre un contrôle du volume des cessions de la part des parlementaires. J'en veux pour preuve l'opération effectuée par le ministère de la Culture rue des Bons-Enfants.

**M. Olivier Debains** : La cession est, à défaut de mieux, le moyen le plus efficace que l'on ait trouvé pour faire bouger les choses, à condition qu'on ne considère pas le volume de cession comme l'indicateur de la performance de la politique immobilière de l'État.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Notre logique n'est pas la cession à tout prix – comme l'ont d'ailleurs montré nos interrogations concernant l'opération du ministère des Affaires étrangères rue Monsieur –, mais la gestion la plus mutualisée et la plus interministérielle possible, particulièrement en matière de bureaux.

**M. Christian de Kérangal** : S'il est indispensable d'avoir une stratégie et un pilote, encore faut-il également des outils de pilotage globalisés qui permettent d'opérer des comparaisons en matière de performance immobilière. À cet égard, IPD, société britannique créée en 1985, dont l'objectif unique est d'analyser la performance, soit financière, soit immobilière, du portefeuille immobilier d'investisseurs et de grands utilisateurs, s'est vu confier en Grande-Bretagne la mise en place d'un système de suivi de la performance immobilière, y compris environnementale, de l'ensemble des immeubles civils occupés par le gouvernement britannique, soit 10 500 immeubles, 300 sites, 14 millions de mètres carrés, pour une valeur de 45 milliards d'euros, avec obligation pour l'ensemble des occupants d'immeubles de bureaux d'adhérer au système de *benchmarking*, ou de comparaison de performance des uns avec les autres, d'ici mars 2009.

Après analyse de 600 000 mètres carrés, il est déjà possible de cerner deux grands axes d'économies potentielles : d'une part, la vente des immeubles sous-occupés, et, d'autre part, la rationalisation et la densification de l'espace de travail – secteur où, en revanche, on manque en France d'indicateurs y compris dans les groupes privés parfois –, le tout selon une approche globale des coûts.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : Si l'expérience s'est révélée intéressante pour le gouvernement britannique, peut-être n'aurons-nous pas à réinventer ce que d'autres ont réussi...

**M. Christian de Kérangal** : Pour parvenir à ce résultat, la première étape a été de standardiser les définitions, par exemple celles de l'occupant ou de la surface occupée par agent.

La deuxième étape a été de créer une base de données homogène et cohérente – ce qui est d'autant plus faisable ici que l'on en est au début de la centralisation. Cette base, commune aux ministères – qui ont obligation d'y entrer toutes informations utiles, depuis le nombre de mètres carrés, d'agents et de postes de travail jusqu'à la consommation énergétique de chaque immeuble –, est gérée par l'*Office of Government Commerce* qui dépend du ministère du Trésor, et elle est à jour.

Une fois ces deux étapes accomplies, il a alors été possible de mettre en place des batteries d'indicateurs clés qui permettent d'aider à la définition d'une stratégie, d'en suivre la mise en œuvre et de mettre en place des actions correctrices, mais également de faire passer les décisions difficiles : dans une phase de réduction du nombre de mètres carrés par ministère, si la moyenne d'une administration est de 50 mètres carrés par agent, il est plus facile de faire comprendre, si la moyenne générale est de 23, qu'il y a un effort à faire.

**M. Georges Tron, Président** : Tout dépend de la définition que l'on retient du mètre carré.

**M. Christian de Kérangal** : Il en va de même pour le privé : si l'on sait à peu près ce qu'est une surface utile brute locative, les choses se compliquent dès que l'on aborde la notion de surface utile nette.

**M. Christian Cléret** : Pour revenir à l'analyse de la résistance à la réforme, l'expérience vécue par La Poste montre qu'à côté de la crainte d'une perte de pouvoir, l'administration a un véritable besoin de clarification des règles de gestion, de précision des champs de liberté – le ministère des Finances pourra-t-il, par exemple, toujours décider seul de l'opportunité d'ouvrir une trésorerie générale ? – et de professionnalisation du processus, car le fait de transférer des compétences à des entités qui ne sont pas encore prêtes, inquiète énormément. Ce qui est en cause, c'est beaucoup plus que la signature d'un bail commercial. Le manque d'information sur les responsabilités des uns et des autres ne peut qu'engendrer de l'inquiétude, voire de l'angoisse, surtout si l'on estime que tel ou tel partenaire n'a pas les moyens d'assumer les responsabilités qu'on envisage de lui confier.

**M. Georges Tron, Président** : L'immobilisme peut aussi s'expliquer par le fait que les administrations restent, tandis que les pouvoirs politiques passent. Or les symboles du pouvoir – décret d'attribution, effectifs, immobilier – sont ce qui fait la force d'un ministère. Les raisons des freins à la réforme sont aussi élémentaires que cela. Après des opérations comme celle de la rue de la Convention pour le ministère des Affaires étrangères, rappelée par

le Rapporteur, on ne peut en tout cas que constater, au-delà de toute explication psychologique, une sous-culture en matière de gestion de l'immobilier en bon père de famille.

**M. Christian de Kéranjal** : Il faut que l'État ait la vision la plus globale possible de son immobilier, l'objectif étant la rationalisation de l'espace. À cet égard, il est prévu au Royaume-Uni 2 milliards d'euros d'économies par an à partir de 2013, dont 930 millions d'euros provenant de la vente de locaux non occupés et 770 millions d'euros de la rationalisation et de la densification de l'espace de travail. Il n'y a pas un agent qui, en Grande-Bretagne, bénéficiera à terme de plus de 12 mètres carrés par poste de travail, décision qui a été douloureusement vécue par les intéressés.

Il faut, en outre, que l'État se dote d'outils de pilotage et de diagnostic centralisés qui permettent d'élaborer une stratégie, de la suivre et, si nécessaire, de la modifier.

**M. Yves Deniaud, Rapporteur** : C'est le même ratio de 12 mètres carrés qui a été retenu ici à la suite d'une étude d'IPD pour France Domaine. Malgré nos différences, le bon sens nous a permis d'arriver au même résultat que la perfide Albion !

J'ai en tout cas retenu des interventions de ce matin que ce qui doit nous guider dans ces réformes, c'est la rationalisation de l'espace de travail au bénéfice des personnes accueillies, des fonctionnaires et de leurs conditions de travail ainsi que de l'État, grâce aux économies qu'il pourra en tirer.

\*

\* \*

