

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e 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

- Audition ouverte à la presse de M. Didier Lallement, secrétaire général, Mme Hélène Jacquot-Guimbal, directrice générale du personnel et de l'administration (DGPA) et M. Dominique Figeat, délégué à l'action foncière du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD)

Jeudi

31 janvier 2008

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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



M. Georges Tron, Président : Je suis très heureux de vous accueillir pour cette nouvelle séance de la MEC de la commission des Finances que j'ai l'honneur de présider avec M. Habib. Je rappelle que la MEC est coprésidée par un député de la majorité et un de l'opposition, les rapports étant eux-mêmes cosignés par un rapporteur de la majorité et un de l'opposition. Je vous prie, à ce propos, de bien vouloir excuser l'absence de M. le rapporteur Jean-Louis Dumont.

Je salue M. le rapporteur Yves Deniaud, de même que MM. Yves Gleizes et Claude Lion, représentants de la Cour des comptes, ainsi que MM. Lourdin et Dumas qui, au titre du Conseil pour l'immobilier de l'État (CIE), que j'ai également l'honneur de présider, participent aussi à nos travaux.

L'intérêt étant que nos débats soient aussi vivants que possible, je vous remercie de bien vouloir répondre de manière rapide et précise aux questions qui vous seront posées.

Les rapports sur l'immobilier de l'État qui ont d'ores et déjà été rédigés donnent lieu à un suivi de la part de la MEC car nous sommes attentifs à ce que nos préconisations soient prises en compte. Nous avons déjà eu l'occasion d'auditionner une grande partie des représentants des ministères ; au titre du CIE, nous avons également reçu de nombreux responsables de la fonction immobilière dans les ministères, notamment à l'occasion des auditions des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Le processus de réforme ayant été initié voilà deux ans et demi, nous souhaitons maintenant examiner la nature des progrès réalisés ministère par ministère, eu égard aux suggestions que nous avons formulées.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Le rapport de la MEC de juillet 2005 a dénombré jusqu'à sept services gestionnaires de l'immobilier de l'ancien ministère de l'équipement. À ceux-là s'ajoutent maintenant ceux de l'ancien ministère de l'Écologie ainsi que de la direction générale de l'énergie et des matières premières. Quelles sont les actions entreprises pour unifier la fonction immobilière du MEDAD ?

Face aux grandes directions sectorielles, quelle est l'autorité effective, respectivement, du secrétaire général de l'administration, de la direction générale du personnel et de l'administration ainsi que de la délégation à l'action foncière ?

M. Didier Lallement : La recomposition du MEDAD est fondée sur les différentes missions de l'équipement, de l'environnement, de l'énergie et de l'aménagement du territoire, suivant en cela le même principe que celui qui a prévalu au ministère de l'équipement où le secrétaire général est responsable de la gestion immobilière depuis la fin de 2005. Un nouveau décret d'organisation du ministère sera publié à la fin du mois d'avril ou au début du mois de mai précisant que les fonctions administratives, financières et immobilières seront regroupées au sein du secrétariat général.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Où en est le projet de regroupement des services centraux du ministère sur le site de La Défense dans une tour qui doit être construite sur une branche délaissée du boulevard circulaire ? Ce projet suscite des interrogations dans la mesure où le calendrier de l'opération projetée - 2014 ? -, son coût réel, son financement, son bilan d'ensemble et l'évolution des surfaces - 100 000 m² ? - ne sont pas clairement établis.

Qui assurera la maîtrise d'ouvrage de cette opération ?

M. Didier Lallement : Dans un premier temps, nous voulons limiter le nombre de nos implantations et quitter l'avenue de Ségur, conformément à la décision de M. le ministre d'État figurant dans les « lettres de préfiguration » confiées à ceux qui doivent réorganiser l'administration centrale. La fermeture de ce site y est donc explicitement mentionnée ainsi que le regroupement de ses 850 agents sur le site de La Défense existant – l'Arche et les tours Pascal – mais également des 170 agents qui travaillent dans l'immeuble de la place de Fontenoy et qui relèvent de la direction des affaires maritimes.

Les futures directions générales que nous sommes en train de constituer seront composées d'un certain nombre de services qu'il convient d'installer au même endroit. Le déménagement devrait avoir lieu au début de 2009. Nous avons besoin d'un peu moins de 20 000 m² que nous pensons trouver dans la paroi Nord de l'Arche et dans la tour Voltaire. J'ajoute que ce regroupement à La Défense ne concerne pas la direction interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), installée au ministère de l'intérieur rue de Penthièvre, ni la direction générale de l'aviation civile (DGAC), propriétaire de son bâtiment. Le futur loyer sera quant à lui à peu près équivalent à l'actuel.

Dans un deuxième temps, nous procéderons au rassemblement des fonctions de l'ex-ministère de l'industrie actuellement dispersées sur deux sites, dans les XIII^e et XII^e arrondissements. Il faudra, là encore, trouver de l'espace pour accueillir ces services.

Dans un troisième temps, enfin, nous projetons en effet la construction d'une tour. Nous discutons avec l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) afin de savoir s'il est possible de récupérer des terrains issus des aménagements que l'EPAD veut réaliser dans le cadre du plan de relance de La Défense, notamment en réutilisant un certain nombre de voiries. Les possibilités d'implantations existent donc. Nous devons bien entendu être exemplaires sur le plan de la qualité environnementale.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Quel(s) ministère(s) paiera ou paieront le loyer budgétaire de l'immeuble de l'avenue de Ségur en 2008 ? Sa cession est-elle envisageable et dans quel délai ? Enfin, pourquoi cet immeuble est-il inscrit pour 270 millions au tableau général des propriétés de l'État (TGPE) alors que sa valeur vénale est manifestement supérieure ?

M. Didier Lallement : Nous avons en effet l'intention de vendre, en accord avec le ministre du Budget, l'immeuble de l'avenue de Ségur et nous espérons à cette occasion réaliser un certain nombre d'opérations immobilières. Nous assumerons les loyers budgétaires jusqu'à notre départ qui aura donc lieu, vraisemblablement, au début de 2009. Ces loyers s'élèvent à 9,345 millions ; si l'on y ajoute ceux de l'inspection générale de l'environnement, installée avenue de Suffren, ils se chiffrent à environ 9,8 millions, ce qui correspond à la location de la paroi nord de l'Arche et de la tour Voltaire. Nous souhaitons quitter l'avenue de Ségur en raison du coût de réhabilitation de l'immeuble et parce qu'il serait bien entendu absurde de multiplier les implantations.

Une partie des services est par ailleurs hébergée place de Fontenoy : la direction des affaires maritimes - qui relève de l'administration du MEDAD - l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), l'administration de la pêche - qui relève du ministère de l'agriculture – et le secrétariat d'État à la ville. Nous souhaiterions que la direction des affaires maritimes soit implantée à La Défense dès le début de 2009. M. le ministre d'État voudrait néanmoins conserver les locaux de la place de Fontenoy pour en faire une Maison de la mer.

Au final, notre objectif est d'avoir deux implantations principales : La Défense et le boulevard Saint Germain - en indemnisant le ministère des affaires étrangères de la partie qu'il libérera au début de 2009 – où seront hébergés quatre cabinets ministériels.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : D'après le contrôle sur pièces et sur place que j'ai effectué en septembre 2007, le loyer total, entre les locaux du MEDAD et ceux du MINEFI, s'élève à 13,5 millions. Cela signifie donc, compte tenu de ce que vous venez de dire, que la part du MINEFI représente 4 millions.

M. Didier Lallement : Absolument.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : D'un point de vue sémantique, je rappelle que les ministères ne sont pas propriétaires : c'est l'État. Un ministère ne vend ni n'achète tel ou tel bien : c'est l'État qui procède à des affectations. Nous souhaitons donc fermement que l'État soit propriétaire unique et que France Domaine en soit l'unique bras séculier !

Je m'inquiète un peu s'agissant de la cession des biens immobiliers de la place de Fontenoy. Une Maison de la mer, soit, mais des impératifs de bonne gestion immobilière impliquent sans doute d'envisager également autre chose.

M. Didier Lallement : En tant que membre du corps préfectoral, je me considère d'abord comme un représentant de l'État. Le fait que ce soit l'ENIM, et non l'État, qui soit principalement concerné par la gestion de l'immeuble de la place de Fontenoy explique peut-être nos difficultés méthodologiques quant au devenir de cet établissement, sachant en outre qu'un certain nombre de parlementaires y sont très attachés pour de fortes raisons symboliques.

Nous aurons par ailleurs besoin d'utiliser cet immeuble dans le cadre du déménagement et de l'aménagement des locaux du boulevard Saint Germain, de même qu'ils seront utiles, pendant la transition, pour des cabinets ministériels. Néanmoins, à terme, la question du devenir de la Place de Fontenoy se posera et il va de soi que le bouclage financier de cette opération est impératif. Cela nécessite un taux de restitution d'autant plus précis que nous voulons construire un bâtiment sur le site de La Défense.

M. Georges Tron, Président : Comment appréciez-vous le distinguo entre l'État et l'ENIM ? Qui entretient le bâtiment où se trouve l'ENIM ? Un établissement public ne doit-il pas être considéré comme partie intégrante du patrimoine immobilier de l'État ?

Le rapport de la MEC avait en outre établi que le patrimoine des établissements publics est à peu près comparable, voire, supérieur à celui de l'État. Un grand nombre d'établissements publics détenteurs de patrimoines comparables gravitent-ils dans l'orbite du MEDAD ?

M. Didier Lallement : Le distinguo est avant tout politique. Juridiquement, c'est l'ENIM qui entretient le bâtiment, mais la tutelle de l'État y est patente. L'ENIM, toutefois, est un cas un peu particulier compte tenu de sa mission et si nous annonçons son déménagement sur un littoral, par exemple, les réactions ne se feraient pas attendre !

L'ex-ministère de l'environnement s'est par ailleurs beaucoup structuré en établissements publics, avec une administration centrale assez réduite. Tel n'était pas le cas de l'ancien ministère de l'équipement. Nous nous efforçons donc, dans le cadre de la revue

générale des politiques publiques (RGPP), de réaliser un inventaire précis des modes de gouvernance et des propriétés foncières des établissements publics.

La différence de taille des directions est par ailleurs éloquente : 450 à 500 personnes pour l'ex-ministère de l'équipement contre une centaine de personnes pour l'ex-ministère de l'environnement.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Comment France Domaine est-il associé à ces différentes opérations ? Quel contrôle le secrétariat général du MEDAD exerce-t-il sur ces immeubles des établissements publics ?

Si le TGPE est clair pour les immeubles des services de l'État, il n'en est pas de même de ceux des opérateurs : nous ne connaissons ni la nature ni la valeur de leur patrimoine.

M. Didier Lallement : Rien ne se fait sans France Domaine, dont nous partageons les objectifs de rationalisation du patrimoine. M. le ministre d'État a pris une décision courageuse en décidant le déménagement de l'immeuble de l'avenue de Ségur. La gestion de cette opération, du point de vue du management, sera assez lourde compte tenu des différences culturelles entre le ministère de l'environnement et celui de l'équipement. Nous connaissons par ailleurs l'attachement du monde maritime à l'immeuble de la place de Fontenoy.

Mon action consiste à assurer sur les établissements publics le même type de pilotage que celui que j'assume d'un strict point de vue administratif. Sauf exceptions, ces derniers ne sont pas propriétaires de leur patrimoine, mais nous nous attachons à en faire l'inventaire. Il est clair, par ailleurs, que la tutelle administrative sur un certain nombre d'établissements publics était jusqu'ici plus ou moins directe. Sa rationalisation, enfin, aura forcément un impact foncier.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Le MEDAD peut-il indiquer le coût budgétaire annuel de l'immobilier qu'il occupe, en distinguant par grandes rubriques : acquisitions, entretien, grosse réparation et maintenance, dépenses de fonctionnement... Quels sont les ratios de coût par m² et de coût par agent ? Quelles sont les surfaces occupées, en distinguant surface hors œuvre nette (SHON), surface hors œuvre brute (SHOB), surface utile brute (SUB), surface utile nette (SUN) ?

Quelle est la valeur du ratio de performance environnementale des immeubles du MEDAD en kilowatt/heure par m² ? Quelles sont les mesures envisagées par le MEDAD pour améliorer ce ratio dans la prolongation du Grenelle de l'environnement ?

M. Didier Lallement : Le nombre d'implantations du MEDAD représente 31 administrations centrales et 7 325 services déconcentrés, soit un total de 7 356. La surface de l'administration centrale en m² SHON est de 251 900 m² ; celle des services déconcentrés, de 2 683 000 m², soit un total de 2 934 900 m². Le nombre d'agents s'élève à 72 470, dont 7 470 en administration centrale. Je remettrai à M. le président un document exhaustif à ce sujet.

En ce qui concerne les dépenses immobilières, le montant des coûts de fonctionnement du tertiaire pour le ministère de l'équipement, s'agissant de l'administration centrale, s'élevait à 42 millions et à 71 millions pour les services déconcentrés. Le coût d'entretien, quant à lui, atteignait 2,9 millions pour l'administration centrale et 11,4 millions pour les services déconcentrés.

Les ratios coût-moyens de fonctionnement tertiaire par agent étaient de 2 210 euros, pour un coût moyen d'entretien par m² de 10,10 euros.

S'agissant du ratio environnemental, une enquête avait été menée voilà quelques années sur les consommations d'énergie, en trois ans, du parc immobilier du ministère de l'équipement. Le niveau moyen de consommation annuelle s'élevait à 195 kilowatts/heure par m².

Nous menons par ailleurs actuellement une campagne afin de programmer les premiers travaux à effectuer dans le domaine énergétique. Enfin, M. le ministre d'État a demandé de réaliser des bilans « carbone » sur l'ensemble de nos implantations immobilières.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Le rapport Pommelet d'octobre 2003 concluait que 3 millions de m² pouvaient être à court et moyen termes cédés par RFF, la SNCF, la RATP et le ministère de l'équipement afin de faciliter la construction de logements sociaux en Île-de-France.

Le rapport estimait que, à plus long terme, 10 millions de m² pourraient également être mobilisables.

Quatre ans après le rapport, quel est le bilan de cette politique de mobilisation foncière ? Comment s'articule l'action de la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logements (DIDOL) du ministère du logement avec la délégation à l'action foncière du MEDAD ?

M. Didier Lallement : Nous avons en effet été, dans l'ex-ministère de l'équipement, à l'origine de ce programme puisque la délégation à l'action foncière dont M. Figeat, ici présent, est le délégué, avait cette double vocation : être un interlocuteur pour tout ce qui concerne le patrimoine et permettre la libération d'un certain nombre de terrains afin de construire des logements.

M. Dominique Figeat : Suite au rapport Pommelet, le ministère de l'équipement a procédé à des cessions, essentiellement en Île-de-France, permettant ainsi au Gouvernement, durant l'été 2005, de lancer un programme interministériel portant plus précisément sur la cession de 600 hectares en 2006, 2007 et 2008 afin de réaliser la construction de 30 000 logements.

Le ministère de l'équipement est, avec celui de la défense, le principal concerné par ce programme, son patrimoine foncier et celui des établissements publics placés sous sa tutelle représentant entre la moitié et les deux tiers des objectifs indiqués.

Une première évaluation de ces opérations réalisée à la fin de 2006 montre que le programme a été correctement exécuté puisque, en 2006, 40 % des cessions prévues avaient déjà été réalisées. Nous publierons bientôt le bilan de 2007 qui témoignera encore d'une évolution positive.

Sur les trois années qui ont été fixées par le Premier ministre d'alors, les objectifs seront atteints et peut-être dépassés. M. Fillon a, quant à lui, souhaité que ce programme soit poursuivi et amplifié. Il a ainsi signé en décembre dernier une circulaire à destination des administrations centrales et des préfets leur demandant de préparer un programme pour la période 2008-2012 qui portera sur plus de 1 000 hectares et permettra la réalisation de

60 000 logements. La délégation à l'action foncière est chargée de le préparer avec les partenaires cités.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Qu'advient-il de l'immeuble de l'école des Ponts et Chaussées, situé rue des Saints Pères ?

M. Didier Lallement : Sa cession est en effet prévue et aura lieu rapidement, l'idée étant de créer un grand pôle scientifique et technique à Marne-la-Vallée, autour de la Cité Descartes, permettant de rassembler un certain nombre d'établissements publics de l'ex-ministère de l'équipement, le laboratoire central des Ponts et Chaussées, le service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) et l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS).

M. Yves Deniaud, Rapporteur : L'École nationale des Ponts et Chaussées conservera-t-elle des locaux boulevard Saint Germain ?

M. Didier Lallement : La totalité de l'École quittera Paris, même si nous avons envisagé, à l'origine, qu'une partie en soit transférée boulevard Saint Germain afin de rapprocher les étudiants des cabinets ministériels. Cette idée audacieuse n'a pas connu de suite. L'association des anciens élèves sera néanmoins hébergée boulevard Saint Germain mais cela ne représente que quelques m².

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Les conditions de transfert boulevard Saint Germain ont-elles été définitivement arrêtées entre le ministère des affaires étrangères et le MEDAD ?

M. Didier Lallement : Pas encore. Les discussions se poursuivent avec le ministère des affaires étrangères et France Domaine.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Cela sera réglé quand le ministère des affaires étrangères aura intégré les somptueux locaux de la rue de la Convention...

Comment le ministère prépare-t-il l'élaboration prévue cette année des SPSI de ses services déconcentrés, dans le cadre plus général de la RGPP et de la réorganisation des services de l'État en département et en région ?

Quel bilan peut-on faire des loyers budgétaires dans les services centraux ? Comment se présente leur extension aux services déconcentrés ?

Le MEDAD est l'un des ministères qui dispose des plus fortes compétences en matière immobilière, tant pour la construction que pour l'entretien. Comment organise-t-il l'entretien des immeubles domaniaux ? Quelle est sa participation à l'expérimentation de la mutualisation de l'entretien en région Rhône-Alpes : recensement des besoins et des compétences, programmation des travaux, mise en commun de moyens budgétaires ?

Les personnes précédemment auditionnées par la MEC font état d'un manque de directives reçues par les directions départementales et régionales de l'équipement, comme d'ailleurs des autres services déconcentrés de l'État. De manière plus générale, comment avez-vous organisé l'information de vos services sur la nouvelle politique immobilière de l'État ?

M. Didier Lallement : S'agissant des SPSI du parc immobilier de l'administration territoriale, nous avons achevé en 2007 l'inventaire concernant les 24 départements cible. Nous vous en présenterons la synthèse dans les prochains jours.

En 2008, il est prévu de réaliser la partie dite stratégique de ces schémas, suivant en cela la méthodologie fixée par France Domaine. Toutes les nouvelles opérations doivent tendre à l'unification des implantations immobilières, le schéma que j'ai présenté tout à l'heure étant également valable pour les services déconcentrés. Notre projet vise, en l'occurrence, à regrouper dans un même service et sous une même direction les directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les directions des ressources énergétiques et minérales (DIREM) pour les transformer en directions régionales de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (DREDAD), ce qui revient à fusionner les trois services régionaux.

Sur le plan départemental, cela revient à fusionner les directions départementales de l'équipement (DDE) et les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Une circulaire du Premier ministre vient d'ailleurs de lancer cette opération à la suite d'une expérimentation de regroupements menée dans huit départements. Nous généraliserons cette fusion en deux temps ; ses conséquences sur le schéma immobilier territorial seront très lourdes.

Le chantier de la fusion organisationnelle s'étalera sur environ trois ans pour les directions régionales et sur deux ans pour les directions départementales. Ce schéma n'est pas complètement achevé en termes de périmètre des regroupements, le Premier ministre n'ayant pas rendu tous les arbitrages, mais les conséquences immobilières peuvent être significatives : le logement sera-t-il dans le périmètre des DRE ou des DDE ? La partie des DRIRE qui travaille sur le développement industriel demeurera-t-elle dans cette structure ? Le MINEFE envisage-t-il de regrouper ses services économiques dans une direction régionale *ad hoc* ? Souhaite-t-il laisser au sein des DRIRE les petites entités dont c'est la mission ? Dans ce cas, celles-ci seront sous le double pilotage du MEDAD et du MINEFE. Quoi qu'il en soit, nous pourrions vous fournir des informations plus précises d'ici quelques mois.

S'agissant de l'expérimentation lyonnaise, je suis un peu surpris, n'ayant pas reçu de remarques particulières à ce propos.

M. Dominique Figeat : Je vous confirme que le ministère a fait part de son vif intérêt quant à cette expérimentation, comme j'ai moi-même eu l'occasion de le dire au sein du comité (COMO) réunissant l'ensemble des administrations centrales sous la présidence de Jean-Pierre Lourdin. Les services régionaux ont reçu toutes les informations et les instructions nécessaires, mais nous attendons toujours un dispositif précis concernant le protocole de cette expérimentation. Nos services, en tout cas, sont prêts à y travailler.

M. Georges Tron, Président : Je vous remercie.

*

* *



