

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 contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Recettes budgétaires exceptionnelles de la Défense

- Audition de M. Daniel Dubost, chef du service France
Domaine au ministère du Budget, des comptes publics
et de la réforme de l'État

Mardi

11 mai 2010

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Olivier Carré,
Président**



M. Olivier Carré, Président. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Daniel Dubost, chef du service France Domaine au ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Notre mission est assistée par la Cour des comptes, représentée aujourd'hui par Mme Françoise Saliou, conseiller maître ; M. Jacques Rigaudiat, conseiller maître ; M. Antony Marchand, conseiller référendaire et M. Claude Lion, conseiller référendaire.

Je salue également la présence de Mme Nathalie Deguen, secrétaire générale adjointe du Conseil de l'immobilier de l'État.

Quel est, monsieur Dubost, le rôle de France Domaine dans les opérations de cession menées par l'État, tant à Paris qu'en province, en particulier s'agissant du patrimoine immobilier de la Défense ? Quelles sont vos relations avec l'état-major des armées ? Comment les évaluations sont-elles pratiquées ? Quelles sont les remarques d'ordre général que votre travail vous inspire sachant que nous nous efforçons, par nos investigations, d'améliorer la législation et la conduite des politiques de l'État ?

M. Daniel Dubost, chef du service France Domaine au ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Mesdames, messieurs, le service que j'ai l'honneur de diriger est le représentant de l'État propriétaire. « L'État propriétaire » est une notion apparemment simple, mais elle a été très longue à émerger. Jusqu'à une période récente, les fonctions immobilières étaient dispersées auprès des administrations, lesquelles se comportaient en quasi-propriétaires. À la suite des travaux de la MEC notamment, sous la houlette de son président M. Georges Tron, la politique immobilière de l'État s'est profondément transformée.

L'État s'est lancé dans des opérations de cession importantes, contrastant avec le faible flux constaté sur une période longue de dix ans – de l'ordre de 100 millions d'euros en moyenne par an. Depuis 2005, ce chiffre a fortement progressé, de 615 millions la première année (2005) à plus de 800 millions en 2007 et s'est maintenu depuis à un niveau élevé (près de 500 millions d'euros), malgré une conjoncture difficile. Toutefois, une politique de cession ne saurait tenir lieu de politique immobilière. D'ailleurs, M. Tron, en tant que président du Conseil de l'immobilier de l'État, l'a dit à maintes reprises. Nous avons donc essayé de mettre en place une stratégie de l'État, qui a concerné d'abord les administrations centrales, ensuite les services déconcentrés, puis les opérateurs.

En quoi consiste cette stratégie ? Il s'agissait de passer d'une politique événementielle de l'immobilier – souvent pour loger dans l'urgence tel ou tel, promu à une fonction éminente – à des prévisions à trois ou cinq ans. Le cas le plus connu est celui du ministère des Affaires étrangères encore éparpillé sur dix sites à Paris en 2005, qui va se regrouper sur deux sites, celui historique du quai d'Orsay et l'immeuble Gutenberg, rue de la Convention. Plus de la moitié du chemin a été parcouru par le ministère des affaires étrangères dans la réalisation de ce schéma. Le ministère de la Justice doit, lui aussi, se recentrer sur deux sites : la place Vendôme et un autre site qui n'est pas encore déterminé. France Domaine travaille avec les deux ministères concernés dans la réalisation de leur projet. Le ministère de la Défense, lui, a prévu de s'installer à Balard. Ce sont des illustrations sur trois administrations centrales, mais chacune a son schéma.

Nous avons fourni le même effort pour les administrations déconcentrées, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, qui s'est traduite par la mise en place d'une direction régionale par ministère et de deux ou trois directions départementales interministérielles, ce qui, du point de vue immobilier, a exigé un effort considérable. Ces réorganisations sont menées en respectant des critères de performance immobilière. Les circulaires du 16 janvier 2009, qui ont créé l'État propriétaire, ont confié respectivement au ministre du Budget, pour les administrations centrales, et au préfet, au plan local, le soin de représenter l'État propriétaire.

La troisième étape, qui est encore devant nous, consiste à appliquer les règles de la politique immobilière de l'État aux opérateurs. Jusqu'à une période récente – et la situation était fréquemment dénoncée par la commission des Finances et la MEC – nous ne connaissions pas le patrimoine des opérateurs, tant quantitativement que financièrement. Dans un premier temps, nous avons recensé le parc immobilier de l'État occupé par les opérateurs, qui ne figurait ni dans son bilan, parce qu'il n'en avait pas le contrôle, ni dans celui des opérateurs. Ce travail a été très laborieux car il s'est heurté à la mauvaise volonté de certains opérateurs jusqu'au moment où, à la demande de la commission des Finances, M. Woerth, ministre du budget alors en fonction, a menacé les récalcitrants de sanctions budgétaires ou personnelles, ce qui nous a permis de sortir de l'ignorance dans laquelle nous étions tenus. L'évaluation est venue dans un second temps. Elle a fait l'objet d'une communication de M. Baroin en Conseil des ministres le 27 avril 2010. Les biens contrôlés par les opérateurs sont évalués à 42 milliards d'euros, une somme tout à fait considérable. Il s'agit des biens contrôlés par les opérateurs, dont une part importante est propriété de l'État. Il reste à définir la stratégie à mettre en œuvre pour le parc immobilier des opérateurs et de donner de la cohérence à l'ensemble.

S'agissant du ministère de la Défense, force est de reconnaître qu'il avait pris une longueur d'avance puisque sa politique de cessions immobilières remonte à 1987, dans le cadre de la loi de programmation militaire de l'époque. Il avait, pour ce faire, créé la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers, la MRAI. Dans le cadre de l'unification de la fonction de l'État propriétaire, nous tentons d'appliquer à l'ensemble des administrations, quelles qu'elles soient, et sous réserve de quelques exceptions, les mêmes règles en matière de politique immobilière. Le ministère de la Défense bénéficie d'une exception concernant la contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État, fixée en règle générale à 15 %. Sur ce sujet du désendettement, la loi de finances pour 2009 n'a fait que consacrer ce qui se faisait mais a donné une force légale à ces usages et préservé ainsi la contribution au désendettement.

Qui procède aux évaluations ? Que ce soit pour le ministère de la Défense ou pour un autre, c'est France Domaine. Notre évaluation fait office de borne de référence, la position constante de tous les ministres du Budget successifs étant qu'il ne faut en aucun cas risquer d'être accusé d'avoir « bradé » le patrimoine de l'État. Lorsque nous procédons par appel d'offres, ce qui est la règle, et que les propositions des soumissionnaires sont supérieures à notre évaluation, nous retenons la plus élevée, une fois effectués les contrôles nécessaires auprès de Tracfin, de l'administration fiscale et, maintenant, de la direction centrale du Renseignement intérieur. Lorsqu'elles sont en deçà, les instructions sont claires : nous déclarons l'appel d'offres infructueux et, soit, nous reportons l'opération, soit nous procédons à un réaménagement des conditions de la vente pour la relancer

Traditionnellement, les opérations de cession de la Défense ne faisaient pas l'objet d'appel d'offres et étaient conclues de gré à gré, parce que la procédure d'appel d'offres est

extrêmement récente : elle date de l'institution de la nouvelle politique immobilière de l'État. En outre, la nature des biens vendus, souvent situés en centre ville et élément essentiel du patrimoine d'une collectivité, est telle que les collectivités locales sont souvent intéressées, si bien que le gré à gré est de mise. De manière générale, même en cas d'appel d'offres, la loi nous fait obligation de soumettre nos propositions en priorité aux collectivités locales. Lorsqu'elles répondent favorablement, nous leur cédon à la valeur domaniale. Dans la négative, nous lançons l'appel d'offres sans indiquer la valeur domaniale, qui constitue pour nous le prix de réserve.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Ce matin, nous avons auditionné le ministre de la Défense qui considère que les évaluations, utilisons un euphémisme, ne sont pas toujours optimales. Nous aimerions comprendre par exemple pourquoi, s'agissant de l'immobilier parisien, France Domaine a fait une évaluation de 713 millions d'euros alors que le consortium CDC-Sovafim – qui a vécu – a fait, lui, une offre de 500 millions d'euros. Comment s'explique une telle différence ? À ne pas vouloir brader, ne risque-t-on pas de ne pas vendre ? Vous interroge-t-on sur l'opportunité de vendre ou d'attendre ?

M. Daniel Dubost. Je me garderais bien de dire que les évaluations de France Domaine sont les meilleures du monde. L'évaluation est un art extrêmement difficile, d'autant plus délicat que le bien à vendre est spécifique et qu'il y a peu de références sur le marché local. Évaluer un logement est facile, un immeuble de bureaux moyennement facile – en fonction de l'existence d'un marché –, une caserne ou un terrain militaire beaucoup plus compliqué.

En la matière, le juge de la qualité de l'évaluation n'est autre que le marché. Nous prenons un soin tout particulier à comparer les propositions faites dans le cadre d'un appel d'offres à nos propres évaluations. Il y a deux ans, les critiques fusaient sur le thème « France Domaine sous-évalue la valeur des biens », non sans fondement puisque nombreuses étaient les propositions qui excédaient nos chiffres. En réalité, dans un marché exubérant, souvent une proposition dépassait nettement toutes les autres, mais il y avait aussi un cœur de propositions qui étaient peu éloignées de la nôtre.

En cas d'opération de gré à gré, le marché n'intervient pas, d'où la difficulté ; il faut être sûr de ne pas se tromper. Dès lors, n'y a-t-il pas un risque de blocage ? C'est arrivé, et nous avons pris des mesures. Si un conflit surgit entre l'État et une collectivité locale, la loi prévoit que, si la seconde n'est pas satisfaite de l'offre du premier, elle peut aller devant le juge de l'expropriation, qui, dans l'immense majorité des cas, – et j'ai plaisir à le dire – retient une proposition égale ou voisine de la nôtre. Il nous est arrivé aussi de choisir de concert un prestataire externe pour nous départager, en particulier dans le cadre d'une des plus grosses cessions du ministère de la défense : celle du fort d'Issy-les-Moulineaux. Au cas particulier, en accord avec la SEMADS, la société d'économie mixte d'Issy-les-Moulineaux, nous avons finalement retenu un opérateur chargé de juger la qualité de l'évaluation. Sur la base de cette évaluation, par des négociations bilatérales continues, pour en sortir et parce qu'il fallait conclure, nous avons fini par nous entendre sur le prix.

Vous avez, madame la Rapporteuse, fait allusion à la plus grosse opération du ministère de la Défense, l'opération Vauban. Le ministre avait décidé de déroger à la règle de l'appel d'offres et de négocier avec la Caisse des dépôts et la Sovafim. Pour l'éclairer sur la valeur des biens, France Domaine pouvait se prévaloir d'une certaine expérience puisque nous avons déjà vendu dix immeubles dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, dont certains aussi importants : aucun n'avait été cédé à moins de 8 000 euros le mètre carré. Entre 2005 et 2009,

le montant total des cessions a atteint 3 milliards d'euros : l'échantillon est donc large. Le bien le plus important, le centre de conférences internationales, a été vendu pour 404 millions d'euros, soit un montant supérieur à l'évaluation la plus importante du périmètre Vauban. Nous ne sommes pas les seuls sur le marché et nous avons informé le Gouvernement que l'Assemblée nationale par exemple avait acquis en 2009 un immeuble situé 33 rue Saint-Dominique à 10 200 euros le mètre carré, prix conforme, à nos yeux, à ceux du marché. Nous nous sommes aussi référés au prix de cession de l'immeuble le plus proche de celui du ministère de la Défense, à savoir celui de l'ex-Crédit National, et de taille comparable, à savoir 11 058 euros le mètre carré. Certains de ces prix remontent à un peu avant la crise, mais d'autres pas. Nous avons par ailleurs procédé en 2010 à une cession importante quai Branly. La comparaison est un outil essentiel pour nos évaluations et la sanction du marché le meilleur des juges.

Le consortium a fait une offre globale un peu supérieure à 500 millions d'euros, correspondant aux immeubles du périmètre Vauban, soit 3 800 euros le mètre carré pour l'ensemble Pentemont, 2 750 euros pour l'îlot Saint-Germain, et 4 400 euros pour l'Hôtel de l'Artillerie. Il nous a semblé que, même en période de crise, ces prix ne correspondaient pas à ceux du marché. Nos évaluations, pourtant prudentes puisque toutes inférieures au prix le plus faible des dix immeubles précédemment cédés par France Domaine dans le 7^{ème} arrondissement, étaient toutes au-delà des prix proposés par le consortium. Nous avons conclu que le prix proposé par ce dernier ne permettrait pas au Gouvernement, en l'absence de recours au marché, de justifier auprès des nombreux organes de contrôle auxquels est soumise la politique immobilière de l'État que les intérêts patrimoniaux de l'État auraient été sauvegardés. Les arbitrages interministériels ont conduit à ne pas donner suite à la proposition.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. S'agissant des emprises immobilières dont la cession était prévue dans la loi de finances pour 2009, nous nous interrogeons sur l'écart entre le chiffre prévisionnel – 972 millions d'euros – et les réalisations – 65 millions.

M. Daniel Dubost. Les recettes inscrites en loi de finances correspondaient pour l'essentiel au périmètre Vauban. À partir du moment où les cessions n'étaient pas réalisées en 2009, les prévisions ne pouvaient être tenues.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Et dans quel délai les cessions pourront-elles être réalisées ?

M. Daniel Dubost. La date butoir est la date de déménagement du ministère de la Défense à Balard puisque, dans les considérations qui ont conduit le Gouvernement à ne pas retenir la proposition du consortium, figurait la clause obligeant l'État à payer des loyers au nouveau propriétaire jusqu'en 2014. Nous avons procédé aux petites cessions : la plus petite d'entre elles s'est faite un peu au-dessus de la valeur domaniale, par adjudication ; la seconde est allée à la Ville de Paris qui a exercé son droit de priorité, à la valeur domaniale ; la troisième – La Tour-Maubourg – sera portée à votre connaissance le mois prochain une fois que l'appel d'offres aura été publié. Pour le reste, M. Baroin a annoncé en Conseil des ministres un plan de 1 700 opérations prévoyant, sur la période 2011-2013, soit des appels d'offres classiques, soit une procédure adaptée pour l'îlot Saint-Germain.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Quand les fonds rentreront-ils ?

M. Daniel Dubost. La décision n'est pas encore formalisée, mais, indépendamment du moment de la vente, la date de versement des fonds pour la vente de l'îlot Saint-Germain devrait se situer en 2014, de sorte que l'État n'ait pas à payer de loyers pour occuper des locaux qui lui appartenaient.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Les fonds iront-ils alors au ministère de la Défense ou au budget général ?

M. Daniel Dubost. Aujourd'hui comme hier, tous les produits de cession vont au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et, s'agissant de ceux du ministère de la Défense, ils repartent intégralement vers un budget opérationnel de programme du ministère de la Défense. La loi qui fixe le taux minimum de contribution au désendettement de l'État prévoit explicitement jusqu'en 2014 une dispense au profit du ministère de la Défense. À ce jour, rien ne laisse augurer qu'il en sera autrement.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Pouvez-vous nous communiquer une liste des emprises dont la cession entre dans les recettes exceptionnelles de la défense, avec leur évaluation et leur prix de cession effectif ? Et, si elles n'ont pas été vendues, la raison du report, la date prévue de réalisation.

M. Daniel Dubost. Elles ne sont pas très nombreuses, et ce ne sera pas difficile de vous les communiquer. Dans le cadre de la loi de programmation militaire 2009-2014, le montant des recettes exceptionnelles, de 926 millions d'euros, comprenait le périmètre Vauban pour 734 millions d'euros, la caserne Gley pour 43 millions d'euros, le pavillon Montparnasse pour 15 millions d'euros, l'immeuble de La Tour-Maubourg qui n'avait pas été valorisé, la caserne Sully pour 43 millions d'euros, les ateliers de Puteaux pour 15 millions d'euros, et le fort d'Issy pour 76 millions d'euros. Autrement dit, tout ce qui n'était pas dans le périmètre Vauban était évalué à 192 millions d'euros. Ces chiffres de la loi de programmation militaire 2009-2014, préparée en 2007, ont été retranscrits dans la loi de finances pour 2009 et dans celle pour 2010.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Au moment de l'élaboration des lois de finances pour 2009 et 2010, les évaluations des recettes immobilières étaient-elles, à votre avis, parfaitement réalistes ?

M. Daniel Dubost. Comme le savent les représentants de la Cour des comptes ici présents, en loi de finances, les prévisions de recettes n'étaient pas assorties d'une liste précise d'immeubles avec un montant individuel prévu de cession. Les chiffres étaient néanmoins cohérents avec les prévisions de recettes exceptionnelles arrêtées en 2007 au moment de l'élaboration de la loi de programmation militaire. À l'époque, ces prévisions n'étaient pas fondées sur des évaluations précises comme celles que nous avons faites bien par bien en 2009, dans une conjoncture beaucoup plus difficile. D'où des écarts possibles, notamment par rapport au tableau général des propriétés de l'État – TGPE –, c'est-à-dire au bilan de l'État.

M. Olivier Carré, Président. À votre avis, la soulte SNI, correspondant à des anticipations de loyers, a-t-elle sa place dans un CAS immobilier qui doit retracer des produits de cessions ?

M. Daniel Dubost. La question méritait d'être débattue. Elle a fait l'objet d'une décision ministérielle dans une lettre tout à fait explicite.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Vous en avez appelé au marché pour juger de la valeur des biens. Or le choix a été fait, pour le périmètre Vauban, d'une opération de gré à gré avec un consortium. Pourquoi ?

M. Daniel Dubost. Pour deux raisons : la première tenait au délai, étant entendu que la CDC et la Sovafim étaient prévenues que l'opération devrait se déboucler avant la fin de 2009, conformément aux hypothèses de la loi de finances ; la seconde étant que les biens transférés à la Sovafim l'auraient été sous une forme juridique qui dispensait l'État de les soumettre au droit de priorité des collectivités locales – c'est du reste ce qui justifiait la présence dans le consortium de la Sovafim aux côtés de ce mastodonte qu'est la CDC.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Et qu'en est-il de l'Hôtel de la Marine, valorisé dans la loi de programmation militaire à 300 millions d'euros, et dont on ne parle plus ?

M. Daniel Dubost. Une seule décision a été prise à ce jour : l'Hôtel de la Marine ne sera pas vendu. Les discussions actuelles portent sur les conditions dans lesquelles il pourrait être valorisé. Mais il n'a jamais figuré dans le périmètre Vauban.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. D'où sort le chiffre de 300 millions d'euros, qui figure dans la loi de programmation militaire mais pas en loi de finances ?

M. Daniel Dubost. France Domaine n'a pas participé à la préparation de loi de programmation militaire. Le sujet étant éminemment sensible, nous sommes extrêmement prudents.

Mme Françoise Olivier-Coupeau, Rapporteuse. Quittons Paris et mettons le cap à l'Est où beaucoup de cessions prévues ont été anticipées dans les recettes. Dans de nombreux cas, les collectivités locales devront déboursier un euro symbolique. Avez-vous dressé la liste de ces biens et leur valeur est-elle inscrite au TGPE ? Autrement dit, quel est le manque à gagner par rapport aux recettes exceptionnelles anticipées ?

M. Daniel Dubost. Dans le cadre des contrats de redynamisation de site de défense, il a été décidé de procéder à la cession à l'euro symbolique quand les collectivités locales le souhaitent. Chaque décret autorisant la cession d'un bien mentionne sa valeur inscrite au TGPE. Je pourrai donc vous communiquer le chiffre. On doit être aujourd'hui autour d'une dizaine de biens environ. Toutefois, les collectivités locales n'useront pas forcément de manière systématique de leur droit et les prévisions sont difficiles. Par ailleurs, mettant en œuvre une décision de principe prise par le Président de la République, l'article 67 de la loi de finances pour 2009 prévoit un partage par moitié entre l'État et les collectivités locales des plus-values réalisées dans les quinze ans.

M. Olivier Carré, président. Il ne me reste plus, monsieur Dubost, qu'à vous remercier au nom de notre mission.