



N° 2457

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN,

en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle ⁽¹⁾,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Georges TRON,

Député.

MM. YVES DENIAUD ET AUGUSTIN BONREPAUX, Présidents

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

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

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

INTRODUCTION 5

**I.- LA PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION IMMOBILIÈRE OPÉRÉE PAR LE
SECTEUR INDUSTRIEL ET LES RÉFORMES ENTREPRISES DANS LES PAYS EUROPÉENS 7**

A.- LES MÉTIERS DE L'IMMOBILIER 7

B.- LES CONDITIONS DE LA VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT 9

C.- BENCHMARKING 11

II.- LES CARENCES DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT NE SONT PLUS ACCEPTABLES 15

A.- LA FONCTION D'ÉTAT PROPRIÉTAIRE A PROGRESSIVEMENT DISPARU 15

B.- LA MAUVAISE CONNAISSANCE DU PARC CACHE UNE SOUS-OCCUPATION ET UN ACCROISSEMENT DE CELUI-CI 18

C.- LES RÉSULTATS DES CESSIONS SONT EN DEÇÀ DES OBJECTIFS 21

D.- L'ÉTAT N'A PAS LES MOYENS D'ENTREtenir SON PARC IMMOBILIER 24

E.- LA RÉFORME DU CADRE JURIDIQUE RESTE À PARFAIRE 24

F.- L'INCURIE DE LA GESTION DES LOGEMENTS DE FONCTION 25

G.- LES MINISTÈRES SE COMPORtent EN QUASI PROPRIÉTAIRES 27

III.- SEULE UNE VOLONTÉ POLITIQUE FORTE PERMETTRA DE MENER À BIEN LA RÉFORME PROFONDE QUI EST NÉCESSAIRE 29

A.- RÉAFFIRMER LE RÔLE DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE 29

B.- RESPONSABILISER LES MINISTÈRES 34

C.- UTILISER L'OPPORTUNITÉ DE LA LOLF 36

D.- REMETTRE DE L'ORDRE DANS LES LOGEMENTS DE FONCTION 38

E.- EXPÉRIMENTER DES FORMES D'EXTERNALISATION 39

CONCLUSIONS 41

PROPOSITIONS 43

EXAMEN EN COMMISSION 47

ANNEXES 55

ANNEXE 1 ÉVALUATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT 57

ANNEXE 2 STATISTIQUES DES LOGEMENTS DE FONCTION 61

ANNEXE 3 PROGRAMMES DE CESSIONS IMMOBILIÈRES DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VALORISATIONS DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT (MIVPIE) 63

ANNEXE 4 LA CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE DU 21 FÉVRIER 1992 RELATIVE À LA RÉFORME DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT (« CIRCULAIRE CRESSON ») 65

ANNEXE 5 RÉFORME DE JUIN 2005 DE LA « CIRCULAIRE CRESSON » 67

ANNEXE 6 COMPTE RENDU DE LA MISSION SUR PIÈCE ET SUR PLACE EFFECTUÉE LE 20 AVRIL 2005 AU MINISTÈRE DE LA CULTURE 69

ANNEXE 7 GESTION DE L'IMMOBILIER DANS CERTAINS MINISTÈRES 77

ANNEXE 8 LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT EN ALLEMAGNE 83

ANNEXE 9 LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT BRITANNIQUE 91

ANNEXE 10 LA GESTION IMMOBILIÈRE À LA POSTE 95

ANNEXE 11 AGRÈMENTS DÉLIVRÉS PAR LE CITEP EN ÎLE-DE-FRANCE 99

ANNEXE 12 EXTERNALISATION DES ACTIFS 101

ANNEXE 13 ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE 103

ANNEXE 14 PROPOSITIONS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS RELATIVES À L'EXTERNALISATION DE L'IMMOBILIER PUBLIC 113

ANNEXE 15 PRINCIPAUX DOCUMENTS ET RAPPORTS RÉCENTS SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT 123

AUDITIONS 125

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 127

PRÉSIDENCE DE M. AUGUSTIN BONREPAUX, PUIS DE M. RICHARD MALLIÉ 180

PRÉSIDENCE DE M. YVES DENIAUD 227

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A.- LES MÉTIERS DE L'IMMOBILIER

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

· Gestion d'actifs (*asset management*)

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

· Administration de biens (*Property Management*)

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

· Gestion globale (*facility management*)

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

- Maîtrise d'ouvrage

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

- Commercialisation et transactions

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

- Expertise

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

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

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

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

1.- Les conditions juridiques

Les investisseurs (personne ou entité qui effectue un placement financier) recherchent d'une part, une rentabilité satisfaisante et d'autre part, la stabilité de l'occupation des locaux acquis aux fins d'être loués. Cette double exigence requiert donc un niveau de loyers comparable à celui du marché et des conditions d'occupation conformes au droit commun. Or, les immeubles de l'État vendus occupés sont fréquemment loués pour des montants inférieurs aux références usuelles du marché et au surplus, les baux conclus par les preneurs publics comportent souvent des clauses

exorbitantes de droit commun autorisant leur résiliation unilatérale par les locataires publics. Les loyers versés dans le cadre de ces baux ne sont pas soumis à la TVA, ce qui interdit de récupérer la TVA acquittée sur la totalité des dépenses relatives à l'immeuble (dépenses de travaux) et n'est pas compatible avec les exigences des investisseurs institutionnels. Certains grands assureurs se satisfont cependant de la situation présente. Ces deux éléments tendent ainsi à diminuer significativement les prix de cession.

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

Ainsi, et même si les règles prévues par le futur PLU ne s'opposent pas expressément à la rénovation des immeubles publics et leur changement d'affectation pour un usage privé, l'autorité compétente pourrait qualifier les immeubles faisant partie du patrimoine de l'État en « *constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* », cette destination permettant à la ville de s'opposer à tout changement de destination et de faire peser sur l'immeuble une servitude d'utilisation publique. Les documents d'urbanisme de certaines villes, en particulier à Paris, rendent donc problématique la valorisation des immeubles susceptibles d'être acquis auprès de l'État, et font donc obstacle à leur acquisition à des conditions satisfaisantes pour les finances publiques. Ainsi, lors de la récente mise en vente de l'immeuble des douanes de l'avenue Octave-Gréard, dans le 7^{ème} arrondissement, la Mairie de Paris a fait savoir aux Domaines chargés d'organiser ces cessions que les acheteurs devront désormais affecter 25 % des surfaces à l'habitation sociale, s'appuyant sur le droit de propriété dont elle bénéficie. Le résultat de cette démarche est que les investisseurs et promoteurs immobiliers sont beaucoup moins intéressés par ces achats d'immeubles domaniaux, ou alors à pour des montants dépréciés. Le déficit de biens mis en vente sur le marché parisien persiste donc, avec une pression continue à la hausse des prix pour les autres biens.

2.- Les conditions pratiques

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

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

Les conditions optimales de vente d'immeubles nécessitent l'établissement préalable d'un dossier complet de vente : relevés géométriques avec les surfaces SHON et SHOB, audit technique précis, diagnostics amiante, plomb, termites..., contraintes juridiques, administratives... Tous ces documents permettront au candidat acquéreur d'imaginer un permis de construire. En un mot, moins le dossier comportera d'incertitudes, plus le prix de vente sera élevé. Les conditions de mise

en vente sont également primordiales : la vente de gré à gré, la plus simple mais aussi la plus contestable et la plus contestée ; l'appel d'offre restreint ou non à un ou deux tours, avec ou sans prix de réserve et capacité ou non d'interrompre ; la capacité ou non d'autoriser des conditions suspensives ; la production de la promesse de vente ; la durée d'appel d'offre. La mise en place d'une équipe de mise en vente est nécessaire pour la bonne information des acquéreurs potentiels (répondre aux questions, heures de visite...).

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

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

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

C.- BENCHMARKING

1.- Les grands groupes industriels

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

Les solutions apportées ont également été très différentes. Selon une approche financière et bilantielle, certaines entreprises ont cédé au fil de l'eau certains actifs inoccupés ou inutiles (Thomson, La Poste, SNCF), se sont séparées de certains actifs immobiliers pour dégager une capacité d'investissement sur leur cœur de métier avec en contrepartie la reprise des immeubles en crédit-bail (SNCF), ou ont utilisé les actifs immobiliers comme instrument de gestion de la dette et des capitaux propres (Crédit lyonnais, France Telecom).

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

professionnaliser les missions d'achat, de construction, de grosse réparation et de ventes, normalement dévolues au propriétaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

· La Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE)

M. Olivier Debains, dans son rapport de décembre 2003, préconisait la création d'une agence des propriétés immobilières de l'État. Cette agence devait assurer les fonctions de propriétaire pour l'ensemble des biens immobiliers de l'État (achats, ventes...). Séduisante intellectuellement, cette idée ne correspondait sans doute pas à la réalité administrative et politique en France. Le Gouvernement a alors décidé, en novembre 2004, de créer un « Comité d'orientation de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État » - MIVPIE, dirigé par M. Jean-Pierre Lourdin et placé auprès du ministère de l'Économie. Cette mission n'a pas de texte juridique officialisant sa création, même si votre Rapporteur a eu connaissance d'un projet de décret à ce sujet. Selon ces projets de texte, la MIVPIE est chargée d'« *animer et de coordonner* » les actions conduites par les différents ministères en matière immobilière, notamment à l'occasion des cessions. Votre Rapporteur ne peut qu'être frappé par l'imprécision juridique de ces notions. En outre la MIVPIE est chargée de « *proposer* » des modes de gestion immobilière, alors que l'on sait bien que ce ne sont pas les idées qui manquent, rapport après rapport, mais la volonté de les mettre en œuvre. De même la MIVPIE serait simplement « *consultée pour avis* » sur les projets de valorisation immobilière des ministères.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

· Une sous-occupation chronique

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

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

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

Au ministère de l'Economie, il serait utile de connaître l'utilisation précise des locaux de l'avenue de Ségur, (Paris 7^{ème}) et de l'ancien immeuble de France Telecom (seulement 2.000 m² sur 15.000 disponibles seraient actuellement utilisés). Abdou Diouf, le secrétaire général de la Francophonie, profitera du Sommet de la Francophonie, fin novembre 2005, à Ouagadougou, pour dévoiler le site de la future Maison de la Francophonie. Elle s'installera dans les locaux de 15.000 m², dans le VII^{ème} arrondissement de Paris, avenue Duquesne, actuellement occupés par des services de trois ministères : Santé, Industrie et Environnement. La mise à disposition de ces nouveaux locaux serait effective fin 2005 ou en 2006. Cette Maison doit réunir l'ensemble des services de la Francophonie, qui étaient jusque-là éclatés sur plusieurs sites parisiens : le secrétariat général, l'agence intergouvernementale, l'agence universitaire, l'assemblée parlementaire et l'association internationale des maires francophones.

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

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

· Un accroissement des surfaces difficilement quantifiable

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

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

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

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

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

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

À l'initiative de votre commission des Finances, le Gouvernement s'est engagé depuis 2004 dans une politique active de cessions. Celles-ci ne doivent pas constituer un objectif en soi mais découler logiquement d'une bonne gestion du patrimoine de l'État. L'exemple de l'État italien, engagé dans une vaste opération de cessions « en bloc », peut sembler prometteur. Ainsi quelques 3 milliards d'euros ont été cédés au 31 décembre 2004. Les informations portées à la connaissance de votre Rapporteur montrent cependant que certains des biens vendus ont subi

une décote importante, au détriment des finances publiques. D'autre part, l'État italien continue à occuper plusieurs de ces immeubles, avec des baux à long terme, et l'on peut légitimement se demander s'il n'a pas échangé un gain actuel contre une dépense future plus importante.

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

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

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

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

Le décompte des cessions immobilières en 2004

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

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

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

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

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

Le produit net pour le budget général est donc de :

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

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

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

· La « circulaire Cresson »

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

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

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

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

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

Les professionnels de l'immobilier convergent sur l'idée qu'une politique d'entretien en continu des bâtiments, fondée sur une gestion préventive et non curative, est à terme facteur d'économie, dans une proportion de l'ordre de 40 à 50 %. En d'autres termes, l'absence de programmes rationnels

d'entretien des bâtiments, menés par des professionnels de l'immobilier pour les immeubles les plus importants, conduit à la fois à un surcoût et à une moindre qualité pour les occupants. L'Inspection générale des finances a estimé qu'une politique d'entretien préventive du patrimoine pourrait ainsi économiser près de la moitié des 2 milliards d'euros annuels que l'État lui consacre.

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

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

E.- LA RÉFORME DU CADRE JURIDIQUE RESTE À PARFAIRE

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

- l'ordonnance du 19 août 2004 permet le déclassement des immeubles de l'État à usage de bureau, facilitant ainsi leur cession,
- le décret du 4 novembre 2004 assouplit les procédures de vente des immeubles de l'État,
- la réforme de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation par la loi de finances rectificative pour 2003 prévoit que l'État peut déroger à l'obligation d'affecter à l'habitation les locaux administratifs qui ne conservent pas, au moment de leur mise en vente, leur destination primitive.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le rapport révèle que si les textes juridiques relatifs aux logements de fonction des agents publics sont simples et clairs (distinctions entre nécessité absolue de service, utilité de service et convention d'occupation précaire), leur application laisse pour le moins à désirer. Il note que les Domaines n'exercent pas de fonction de pilotage global des logements de fonction, qui sont donc laissés à la libre gestion de chaque ministère. Le rapport souligne que l'attribution des logements de fonction ne correspond souvent pas aux besoins fonctionnels et aux obligations de présence, qui sont souvent mal définies, et que de grandes inégalités résident en la matière entre les différents ministères. En outre, les servitudes et contraintes justifiant des logements de fonction n'ont pas été réévaluées au regard de l'évolution des technologies, notamment les téléphones portables ou les systèmes de vidéosurveillance. De cas de logement de fonction situés hors du lieu de travail ont même été trouvés, alors que des espaces sur le lieu de travail auraient pu être aménagés à cet effet ; quelque 20 % des gendarmes sont ainsi logés en dehors de leur caserne.

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

G.- LES MINISTÈRES SE COMPORTEMENT EN QUASI PROPRIÉTAIRES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A.- RÉAFFIRMER LE RÔLE DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE

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

1.- Une impulsion politique forte

· Impulsion ministérielle

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

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

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

· Un conseil de pilotage

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

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

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

2.- Un service des Domaines rénové

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

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

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

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

Les services à compétence nationale

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

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

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

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

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

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

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

Ce n'est pas la compétence des agents des Domaines qui est en cause. Certes, l'absence de priorité donnée par la Direction générale des Impôts aux Domaines a sans doute été contre-

productive en matière de sélection du personnel mais c'est plutôt leur pilotage politique qui est déficient, par manque d'objectif, par manque de volonté, en un mot par manque d'ambition.

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

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

3.- Définir une doctrine

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

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

- identifier et hiérarchiser les axes généraux et les composantes principales à moyen et long terme de la stratégie immobilière de l'État ;
- préciser les principes de gestion spécifiques (répartition et choix entre achat et location, objectifs de revente, normes d'entretien des parcs, outils informatiques, recours aux diverses formules de partenariat public privé) ;
- fixer une programmation budgétaire pluriannuelle en matière immobilière ;
- veiller à l'homogénéisation, entre les différents ministères, de l'application de la LOLF en matière immobilière ;
- effectuer un travail de recensement, de diffusion et de valorisation auprès des gestionnaires nationaux et locaux des bonnes pratiques en matière immobilière et étendre ce travail à des sujets nouveaux comme les instruments innovants de financement et de partenariat public privé ;
- jouer un rôle de supervision en matière de responsabilisation des ministères aux coûts, d'activation du rôle des préfets et plus généralement de rationalisation du parc immobilier.

B.- RESPONSABILISER LES MINISTÈRES

1.- Mettre fin à la gratuité

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

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

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

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

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

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

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

3.- Réorganiser la fonction immobilière

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

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

C.- UTILISER L'OPPORTUNITÉ DE LA LOLF

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

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

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

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

ADELE 92

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

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

- nomenclature des données de référence, en liaison avec le Tableau Général des Propriétés de l'État ;
- gestion physique du patrimoine mobilier et immobilier des ministères ;

- automatisation des procédures liées à la conduite des opérations immobilières des administrations ;

- développement de modules de gestion prévisionnelle du patrimoine, basé entre autres sur des outils de cartographie et d'imagerie en trois dimensions.

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

- inventaire du patrimoine (sous les angles techniques, administratif et financier) ;

- suivi des coûts d'exploitation ;

- programmation financière.

Les impacts attendus sont :

- professionnalisation de la gestion du patrimoine ;

- compléments fonctionnels par rapport aux outils actuels ;

- amélioration du dialogue entre le service gestionnaire et l'administration centrale financeur ;

- vision élargie du patrimoine du service ;

- vision nationale du patrimoine pour les services centraux ;

- aide à la ventilation du budget pour les services centraux.

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

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

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

L'Inspection générale des finances préconise :

- le recensement, la modernisation de la gestion et la responsabilisation des ministères ;

- le respect des règles en matière d'attribution des logements de fonction pour nécessité absolue de service, utilité de service et convention d'occupation temporaire, avec la cessation des irrégularités ;

- le respect des contraintes et obligations de service exigées pour la nécessité absolue de service et l'utilité de service, avec correction du loyer en cas d'irrégularité ;

- la mise en règle de l'État et des fonctionnaires occupants avec leurs obligations sociales et fiscales ;

- l'abandon de la référence à la loi de 1948 pour l'établissement des loyers.

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

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

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

E.- EXPÉRIMENTER DES FORMES D'EXTERNALISATION

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

- Bail emphytéotique

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

- Crédit bail et location vente

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

- Autorisation d'occupation temporaire

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

Votre Rapporteur note enfin qu'il est possible de juxtaposer plusieurs de ces solutions sur une même opération. Ainsi une banque pourrait racheter un immeuble de l'État, le rénover, et le relouer

aux services publics avec un bail de longue durée. Ou alors un promoteur pourrait financer les travaux de rénovation (désamiantage...) et proposer une solution de gestion intégrée des services aux occupants (*facility management*).

CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROPOSITIONS

I. ORGANISATION GÉNÉRALE

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

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

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

II. RESPONSABILISATION DES MINISTÈRES

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

4. Responsabiliser les ministères aux coûts de l'immobilier domanial par l'instauration de loyers d'occupation. A titre expérimental et tant que perdurera un mécanisme de retour sur les cessions, ces dépenses de loyers bénéficieront de la fongibilité des crédits au sein de chaque programme, avec le maintien de la dotation budgétaire pendant une année pleine. Dans ces mécanismes de loyer, les bâtiments protégés au titre des monuments historiques seront pris en compte de manière spécifique.

5. Instaurer rapidement une comptabilité analytique permettant un contrôle de gestion pour les dépenses liées à l'immobilier des ministères. À cet effet un logiciel sera choisi par le ministère de l'Économie pour tous les ministères, compatible et interfacé avec le système informatique de gestion du tableau général des propriétés de l'État (STGPE), afin notamment d'enregistrer l'ensemble des coûts liés à l'immobilier, les types d'occupation et de calculer le coût d'un poste de travail ou le ratio de m² par agent.

III. CESSIONS

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

IV. INVENTAIRE ET ÉVALUATION

7. Poursuivre le travail de mise à jour du Tableau général des propriétés de l'État (TGPE) afin de :

- fiabiliser son contenu en chargeant les Domaines de vérifier les informations en provenance des ministères et des services déconcentrés,

- affiner l'évaluation en substituant aux évaluations forfaitaires jusqu'alors appliquées les valeurs réelles de marché,

- assurer un processus permanent de mise à jour,

- prévoir un enregistrement des dates d'entrée et de sortie afin de permettre une mesure de l'évolution du parc.

8. Présenter le 1er janvier 2006, en application de la LOLF, un bilan patrimonial de l'État, qui soit complet et exhaustif en matière immobilière et qui contienne une annexe couvrant également les biens des opérateurs publics.

V. LOGEMENTS DE FONCTION

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

10. Revendre immédiatement les logements de fonction situés dans des immeubles banalisés.

11. Soumettre les logements de fonction des ministres aux règles de droit commun.

VI. AUTRES

12. Instaurer une plus grande transparence de la gestion de l'immobilier public, par la publication périodique pour chaque ministère, des surfaces de bureau utilisées, des cessions et acquisitions en cours d'année, ainsi que de l'inventaire des logements de fonction hébergeant des agents publics.

13. Favoriser l'expérimentation de différentes formes d'externalisation, pour la gestion immobilière (maintenance, entretien, gestion courante) et afin de trouver des solutions de financement innovantes comme les partenariats publics privés, le crédit-bail, l'autorisation d'occupation temporaire ou la location-vente.

14. Inviter les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances à assurer un contrôle rigoureux et régulier de la gestion immobilière des ministères, notamment au moyen de questions spécifiques et homogènes dans les questionnaires budgétaires.

15.

EXAMEN EN COMMISSION

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

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

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

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

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

Les carences de la gestion immobilière de l'État ne sont plus acceptables. La fonction d'État propriétaire a progressivement disparu. L'administration des Domaines a reconnu, lors de son audition par la MEC, qu'elle se cantonnait à un rôle de notaire, avec l'évaluation des immeubles et l'enregistrement des transactions. La Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) a également reconnu, lors de son audition, qu'elle ne disposait pas de moyens suffisants et qu'elle devrait certainement « passer à la vitesse supérieure », au-delà de la simple constitution de listes de cessions. Son existence est jusqu'à présent sans base juridique et ses missions mentionnent « *l'animation et la coordination* » sous forme de simples avis. Cinq autres organismes interministériels ont été créés depuis 10 ans, sans que la situation n'en ait été améliorée pour autant.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

la fonction immobilière au sein d'une direction immobilière unique. De même les préfets exerceraient leur rôle de gestion de l'immobilier de l'État dans leur ressort géographique.

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

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

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

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

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

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

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

M. Yves Deniaud, Président de la MEC, s'est étonné des réactions de personnes se sentant attaquées par la MEC. Si les questions posées ont été incisives, aucune mise en cause personnelle ne peut être relevée. Les auditions se sont toutes déroulées dans un climat de courtoisie. Les parlementaires ont, simplement, fait leur travail. Il y a d'énormes distorsions parmi les chiffres que la mission a pu collecter. S'agissant du volume des cessions réalisées en 2004, le premier chiffre fourni était de 75 millions d'euros. Ce chiffre a grossi pour atteindre finalement 280 millions d'euros, sans pour autant que cette évaluation puisse être certaine. De même, l'Inspection générale des finances a avancé un chiffrage du nombre de logements de fonction, alors que les Domaines estiment n'être en mesure que de chiffrer le nombre de fonctionnaires logés. Il n'est pas acceptable que l'État n'ait pas une vision claire de ce qu'il possède. On estime aujourd'hui son patrimoine à 28.000 immeubles, d'une valeur de 33 milliards d'euros, avec une marge d'incertitude de 10 %. En outre, ce chiffre n'inclut pas les biens possédés par les établissements publics, au nombre de plus de 30.000. De plus, les Monuments historiques relèvent d'une logique spécifique.

Après avoir rappelé que le groupe socialiste était parfaitement d'accord avec les orientations de ce rapport, **M. Jean-Louis Dumont** a déploré que l'État ne connaisse pas le périmètre et la valeur de son patrimoine. Les deux établissements publics de l'État que sont la SNCF et RFF, pourtant placés sous la tutelle directe d'un ministre, n'ont toujours pas réussi à délimiter leurs patrimoines respectifs depuis 10 ans. Ce genre d'attitude illustre également une forme de mépris à l'égard des parlementaires. Ce rapport doit être l'occasion pour le Parlement de réaffirmer sa capacité à définir les grandes orientations qui s'appliquent à l'État et à ses établissements publics. Alors que les

actions entreprises par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, tentent d'initier une politique de construction de logements sociaux, RFF a lancé un concours d'idées avec dix organismes privés, dont un seul peut être qualifié d'opérateur social, ce qui est choquant.

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

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

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

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

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

M. Pascal Terrasse a souligné le problème particulier que pose dans notre pays la gestion des immeubles classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques. Celle-ci comporte des contraintes spécifiques comme, notamment, l'obligation de recourir à des architectes ou des entreprises agréés. Elle est également confrontée à des difficultés en matière de respect des

normes de sécurité et d'accessibilité pour les handicapés. Plus largement, la gestion de l'immobilier de l'État doit être plus efficace - en particulier s'agissant des cessions - et devra régler des problèmes tels que celui de l'amiante, comme à Jussieu par exemple. Pour les immeubles que l'État aura du mal à désamianter, se pose le problème de destruction, afin de mieux reconstruire ailleurs. Cela permettrait de réduire le coût de l'immobilier et d'assurer une meilleure gestion. Par ailleurs, la politique de déconcentration immobilière, lancée par Mme Edith Cresson lorsqu'elle était Premier ministre, mériterait d'être poursuivie.

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

Votre Rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ () Source : CB Richard Ellis.