



Inspection générale des Finances
N°2003-M-050-02

RAPPORT

du groupe interministériel de réflexion

sur

**LES LOGEMENTS DE FONCTION
DES AGENTS DE L'ETAT**

Etabli par

Mme Véronique HESPEL
Inspectrice générale des Finances

- 24 décembre 2003 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
PREMIERE PARTIE : LE CONSTAT.....	5
1-1. L'état du droit.....	5
1-1-1 Des principes de base clairement définis	5
a) Les conditions d'octroi des logements de fonction aux agents de la fonction publique.....	5
b) Le régime fiscal	7
c) Le régime social.....	8
1-1-2 Les bénéficiaires du dispositif.....	8
a) La dispersion des sources juridiques.....	8
b) La typologie des fonctions ouvrant droit aux concessions de logement.....	9
c) Le régime spécifique des agents de l'État à l'étranger	11
d) L'absence de logique et de cohérence évidentes du système	12
1-2 L'état des statistiques disponibles	14
1-2-1 L'estimation du nombre de bénéficiaires	14
1-2-2 L'estimation de la charge financière	18
1-2-3 L'estimation de l'avantage catégoriel	21
1-3 L'état des pratiques administratives.....	24
1-3-1 Les carences de l'État propriétaire	24
1-3-2 Les archaïsmes de l'État gestionnaire	27
1-2-3 Les oublis de l'État employeur.....	29
DEUXIEME PARTIE : QUELLES RÉFORMES POSSIBLES ?	32
2-1. Difficultés et objectifs d'une réforme.....	32
2-1-1 Une réforme à risques	32
2-1-2 Une réforme néanmoins souhaitable	36
2-2 Les axes envisageables d'une réforme	38
2-2-1 La première priorité : mettre l'Etat en règle avec ses obligations sociales et fiscales.....	38
2-2-2 La deuxième priorité : moderniser la gestion et responsabiliser davantage les ministères	41
2-2-3 La troisième priorité : l'abandon de la référence à la loi de 1948	42
2-2-4 La quatrième priorité : la remise en ordre des obligations de service exigées	44
2-3 La prise de distance à l'égard de scénarios plus volontaristes	44
CONCLUSION	46

INTRODUCTION

Par référé du 22 juillet 2002, le Premier Président de la Cour des Comptes a appelé l'attention du Premier Ministre sur les anomalies relatives aux conditions d'octroi des logements de fonction au ministère de la culture et de la communication, décelées par la Cour dans le cadre de sa mission de contrôle de la gestion du patrimoine immobilier de ce ministère. Estimant que ces anomalies ne concernaient pas exclusivement ce département ministériel, la Cour des Comptes considérait souhaitable que soient mises en œuvre une série de mesures permettant d'améliorer le dispositif général des concessions de logement consenties par l'État à ses agents¹.

A la suite de ces observations, le Premier Ministre a décidé le 30 juin dernier la constitution d'un groupe de travail interministériel, chargé de formuler des réponses, analyses et propositions sur les quatre questions suivantes² :

- Quel serait l'impact sur les 15 000 fonctionnaires de l'État, logés sur la base du régime de la concession pour utilité de service (US) de la prise en compte des valeurs de marché comme assiette de la redevance ?
- Quelles révisions des abattements pratiqués sur cette redevance peuvent être envisagées, pour assurer notamment l'attractivité souhaitable du régime ?
- Quelle évaluation de la politique suivie en matière de conventions d'occupation précaire (COP) peut être effectuée en conséquence ?
- Quelles orientations peuvent être envisagées sur le régime fiscal des avantages en nature consentis ?

Le Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le Ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire ont informé les ministres principalement concernés par cette réflexion dans une lettre du 4 juillet : ont ainsi été associés à la réflexion du groupe de travail les ministères de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de l'Éducation Nationale, de la Culture, de la Justice, de la Défense, de l'Équipement. Trois directions du MINEFI ont été également sollicitées : la Direction Générale des Impôts, la Direction du Budget, la Direction du Personnel, de la modernisation et de l'administration³. La présidence du groupe a été confiée à Madame Véronique Hespel, inspectrice générale des finances, tandis qu'une inspectrice de la Direction nationale des interventions domaniales (DNID), Madame Marie-Thérèse Duray, était mise à la disposition du groupe par la Direction générale des impôts pour collecter l'information souhaitable dans les services fiscaux.

¹ Pièce jointe en annexe I.

² Cf. réponse au référé en annexe I.

³ Cf. liste des membres du groupe de travail et des personnes ayant participé aux travaux en annexe I.

Le groupe de travail s'est réuni huit fois entre le 5 septembre et le 19 novembre 2003. Dans un premier temps il a pris connaissance des données juridiques et statistiques relatives à la gestion du dispositif par les divers départements ministériels représentés au sein du groupe⁴. Dans un deuxième temps, il a jugé utile d'associer la direction de la sécurité sociale et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, dans la mesure où la réflexion engagée pouvait avoir des incidences ou interférences avec l'assiette des cotisations sociales et la détermination des avantages consentis aux personnels de la fonction publique hospitalière. Le groupe a alors analysé les divers scénarios envisageables pour mettre en oeuvre les propositions de la Cour des Comptes ainsi que des propositions alternatives ou complémentaires permettant d'améliorer la gestion du dispositif.

La politique de l'État en matière de logements de fonction n'avait pas fait l'objet d'un recensement ni d'une réflexion interministérielle depuis fort longtemps. La gestion du patrimoine de l'État relève de la responsabilité des divers ministères affectataires, qui disposent d'un degré de connaissance plus ou moins centralisé de leur patrimoine de logements et de son utilisation et qui ignorent assez largement la politique menée par les autres départements ministériels. La direction générale des impôts considère, quant à elle, qu'elle n'a pas à jouer de rôle transversal particulier autre que juridique et financier sur la base des textes en vigueur⁵.

De ce simple point de vue, la mise en place du groupe interministériel s'est révélée utile, même si sa tâche n'a pas toujours été aisée : elle a permis, pour la première fois depuis longtemps, une collecte et un échange d'informations juridiques et statistiques entre les divers gestionnaires ministériels, voire à l'intérieur même des ministères.

Conduit en trois mois, cet exercice de recensement et de réflexion est resté quelque peu embryonnaire : il a néanmoins permis au groupe de prendre conscience qu'une remise en ordre et une modernisation étaient nécessaires mais qu'elles devraient probablement rester plus pragmatiques et plus progressives que ce que la Cour paraissait suggérer, compte tenu de l'extrême sensibilité du sujet pour les fonctionnaires concernés et des sujétions fort inégales demandées aux bénéficiaires de ces avantages en nature.

⁴ Cf. résumé de ces données en annexe II.

⁵ Cf. en annexe I et II ses réactions aux rapports intermédiaires de la présidente du groupe.

PREMIERE PARTIE : LE CONSTAT

Si les textes juridiques généraux relatifs aux conditions d'occupation du domaine de l'État et au régime social et fiscal des avantages en nature en matière de logement consentis aux agents de l'État, sont assez simples et assez clairs, leur application et la définition des catégories bénéficiaires ont donné lieu à une très grande diversité de textes et de pratiques au sein de l'État, compte tenu de la multiplicité des gestionnaires et de la très large déconcentration des responsabilités.

La détermination précise du nombre et des catégories de bénéficiaires de logements de fonction dans la fonction publique est difficile à appréhender. Les administrations de l'État, y compris fiscales et sociales, ignorent assez largement combien d'agents bénéficient de tels logements dans la fonction publique. Les travaux du groupe ont permis d'approcher la réalité pour les fonctionnaires de l'État mais non pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Les informations recueillies par le groupe, si incomplètes et imparfaites soient-elles, font néanmoins entrevoir l'importance quantitative et le poids non négligeable de ces avantages en nature pour les finances publiques et le complément important de rémunération qu'ils peuvent représenter.

A l'occasion de ce recensement, certaines carences dans la gestion de l'État employeur et de l'État propriétaire sont apparues. La lourdeur et l'archaïsme de certaines procédures ont pu être relevés.

1-1. L'état du droit

1-1-1 Des principes de base clairement définis

Trois catégories de textes définissent sur un plan général le régime applicable aux logements de fonction : le Code des Domaines de l'État pour leurs conditions d'attribution, le Code Général des Impôts pour leur régime fiscal, le Code de la sécurité sociale pour leur régime social.

a) Les conditions d'octroi des logements de fonction aux agents de la fonction publique

La plupart des dispositions trouvent leur source dans le décret n° 49-742 du 7 juin 1949 définissant le régime d'occupation des logements par les personnels civils de l'État dans les immeubles appartenant à l'État ou détenus par lui, et dans les articles L28 à L34, L50-L51, R92 à R104, D12 à D35, A91 à A 93-8 du Code des Domaines.

Au terme de ces dispositions, les personnels civils ou militaires de l'État ne peuvent occuper un logement situé dans un immeuble domanial ou détenu par l'État à un titre quelconque sans être titulaire soit d'une concession de logement, soit d'un acte de location passé par le service des domaines.

Il existe dans le Code des Domaines trois catégories d'occupation des locaux à usage d'habitation détenus par l'État :

- **les occupations donnant lieu à une concession pour nécessité absolue de service (NAS)**, « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions » (article 3 du décret) ce qui d'après l'interprétation donnée par l'ancienne commission centrale de contrôle des opérations immobilières, s'applique aux seuls agents « qui sont tenus pour l'accomplissement de leur mission à une présence constante, de jour comme de nuit sur les lieux mêmes de leur travail et qui assurent une responsabilité majeure dans la marche du service ». La concession du logement fait l'objet d'un arrêté, l'occupation s'effectue alors à titre gratuit, la gratuité pouvant, à titre exceptionnel s'étendre à la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité ou du chauffage (article R98-1 du Code des domaines) ;

- **les occupations correspondant à une concession pour utilité de service (US)**, « lorsque sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service » (article 4 du décret). Les concessions sont assorties d'une redevance fixée et révisée par le directeur des services fiscaux et déterminées sur la base de la loi du 1^{er} septembre 1948, déduction faite de certains abattements définis par un arrêté d'application du 7 juin 1949 ;

- **les occupations étrangères à toute considération de service qui donnent lieu à la passation de conventions d'occupation précaire (COP)** La redevance correspond à la valeur locative réelle des locaux diminuée d'un abattement égal à 15 %.

La transposition de ces principes posés par le Code des Domaines aux fonctions publiques territoriale et hospitalière a été le résultat d'une construction jurisprudentielle du Conseil d'État, confortée par la Cour et les Chambres régionales des Comptes.

Comme le soulignent plusieurs articles de doctrine, ce système a été rendu applicable **aux personnels de la fonction publique territoriale** par un mécanisme juridique qui a varié en fonction des progrès de la décentralisation. En particulier, dans un arrêt du 2 décembre 1994, Préfet de la région du Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord, le Conseil d'État a estimé que « *dans l'exercice de la compétence qui leur est reconnue par la loi⁶ pour déterminer les emplois auxquels peut être attachée l'attribution d'un logement de fonction et l'étendue de l'avantage ainsi accordé, les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent se conformer au principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques, dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984* ».

Ce principe de parité s'applique également aux **agents de la fonction publique hospitalière**, qui sont régis notamment par les dispositions de l'article 77 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, prévoyant : « *un décret fixe la liste des catégories de fonctionnaires astreints de par leurs fonctions à résider dans l'établissement et détermine les conditions dans lesquelles ces fonctionnaires peuvent bénéficier d'avantages en nature* ». Dans l'attente de la parution de ce décret, le régime applicable est celui de l'article 72 du décret du 17 avril 1943 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 21 décembre 1941 relative aux hôpitaux et hospices publics⁷, qui stipule que « *en sus du traitement, les directeurs, directeurs économes, sous-directeurs et économes ont droit au logement, au chauffage et à l'éclairage. Les établissements hospitaliers ne pouvant leur assurer ces avantages leur versent une indemnité égale à 10 % du traitement.* ».

⁶ Notamment la loi du 28 novembre 1990 portant modification de certains articles du code des communes.

⁷ Pris pendant une période de guerre qui pouvait pleinement justifier ces dispositions et maintenus depuis.

A la suite d'une lettre du Procureur Général près la Cour des Comptes au ministère de la Santé, ce sont les conseils d'administration des hôpitaux qui fixent la liste des agents logés pour nécessité absolue de service ou utilité de service et déterminent le montant du loyer qui leur est demandé.

En pratique la jurisprudence du Conseil d'État (qui n'est que rarement saisi) n'admet la nécessité absolue de service que dans des circonstances très exceptionnelles résultant soit des fonctions elles-mêmes, telles que celles de gardien d'un centre de loisirs, d'un stade, d'un immeuble d'habitation, soit encore plus rarement des conditions très particulières d'exercice des fonctions : ainsi a-t-elle été admise en faveur des directeurs d'un centre médico-chirurgical, mais a-t-il été bien précisé compte-tenu de l'isolement de ce centre⁸.

Le Conseil d'État a pu estimer qu'en attribuant au secrétaire général de la commune un logement de fonction par utilité de service, moyennant le paiement par l'intéressé d'une redevance de seulement 5 % du montant du loyer (plus les charges locatives), un conseil municipal a méconnu le principe de parité *« un agent de l'État logé dans les mêmes conditions ne pouvant être assujéti au paiement d'une redevance aussi symbolique »*⁹.

b) Le régime fiscal

L'article 82 du Code général des impôts prévoit de manière générale la prise en compte des avantages en nature pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Dans sa deuxième phrase, il indique : *« Toutefois les logements mis à disposition des personnels de la gendarmerie, dans les conditions prévues par l'article D14 du code de domaine de l'État¹⁰ ne sont pas considérés comme un avantage en nature. »*

Dans son deuxième alinéa, il dispose que les modalités d'estimation de ces avantages diffèrent selon que le montant des rémunérations perçues en espèces par le salarié excède ou non le plafond de calcul des cotisations sociales¹¹.

La valorisation de l'avantage s'établit pour les salariés dont la rémunération annuelle brute n'excède pas le plafond de la sécurité sociale (29 184 € en 2003) selon les règles de la sécurité sociale (évaluation forfaitaire) et pour les salariés au-dessus du plafond de sécurité sociale sur la base de la valeur réelle. De fait, à titre de règle pratique et dans un souci de simplification et d'application homogène de la loi fiscale, cette évaluation s'effectue sur la base de la valeur cadastrale (valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation dans les conditions prévues aux articles 1496 et 1516 du code général des impôts) pour tous les salariés, à l'exception dans le secteur privé des dirigeants et mandataires sociaux¹².

L'avantage imposable ainsi évalué est réduit, le cas échéant, de la participation financière exigée du salarié au titre de l'avantage consenti. Il fait l'objet d'un abattement de 33% pour les agents du secteur public et pour les gardiens et concierges du secteur privé.

⁸ Cf. article in Revue administrative (1996) n° 293 « Le logement de fonction du fonctionnaire public territorial ».

⁹ Arrêt du 30 octobre 1996 Commune de Muret et M. Darrigrand, publié au recueil Lebon.

¹⁰ Cet article dispose que *« les personnels de tous grades de la gendarmerie nationale en activité de service et logés dans des casernements ou des locaux annexés aux casernements, tant en métropole que dans les territoires et départements situés en-dehors du territoire de la France métropolitaine, bénéficient d'une concession de logement par nécessité de service »*.

¹¹ *« L'estimation de ces rémunérations allouées sous la forme d'avantages en nature est faite d'après les évaluations prévues pour l'application aux salariés du régime de sécurité sociale lorsque le montant des sommes effectivement perçues en espèces par le bénéficiaire n'est pas supérieur au chiffre limite fixé pour le calcul des cotisations afférentes à ce régime d'assurance et, dans le cas contraire, d'après leur valeur réelle »*

¹² Cf. en annexe II les contributions de la direction de la législation fiscale qui précisent les modalités d'application de l'article 82.

La taxe d'habitation et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sont exigibles de la part des bénéficiaires de logements de fonction.

c) Le régime social¹³

La réglementation relative aux avantages en nature a été récemment modifiée par un arrêté du 10 décembre 2002, à la suite d'une enquête diligentée par l'ACOSS et d'une concertation menée par la direction de la sécurité sociale avec les partenaires sociaux.

En application de ces textes, l'employeur peut opter soit pour une valeur forfaitaire, établie sur la base d'un barème progressif fonction du nombre de pièces et du niveau du salaire, soit pour la valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation, soit pour la valeur réelle, si la valeur cadastrale n'est pas connue.

Les montants en valeur absolue qui résultent de l'application du barème à l'issue de sa montée en charge progressive en 2007 apparaissent relativement peu élevés, même s'ils sont en sensible progression par rapport aux valeurs antérieurement retenues par les arrêtés du 9 janvier 1975 et du 26 mai 1975. Sur la base de l'ancien barème, l'évaluation de l'avantage logement était fixée à 20 fois le minimum garanti par mois pour les salariés relevant du régime général, soit 703,2 € en 2002, quel que soit le revenu et le nombre de pièces. Dans le nouveau barème, l'estimation de l'avantage est fonction du niveau de salaire et du nombre de pièces. Ainsi, en 2007, le montant de l'avantage en nature sera estimé à 2 160 € pour un quatre pièces occupé par un salarié dont la rémunération sera comprise entre 0,5 et 0,6 fois le plafond de la sécurité sociale ; il s'élèvera à 7 680 € pour un appartement de même taille, occupé par un salarié disposant d'un revenu égal ou supérieur à 1,5 fois le plafond de la sécurité sociale.

L'assiette forfaitaire prise en compte par la sécurité sociale couvre non seulement la valeur locative des locaux dont le salarié a la jouissance mais aussi les avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage, et garage). En outre elle fait l'objet d'un abattement de 30 % pour sujétion avant application des taux de cotisation, lorsque le bénéficiaire est logé pour nécessité absolue de service.

Cette réglementation s'applique aux fonctionnaires des trois fonctions publiques au titre de la CSG et du CRDS¹⁴.

1-1-2 Les bénéficiaires du dispositif

a) La dispersion des sources juridiques

Les conditions d'attribution des logements de fonction des agents de l'État sont régies par un ensemble de textes dispersés, disparates et parfois très anciens : ainsi l'origine des dispositions relatives au logement des gendarmes remonte à un édit du 9 mars 1720 et une loi du 28 Germinal an VI ; ce sont des décrets impériaux qui ont prévu la mise à disposition gratuite d'un logement pour les préfets et les dispositions relatives à la prise en charge des loyers, des mobiliers et de l'entretien des hôtels préfectoraux par les départements datent des débuts de la IIIème République.

¹³ Cf. en annexe II, les fiches adressées par la direction de la sécurité sociale.

¹⁴ Les cotisations de sécurité sociale n'ayant pour assiette que le traitement indiciaire des agents titulaires de l'État (article D. 712-38 du code de la sécurité sociale) les avantages en nature accordés aux fonctionnaires ne sont pas assujettis aux cotisations sociales, mais seulement aux contributions. En revanche, les avantages en nature éventuellement consentis aux contractuels sont soumis aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale.

Certains textes sont d'application strictement domaniale, d'autres ont été inclus dans le statut même des agents concernés¹⁵ et ces combinaisons et stratifications de textes à vocation différente aboutissent parfois à l'oubli, voire à l'abandon de la logique initiale qui voulait que l'octroi d'un logement de fonction à titre gratuit soit la contrepartie de sujétions et de responsabilités particulièrement lourdes.

Ces textes ont parfois fait l'objet de circulaires très claires à destination des services extérieurs ou d'actualisations récentes¹⁶ mais nombre d'entre eux (notamment ceux relatifs aux fonctions publiques hospitalière et territoriale ou aux agents de l'État logés par les collectivités territoriales) sont moins bien connus des services centraux. L'administration des domaines n'est en effet responsable que du suivi des conditions juridiques d'occupation des immeubles détenus par l'État et les établissements publics nationaux et non du suivi général de cette politique. Ni la direction générale de la Fonction publique, ni la direction du Budget ne disposent quant à elles d'une vue générale sur un sujet qui constitue pourtant un volet non négligeable de la politique de rémunération de certains agents, comme on le verra plus loin.

Par chance pour le groupe interministériel, le service de documentation de la Cour des comptes a constitué il y a quelques années (en avril 1998) un recueil de la documentation juridique sur le sujet¹⁷. Les travaux du groupe et les visites sur place dans les directions des services fiscaux ont permis de compléter cette documentation. Ce n'était pas la mission du groupe d'analyser en détail cette réglementation foisonnante qui ne sera donc pas décrite ici, mais on pourra pour un bref aperçu se référer aux diverses présentations ministérielles jointes en annexe, qui en décrivent les principales caractéristiques¹⁸.

b) La typologie des fonctions ouvrant droit aux concessions de logement

On peut tirer de ce recensement rapide une sorte de typologie des fonctions auxquelles sont attachées généralement les deux catégories de concessions de logement, qui en manifeste la diversité.

Les logements concédés par *nécessité absolue de service* le sont en majeure partie pour des motifs de continuité du service public et de sécurité publique mais aussi de sécurité des bâtiments administratifs, des biens qu'ils contiennent ou des personnes qu'ils logent :

- La sécurité publique en premier lieu suppose la mobilisation immédiate des agents publics 24 heures sur 24 et justifie les plus importants « bataillons » de bénéficiaires de concessions pour nécessité de service, constitués notamment par les gendarmes (77 700 agents), les militaires, les membres du corps préfectoral, les responsables des compagnies républicaines de sécurité ; on peut ranger dans cette catégorie aussi les personnels de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les principaux responsables bénéficient pour la plupart de logements en NAS ;

¹⁵ Cas notamment des responsables des postes comptables secondaires et des gendarmes.

¹⁶ Trois circulaires étaient en cours d'élaboration lors de l'enquête et soumises à l'examen de la direction générale des impôts ; elles ont été communiquées pour information au groupe : elles concernaient les ministères de la défense, de l'intérieur et de la culture. Dans sa note de réaction au projet de rapport, jointe en annexe I, la DGI insiste sur l'importance de ces circulaires.

¹⁷ La consultation en début de mission du mot « logement de fonction » sur le site de recherche Google (riche d'information au demeurant sur les pratiques en ce domaine de divers pays et acteurs publics) a permis à la présidente du groupe d'avoir connaissance de ce travail et de demander à la Cour des comptes de bien vouloir l'adresser aux membres du groupe. Cette demande a été fort obligeamment acceptée par le secrétariat général de la Cour des Comptes et a permis de suppléer les insuffisances initiales de la documentation fournie par la direction générale des impôts.

¹⁸ Une liste des textes recensés figure en annexe II. L'ensemble des documents communiqués et le recueil de la Cour des comptes sont consultables au service de l'Inspection générale des finances, une copie en ayant été fournie par ailleurs à la sous-direction des affaires foncières et domaniales de la direction générale des impôts, à la direction du Budget et à la direction générale de la fonction publique.

- La continuité du service public du point de vue de la sécurité justifie dans un autre domaine les concessions accordées aux personnels du ministère de l'équipement affectés aux services de navigation fluviale et aérienne ainsi qu'à l'exploitation des routes, mais aussi les logements de fonction des agents de l'administration des affaires maritimes.
- La sécurité des bâtiments concerne les gardiens-concierges de nombreux services administratifs, mais aussi certains responsables de la sécurité et de la surveillance technique des bâtiments administratifs.
- La sécurité des biens concerne notamment les conservateurs et gardiens de musées et de monuments historiques, mais aussi les responsables des postes comptables secondaires dont l'obligation traditionnelle est de « dormir au-dessus de leur caisse », ou encore les personnels chargés de la protection des sites de la délégation générale à l'armement ou des centres militaires comportant des matières dangereuses.
- La sécurité des personnes logées sur le site concerne les très nombreux directeurs des établissements d'enseignement et leurs adjoints mais aussi d'autres agents de l'éducation nationale, telles que les infirmières scolaires dans les internats ou certains personnels ouvriers ; le statut de la plupart des responsables d'établissements de formation dans les autres ministères a été aligné sur celui des personnels de l'éducation nationale.

Les bénéficiaires de logements *par utilité de service* sont très généralement les responsables des services déconcentrés et leurs principaux adjoints ainsi que les présidents ou responsables d'établissements publics sauf dans les cas où une catégorie de responsables locaux s'est vu reconnaître par un texte ou un usage spécifique le bénéfice d'une NAS (cas notamment des recteurs et inspecteurs d'académie). Mais l'interprétation de l'intérêt du service va plus ou moins loin selon les ministères, voire selon les directions d'un même ministère, et peut concerner d'autres catégories de fonctionnaires.

- Au Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, non seulement les trésoriers payeurs généraux, les directeurs de services fiscaux mais aussi les directeurs départementaux et receveurs divisionnaires bénéficient de concessions pour utilité de service ; mais le dispositif ne concerne pas les directeurs régionaux du commerce extérieur ni la plupart des DRIRE, ni les échelons départementaux de la direction de la concurrence et de la répression des fraudes, ni d'aucune manière la direction générale de l'INSEE ;
- Au Ministère de l'Intérieur, la concession pour utilité de service s'étend, fait plutôt exceptionnel, à des fonctionnaires de l'administration centrale¹⁹ et aux sous-préfets en mobilité statutaire ; elle concerne également, comme on l'a vu, les divers responsables des services de police, y compris les commissaires de police commandant les circonscriptions les plus importantes et de nombreux échelons de la Préfecture de police de Paris.
- Au Ministère de l'Équipement (aviation civile), comme au Ministère de la Défense, les concessions pour utilité de service accordées dans les DOM ont un poids considérable : elles concernent près de 4 100 bénéficiaires au ministère de la Défense, ces concessions étant accordées pour compenser la cherté de la vie ou faciliter le logement des bénéficiaires et n'ayant plus qu'un lointain rapport avec l'utilité de service.
- Les présidents des chambres régionales des comptes bénéficient de telles concessions, tout comme les présidents de certains tribunaux judiciaires, alors que les présidents des tribunaux administratifs n'y ont pas droit.

¹⁹ Devant le même besoin le ministère de l'Équipement a développé une politique de réservation de logements locatifs auprès de bailleurs externes. Cf. fiche I de sa contribution en annexe II.

Ce constat rejoint largement l'analyse développée il y a quelques années dans son fort intéressant article de la Revue Administrative²⁰ par M. Marilla, Conseiller d'État honoraire :

« L'attribution d'un logement de fonction à titre gratuit ou onéreux a toujours été considérée par l'opinion publique comme l'un des avantages essentiels dont peut bénéficier un agent d'une collectivité publique. Cette croyance, qui souvent fait bon marché des contraintes que cette attribution compense ou qu'elle entraîne, remonte sans doute au souvenir cuisant que les générations les plus anciennes conservent des difficultés du logement consécutif aux deux guerres mondiales »...

« A l'origine, notamment à une époque où les transports et les communications, et a fortiori les télécommunications étaient très loin d'être ce qu'ils sont devenus, les préoccupations de service public étaient prédominantes : l'attribution d'un logement permettait au concédant de faciliter à son préposé l'exercice de ses fonctions, le cas échéant en participant au prestige de la fonction, d'écarter un obstacle à la mobilité de ces agents et en même temps de s'assurer de leur présence sur place : le logement de fonction apparaissait alors comme la contrepartie de la vérification du respect de l'obligation de résidence... »

« Un second aspect de cet avantage, important du point de vue de l'agent comme de celui de l'employeur est le complément de rémunération qu'il constitue. Pour le premier, financièrement, en lui évitant de subir la loi du marché, et psychologiquement, en le dispensant dans une grande mesure des soucis de recherche d'un logement en cas de mutation. Pour l'employeur, il permet dans une relative discrétion de moduler les avantages consentis à ces agents en fonction de l'emploi mais il alourdit sensiblement le coût de ce dernier. »

c) Le régime spécifique des agents de l'État à l'étranger²¹

À l'étranger, la politique de logements de fonction n'obéit pas aux règles de la concession de logements fixées par le Code des Domaines mais aux dispositions du décret 67 290 du 28 mars 1967. Cette politique a pour but de faciliter le logement des agents dans les villes où le marché immobilier est difficile, d'assurer leur sécurité dans des campus protégés lorsque la situation l'exige, de loger les agents qui bénéficient statutairement d'une prise en charge de leurs logements (chefs de mission diplomatique, gendarmes et responsables d'établissements scolaires).

Le principe général est que l'agent public à l'étranger se loge à ses frais, l'Etat ne logeant à titre gratuit que les chefs de mission diplomatique et les gendarmes. Lorsque le taux d'effort (rapport loyer/traitement brut) consenti par l'agent pour son logement sur le marché privé dépasse 35%, il peut cependant demander une prise en charge de son logement par le ministère. Lorsque l'agent est logé par l'administration, il subit alors une retenue sur traitement calculée à partir de la valeur locative du logement, selon les dispositions du décret 67-290 du 28 mars 1967 (de 10 à 15 % selon la situation indiciaire de l'intéressé). Ces retenues viennent abonder un fonds de concours destiné à l'entretien du parc de logements.

Les dispositions du décret 67-290 sont reprises dans le décret 97-900 du 1^{er} octobre 1997 fixant les modalités de calcul de la rémunération des militaires affectés à l'étranger (article 13) et le décret 2002-22 du 4 janvier 2002 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger (article 6).

²⁰ N° 293 pp 589-596 (1996)

²¹ Cf. fiche établie par le ministère des affaires étrangères en annexe II.

Depuis dix ans, le parc de logements à l'étranger du ministère des affaires étrangères diminue en nombre assez régulièrement. Il comprend aujourd'hui environ 1 300 logements, dont 982 sont la propriété de l'État, et 330 logements sont pris à bail²². Pratiquement chaque prise à bail de logements doit recevoir l'avis favorable d'une commission interministérielle (article D36 du code du domaine) en raison du seuil de décision de cette commission (1500 €s par mois, charges comprises).

d) L'absence de logique et de cohérence évidentes du système

La situation actuelle n'obéit pas à une logique parfaitement évidente : elle résulte largement de l'histoire, des traditions d'emploi de certains corps de l'État, de la richesse patrimoniale et budgétaire variable des administrations, de la capacité de négociation des divers corps concernés, du niveau des contreparties indemnitaires ou équivalences horaires obtenues par ailleurs par les personnels soumis à des sujétions particulières. Loin de correspondre à des besoins fonctionnels et à des obligations de présence toujours clairement définies, l'attribution des logements de fonction relève de logiques parfois quelque peu dépassées par l'évolution des techniques et de la vie sociale.

L'octroi des logements de fonction n'obéit aujourd'hui ni à une stricte logique fonctionnelle, ni à une logique évidente d'occupation des biens domaniaux ou d'obligation de résidence, et il ne correspond plus dans de nombreux cas à une nécessité strictement technique.

On peut être en premier lieu frappé de constater que ***des fonctions identiques n'ouvrent pas droit pour tous les agents occupant les mêmes fonctions à un logement pour nécessité absolue de service dans toutes les administrations.***

Le cas le plus illustratif est celui des concierges et gardiens, qui bénéficient très inégalement de concessions pour NAS : ainsi, la Direction générale des impôts peut loger en NAS 405 concierges (pour 700 implantations territoriales), quand la direction générale de la comptabilité publique n'en loge que 80 et les autres services extérieurs des finances pratiquement aucun. Au sein de la direction des musées de France, il se révélera que le château de Versailles aura besoin d'un plus grand nombre de gardiens logés en NAS que le musée du Louvre, simplement parce qu'il est mieux doté sur un plan patrimonial et qu'il peut les loger.

Il n'y a pas de recouvrement entre la notion de fonction, justifiant des sujétions particulières 24 heures sur 24 et l'ouverture d'un droit au logement de fonction en NAS : ainsi sont logés en NAS au ministère de l'Education nationale des agents techniques qui dans d'autres ministères ne seront pas logés du tout et ne bénéficieront pas pour autant d'une indemnité de logement ou qui, dans d'autres administrations (comme les hôpitaux) seront logés par utilité de service.

Et quand bien même une fonction ouvre droit à la concession d'un logement, ce droit n'est pas nécessairement ouvert à tous les titulaires de cette fonction. Ainsi, tous les chefs de juridiction n'ont-ils pas droit à un logement de fonction, mais seulement les chefs des juridictions les plus importantes, les autres ne bénéficieront au demeurant d'aucune indemnité compensatrice. De même, parmi les 2 000 commissaires de police, 400 seulement ont droit à une concession de logement. Les responsables des services douaniers sont également selon les cas logés par nécessité de service ou utilité de service, sans que véritablement le niveau d'astreinte permette de justifier les différenciations effectuées selon la taille des échelons concernés.

²² S'ajoute à ce parc de logement des agents de l'État à l'étranger les logements des conseillers financiers et commerciaux, ainsi que celui des trésoriers à l'étranger dont le nombre s'élève d'après le Ministère de l'Économie et des Finances (DPMA) à 135 logements.

Le nombre relatif des concessions de logement accordées est loin de dépendre exclusivement de l'importance du patrimoine propre détenu par les collectivités publiques et peut reposer sur une politique locative active, qui conduit de facto à un assouplissement des conditions de résidence.

Dans certaines administrations ou certains ministères encore, il faut pour bénéficier d'une concession que le logement appartienne à la collectivité publique et il n'y a pas de prise à bail. Ainsi les hôpitaux ne sont pas autorisés à prendre des logements à bail pour loger leurs agents, ce qui limite les possibilités de concession en NAS comme en US²³. Le ministère de la Culture ne pratique lui non plus aucune prise à bail, ce qui explique une partie des inégalités de traitement constatées plus haut entre musées ou monuments historiques.

Mais d'autres ministères, mieux dotés que d'autres, pratiquent à grande échelle cette prise à bail pour des logements concédés, notamment le Ministère des Finances, le ministère de la Défense ou celui de l'Équipement.²⁴ Cette politique de prise à bail est d'ailleurs en forte progression, car elle permet d'adapter plus finement l'offre aux besoins différenciés des bénéficiaires et peut se révéler la seule praticable en zone urbaine. Elle est ainsi largement pratiquée par le ministère de l'économie et des finances (elle concerne 80 % du patrimoine), pratiquée également dans des proportions significatives par les ministères de la Défense (elle concernerait à l'heure actuelle 57 % du patrimoine de la gendarmerie) ou de l'Équipement (les loyers relatifs à ces prises à bail représentent 15 % des dépenses de fonctionnement des services de navigation aérienne).

Lorsqu'il y a prise à bail, le logement peut se situer sur le lieu même d'exercice de l'activité professionnelle (cas par exemple des logements situés dans des recettes perceptions ou des casernes de gendarmerie louées à des collectivités locales) Mais ***de plus en plus souvent, ces prises à bail correspondent à des logements situés hors du lieu de travail, notamment en région parisienne, ce qui conduit à assouplir l'interprétation des sujétions associées au bénéfice des logements de fonction et à la notion de résidence sur place.***

Ainsi près de 20 % des gendarmes sont logés en dehors de leur caserne, ce qui correspond à une conception assez extensive de leur obligation de résidence, comme cela ressort de la circulaire de la direction générale des impôts du 20 Octobre 2000²⁵ dont les termes méritent d'être rappelés ici in extenso²⁶:

« Sans instaurer un droit statutaire au logement gratuit, le décret du 9 juillet 1951 subordonne le bénéfice de la NAS au logement en casernement ou dans des locaux annexés au casernement(...) Si la notion de casernement ne soulève pas de difficultés, celle de locaux et immeubles annexés demande à être précisée : elle ne doit pas être entendue de manière stricte - immédiate proximité et ensemble immobilier spécifique : le local annexé peut se résumer à un unique logement loué auprès d'un propriétaire privé(...)

Toutefois la doctrine administrative a considéré que cette interprétation ne peut conduire à loger gratuitement les personnels de gendarmerie dans une localité autre que celle où ils exercent leurs fonctions. Dès lors les locaux annexés(villas ou appartements le plus souvent pris à bail) doivent se situer au plus près du casernement d'affectation du militaire à loger et dans la même commune.

²³ ce qui conduit certains d'entre eux à acquérir encore hors les murs de l'hôpital les logements de fonction correspondant aux souhaits de leurs directeurs .

²⁴ cf chiffres ci-après au § 1-2-2.

²⁵ Circulaire n°194 du 20 octobre 2000 BO des impôts, jointe en annexe II.

²⁶ La Direction générale de la gendarmerie s'est offusquée de cette citation dans le projet de rapport mais il n'a pas été jugé pour autant justifié de suivre son avis sur ce point. Cf. sa réaction jointe en annexe I

Cependant par tempérament au principe ci-dessus rappelé, il est admis qu'en région Ile-de-France, en raison de la spécificité du marché locatif et dans un souci de maîtrise des dépenses des crédits loyers, il puisse être recouru à des prises à bail dans les communes de la petite couronne alors même que les gendarmes exercent leurs fonctions à Paris intra-muros. Dans ces circonstances, un compromis doit être trouvé entre un éloignement compatible avec les nécessités de service et le coût des logements pris à bail »²⁷

On constate à travers ce texte que *les obligations de résidence et la durée admise pour rejoindre son poste peuvent, lorsque la situation budgétaire l'exige, comporter quelques tempéraments. Inversement, lorsque la situation budgétaire autorise une certaine aisance, les ministères évitent les remises en cause des situations acquises, que l'évolution des techniques de télécommunications ou de vidéotransmissions pourraient pourtant permettre.*

Ainsi, les systèmes d'alarme et de ronde, assurées par des équipes de gardiennage peuvent permettre une surveillance 24 heures sur 24 des locaux, moins coûteuse et au moins aussi efficace, et plutôt moins astreignante pour les agents, que l'octroi d'une concession pour NAS. De fait ces systèmes sont d'ores et déjà parfois utilisés pendant les périodes de congés consenties à ces gardiens. Pourquoi ne le seraient-ils pas sur toute l'année ?

L'État est-il vraiment obligé de payer le coût de l'astreinte encore imposée aux receveurs-percepteurs, supposés surveiller sur place leur caisse 24 heures sur 24, alors même que les directeurs d'agences bancaires en sont dispensés, les trésoriers payeurs généraux et receveurs des finances aussi et alors que l'encaisse disponible moyenne dans un poste comptable secondaire a tendance à diminuer en valeur relative au cours du temps ?

En réalité, les sujétions et obligations correspondant à l'attribution de logements de fonction sont loin d'être toujours aussi contraignantes en réalité que ce que les textes ou la jurisprudence prévoient et les concessions de logement sont bel et bien devenues des moyens discrets, car le plus souvent non budgétés, de compléter la rémunération des agents bénéficiaires, dans des proportions importantes et inégales, comme les investigations sur place ont permis de le constater. ***Le réexamen de ces sujétions et obligations devra être au cœur de la remise en ordre des concessions de logement, comme on le verra plus loin.*** On est en effet aujourd'hui très loin du principe selon lequel les concessions pour nécessité absolue de service sont subordonnées à une obligation de présence constante sur les lieux de travail, de jour comme de nuit, comme envisageait de le préciser en 1998 M. Querrien à l'occasion de la refonte du Code des Domaines.

1-2 L'état des statistiques disponibles

1-2-1 L'estimation du nombre de bénéficiaires

Le recensement du nombre de logements de fonction attribués aux agents de la fonction publique est une tâche plus malaisée qu'on ne pourrait le croire de prime abord, aucun service de l'État n'étant formellement chargé de la centralisation des données. Il est à noter que ni les administrations sociales, ni les administrations fiscales n'ont pu fournir d'indication précise et exhaustive à ce sujet²⁸.

²⁷ On se référera utilement à l'interprétation juridique pour le moins originale que donne de cette situation la direction générale de la gendarmerie dans sa note d'observation sur le projet de rapport du 10 décembre, jointe en annexe I. Il n'est pas sûr que cette interprétation rejoigne celle beaucoup plus claire de M. Querrien, Conseiller d'Etat, rappelée par le ministère de l'Équipement dans sa note d'observation également jointe en annexe I.

²⁸ La réforme de l'assiette des cotisations sociales est intervenue à la fin 2002 sur ce sujet, sans qu'ait pu être précisément estimée la valeur des avantages en nature consentis en matière de logement dans les secteurs public et privé.

Ce recensement s'est révélé en premier lieu impraticable en ce qui concerne la fonction publique territoriale, malgré la participation du ministère de l'Intérieur, aucun outil n'ayant été apparemment mis en place pour en avoir une estimation, ne fût-ce que par sondages ou enquêtes périodiques. Le groupe a donc renoncé très rapidement à apprécier, même de façon approximative, les conséquences que pourraient avoir les propositions de la Cour des Comptes pour les fonctionnaires territoriaux, quand bien même sa lettre de mission l'y invitait.²⁹

La tâche s'est révélée assez hasardeuse pour ce qui concerne la *fonction publique hospitalière*. La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins n'a été associée que tardivement aux travaux du groupe et ne disposait pas d'informations particulières sur le sujet³⁰. Elle a indiqué cependant que près de 5000 établissements hospitaliers, sanitaires et sociaux étaient concernés par la réglementation de 1943 relative aux logements par nécessité de service. Le nombre d'agents effectivement logés dépend de la taille des établissements considérés mais l'on peut penser que le nombre d'agents concernés par les NAS, directeurs ou responsables comptables ou administratifs, avoisine sans doute le double, voire le triple du nombre d'établissements. A ces 10 000 ou 15 000 bénéficiaires de NAS peuvent s'ajouter dans les établissements plus spacieux les bénéficiaires des logements par utilité de service (dans certains grands établissements de la région parisienne, ceux-ci peuvent être 10 ou 15 par établissement, d'après les indications données par la DHOS). *Il n'est dans ces conditions pas déraisonnable d'estimer que 20 à 30 000 agents de la fonction publique hospitalière disposent d'avantages de logement en nature mais ce chiffre reste tout à fait hypothétique.*

Le recensement n'a pas été des plus simples non plus pour la fonction publique de l'État pour plusieurs raisons.

Le service des Domaines ne dispose pas d'un outil parfaitement fiable, complet et exploitable en ce domaine. En effet, le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) permet la tenue d'une comptabilité synthétique, dont l'unité de base est le bâtiment par destination principale : dès lors n'y figurent pas les logements inclus dans des bâtiments à vocation de bureau et le TGPE ne permet pas d'identifier le nombre de logements à l'intérieur d'un bâtiment à destination de logements³¹. L'État ignore donc, au niveau central qui est celui du service des Domaines, la consistance exacte de son patrimoine de logements. Il ne tient pas non plus une comptabilité centralisée en temps réel du nombre d'occupants, de leur statut juridique, des loyers encaissés, des logements vacants, etc., cette responsabilité de gestion incombant aux ministères affectataires.³² Le logiciel GIDE, qui sert à liquider les redevances pour occupation domaniale, déjà assez ancien, n'a pas été conçu pour produire à intervalles réguliers des tableaux de bord, utilisables dans le cadre d'un contrôle de gestion centralisé. Il comptabilise en outre imparfaitement les logements, pour lesquels la gestion des redevances a été déléguée (comme c'est le cas des logements des gendarmes et des personnels du ministère de la Défense mais aussi du patrimoine des établissements publics nationaux).

²⁹ L'idée d'engager une enquête à ce sujet par l'intermédiaire des associations d'élus a été rapidement écartée : outre les échos et interrogations qu'une telle enquête aurait pu susciter, elle n'aurait probablement pas eu de résultats exploitables dans les délais impartis.

³⁰ Une enquête spécifique était également difficilement praticable dans les délais impartis.

³¹ Le TGPE n'identifie que 7868 biens immobiliers comme logements propriété de l'État et 21 475 biens immobiliers comme logements loués. Le logiciel GIDE quant à lui identifie 95 000 occupants de logements détenus par l'État.

³² D'après les réponses apportées par la direction générale des impôts dans le cadre du groupe de travail et plus officiellement en réponse à la note d'étape, il ne semble pas que dans un avenir immédiat cette situation soit corrigée. Les projets de comptabilisation patrimoniale de l'État s'appuieront sur le TGPE, tel qu'il est structuré actuellement.

Les différents ministères se sont dotés de façon inégale des moyens d'appréhender la situation. Si le ministère de la Culture, qui a fait l'objet d'un contrôle approfondi de la Cour des Comptes à ce sujet, s'est manifestement donné depuis deux ans les moyens de mieux connaître et mieux gérer son patrimoine de logements et de définir une vraie politique dans ce domaine, d'autres ministères, et notamment les plus importants, sont loin d'avoir une vision exhaustive, globale, transparente et fine du sujet, pour autant qu'il puisse en être jugé à travers les auditions et les exposés d'un groupe de travail interministériel. L'effort que les directions transversales, parties prenantes du groupe, ont bien voulu engager n'a pas toujours été suivi de la même bonne volonté des directions gestionnaires. Les auditions ont été une occasion de percevoir les forts particularismes de gestion des uns et des autres et le travail transversal qui restait à accomplir.

Une raison importante de l'ignorance des ministères tient aussi aux effets de la déconcentration sur la gestion des dispositifs (déconcentration à l'égard des échelons territoriaux d'administration mais aussi à l'égard des établissements publics). Qui dit déconcentration de la gestion signifie trop souvent encore absence de comptes-rendus réguliers sur la gestion, ou absence d'analyse des comptes-rendus au niveau supérieur : les informations, qui ne sont pas exploitées, deviennent vite inexactes ou peu homogènes³³. Une très large latitude est laissée de facto aux échelons déconcentrés pour gérer des questions « d'intendance » qui ne sont plus vraiment suivies par les administrations centrales.

Enfin, plus particulièrement au ministère de l'Éducation nationale, une difficulté supplémentaire s'ajoutait à l'exercice, celle de la décentralisation de la politique du logement des gestionnaires des établissements d'enseignement du second degré. Ce sont les collectivités territoriales, propriétaires des bâtiments, qui assurent le logement des proviseurs, principaux et personnels de gestion de ces établissements, les services des domaines n'interviennent que pour donner un avis sur le niveau de la redevance exigée, et seuls les services rectoraux sont destinataires des listes de bénéficiaires pour en tirer les conséquences sur l'IFTS³⁴, ainsi que la déclaration des avantages en nature sur les bulletins de salaire mais les services centraux en ignoraient largement l'étendue au moment de la constitution du groupe.³⁵

Nonobstant ces diverses difficultés, on peut estimer que le nombre des logements de fonction occupés par les agents de l'État s'élève à 137 500 environ et se répartit entre 127 400 logements pour nécessité absolue de service et 9 100 logements pour utilité de service, sur la base du tableau joint qui agrège imparfaitement les données communiquées par les ministères représentés au sein du groupe et les données fournies par la DGI pour les ministères non représentés.

L'écart le plus important constaté entre les deux sources d'information tient au fait que la DGI ne comptabilise que les occupants des logements détenus ou loués par l'État, tandis que les statistiques des ministères figurant ci-après intègrent les 35 385 personnels du ministère de l'Éducation nationale logés dans le patrimoine des collectivités locales. Mais d'autres écarts (concernant notamment le ministère de la Défense ou celui de l'Intérieur) peuvent être constatés.³⁶

³³ Cas par exemple des tableaux de bord remplis à la demande du bureau F3 par les DSF, dont il a pu être constaté qu'ils étaient remplis de façon très hétérogène par les services de base.

³⁴ Non cumulable avec le bénéfice d'un logement de fonction.

³⁵ Ce qui rend d'autant plus méritoire le travail de recensement assez complet réalisé par le ministère pour le groupe et joint en annexe II.

³⁶ Du fait du plan de charge du bureau F3, ces écarts, signalés dès la note d'étape, n'ont pu être analysés en détail.

Tableau 1

STATISTIQUES DES LOGEMENTS DE FONCTION (métropole et DOM)

Ministères	source DGI 2001 (1)			source ministères octobre 2003		
	NAS	US	TOTAL	NAS	US	TOTAL
Culture	367	281	648	436	315	751
MINEFI	2 863	505	3 368	2 545	648	3 193
Intérieur	284	601	885	990	253	1 243
Défense(2)	2 327	10 538	12 865	1 826	4 417	6 243
DG Gendarmerie	64 582	100	64 682	77 707	13	77 720
Justice	1 525	418	1 943	1 557	481	2 038
Équipement	2 750	1 379	4 129	3 580	1 515	5 095
Éducation nationale – recherche (hors EPLE)	3 585	512	4 097	2 706	356	3 062
<i>EPLE (3)</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	35 385	525	35 910
Affaires étrangères	8	4	12	8	3	11
sous-total 1	78 291	14 338	92 629	126 740	8 526	135 266
Présidence de la République	2	1	3			
Premier ministre	6	0	6			
Fonction publique	4	0	4			
Agriculture	1 347	328	1 675			
Environnement	68	7	75			
Jeunesse et sports	180	99	279			
Emploi et solidarité	64	148	212			
Sous-total 2	1 671	583	2 254	1 671	583	2254
Total	79 962	14 921	94 883	127 411	9 109	137 520

- (1) Sur la base des chiffres fournis à la Cour des Comptes joints en annexe II. Les données 2002 n'ont pas été fournies au groupe par la DGI, lorsqu'elles ont été demandées en septembre 2003 car elles n'étaient pas encore disponibles.
- (2) Hors effectifs comptabilisés par la direction générale de la gendarmerie, étant précisé que sur les 1826 NAS indiquées on compte 1265 gendarmes (gendarmes maritimes, de l'air, de l'armement pris en charge par leurs services d'accueil)
- (3) EPLE = établissements publics locaux d'enseignement. Le logement des agents de l'État concernés est pris en charge par les collectivités territoriales propriétaires des bâtiments

Le principal pourvoyeur de logements de fonction est le ministère de la Défense, suivi du ministère de l'Éducation nationale. Les logements occupés par les gendarmes et les fonctionnaires civils et militaires du ministère de la Défense représentent en effet 60% du nombre total de ces logements, ceux des personnels du ministère de l'Éducation nationale 28%, tous les autres ministères se répartissant les 12 % restants.

La réforme des modalités de calcul des redevances ne concerne que les logements pour utilité de service, soit 6,6 % des logements de fonction des agents de l'État.. Mais *si l'on met à part le patrimoine occupé par les gendarmes et les personnels des EPLE, les concessions pour utilité de service (8 570 logements) représentent un peu plus du tiers (35,8 %) du patrimoine de logement des ministères (23 890 logements)*. La moitié des bénéficiaires de logements pour utilité de service appartient au ministère de la Défense et est plus particulièrement constituée des 4 067 militaires stationnés dans les DOM³⁷.

³⁷ Dont le logement en concession pour utilité de service a été admis par un simple échange de lettres entre le ministre de la Défense et le ministre chargé du Budget en 1984.

Ces estimations du nombre d'agents de la fonction publique bénéficiant de logements de fonction ne comprennent pas les nombreux agents publics de grandes entreprises publiques, comme La Poste ou France Telecom, qui utilisaient traditionnellement de façon assez large ces facilités à l'égard de leurs agents ; elles ne tiennent pas compte des 20 000 instituteurs encore logés par les communes (ce qui n'est plus le cas des professeurs des écoles). Elles ne comprennent pas non plus les 1400 logements loués ou acquis par l'État à l'étranger pour les agents du Quai ou des autres ministères, ni les logements des Territoires d'Outre Mer occupés par les agents de l'État.³⁸

Elles ne reprennent pas non plus les éléments relatifs à divers occupants du domaine public, qui ne semblent pas soumis au régime des concessions, tels que :

- les élèves logés gratuitement par certains établissements de formation de la fonction publique, dont le statut d'occupation du domaine public n'est pas celui de la concession (comme les élèves de Polytechnique, des Ecoles normales supérieures, des écoles de police ou encore les élèves de l'ENA en stage dans les préfectures) ;

- les ministres, dont les règles d'occupation des logements échappent, semble-t-il, à la compétence du service des Domaines³⁹ ;

- ou encore les militaires du rang engagés ou volontaires, dont le statut est précisé par des textes récents⁴⁰.

Pour être tout à fait complet, il faudrait aussi ajouter à ces chiffres les agents bénéficiaires de conventions d'occupation précaire des logements appartenant au domaine de l'État, dont le nombre n'a pas été recensé en tant que tel. En revanche, les informations fournies par les ministères permettent de cerner l'importance relativement modeste (715) des conventions d'occupation précaire du domaine de l'État, qui contraste avec le nombre élevé de COP (3300 environ) concernant le parc géré par les collectivités locales dans les établissements secondaires d'enseignement⁴¹.

1-2-2 L'estimation de la charge financière

Les diverses nomenclatures budgétaires et comptables n'appréhendent à l'heure actuelle que très imparfaitement le coût économique et financier réel pour l'État (et pour les collectivités locales qui hébergent les agents de l'État) de la politique de logement de fonction. La préparation de la mise en œuvre de la LOLF et la mise en place d'une comptabilité patrimoniale de l'État devraient sans doute permettre d'ici 2006 de corriger cette situation.

Certains coûts sont bien budgétés, tels que la location des logements, lorsque ceux-ci sont pris à bail auprès des collectivités locales ou de bailleurs privés et publics. D'après les informations fournies par la DGI cette politique de prise à bail concerne 21 000 bâtiments, sans que les tableaux de synthèse TGPE permettent de savoir à combien de logements, à quelles surfaces habitables, calculées de façon homogène, à quels loyers ces opérations correspondent.

³⁸ Mentionnés néanmoins dans l'exposé de la direction des affaires maritimes.

³⁹ Le bureau F3 n'a pu en tous cas préciser immédiatement au rapporteur quel était le régime juridique applicable. La réponse de la DGI sur cette question confidentielle n'a été fournie que le 23 décembre au soir au rapporteur cf annexe I

⁴⁰ L'article 12 du décret du 7 mars 1997 prévoit que les caporaux et soldats servant sous contrat sont entretenus par l'État au moyen de prestations en nature, qui, selon le ministère de la Défense, permet de compenser le faible niveau de rémunération perçu par ces agents (moins de 1000 € par mois). Quant aux volontaires, le décret du 24 novembre 1998 prévoit que leur entretien est assuré gratuitement par l'État. Ces militaires disposent d'espaces et de commodités réduits qui varient selon l'ancienneté et le grade.

⁴¹ Cf. 1.3.1 ci-après

Les informations fournies au groupe par les ministères sur ce sujet restent quant à elles relativement parcellaires et difficilement comparables entre elles, comme le tableau ci-après l'indique.

Tableau 2

Politique de prise à bail des divers départements ministériels				
Ministère ou Direction concernée	Nombre de logements pris à bail	%du nombre total de logements concédés ou loués à l'étranger	Niveau de loyers en €	Coût unitaire par logement en €
Gendarmerie	44 267	57 %	226 311 000	5 112
Minéfi	2599	81 %	15 900 000	6 117
Aviation civile	330	21 %	ND	ND
Affaires maritimes	74	47 %	763 000	10 320
Justice, dont PJJ	377 89	18 % 40%	ND 849 000	ND 9 540
Services Judiciaires	105	65%	1 343 000	13 844
Police	190	83%	1 870 000	9 842
Affaires étrangères	330	25%	2 100 000	6 363

Source : Informations fournies par les ministères en annexe II

Pour apprécier le coût économique global de la politique des logements de fonction pour le contribuable, il pouvait paraître pertinent de procéder de façon forfaitaire, à partir d'un coût au mètre carré, déterminé par le TGPE. Comme cela n'a pas été possible, pour estimer le coût de cette politique pour les finances publiques, il a fallu se contenter d'une méthode assez fruste, celle de l'estimation à partir d'un échantillon très limité en nombre (160 logements) d'évaluations sur dossiers, effectuées par Madame Duray, inspectrice de la DNID, dans quatre Directions de services fiscaux, l'Oise, le Bas-Rhin, les Yvelines et la direction spécialisée des impôts de Paris⁴².

Pour apprécier le coût global de cette politique, la valeur locative annuelle des logements de fonction a donc été estimée de façon forfaitaire, en retenant un chiffre plus bas que ceux constatés lors de cette enquête, pour les trois départements hors Paris à 10 000 € et à Paris à 15 000 € en moyenne. Ces chiffres, en retrait sur les loyers estimés dans l'enquête, sont assez cohérents avec ceux d'une étude interne à la DGI sur le logement de ses cadres. Ils sont également comparables aux chiffres déclarés par les directions de la protection judiciaire de la jeunesse ou de la police nationale pour leurs logements pris à bail sur le marché⁴³.

Ces chiffres sont en revanche sensiblement supérieurs aux niveaux de loyers moyens indiqués par la gendarmerie nationale et le Minéfi ; mais les chiffres produits par ces deux administrations incluent des loyers payés par l'État aux collectivités territoriales, qui se situent à un niveau particulièrement faible et répondent à d'autres logiques que celles du marché : ainsi le loyer moyen payé par le Minéfi n'excède pas 6 000 € alors que la taille moyenne des logements serait de 132 mètres carrés d'après les indications qu'il a par ailleurs fournies.

⁴² Cf résultats en annexe III. Le rapporteur n'a pu néanmoins avoir accès, sinon de façon parcellaire et tardive, aux résultats de la grande enquête expérimentale, menée dans six départements pour l'application de la comptabilité patrimoniale prévue par la LOLF, qui se déroulait parallèlement.

⁴³ Le chiffre de 15 000 € à Paris est à comparer au prix d'un appartement de 100 mètres carrés sur la base du prix de 14,21 € au mètre carré, obtenu par le ministère de l'Intérieur pour le logement de ses cadres en immeubles conventionnés à loyers intermédiaires.

Pour la gendarmerie nationale, la sous-estimation des loyers s'explique par :

- le différentiel existant entre le coût plafond de l'unité logement⁴⁴ (138.600 € actuellement) fixé trimestriellement par le directeur général des impôts en fonction de la variation de l'indice INSEE, et le coût réel de l'unité logement qui peut être évalué à 180.000 € ;
- le plafonnement des loyers payés aux collectivités territoriales auprès desquelles la gendarmerie prend des immeubles à bail, à 6 % des coûts plafonds de chaque opération⁴⁵.

Sur la base de cette méthode relativement rudimentaire, on peut estimer que pour les seuls agents de l'État :

- la valeur locative « de marché » annuelle des 137 500 logements recensés représente 1 408 millions d'euros⁴⁶, dont 364 millions au titre des logements mis à disposition des agents de l'État dans les EPLE par les collectivités territoriales.

- la valeur locative des logements concédés aux agents de l'État, qui ne sont affectés ni à la direction de la gendarmerie nationale, ni dans les établissements d'enseignement secondaire, représente 265 millions d'euros.

Ces sommes ne correspondent pas à des déboursements effectifs, lorsque l'État ou les collectivités publiques sont propriétaires des locaux, mais ils correspondent au niveau de loyers que devraient payer l'État et les collectivités locales, si le patrimoine des logements occupés par les agents de l'État ne leur appartenait pas et s'ils devaient le louer.

On peut à 20% près toujours contester les valeurs retenues, qui reposent sur des échantillons très restreints ne se prétendant pas représentatifs⁴⁷, mais les ordres de grandeur sont là. **Le coût de cette politique pour les finances publiques apparaît considérable**, au regard de deux éléments :

- le montant total des redevances perçues par l'État auprès des bénéficiaires ne dépasse pas 30 millions d'euros ;⁴⁸
- les sommes engagées par ailleurs pour le logement social des agents de l'État ne dépassent pas au total 110M€ d'après les indications partielles fournies par les divers ministères représentés au sein du groupe (dont

⁴⁴ Définie par le décret 93-130 du 28 janvier 1993, cette unité logement (UL) recouvre le logement (pour 75%) et les LST (pour 25 %) qui sont impartis à chaque gendarme. Il est compté une UL par gendarme et 25 % d'UL par fraction d'un ou deux gendarmes adjoints volontaires.

⁴⁵ Source : réponse de la DGGN au projet de rapport jointe en annexe I. Il en ressort une sous-estimation de 30% environ du prix payé aux collectivités locales pour la construction de gendarmeries par celles-ci... Il est pour le moins surprenant que le Comité des finances locales n'ait jamais cru bon d'examiner la question et la base juridique des arrêtés pris par la DGI sur ce sujet.

⁴⁶ Ce chiffre serait évidemment sensiblement minoré si l'on retenait comme base de calcul les valeurs moyennes locatives déclarées par le Minéfi et la gendarmerie. Il apparaît néanmoins correspondre à une réalité économique si le prix moyen du logement d'un gendarme est de 180 000 €, comme l'indique la direction générale de la gendarmerie, un taux de rendement de 6% du capital investi correspond à un loyer annuel de 10 800 €.

⁴⁷ Le choix des dossiers examinés a concerné par priorité les logements pris à bail, pour lesquels l'estimation du prix de marché pouvait être plus facile, mais qui ne correspondent pas nécessairement aux caractéristiques moyennes du parc de logements. Il n'est pas tenu compte pour l'estimation des loyers de l'inclusion éventuelle de ces logements dans des bâtiments à usage administratif.

⁴⁸ Source : bureau F3 de la DGI. Il ne s'agit là que des sommes mises en recouvrement, le système de gestion mis en place par la DGI ne permettant pas d'identifier au niveau central, comme au niveau local, le niveau des redevances effectivement recouvrées, celles-ci étant comptabilisées avec d'autres redevances par les recettes des impôts sous la rubrique « produits divers ». Les chiffres correspondants ne sont pas fournis aux ministères.

76M€ pour le seul ministère de la défense et 1 M€ pour l'éducation nationale)

A ces chiffres devraient être ajoutés en bonne logique les dépenses annuelles d'entretien des locaux, sur lesquelles les indications ministérielles restent très succinctes, dans la mesure où la gestion des crédits correspondant est le plus souvent déconcentrée et globalisée. Tout laisse à penser que ces dépenses sont plutôt modiques mais leurs conditions d'engagement par des ordonnateurs secondaires, souvent bénéficiaires de logements de fonction, mériteraient probablement d'être plus étroitement suivies : quelles que soient les perspectives de la LOLF, de globalisation des crédits et d'organisation du contrôle de gestion par objectifs opérationnels, il apparaît souhaitable que les procédures d'engagement de ces dépenses évitent tout risque d'une prise illégale d'intérêt, quand les travaux en cause concernent les logements des ordonnateurs secondaires.

Dans certains cas, il faudrait aussi ajouter dans l'estimation les dépenses d'eau, chauffage, électricité, qui peuvent être prises en charge de facto par les collectivités concédantes, « lorsqu'il n'y a pas de compteur » mais aussi sur des bases légales. Ainsi, comme le précise le ministère de l'éducation nationale,⁴⁹ l'agent d'un établissement secondaire en NAS peut bénéficier d'une franchise accordée sur le montant des charges locatives, variable selon sa catégorie : cette franchise peut atteindre jusqu'à 2000 EUR annuels pour les personnels de direction et les gestionnaires, varier de 800 à 1500 EUR pour des conseillers principaux d'éducation et de 300 à 1500 EUR pour les personnels soignants et les ouvriers. Sur la base d'un coût moyen de 1500 € par agent, (barème appliqué d'ores et déjà appliqué quel que soit le grade par le tiers des collectivités locales), c'est une dépense réelle de l'ordre de 53 millions d'euros qui s'ajoute aux 364 millions d'euros déjà mentionnés au titre des « loyers fictifs » supportés par les collectivités locales.

1-2-3 L'estimation de l'avantage catégoriel

L'enquête réalisée dans les directions des services fiscaux permet de se rendre compte de l'ampleur de l'avantage de loyer consenti aux agents logés par concession pour nécessité absolue de service ou pour utilité de service. Le tableau ci-après fait apparaître le niveau de loyer (pour les NAS) ou le complément de loyer (pour les US) qui aurait pu être exigé sur le marché libre en moyenne pour les dossiers vus dans les quatre départements :

Tableau 3
Estimation de l'avantage moyen de loyer consenti
(en €)

Lieu	NAS	US*
Paris	19 846	10 540
Yvelines	11 189	8 704
Oise	7 848	4 421
Bas- Rhin	10 815	7 541
*déduction faite des redevances		

Source : enquête dans les DSF cf. annexe III

⁴⁹Cf sa contribution en annexe II page4/9.

Pour les agents de catégorie B ou C cet avantage peut correspondre à plusieurs mois de traitement indiciaire mais ce cas se rencontre aussi pour les agents de catégorie A ; ainsi à Paris, compte tenu de la situation du marché immobilier, l'avantage peut correspondre dans certains cas à plusieurs mois de traitement, prime comprise, d'un agent de catégorie A (cf. exemples ponctuels en annexe III).

Les sondages effectués montrent en outre que le niveau des redevances demandées aux bénéficiaires de concessions pour utilité de service représente en moyenne 42 à 45% du montant des loyers exigibles sur le marché dans les départements situés en dehors de la région parisienne stricto sensu, tels que l'Oise ou le Bas-Rhin, mais seulement le tiers à Paris ou dans les Yvelines.

Une très grande partie de ces avantages en nature échappent largement à toute imposition, du fait du dispositif légal adopté et de l'interprétation qui en a été faite :

- C'est le cas des agents logés par concession pour nécessité absolue de service, dont on rappellera qu'ils ne seront imposés au titre des revenus 2002 que sur une base de 703 €, quand ils ont des revenus inférieurs au plafond de la sécurité sociale⁵⁰. Quand leur revenu est supérieur à ce plafond, la valeur cadastrale retenue par la doctrine pour évaluer l'avantage en nature consenti représente en moyenne 40 ou 50 % de la valeur locative réelle estimée d'après les sondages effectués. Cette valeur locative fait en outre l'objet d'un abattement de 33% pour les agents publics avant d'être intégrée dans le revenu imposable.
- C'est aussi le cas des agents logés par utilité de service, au sujet desquels les services fiscaux considèrent selon une interprétation constante (dépourvue de base légale) qu'ils ne bénéficient pas d'un avantage en nature puisqu'ils s'acquittent d'une redevance, supposée représentative de la valeur locative du logement, alors même que cette redevance est très inférieure au niveau du marché, mais il est vrai souvent proche de la valeur cadastrale.

Le manque à gagner fiscal, résultant des tolérances administratives, est loin d'être tout à fait marginal du point de vue des bénéficiaires, qu'il s'agisse des personnels de catégorie B et C ou des personnels de catégorie A. En prenant la valeur locative moyenne retenue pour l'estimation du coût budgétaire de cette politique, soit 10 000 €, l'octroi d'un logement par nécessité de service correspond en effet à la fin 2003 à une rémunération de l'ordre de 10 000 € non imposable pour les agents dont le traitement est inférieur au plafond de la sécurité sociale et de 6166 € non imposables et 3 333 € imposables pour les agents dont le traitement est supérieur au plafond de la sécurité sociale⁵¹. Il correspond pour les agents logés en US à un avantage en nature moyen de l'ordre de 5000 € non imposables. Il ne s'agit là que d'ordres de grandeur assez approximatifs qui n'intègrent pas en outre l'éventuel remboursement des charges locatives, qui devrait être déclaré également comme avantage en nature.

⁵⁰ La réforme de l'assiette prise en compte par la sécurité sociale, adoptée en décembre 2002 n'aura d'effet en termes fiscaux que sur les revenus 2003. La transposition de la réforme de l'assiette des cotisations sociales, intervenue en décembre 2002, si elle est mise en œuvre en 2003, devrait conduire à une progression sensible du taux d'imposition des agents bénéficiaires de NAS, dont le niveau de revenu est inférieur au plafond de la sécurité sociale et plus particulièrement des agents de catégorie C.

⁵¹ En supposant que la valeur cadastrale imposable est de l'ordre de 5000 € en moyenne et en tenant compte de l'abattement d'un tiers prévu par la doctrine fiscale, et sans tenir compte du fait qu'un logement destiné à un agent de catégorie A sera généralement plus grand, plus confortable et mieux situé que le logement, dévolu par exemple à un concierge ou un gardien. Cf. exemples concrets en annexe III.

Rares sont les systèmes indemnitaires pouvant apporter des avantages relatifs aussi conséquents en complément du traitement indiciaire. On est très loin en tout cas, pour la plupart des bénéficiaires, de la règle d'équivalence posée par les textes de 1943 pour les personnels hospitaliers, qui prévoit que les directeurs qui ne peuvent être logés sur place ont droit à une indemnité se montant à 10 % de leur traitement.

Ces chiffres sont à rapprocher en effet des montants de référence de l'IAT au 1er décembre 2002 qui s'étagent entre 413,32 € et 686,84 € pour les agents de catégorie B et C ou encore du montant moyen de l'IFTS des agents des services déconcentrés qui vont de 810 € pour les agents de 3ème catégorie à 1390 € pour les agents de 1ère catégorie. Ils excèdent parfois les montants moyens de l'IFTS des administrations centrales (dont on rappellera qu'ils atteignent, d'après le dernier rapport annuel du ministre de la Fonction publique, 7 170 € pour les directeurs généraux et directeurs hors échelle E et qu'ils sont imposables.)

Ces indications sont à mettre au regard de la répartition des bénéficiaires selon les catégories de la fonction publique, telle qu'elle ressort dans le tableau ci-après, établi d'après les indications des divers ministères participant au groupe de travail.

Tableau 4

Répartition des bénéficiaires par catégorie de la fonction publique			
<i>Ministères</i>	<i>Catégorie A</i>	<i>Catégorie B</i>	<i>Catégorie C et ouvriers</i>
Culture	16,4 %	14,2 %	69,4%
Défense			
Gendarmerie	5%	95% sous-officiers	
Autres militaires	21%	79% sous-officiers	
Défense Civils	22%	4%	74%
Minéfi	83,4 %	0,6%	16 %
Équipement			
Aviation civile	50 %	25%	25%
Patrimoine			
DDE	21%	12 %	67%
Maisons éclusières	ND	7%	82%
Éducation (hors contractuels)	53,8 %	13%	28 %
Justice	37 %	32%	31%
Intérieur	68%	5%	27 %

Source : Informations données par les ministères cf. annexe II

Les agents de catégorie C concernés par ces avantages sont prédominants au ministère de la Culture (il s'agit des concierges et gardiens de musées et monuments historiques), au ministère de l'Équipement (il s'agit des agents d'exploitation et ouvriers des parcs de l'équipement mais aussi des gardiens des maisons éclusières) et au ministère de la Justice (il s'agit des personnels pénitentiaires). Au ministère de la Défense, les trois quarts des bénéficiaires sont sous-officiers (95% à la gendarmerie). Au ministère de l'Économie et des Finances et au ministère de l'Éducation nationale, les agents de catégorie A forment en revanche la plus importante proportion de bénéficiaires.

1-3 L'état des pratiques administratives

Au fur et à mesure de l'état d'avancement de ses travaux, le groupe a pu prendre conscience des multiples carences de l'État propriétaire, gestionnaire et employeur, qui nécessitent probablement la remise en ordre et la modernisation d'un secteur, laissé quelque peu en déshérence.

Le sujet des logements de fonction est opaque, il est sensible, il est relativement marginal, il ne coûte rien en apparence, son suivi est dispersé entre plusieurs responsables : toutes les conditions sont réunies pour qu'il ne soit pas vraiment géré.

1-3-1 Les carences de l'État propriétaire

Il n'entrait évidemment pas dans la mission du groupe d'apprécier l'efficacité de la gestion de l'État propriétaire mais il lui revenait de répondre avec précision aux questions posées par le Premier ministre, à l'aide des informations dont pouvait disposer l'État propriétaire. Force est de constater que cela n'a pas été possible, car ces informations, dispersées, pouvaient manquer à certains gestionnaires, se révéler peu fiables ou peu homogènes d'un ministère à l'autre ou encore ne pas être facilement interprétables.

L'auteur de ce rapport n'a pas cherché à vérifier l'exactitude ou la cohérence des tableaux qui lui ont été fournis : ainsi il n'a pas tenté de savoir pourquoi la surface moyenne des logements concédés par le Minéfi atteignait 132 m², tandis que le même ratio était de 111 m² au ministère de la Culture, et 77 seulement à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et il n'a pas tenté d'obtenir des informations comparables de la part des ministères. On ne pouvait en trois mois constituer sans moyens une base de données fiable. C'eût été un travail de Titan que de s'assurer de l'homogénéité des informations relatives au nombre de mètres carrés gérés, à leur localisation dans le centre ou à la périphérie des agglomérations, à l'état d'entretien et de vétusté du parc, pour estimer un prix du mètre carré moyen par région ou une taille moyenne de logement par catégorie de bénéficiaire par exemple, éléments qui auraient pu servir à éclairer précisément la décision à prendre.

Les outils n'existent pas, et il faudra probablement des années pour qu'une comptabilité patrimoniale et un contrôle de gestion dignes de ce nom existent chez tous les gestionnaires : c'est du moins ce que peuvent laisser penser les rapports de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des finances relatifs la gestion domaniale. L'exercice n'a donc pas été tenté : on en est resté, comme on l'a vu, à une méthodologie très rustique.

L'État propriétaire n'est pas à l'heure actuelle en mesure d'apprécier finement, et même grossièrement à 20 % près, l'écart entre les loyers qu'il perçoit et les loyers du marché et le groupe n'y est pas parvenu. Le constat ne surprendra pas car il est aujourd'hui bien connu que l'État ne dispose pas encore d'une comptabilité patrimoniale.

Plus nouvelles et plus surprenantes en revanche ont été les informations que le groupe a pu glaner sur le taux de vacance des logements domaniaux, dont il avait besoin pour se prononcer sur la politique des conventions d'occupation précaire.

La direction générale des impôts ne considère pas qu'il lui incombe de suivre d'une façon ou d'une autre, au niveau central ou déconcentré, cet indicateur, ni les statistiques relatives à ces conventions d'occupation précaire (néanmoins instruites et conclues par ses services, tout comme les concessions).

Successivement interrogés, le ministère de la Culture, puis celui de l'Économie et des finances, puis celui de la Justice ont pu faire état de **taux de vacance de l'ordre de 18 à 20 % sur leur parc de logements**. Le ministère de l'Équipement a manifestement rencontré quelques difficultés à identifier avec certitude et précision ce taux de vacance dans son parc, sans contester qu'il puisse à certains endroits être assez élevé et justifier une politique de désengagement et de cession du patrimoine. Le ministère de l'Éducation n'a pu fournir de chiffres sur son patrimoine propre mais il a indiqué que la politique de conventions d'occupation précaire correspondait à 10% du parc mis à disposition des agents bénéficiaires de concessions dans les établissements d'enseignement secondaire.

Le ministère de la Défense estime, quant à lui, que le taux de vacance n'excède pas 1,5 % et est uniquement imputable au turn over⁵². Le ministère de l'Intérieur a abouti quant à lui à un chiffre relativement élevé aussi sur le parc de la police (14 %).

Tableau 5

Conventions d'occupation précaire et logements vacants			
Ministère	Nombre total de concessions	Nombre de logements vacants déclarés ou estimés	Nombre de conventions d'occupation précaire
Culture	751	113	21
Défense	83 950	1 300	2
MINEFI	3 193	700	121
Équipement			
Aviation civile	1 409*	ND	70
Affaires maritimes	158	ND	8
DDE et écluses	3 486	313 ?	398
Justice			
DPJJ	221	64	39
Intérieur			
Adm centrale	46		12
Adm territoriale	909	80	14
Police	354	51	30
Education EPLE	35 385	ND	3 297

Source: Informations des ministères en annexe II

*hors logements dans les TOM et à l'étranger

L'analyse des causes réelles de ces taux de vacance reste à conduire. Manifestement, dans un certain nombre de cas, pour les bâtiments les plus anciens, notamment ceux gérés par le ministère de la Culture mais aussi par l'Administration pénitentiaire⁵³, l'absence de travaux d'entretien et de rénovation des locaux rend ceux-ci quasiment insalubres, dangereux et impropres à l'habitation, dans des proportions qui ne pouvaient néanmoins pas être

⁵² Cf indications fournies dans note d'observation du ministère de la Défense en annexe I. D'après la DGI, le tableau de bord de la SNI d'octobre 2003 fait état d'un taux de vacances de 10,91 % sur le parc domanial qu'elle gère, cette vacance paraissant pour moitié imputable à d'importants travaux de rénovation du parc.

⁵³ A Clairvaux par exemple 60 logements jugés inhabitables seraient vacants. Il est à noter que 15% des logements de l'administration pénitentiaire ont été construits avant 1900 et 33% avant 1950

précisées de façon certaine par les ministères affectataires. La situation n'est pas moins complexe à analyser dans le parc de la gendarmerie⁵⁴.

Dans d'autres cas, des locaux pris à bail auprès de collectivités locales souhaitant le maintien de services publics de l'État dans leur ressort restent vacants faute pour les postes correspondants d'être pourvus : c'est le cas notamment de certains postes comptables secondaires, où le percepteur ne loge plus, mais dont on continue de payer le loyer à la collectivité territoriale de résidence, tout en ne procédant pas aux travaux qui permettraient peut-être la passation d'une convention d'occupation précaire. La sous-occupation des logements à l'étranger gérés par le ministère des Affaires étrangères (où l'on compte en juin 2003 290 logements inoccupés, soit environ le quart du parc total) est assez concentrée en Afrique, notamment en Algérie et s'explique pour des raisons à la fois historiques et diplomatiques.

On ne peut exclure non plus que certaines considérations individuelles ou évolutions sociologiques soient à l'œuvre et que des logements domaniaux inconfortables restent inoccupés, alors que les bénéficiaires de concessions de logements ont pu obtenir de leur administration la prise à bail d'un appartement convenant mieux à leurs besoins familiaux ou à la vie moderne : il est en effet de moins en moins facile d'imposer aux conjoints des fonctionnaires astreints à une obligation de résidence de demeurer dans un bâtiment à usage administratif⁵⁵.

Le recensement des conventions d'occupation précaire, conclues pour permettre la location des logements vides, non susceptibles d'être occupés à brève échéance par d'éventuels bénéficiaires de concessions, n'a pas été très simple : c'est l'un des sujets sur lesquels les déclarations des ministères ont pu fortement varier d'une séance à l'autre et les chiffres produits apparaître les moins fiables. Les échelons déconcentrés des ministères n'ont pas été les plus prompts à rendre des comptes sur ce sujet, qui apparemment ne fait pas l'objet d'un contrôle très précis et régulier. Au total, en dehors des conventions passées pour l'occupation du parc des EPLE, le nombre total de conventions d'occupation précaire, ainsi déclaré par les ministères, ne dépasserait pas 700 logements, soit un pourcentage très faible du parc géré, que l'on compte ou non les casernes de gendarmerie, qui relèvent d'une logique évidemment spécifique et peuvent difficilement faire l'objet de conventions d'occupation précaire.

On est donc surpris de constater qu'il n'y pas toujours un lien évident entre le nombre des conventions d'occupation précaires et le taux de vacances constaté : cette inadéquation témoigne d'une certaine inadaptation de la politique patrimoniale des divers

⁵⁴Le rapport conjoint de M. Philippe Rouvillois, Inspecteur général des Finances et du Contrôleur général des armées Sandras sur les loyers de la gendarmerie (février 2002) montre que l'analyse du taux de vacances du parc de la gendarmerie relevait en 2001 de causes plus précises et plus complexes que le seul turn over. Au delà des problèmes de rénovation du parc soulevé par le logement des adjoints et des appelés, ce rapport indiquait notamment : « On comprend que le personnel de la gendarmerie éprouve des sentiments contradictoires vis-à-vis du logement en caserne, qui lui est statutairement imposé. Sans méconnaître son intérêt pécuniaire, il ressent que cet intérêt est très variable selon qu'on se trouve dans une ville où le marché du logement est cher et étroit ou dans une commune rurale. Il mesure que cette présence permanente sur place est à la fois la condition et la cause immédiate de sa disponibilité et de ses charges plus élevées que dans la police nationale. Cette vie dans la zone d'action, et plus précisément pour les familles la vie « en caserne », peut être la source de tensions qui peuvent faire préférer le logement hors caserne, du moins tant que l'insécurité ne devient pas insupportable...L'ancienneté d'une partie importante du parc de logement donne à penser que le confort n'y est pas tout à fait satisfaisant. Au total, il n'est donc pas impossible que le mouvement d'éviction des militaires de gendarmerie hors de leur caserne ait été l'occasion de donner satisfaction à ceux qui préféreraient sortir de leur caserne et que cela ait quelque peu amplifié le phénomène » Citation recherchée à la suite des remarques formulées par le ministère de la défense et la direction générale de la gendarmerie, jointes en annexe I.

⁵⁵ Surtout lorsque ce bâtiment est une prison, une caserne, voire un hôpital.

ministères par rapport à leurs besoins. Il n'y a pas non plus de lien forcément logique entre la politique de prise à bail des ministères et les taux de vacances constatés.

Avant de se prononcer sur les modalités de tarification des conventions d'occupation précaire et l'éventuel développement d'une telle politique de mise en valeur du patrimoine de logement de l'État, il serait souhaitable au préalable d'identifier avec précision les causes de vacance du parc de logement et de définir un programme précis de redressement d'une situation qu'aucun bailleur autre que l'État ne pourrait raisonnablement laisser longtemps subsister et qui peut, dans certains cas, conduire à se dessaisir d'un patrimoine dont il n'a plus l'usage.

1-3-2 Les archaïsmes de l'État gestionnaire

La consultation des dossiers gérés par les directions des services fiscaux mais aussi la lecture des nombreux textes que la fertilité des administrations a permis de produire depuis une cinquantaine d'années laisse quelque peu rêveur sur la capacité spontanée des administrations à se moderniser, quand personne ne les y invite.

Manifestement, la gestion concrète des concessions de logements ne fait pas l'objet d'un intérêt prioritaire de la hiérarchie locale et centrale de la DGI, ce qui se conçoit fort bien compte tenu de ses tâches par ailleurs.

Le logiciel Gide qui sert en principe à calculer les redevances pour occupation de logements sur la base de la loi de 1948 est d'une conception ancienne et rigide, qui ne facilite pas son utilisation par les agents de catégorie C, généralement affectés aux tâches de liquidation des redevances dans un très grand isolement. La rénovation de ce logiciel est, semble-t-il, programmée pour l'année 2004. On s'en réjouit mais il faudra tenir compte aussi du fait que dans la plupart des services visités, les agents disposent d'un matériel informatique vétuste, parfois hors service. Les agents consultent une documentation juridique limitée au bulletin officiel de la DGI et à un manuel élaboré il y a une dizaine d'années. Le nombre de dossiers qu'ils ont en charge dans chaque département⁵⁶ ne justifie généralement pas un emploi à plein temps et l'agent en question est parallèlement souvent chargé de la tenue matérielle du TGPE, sujet semble-t-il prioritaire dans la perspective de la LOLF.

Apparemment, le nombre d'affaires dont la hiérarchie de ces agents peut être saisie pour divergence est très limité en temps normal : il n'y a pas, sauf passage occasionnel de la Cour des comptes (dont les effets ont pu en l'occurrence être ressentis à Paris ou à Versailles), d'élément perturbateur occasionnant des contentieux. Comme l'indique le bureau F3 de la DGI, compétent pour les affaires domaniales, dans sa note jointe en annexe II, le contrôle sur l'octroi des concessions pour utilité de service est « restreint » et se limite à des contrôles simples sur la position de la personne logée sur la base des déclarations du ministère gestionnaire. Ces contrôles sont un peu plus approfondis en cas de concession pour nécessité absolue de service mais leur conception reste notariale et juridique, sans plus.

Tout conflit d'interprétation avec un ministère au niveau local, même parisien, remonte à l'administration centrale. Il ne semble pas qu'il y en ait beaucoup... Les éventuels mauvais payeurs sont ignorés des services domaniaux ; ils sont suivis par la recette des finances : les cas qui ont pu être signalés lors des déplacements en DSF sont manifestement très rares. L'engagement d'une expulsion est une aventure exceptionnelle.

⁵⁶ Cf. répartition du nombre de logements de fonction par région en annexe II.

On ne réexamine jamais les droits ou les redevances fixés il y a des années pour certains agents, coulant des jours paisibles⁵⁷, - parfois de génération en génération - dans la maison forestière de la forêt de C. ou le pavillon de garde du château de V. *« Ce n'est pas prévu par les textes... On l'a fait il y a quelques années pour les bureaux loués à des gens extérieurs... On ne l'a jamais fait pour les logements. De toutes les façons, cela ne peut relever de l'initiative des services fiscaux... Il faudrait que les ministères prennent l'initiative. »*

Est-il besoin d'expliquer que les ministères gestionnaires n'ont aucun intérêt à s'occuper du sujet, dans la mesure où le produit des redevances perçues ne leur revient pas mais est rattaché au budget général ? Faut-il ajouter qu'il est parfois difficile, quand on est responsable d'un service déconcentré, de régenter ses subordonnés ou ses collègues sur ce sujet sensible ? Le produit des redevances est par ailleurs fixé à un niveau si faible qu'il peut décourager l'initiative et l'implication d'une hiérarchie, dont le temps est consacré par ailleurs à des tâches plus urgentes intéressant davantage l'administration centrale. Ce contexte n'a pas empêché le ministère de la Culture de se saisir du sujet des « redevances anormalement basses », sans pour autant rencontrer auprès des services domaniaux un soutien très ferme devant des perspectives délicates de surcroît de travail et de renégociation.

La lecture des dispositions de la loi de 1948, encore utilisée pour classer les logements en diverses catégories et calculer les loyers, même lorsque les bâtiments ont été construits postérieurement, fait quelque peu sourire, car ces dispositions ont été établies à une époque où l'ascenseur était un luxe, le chauffage central encore peu fréquent et l'escalier de service pour les domestiques considéré comme un élément du train de vie permettant de surclasser le logement⁵⁸. La loi de 1948 n'est pas seule en cause : l'application des dispositions d'un arrêté de 1951 sur le calcul des volumes des déchets ménagers à facturer à l'occupant d'un logement situé dans un bâtiment administratif nécessitait pour l'un de nos interlocuteurs un décompte sur place des volumes ; on conçoit que pour déranger à ce sujet le recteur d'une très importante académie, le directeur des services fiscaux ait dû prendre lui-même son téléphone...

Pendant que l'on calcule ces bases d'un autre âge, les délais d'instruction des dossiers courent, et les sondages effectués en DSF montrent qu'ils sont loin d'être négligeables. Sur les 182 dossiers examinés à ce titre, 50% avaient pu être traités en moins de trois mois mais 23% avaient nécessité plus de six mois d'instruction entre le moment où la DSF avait été saisie et celui où l'arrêté de concession était publié. Les dossiers les plus longs sont sans surprise les dossiers qui font intervenir successivement les services gestionnaires puis les services des finances et nécessitent de multiples navettes entre services. Ces délais d'instruction s'ajoutent à des retards précédents, puisque dans 46 % des cas examinés, la date de la saisine du service des domaines est postérieure à la date de prise des fonctions du bénéficiaire. Il n'est pas rare dans ces conditions qu'un fonctionnaire soit déjà muté ailleurs, lorsque lui parvient l'avis de recouvrement de la redevance qu'il doit, ou que cet avis porte sur une échéance de plusieurs mois.

Seul le ministère de la Défense a obtenu par un décret du 30 juin 1961 (article R 104-1 du Code des Domaines) de déroger à cette procédure et a confié à la Société nationale Immobilière le soin d'asseoir et recouvrer les redevances d'occupation des logements.

La lourdeur de la procédure apparaît particulièrement décourageante dans le cas des prises à bail, dont on a vu qu'elles étaient de plus en plus fréquentes. En effet, quand bien même le logement a pu être trouvé et proposé par l'agent lui-même, il faut en premier lieu que le service des domaines donne son avis sur le montant du loyer, signe lui-même le bail, qu'il visite le logement pour calculer la surface corrigée sur la base de la loi de 1948, établisse l'arrêté de

⁵⁷ tout en bénéficiant le cas échéant d'un abattement de 15 % pour précarité sur la valeur locative déterminée sur la base de la loi de 1948

⁵⁸ A contrario l'absence de cet escalier permet de passer en catégorie inférieure

concession désignant le bénéficiaire de ce logement pris à bail, établisse le calcul de la redevance, et transmette le dossier à la recette des impôts, qui émettra un titre de recouvrement. Il y a probablement là matière à ce que l'on appelle aujourd'hui au ministère de l'Économie et des Finances la « réingénierie » administrative : on se prend à rêver à un système simple de remboursement forfaitaire, les démarches locatives étant accomplies par l'agent à l'égard des bailleurs externes public ou privé...

La plongée dans cet univers conduirait à approuver sans autre forme de procès la Cour, lorsqu'elle propose au Premier ministre de dépoussiérer les procédures et d'abandonner la référence à la loi de 1948 pour le calcul des loyers des bénéficiaires de concessions pour utilité de service.

1-2-3 Les oublis de l'État employeur

La Cour des Comptes avait rappelé au ministère de la Culture ses obligations en tant qu'employeur lors de son contrôle : le ministère avait été invité à déclarer au plus vite au fisc les avantages en nature consentis à ses agents.

L'un des premiers soucis du groupe a donc été de s'assurer que :

- le ministère de la Culture avait bien pu régulariser la situation constatée par la Cour ;
- tous les ministères présents autour de la table s'acquittaient de leurs obligations, la direction de la législation fiscale ayant eu l'obligeance de rappeler aux uns et aux autres les termes des articles 87 et 1726 du Code Général des impôts à ce sujet.

Les réponses à ces deux interrogations ont été pour le moins instructives et ont confirmé le constat effectué dans le référé du Premier Président de la Cour des Comptes au Premier ministre : ***les avantages en nature ne sont généralement pas déclarés par les administrations de l'État au fisc.***

Le ministère de la Culture attesta qu'il avait fait ses meilleurs efforts pour se mettre en règle avec ses obligations fiscales. Mais il s'est heurté à de multiples difficultés auprès des services cadastraux pour obtenir de ceux-ci la valeur locative, servant de base à la déclaration de ces avantages en nature. Le ministère de la Culture signala donc au groupe que le problème ne lui paraissait pas bien réglé au niveau pratique et que cette information ne lui était pas parvenue de façon exhaustive et rapide.

Quelques semaines plus tard, la mission de Madame Duray dans les DSF concluait aux mêmes difficultés : il ne lui a guère été facile d'obtenir des services cadastraux la valeur locative servant de base à la taxe d'habitation pour les logements de fonction retenus dans les échantillons examinés : à la date de rédaction de ces lignes, tous les services cadastraux parisiens, deux mois après son enquête effectuée sur la base d'un mandat du Premier ministre, n'avaient pas encore répondu.

De leur côté, les ministères semblent s'être inégalement préoccupés du problème.

Le ministère de l'Intérieur a indiqué que ces avantages en nature figuraient sur les bulletins de salaire du corps préfectoral ; ce fut l'occasion de découvrir que le corps préfectoral bénéficiait d'un régime fiscal spécifique de déclaration des avantages en nature, reposant sur une base forfaitaire uniforme depuis un échange de lettres entre les ministres de l'Intérieur et du Budget datant des années soixante-dix.

Le mode de déclaration des avantages bénéficiant aux autres agents de ce ministère ne fut pas plus élucidé que celui du ministère de la Justice ou du ministère de l'Économie et des Finances. La gendarmerie, exonérée par la loi, n'était pas concernée et le ministère de la Défense se déclara en règle pour la plupart des autres bénéficiaires de logements en NAS.⁵⁹

Certains ministères (Équipement, Éducation) ont été plus transparents et ont admis que ces obligations déclaratives ont pu être perdues de vue dans certains de leurs services : en tous cas, il ne semblait pas y avoir de trace sur les bulletins de salaire de leurs agents de déclaration de ces avantages en nature, sinon pour les agents des établissements publics locaux d'enseignement, qui constituent 90% de l'effectif bénéficiaire du ministère de l'Éducation.

Sur place, dans les DSF, les responsables des CDIF ignoraient manifestement quels étaient les agents des fonctions publiques étatique, territoriale ou hospitalière bénéficiant dans leur circonscription de logements de fonction, dont le traitement supérieur au plafond de la sécurité sociale nécessitait qu'ils déclarent la valeur cadastrale de leur logement comme avantage en nature. Ils n'avaient apparemment gardé aucune trace des interrogations que des services de paie publics (et privés...) auraient pu leur adresser annuellement à ce sujet.

En clair, la déclaration des avantages en nature en matière de logement paraît peu développée et peu contrôlée, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé. On peut y voir dans le secteur privé un élément peu connu de notre compétitivité fiscale (c'est un moyen apparemment facile de faire échapper des rémunérations aux taux maxima d'imposition)... On peut aussi qualifier de tout à fait anormale cette situation générale et s'étonner de ce que l'État employeur ne s'applique pas à lui-même les règles qu'il impose aux autres.

La situation de l'État est pour le moins paradoxale quand on pense que la DGI, chargée d'asseoir l'impôt et de contrôler les déclarations fiscales, est également le notaire qui enregistre les actes de concession des logements, et l'évaluateur qui fixe la valeur cadastrale à déclarer. Elle ne s'est pas considérée pour autant responsable du rappel aux administrations gestionnaires de leurs obligations d'employeurs, à la suite des constatations de la Cour des comptes concernant le ministère de la Culture. Elle n'estime pas non plus qu'il entre dans les tâches des services domaniaux d'éditer des documents d'information à destination des services chargés du contrôle de l'assiette de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation. Les seules liaisons informatiques prévues entre les services domaniaux gérant les logements de fonction de l'État et les services chargés d'asseoir l'impôt concernent à l'heure actuelle l'assiette de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (prise en compte par MAGIC).

Plus étonnante encore fut la découverte par le groupe de l'oubli des obligations que l'État employeur pouvait avoir en matière sociale et notamment des conséquences que pouvait avoir pour les fonctionnaires de l'État, bénéficiaires des logements de fonction, l'arrêté du 10 décembre 2002 du ministre chargé de la sécurité sociale, évoqué plus haut.

Depuis dix mois, personne au sein de l'État, en dehors de la direction de la sécurité sociale, ne s'était préoccupé de faire appliquer par l'État les règles que celui-ci avait fixées pour d'autres. Deux courriers adressés en mars et en juin 2003 par la direction de la sécurité sociale à la direction générale de la comptabilité publique et à la direction du budget sont restés sans réponse, alors que les dispositions de l'arrêté étaient applicables sur les revenus 2 003 dès le début de l'année.

⁵⁹ Cf. attestation fournie jointe en annexe II, étant fait observer que la plupart des bénéficiaires de logements en NAS comptabilisés par le ministère de la Défense en dehors de la direction générale de la gendarmerie sont encore des gendarmes.

La mise en œuvre de ces dispositions n'ira pas forcément d'elle-même, le ministère de la Défense ayant fait valoir ultérieurement⁶⁰ que « *l'applicabilité de l'arrêté du 10 décembre 2002, concernant les cotisations sociales, aux agents publics de l'Etat bénéficiant de logements NAS (y compris aux militaires et a fortiori aux personnels de la gendarmerie exonérés de contributions fiscales au titre des avantages en nature) nécessite, du point de vue du ministère de la défense, des arbitrages interministériels qui n'ont pas été rendus à ce jour.* »

*
* *

Le constat effectué permet de confirmer largement les constats de la Cour des Comptes sur l'importance budgétaire du sujet des logements de fonction et sur les nombreuses carences de l'État gestionnaire de cette politique. On peut mesurer pleinement la pertinence de la volonté exprimée par la Cour de réformer un système vieilli, dont la logique initiale a été souvent oubliée. Cette réforme apparaît en effet souhaitable d'un double point de vue : rendre cette gestion globalement moins coûteuse et plus performante, mais surtout introduire davantage d'égalité dans un dispositif qui introduit des brèches importantes dans les équilibres soigneusement pesés des régimes de rémunération des fonctionnaires, en fonction de leurs obligations.

Dans l'abstrait, on ne peut que souscrire aux idées de bon sens qui voudraient introduire une certaine « vérité des prix » dans le régime applicable aux logements de fonction : il est clair qu'iraient en ce sens la prise en compte des « valeurs de marché » dans la détermination des loyers applicables aux concessions pour utilité de service, tout comme la taxation de l'avantage en nature consenti sur la base de la valeur locative réelle proposées par la Cour des comptes. L'analyse du groupe est néanmoins que cette réforme peut se révéler délicate à mettre en œuvre et pourrait comporter paradoxalement des risques budgétaires élevés, si elle est engagée sans précaution.

⁶⁰ Cf en annexe I la position exprimée par la direction générale de la gendarmerie et par le ministère de la Défense en réaction au projet de rapport qui leur avait été diffusé.

DEUXIEME PARTIE : QUELLES RÉFORMES POSSIBLES ?

Grâce au rôle moteur de quelques-uns de ses membres, le groupe a pu établir un diagnostic précis et sans concession de la situation, dont il a été rendu compte en première partie. Il a pu également déterminer sur la base d'un certain consensus les objectifs qu'une réforme du système des concessions pourrait poursuivre et les difficultés que celle-ci pourrait rencontrer. En revanche, il n'a pu, compte tenu de sa composition, qu'adopter des recommandations prudentes de réforme du dispositif.

En effet, sans autre signe de volonté politique que la position exprimée par le Premier ministre en réponse au référé de la Cour des comptes, la plupart des représentants des administrations gestionnaires, parties prenantes du groupe, ont plaidé le statu quo pour leur département ministériel, sur la base de positions défensives dont les notes, jointes en annexe II, donnent une image assez fidèle.

Il revient à la présidente du groupe, devenue par la force des choses rapporteur de celui-ci, de rendre compte le plus fidèlement possible des analyses exprimées au sein du groupe⁶¹.

2-1. Difficultés et objectifs d'une réforme

Paradoxalement ce sont d'abord les difficultés d'une réforme sur le sujet qui ont été mises en avant par les divers membres du groupe de travail. Pourtant, au fur et à mesure que les éléments du diagnostic s'affinaient, une certaine convergence sur les objectifs d'une réforme dans ce domaine est apparue.

2-1-1 Une réforme à risques

Il est toujours relativement difficile de remettre en cause des avantages acquis dans la fonction publique. Le sujet des logements de fonction présente néanmoins de ce point de vue des spécificités qu'il faut bien avoir à l'esprit lorsque l'on envisage de le réformer.

C'est en premier lieu, au moins pour les concessions pour nécessité absolue de service, un sujet qui touche la définition des « servitudes » de la fonction publique et les sujétions particulières qui sont demandées aux agents de l'Etat pour assurer la continuité du service public, sujet psychologiquement très sensible, car il met en jeu tout un système de valeurs et de représentations.

⁶¹ La Direction générale des Impôts, accaparée par de multiples tâches au moment où le groupe se réunissait, n'a pu remplir les fonctions de rapporteur du groupe, comme cela avait été initialement envisagé. Cette situation n'a pas facilité la tâche de la présidente du groupe et confère au présent rapport un statut inhabituel : ce rapport ne reflète pas en effet la position personnelle du rapporteur/président, qui aurait écrit comme inspecteur général des Finances un tout autre rapport, établi sur des méthodes différentes d'investigation ; il ne reflète pas non plus la position de la direction générale des impôts qui devrait ultérieurement être pilote de la réforme mais n'a pas souhaité jouer un rôle actif dans le groupe ; il ne reflète pas non plus exactement la position des ministères, souvent assez réservés officiellement sur le principe même d'une réforme concernant leur propre département, mais nettement plus allant sur un plan personnel ou informel quand il s'agissait de corriger la situation des autres.

Ainsi, au sein du groupe, les oppositions les plus vives à l'égard d'un durcissement éventuel du régime fiscal des concessions pour NAS sont venues en premier lieu de deux administrations, l'administration préfectorale et la direction générale de la gendarmerie, gérant deux corps d'agents publics partageant le sentiment d'être soumis aux plus fortes astreintes et sujétions horaires de la fonction publique au nom d'une certaine conception du service public.

Pour avoir une idée de cet état d'esprit et des discours qui peuvent être tenus sur les grandeurs et servitudes de la fonction publique, on se référera utilement aux documents établis par la direction générale de la gendarmerie, joints en annexe I et II. Ces textes font notamment valoir les arguments selon lesquels l'efficacité de la gendarmerie est subordonnée au maintien du dispositif du casernement (bien que 20% des gendarmes ne soient plus logés en caserne) et les astreintes exigées justifient la gratuité des logements de fonction des gendarmes en toutes circonstances et en tous lieux pour assurer la sécurité publique.

La question de la justification du régime fiscal dérogatoire accordé aux gendarmes a été jugée tout à fait centrale par l'auteur de ces lignes, en raison de l'analogie des fonctions de sécurité assurées par une partie des gendarmes avec celles des policiers mais aussi de la similitude des fonctions plus classiquement administratives assurées par les gendarmes avec celles d'autres agents publics militaires ou civils. Comment justifier le durcissement des conditions fiscales ou locatives applicables à tous les agents publics souhaité par la Cour des comptes en exonérant les gendarmes du dispositif et de la réforme ?

L'examen du régime de logement applicable à la gendarmerie par le groupe a été déclaré hors sujet par la direction générale de la gendarmerie avec une conviction certaine, sur la base d'un argumentaire juridique sinon très convaincant, du moins très développé, à deux reprises⁶². En particulier, l'idée que l'octroi d'un logement de fonction aux gendarmes puisse constituer un « avantage en nature » a été fortement récusée. Ce logement serait au contraire une « servitude en nature » comme l'aurait reconnu le législateur en exonérant les gendarmes de toute taxation fiscale sur leurs logements, quelles que soient leur localisation, en caserne ou non, et quelles que soient les fonctions assurées par leurs occupants.

Cette prise de position n'est mentionnée ici que parce qu'elle témoigne de la difficulté de remettre en cause des avantages acquis en contrepartie d'astreintes, que les agents ressentent comme extraordinaires par rapport au reste du monde et qui fondent en quelque sorte leur identité professionnelle. Pourtant, si l'on en croit les parlementaires⁶³ ces astreintes sont loin de correspondre à la règle des 24 heures sur 24 exigible en principe pour bénéficier d'un logement en NAS. Il n'est pas absolument évident pour tout le monde que le surcroît d'obligations assignées aux gendarmes par rapport aux policiers ou d'autres fonctionnaires justifie une rémunération indirecte aussi élevée non imposable et soit aussi nécessaire au fonctionnement du service public, en tous lieux et toutes circonstances et pour tous les agents, que ce qui peut être proclamé dans les textes joints⁶⁴.

⁶² Cf notamment remarques sur le projet de rapport transmis le 10 décembre jointes en annexe I

⁶³ Cf le rapport n° 25 de la commission des finances du Sénat, établi par M. Aymeri de Montesquiou sur l'organisation et les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales pages 35 et 36, à partir d'un rapport d'une mission interministérielle IGA/CGA sur les régimes de services dans la police et la gendarmerie de mai 2003 et les précisions apportées par la direction générale de la gendarmerie sur le régime d'astreinte des gendarmes en réaction à la première version du rapport en annexe I.

⁶⁴ La vigueur de la réaction de la direction générale de la gendarmerie à l'égard de toute remise en cause du régime applicable ne s'est totalement expliquée aux yeux de la présidente que lorsqu'il fut établi par ailleurs qu'au même moment une réforme d'envergure de la gestion des logements en cause était engagée par le ministère de la Défense dans le cadre des opérations de partenariats publics/privés et allait engager l'Etat pour vingt ou trente ans sur le sujet en contrepartie d'une soulte immédiate consistante. Il est clair que l'opération pourrait inquiéter les personnels si elle était accompagnée de la moindre menace sur ce que l'auteur de ces lignes qualifierait volontiers de « servitudes souvent avantageuses »

La position exprimée par le ministère de l'Intérieur a été ouverte et constructive, quoique fondée elle aussi sur l'analyse des « servitudes » particulières de la fonction préfectorale. Mais, bien que le ministère de l'Intérieur ait posé les bonnes questions avec une certaine netteté, le groupe n'a pas pu comparer précisément les obligations horaires et contreparties salariales et indemnitaires des gendarmes et des policiers ou des sous-préfets et d'autres catégories de fonctionnaires. Il n'était pas vraiment armé pour cela. Pourtant, seule une analyse précise et objective de ces situations comparées aurait peut-être permis d'avancer des propositions justifiées de remise en ordre de la politique des logements de fonction, dont le coût n'a jamais vraiment été mis en face des sujétions demandées et de leurs avantages effectifs pour le service public, au regard des progrès techniques enregistrés depuis qu'ils ont été définis. En clair et notamment, comment récupérer dans la gestion du système les gains de productivité induits par le téléphone portable ?

Les éléments du constat ne pouvaient cependant pas être réunis avec toute la sérénité souhaitable dans les temps impartis (trois mois), le groupe n'était pas formellement mandaté pour cela, ses membres étaient généralement plus compétents en matière immobilière qu'en matière indemnitaire et il n'est pas certain enfin que cet examen aurait pu utilement être mené d'entrée de jeu à un niveau interministériel : il aurait fallu une mise à plat préalable des concepts et des outils de mesure des astreintes et obligations de disponibilité et de leurs contreparties, en termes de salaires, d'indemnités et d'obligations horaires sur l'année pour désamorcer les crispations identitaires et aborder une question qui met ainsi en jeu les représentations que se font les diverses catégories d'agents publics de leur utilité sociale et plus accessoirement de leurs privilèges, dont ils n'ont généralement pas une conscience très objective.

La sensibilité psychologique du sujet tiendrait aussi, selon certains membres du groupe, à un aspect très particulier de la sujétion subie, à savoir l'obligation de faire vivre sa famille sur son lieu de travail et plus encore l'impossibilité d'introduire une distance entre sa vie personnelle et celle de ses collègues ou interlocuteurs de travail. Cette coexistence des sphères publique et privée constitue certainement une contrainte très différente de celle qui peut être exigée des cadres ou dirigeants du secteur privé en contrepartie de l'attribution d'un logement. Justifie-t-elle pour autant la demande d'une compensation intégrale des charges d'un logement, que l'on a pas choisi d'habiter et qui constitue un lieu de travail avant d'être un lieu d'habitation ?

Quand cette sujétion s'accompagne de fortes contraintes de mobilité géographique, alors même que le conjoint peut exercer un métier extérieur et doit s'adapter à la règle du jeu, elle appellerait également des contreparties élevées, difficilement négociables aux yeux des personnels concernés.

Cette conviction emporte tout le discours, et l'on a le plus grand mal à faire valoir que tous les bénéficiaires de concessions de logement ne sont pas dans des situations aussi pénibles, notamment lorsqu'ils ne sont pas logés sur place ou lorsqu'ils restent faiblement dérangés la nuit et les week-ends ou lorsque finalement ils ne connaissent qu'une mobilité géographique limitée. On ne convainc pas non plus en expliquant que les gardiens et concierges du secteur privé ne sont pas dans des situations très différentes de celle des gardiens et concierges du secteur public, sans bénéficier d'avantages de rémunération aussi élevés par ailleurs.

La mise en avant des cas les plus contraints bloque en quelque sorte la réflexion sereine sur les agents appartenant ou non aux mêmes corps de la fonction publique, mais n'occupant pas des fonctions identiques et soumis à de moindres sujétions.

La crainte la plus forte exprimée par les membres du groupe a donc clairement été de devoir compenser sur un plan indemnitaire les modifications qui pourraient être introduites dans le dispositif des logements de fonction, compte tenu en premier lieu de ces aspects psychologiques particuliers. Mais la dimension statutaire et financière du sujet a aussi été fortement mise en avant.

De nombreux responsables présents venaient de discuter avec les représentants syndicaux la mise en oeuvre des 35 heures et la redéfinition qui l'accompagnait des astreintes et des équivalences de service. Ces discussions n'ont pas intégré, ce qui peut paraître regrettable, les sujétions rémunérées par l'octroi de « logements de fonction ». Si un changement était appliqué au régime des logements de fonction, on pourrait courir le risque de devoir ouvrir à nouveau ces discussions. Ainsi, une remise en cause trop brutale des avantages de logement pourrait conduire à octroyer les compensations indemnitaires excessivement favorables et coûteuses, du type de celles accordées après les accords de Schengen au ministère de l'Economie et des Finances.

Ce risque de demande de compensation indemnitaire serait particulièrement élevé de la part des agents de catégorie C, qui n'auraient en tout état de cause pas les moyens de payer l'impôt si l'assiette de l'avantage consenti était alignée sur les prix de marché, comme le suggère la Cour des Comptes.

Par ailleurs, la fourniture d'un logement, initialement ou partiellement justifiée par de véritables astreintes, a pu être intégrée dans les statuts de certains corps de la fonction publique, notamment celui des comptables secondaires, le cas des gendarmes ayant été également évoqué à ce titre⁶⁵. Les responsables du personnel, présents au sein du groupe, ont considéré comme déraisonnable la remise en cause de tels avantages statutaires et le resserrement d'octroi des NAS au sein de ces catégories, même si la lecture précise des textes ne permet pas de conclure que la fourniture de ces logements doive se faire en toutes circonstances à titre gratuit ; c'est du moins ce que souligne la circulaire de la Direction générale des Impôts relative aux logements de fonction des gendarmes du 20 octobre 2000, citée plus haut. Les gestionnaires du Minéfi (DPMA) ont fait valoir que la négociation d'un nouveau régime indemnitaire venait de s'achever et que cela ne paraissait pas être le moment de réouvrir le dossier indemnitaire des responsables du réseau comptable.

Certains membres du groupe, plaçant le statu quo, ont donc fait valoir que l'économie résultant pour l'État d'une remise en ordre du régime applicable aux concessions de logement resterait finalement marginale et pourrait être sans rapport avec les contreparties qu'il faudrait consentir, soit en termes de rémunération, soit en termes d'horaires de disponibilité et donc d'emplois.

Le ministère de l'Éducation nationale, quant à lui, a fortement souligné l'absence d'intérêt direct que pouvait avoir l'État à remettre en cause les conditions d'octroi des logements de fonction aux agents de son ministère, compte tenu de la décentralisation du financement de cette politique. La remise en cause des conditions d'attribution des logements de fonction dans les établissements d'enseignement secondaire, si elle était envisagée sous la forme par exemple d'un reclassement des logements NAS en logement par utilité de service, se ferait au bénéfice des collectivités locales. L'État n'aurait que l'avantage de l'impopularité car il faudrait probablement d'une façon ou d'une autre compenser sur le plan indemnitaire l'accroissement de la charge locative résultant de la réforme pour les agents.

De son côté, le ministère de l'Équipement a indiqué que les perspectives de décentralisation des services d'exploitation des routes ne rendaient pas forcément très opportune

⁶⁵ Cf notamment lettre d'envoi de la direction générale de la gendarmerie en annexe I, dont les termes contredisent au demeurant quelque peu les développements qui lui sont joints.

dans l'immédiat une réforme des concessions de logement dans les services de l'équipement, dont le bénéfice reviendrait également en grande partie aux collectivités locales. Il a indiqué également que le régime d'astreinte et d'équivalence des personnels affectés aux maisons écusières venait d'être renégocié sur la base d'un échancier de mise en vigueur sur cinq ans et que son équilibre pouvait difficilement être remis en cause aujourd'hui.

On notera cependant que les craintes les plus fortes exprimées par rapport à d'éventuelles remises en cause du système des concessions de logement concernaient bien d'avantage les concessions pour nécessité absolue de service que les concessions pour utilité de service.

On sera probablement surpris de constater que les débats du groupe ont ainsi dévié, alors que les questions posées par la lettre de mission concernaient essentiellement les bénéficiaires de concessions pour utilité de service, et ne concernaient que partiellement les bénéficiaires de concession pour NAS : en effet les gendarmes sont exonérés de toute imposition par la loi et la référence à la « valeur réelle » en matière fiscale n'a aux termes de l'article 82 du CGI à s'appliquer qu'aux fonctionnaires disposant d'un revenu supérieur au plafond de la sécurité sociale, c'est à dire tout de même une faible minorité des bénéficiaires de NAS, comme on l'a vu plus haut.

La raison de cette « déviation » est à vrai dire assez simple : il y a de telles incohérences et de telles inégalités dans la définition des conditions d'octroi des logements en NAS ou en US, qu'un durcissement des conditions financières imposées à certains bénéficiaires de logement en US ou des conditions fiscales applicables à certains bénéficiaires de NAS risque de relancer les comparaisons relatives d'un ministère à l'autre, d'un corps à l'autre, voire au sein d'un même corps entre les diverses catégories.

Par ailleurs, les frontières entre les concessions pour NAS et pour US sont si poreuses qu'une remise en ordre des US, qui ne concernerait pas aussi les NAS, risquerait rapidement de faire basculer des bénéficiaires d'US dans le régime des NAS. Ainsi, comment justifier que des chefs de service extérieurs, actuellement bénéficiaires d'US, accroissent leur contribution locative et ne se voient pas reconnaître un statut analogue à celui des recteurs et des inspecteurs d'académie, qui sont en NAS et seraient exonérés de tout effort ? Ainsi ne sera-t-il probablement pas très aisé d'accroître le taux d'effort des quelques 4000 militaires stationnés dans les DOM (logés en US), sur la base des recommandations de la Cour, alors que leurs homologues gendarmes verraient leur situation inchangée.

En résumé, si une réforme du régime des logements de fonction devait être envisagée, elle devrait aux yeux de la majorité des membres du groupe rester extrêmement limitée, prudente et progressive pour ne pas entraîner de demande reconventionnelle et des compensations indemnitaires trop élevées ; une telle réforme devrait sans doute concerner aussi les NAS pour être vraiment équitable, ce qui rend sa mise en œuvre plus délicate ; cette progressivité n'enlève rien à son caractère souhaitable selon le groupe.

2-1-2 Une réforme néanmoins souhaitable

Le paradoxe du groupe a été que la plupart de ses participants ont à la fois pris conscience des risques que l'on courait en ouvrant la « boîte de Pandore », tout en étant assez fondamentalement d'accord sur la nécessité d'engager une réforme et sur les objectifs à poursuivre à travers une telle réforme, sans pour autant identifier dans le temps bref imparti à la maturation de leur réflexion les moyens concrets d'y arriver.

Le premier objectif pour tous a été celui de la régularisation de la situation actuelle : tous les participants ont été d'accord pour considérer que l'Etat devait au plus vite se soumettre lui-même aux règles qu'il avait fixées pour les autres.

Au-delà de cet objectif minimal, tous se sont accordés sur l'idée de construire un dispositif simple et lisible, qui soit également efficace et pragmatique et introduise un peu plus d'équité entre les obligations de service des bénéficiaires et les avantages financiers qu'ils pouvaient retirer du bénéfice d'un logement de fonction.

Dans l'esprit des participants, l'abandon de la référence à la loi de 1948, l'allègement des procédures domaniales (et notamment des arrêtés de concession) et la refonte des textes fondamentaux concernant les logements de fonction pourraient aller dans le sens de la simplicité et de la lisibilité souhaitées.

L'efficacité et le pragmatisme commanderaient qu'on évite « le grand soir du logement de fonction » et que l'on procède au resserrement des conditions d'octroi des concessions de logement avec une certaine délicatesse, en jouant d'abord sur les flux et les nouveaux entrants dans le système et en ne révisant que dans un deuxième temps et au bout d'un certain délai la situation du « stock » des bénéficiaires.

Le pragmatisme voudrait aussi que l'on s'abstienne de traiter dans l'immédiat le cas des fonctionnaires, dont la gestion est susceptible d'être décentralisée dans les deux années à venir.

L'efficacité exigerait que l'on cesse de raisonner par corps ou grades de fonctionnaires mais que l'on attache le bénéfice d'un avantage de logement à des fonctions et des tâches précises, définies dans le seul intérêt du service public.

Tous les membres du groupe ont mis en avant les principes d'équité en parlant des objectifs d'une réforme. Mais ils ont davantage parlé d'équité interministérielle que d'équité au sein de chaque ministère et chacun mettait évidemment sous ce mot des idées très différentes : celui-ci n'a pas nécessairement le même sens pour le représentant de la direction du Budget ou pour le représentant d'un ministère particulièrement défavorisé sur le plan patrimonial.

Personne n'a semblé considérer que le travail de remise en ordre qui paraissait nécessiter des arbitrages interministériels pourrait être assuré directement par la direction générale de la fonction publique ou par la direction du Budget. Tous ont estimé néanmoins que seuls des gestionnaires du personnel (et non des gestionnaires du patrimoine) pourraient conduire ce travail de remise en ordre des conditions d'octroi des avantages de logement, position qui récuse le rôle joué actuellement par la Direction générale des impôts dans l'instruction des arrêtés de concession, au motif que celle-ci ignore tout du régime de travail et de rémunération des divers corps de fonctionnaires.

En revanche, il a été jugé nécessaire de professionnaliser davantage la fonction patrimoniale de l'Etat et la question d'un recours accru à la sous-traitance externe sur ce point a été soulevée, notamment par les ministères dont la maîtrise d'ouvrage est la plus pauvre.

Pour la plupart des ministères présents, il était important que les ministères recueillent le bénéfice du travail qu'ils pourraient engager et que donc le produit des cessions et des loyers, provenant de cette remise en ordre, leur revienne.

Certains ont considéré enfin qu'il serait utile d'ouvrir parallèlement un chantier relatif au financement du logement social des fonctionnaires, parent pauvre de la réflexion interministérielle, si l'on souhaitait trouver des solutions moins coûteuses pour loger les fonctionnaires à proximité de leur lieu de travail. Cette analyse n'étant pas partagée par tous, elle n'a pas été davantage développée, mais néanmoins signalée comme une piste possible en termes de contreparties.

2-2 Les axes envisageables d'une réforme

Les trois dernières séances du groupe ont été consacrées à l'examen de divers scénarios envisageables. La dynamique de la discussion a conduit à un schéma relativement conservateur de définition des suites à donner aux propositions de la Cour des Comptes et n'a pas permis au groupe de se prononcer sur un schéma plus ambitieux qui avait néanmoins été mis sur la table et n'a en réalité servi que comme « repoussoir ».

2-2-1 La première priorité : mettre l'Etat en règle avec ses obligations sociales et fiscales

Le groupe a estimé en premier lieu souhaitable d'élaborer au plus vite une circulaire interministérielle qui rappelle aux différents gestionnaires de personnels les obligations fiscales et sociales des employeurs publics. Cette circulaire serait l'occasion de préciser le nouveau régime applicable en matière sociale et de fixer plus précisément les modalités selon lesquelles les gestionnaires du personnel devront s'acquitter de leurs obligations fiscales.

En matière sociale, les règles fixées par l'arrêté du 10 décembre 2002, d'ores et déjà applicables pour les organismes assujettis au contrôle des URSSAF, doivent entrer en vigueur pour les personnels de l'État dès que possible,⁶⁶ c'est-à-dire dès que les logiciels de gestion du personnel auront pu être adaptés au nouveau dispositif.

Il convient en premier lieu d'assurer au plus vite l'information des personnels concernés, jusqu'à présent non assujettis de facto. Cette information paraît d'autant plus nécessaire que le prélèvement de 8 % au titre de la CSG et de la CRDS pour les fonctionnaires titulaires ne concerne que la part salariale et est exigible en principe auprès de l'ensemble des bénéficiaires de logement de fonction, qu'il s'agisse des agents logés en NAS ou en US.

Pour des raisons de simplicité et de rapidité de mise en oeuvre, l'assiette qui servirait de base aux prélèvements opérés, devrait être la valeur forfaitaire déterminée par l'arrêté du 10 décembre 2002 et non la valeur cadastrale ou la valeur réelle, comme le texte en laisse la possibilité. Il faudra néanmoins que les services gestionnaires de paie soient au plus vite informés par les bénéficiaires de concessions pour utilité de service du montant des redevances qu'ils acquittent, ces redevances venant en déduction de l'assiette forfaitaire des cotisations. Cette voie paraît plus simple et plus rapide à mettre en oeuvre qu'une information assurée par la direction générale des impôts auprès des services gestionnaires du personnel.⁶⁷

La question d'une mise en oeuvre différée des dispositions de l'arrêté du 10 décembre 2002 pour les personnels de l'État devra probablement être réglée par un texte spécifique. Compte tenu des retards apportés par l'État employeur à la mise en oeuvre de l'arrêté, les cotisations ou contributions dues au titre des périodes antérieures à l'application effective de l'arrêté du 10 décembre 2002 ne devraient pas, aux yeux de la majorité des membres du groupe, être exigées des salariés, ni assorties de pénalités de retard à leur égard. A défaut, compte tenu du retard déjà pris, le calendrier d'évolution des cotisations forfaitaires devrait s'appliquer au minimum avec un an de décalage par rapport au secteur privé.

⁶⁶ Sous réserve de la position exprimée en annexe par le ministère de la défense et la direction générale de la gendarmerie nationale qui considèrent que cette réforme ne peut leur être appliquée sans un nouvel arbitrage interministériel.

⁶⁷ Ceci suppose une relative accélération de l'instruction des dossiers de concession pour utilité de service par les services extérieurs, si l'on souhaite éviter trop de régularisations, les contributions affectées au financement de la sécurité sociale étant prélevées mensuellement.

Il faudra également préciser l'application de ces dispositions pour les personnels hospitaliers, qui d'ores et déjà estiment qu'il leur est plus avantageux de retenir comme valeur de l'avantage en nature la valeur cadastrale diminuée d'un abattement pour charge. On imagine difficilement que la même base ne soit pas retenue pour l'ensemble des agents de la fonction publique.

En matière fiscale, il apparaît sage de s'en tenir aux dispositions actuelles de l'article 82 du code général des impôts et aux modalités en vigueur de l'application de ses principes pour les agents publics comme pour les agents privés, bénéficiaires d'avantages de logement en nature.

La Cour des comptes considère sans doute à juste titre que l'estimation de l'avantage en nature consenti, servant de base à la déclaration fiscale, devrait correspondre à la valeur réelle du logement, telle qu'elle est constatée sur le marché locatif. Mais la mise en oeuvre de cette proposition voudrait que les services fiscaux disposent des moyens d'apprécier cette valeur de marché d'une façon non contestable par les contribuables, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. La mise en oeuvre d'une comptabilité patrimoniale devrait permettre à l'Etat d'ici quelques années de disposer d'une telle connaissance pour les logements dont il est propriétaire et locataire, mais non pour ceux détenus par les collectivités locales, les établissements hospitaliers et le secteur privé. Pour le groupe, il serait peu productif que la direction générale des impôts s'équipe d'une structure d'observation précise de l'évolution des loyers, uniquement pour contrôler l'estimation des avantages en nature relatifs aux logements⁶⁸.

Dans ces conditions, il conviendrait de s'en tenir pour l'instant à la législation et aux pratiques actuelles : les avantages sont imposés sur la base des règles d'assiette forfaitaire des cotisations de sécurité sociale jusqu'à un revenu égal au plafond de la sécurité sociale ; au-delà du plafond, ils sont imposés sur la base de la valeur locative cadastrale retenue pour l'assiette des impôts locaux.

Il convient cependant que la DGI transpose rapidement en matière fiscale les dispositions susmentionnées de l'arrêté du 10 décembre 2002 pour les salariés dont le niveau de revenus est inférieur au plafond de la sécurité sociale.

Le groupe se prononce favorablement pour un alignement de l'assiette fiscale sur l'assiette sociale pour les salariés disposant de revenus en dessous du plafond de la sécurité sociale, quelle que soit la complexité apparente de l'assiette sociale (multiplicité des taux et du plafond pris en compte ; progressivité du barème).

Le groupe a estimé qu'à terme les abattements opérés sur l'assiette des cotisations sociales devraient être harmonisés avec ceux qui sont opérés en matière fiscale pour les salariés dont le revenu est en dessous du plafond. Actuellement le système retenu en matière de cotisation (30%) est relativement plus favorable pour les revenus au dessous du plafond de la sécurité sociale que le système retenu en matière fiscale.

Au-delà de ce plafond, les abattements atteignent en revanche en matière fiscale un niveau plus élevé (33%) qu'en matière sociale mais ces abattements ne concernent que les salariés du public et non les salariés du privé. Pour le groupe, il n'y a pas a priori de raison de retenir les mêmes abattements par rapport à la valeur locative dans le secteur public et dans le secteur privé, le logement n'étant que très rarement dans le secteur privé la contrepartie de sujétions aussi fortes que celles du secteur public.

⁶⁸ Cf sur ce point les intéressantes observations du ministère de l'Équipement en annexe I dans sa note d'observation sur le projet de rapport.

Enfin le groupe n'a pas estimé souhaitable d'aligner le régime fiscal applicable aux dirigeants du secteur public sur celui des dirigeants du secteur privé qui bénéficient de logements de fonction (l'estimation de l'avantage en nature s'effectue alors selon la doctrine fiscale sur la base de la valeur locative réelle et non de la valeur cadastrale). Le groupe a considéré en effet que la situation des hauts fonctionnaires ne pouvait en rien se comparer à celle des mandataires sociaux, dans la mesure où ils n'avaient généralement pas le choix du logement qui leur était attribué, contrairement aux dirigeants d'entreprise.

Le groupe ne s'est pas prononcé sur deux points spécifiques relativement délicats :

- le premier concerne l'harmonisation de l'assiette fiscale sur l'assiette sociale en matière de charges locatives : contrairement à ce qui se passe en matière sociale, le défraiement par l'employeur de tout ou partie des charges locatives demeure en termes fiscaux un avantage en nature distinct des avantages de logement et doit faire l'objet d'une déclaration spécifique de l'employeur ; dès lors que le dispositif fiscal resterait inchangé, il faudra peut-être être rappeler cette obligation fiscale aux gestionnaires des personnels hospitaliers ainsi qu'aux gestionnaires des personnels de l'éducation nationale, dont les charges locatives peuvent être supportées par les collectivités locales ou les établissements hospitaliers ;
- le second concerne la régularisation par un texte des avantages spécifiques consentis en matière fiscale aux membres du corps préfectoral, qui reposent à l'heure actuelle sur un simple échange de lettres entre le ministre de l'Intérieur et le ministre chargé du Budget ;

Par ailleurs, la plupart des membres du groupe et notamment le représentant de la sous-direction chargée des affaires foncières et domaniales ont estimé « inefficace et coûteux » de recommander la mise au point de liaisons informatiques systématiques entre les services domaniaux, cadastraux et liquidateurs des payes pour mettre l'Etat employeur en mesure de respecter ses obligations déclaratives. La solution la plus simple pour la plupart des participants consisterait à demander aux bénéficiaires de logements de fonction de faire connaître à leurs gestionnaires de paye le montant de la valeur locative qui sert de base à leurs impositions locales.

Cette façon peu ordinaire pour l'employeur de remplir ses obligations fiscales (et sociales) n'a pas recueilli cependant l'accord d'autres participants, qui estiment préférable d'initier et de formaliser une interrogation systématique des centres départementaux d'impôt foncier par les gestionnaires de paye et de mettre les CDIF sur le plan informatique en mesure de répondre rapidement à ces interrogations (tout comme à celles des employeurs privés, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle)⁶⁹.

Comme en matière sociale, la majorité des membres du groupe estimerait injustifié que les bénéficiaires de logement de fonction, qui n'auraient pas déclaré cet avantage au fisc, dans l'ignorance où ils auraient été tenus par leur employeur de cette obligation de déclaration, fassent l'objet de contrôles rétroactifs. Ces appréciations ne sont toutefois pas partagées par tous les membres du groupe : les contribuables et plus particulièrement les fonctionnaires ne sont pas censés ignorer la loi fiscale. Au cas où les services fiscaux constateraient qu'effectivement les bénéficiaires d'avantages en nature ne se sont pas acquittés de leurs obligations de déclaration des avantages en nature perçus, la loi fiscale devrait s'appliquer et le rappel des sommes non prescrites être effectué, comme cela a d'ailleurs été le cas au ministère de la culture à la suite des observations de la Cour des comptes.

⁶⁹ La note d'observation de la DGI jointe en annexe I n'écarter pas cette hypothèse, nonobstant la position très ferme opposée prise par son représentant lors des réunions du groupe.

2-2-2 La deuxième priorité : moderniser la gestion et responsabiliser davantage les ministères

La gestion des logements de fonction peut être améliorée, sur la base d'une implication plus forte des ministères, sans que pour autant le rôle des Domaines ait à évoluer sensiblement et sans que la direction générale de l'administration et de la fonction publique ait à prendre des responsabilités nouvelles.

Il serait en premier lieu utile *que l'ensemble des textes relatifs à la gestion des logements de fonction soit réuni au sein d'un même fascicule*, utilisable tant par les ministères gestionnaires que par les services domaniaux et soit toiletté puis régulièrement actualisé. À cette occasion, *un guide à l'usage des éventuels bénéficiaires des logements de fonction*, rappelant leurs devoirs et obligations, pourrait être confectionné et diffusé par la direction générale de la fonction publique.

Il serait en second lieu souhaitable que *la gestion des logements de fonction fasse désormais l'objet d'un double suivi dans les ministères* et que l'on distingue mieux au sein de chaque ministère le rôle que doivent jouer d'une part les services gestionnaires de ressources humaines pour ce qui concerne les conditions et modalités d'attribution des logements de fonction et d'autre part les services gestionnaires du patrimoine pour ce qui concerne le suivi de l'entretien du parc de logements, son taux d'occupation, ses modalités d'extension ou de cession. Au demeurant, il pourrait y avoir avantage dans certains ministères à sous-traiter cette gestion strictement patrimoniale.

La plupart des ministères présents (à l'exception notable du ministère des affaires étrangères et de celui de la culture qui ont été contrôlés sur ce point récemment par la Cour des comptes et qui se sont dotés des moyens nécessaires) s'accordent à considérer que les informations statistiques dont ils disposent sur la gestion de leur parc de logements sont excessivement dispersées, parfois insuffisantes, et qu'il pourrait y avoir des avantages à *perenniser l'effort de recensement et de connaissance de ces questions*, effectué dans le cadre du groupe interministériel.

Pour l'ensemble des administrations participant au groupe de travail, l'affectation du produit des loyers au budget des ministères serait de bonne politique et serait de nature à optimiser davantage la gestion du parc de logements en responsabilisant davantage les ministères affectataires. Elle n'entraînerait qu'un faible manque à gagner pour le budget général (de l'ordre d'une trentaine de millions d'euros).

Dans le même esprit, une majorité de participants s'est déclarée favorable à l'idée d'un transfert plus large des compétences de l'administration des Domaines vis-à-vis des ministères affectataires. Les ministères devraient être habilités à conclure eux-mêmes les prises à bail (après avoir éventuellement recueilli l'avis des Domaines sur le prix) et décider eux-mêmes de la concession personnelle des logements (ou se faire reconnaître la possibilité de sous-traiter la gestion à un tiers, comme le ministère de la Défense en a disposé depuis 1961 avec la SNI).

Les avis sont en revanche plus partagés sur l'intérêt et le contenu d'un pilotage interministériel opéré sur ces questions.

La direction générale des impôts estime que ce n'est pas son rôle d'exercer un contrôle, même allégé, de la gestion patrimoniale des ministères affectataires sur la base des textes en vigueur. La modernisation en cours de la comptabilité patrimoniale de l'état s'appuiera certes sur le tableau général des propriétés de l'État (TGPE). Mais cet instrument ne devrait pas plus qu'aujourd'hui permettre d'identifier à un niveau global et statistique le patrimoine de logements de l'État, ni ses caractéristiques, ni les conditions de sa gestion. Ce n'est que dans le cadre de la réforme des procédures budgétaires et comptables et de la mise en place de sous-produits d'Accord qu'une certaine homogénéisation des indicateurs de gestion patrimoniale pourra peut-être être envisagée.

Ni la direction générale de la fonction publique, ni la direction du budget ne se sentent véritablement armées pour assurer un pilotage interministériel de la politique suivie en matière d'attribution des logements de fonction et reprendre à leur compte des attributions actuellement dévolues à la DGI, bien qu'elles reconnaissent la réalité du lien de cette politique avec les régimes d'astreinte ou les régimes indemnitaires des personnels civils et militaires de l'État, dont elles définissent les principes et les modalités par ailleurs.

Les divers ministères gestionnaires sont, quant à eux, plutôt réservés à l'égard de tout dispositif de contrôle de gestion interministériel, dont ils soulignent qu'il pourrait être contraire à l'esprit de la LOLF et de la gestion par programme.

Un accord minimal s'est néanmoins dégagé pour suggérer que l'Observatoire des salaires assure un suivi des informations comptables et statistiques concernant les avantages en nature relatifs aux logements de fonction.

2-2-3 La troisième priorité : l'abandon de la référence à la loi de 1948

Le groupe estime à une quasi-unanimité qu'effectivement la référence aux surfaces corrigées de la loi de 1948 est devenue largement obsolète et doit être abandonnée, lors du calcul de la redevance, comme le préconise la Cour des comptes.

Mais la redevance exigée de l'occupant doit tenir compte d'un certain nombre de spécificités :

- en premier lieu, elle ne doit être exigée que pour la partie des logements qui sert effectivement à l'habitation et non à l'usage professionnel ; à ce titre, les éventuelles pièces ou chambres destinées à des réceptions professionnelles ne devraient pas être intégrées dans l'assiette (comme c'est déjà le cas en matière sociale ou pour l'établissement de la taxe d'habitation du corps préfectoral) car elles ne correspondent pas à un avantage en nature mais à une « sujétion en nature » ;
- en deuxième lieu, elle doit tenir compte de la précarité de l'occupation : dès lors qu'il n'est pas possible de garantir un terme fixe avant lequel la libération des lieux ne peut avoir lieu, il est apparu justifié au groupe de maintenir l'abattement de 15 % pour « précarité » actuellement prévu par le Code des Domaines ;
- en troisième lieu, la valeur de marché pourrait être diminuée, lorsque le logement se trouve situé dans un bâtiment administratif à usage professionnel et non exclusivement d'habitation ; cet abattement n'aurait pas lieu d'être pour les logements d'habitation pris à bail dans des résidences de logements ordinaires ;
- en quatrième lieu enfin, il devrait être possible de procéder à des abattements sur les loyers dus, en fonction du niveau d'astreinte, non compensé par une rémunération en espèces, auquel est assujéti le bénéficiaire d'une concession pour utilité de services.

Sur ce dernier point, la réflexion du groupe n'a pu totalement aboutir. En effet, les modalités pratiques d'application de cette idée d'abattement pour astreinte n'ont pas fait l'objet d'une totale unanimité :

- Selon certains membres du groupe, le pourcentage d'abattement à appliquer dans telle ou telle circonstance par rapport aux loyers libres pourrait aller jusqu'à 85% du loyer ;
- D'autres ont fait remarquer que les bénéficiaires de concessions pour utilité de service sont généralement assujettis à des astreintes plus légères que les bénéficiaires de concessions pour nécessité absolue de service. L'avantage relatif qui peut leur être accordé au titre de ces astreintes ne saurait donc être supérieur à l'abattement indemnitaire, réalisé sur les bénéficiaires de logements NAS. (Pour mémoire, celui-ci est, selon les grades et les fonctions, de l'ordre de 5 à 10 % du traitement et oscille, au MINEFI par exemple, entre 400 et 1000 € par mois)
- Certains (ainsi le ministère de l'Education) ont estimé qu'il serait plus simple et plus juste de verser une indemnité différentielle, plutôt que de fixer un niveau d'abattement forfaitaire par rapport au loyer ; mais la direction du Budget a rappelé les règles applicables en matière de maxima indemnitaires, qu'il ne s'agissait pas de remettre en cause à cette occasion.
- Le ministère de l'Intérieur a estimé qu'il serait utile de prévoir de toutes les façons qu'en aucun cas le niveau de la redevance exigée ne pourrait dépasser un certain pourcentage du traitement, comme c'est le cas pour les affaires étrangères ; il a été fait observer que c'était déjà le cas en métropole ou dans les DOM pour les catégories de personnel situées au bas de l'échelle des salaires, qui sont éligibles à l'APL mais cette garantie n'est pas apparue suffisante, le cas des fonctionnaires situés au-dessus des plafonds de ressource de l'APL méritant d'être pris en considération.
- Le ministère de la Défense a considéré avoir déjà réalisé la réforme souhaitée par la Cour des Comptes du fait des nouveaux objectifs assignés à la SNI en matière d'évolution des loyers.

En résumé, les propositions de la Cour des comptes relatives à la prise en compte des valeurs réelles du marché pour la fixation des redevances de concession pour utilité de service pourraient donc être mises en oeuvre, pourvu que le système d'abattements par rapport à cette valeur locative permette de tenir compte des astreintes qui sont imposées aux bénéficiaires de ces concessions et d'éviter une augmentation trop abrupte du taux d'effort qui leur est demandé pour leur logement.

La préférence collective irait probablement vers un système s'inspirant de façon mixte de celui mis en place au ministère de la Défense et au ministère des affaires étrangères et l'objectif cible de la réforme consisterait à

- aligner les loyers supportés par les bénéficiaires vers un niveau représentant 70 % du prix du marché en province, 50% en région parisienne,
- prévoir que la charge résiduelle des fonctionnaires logés par utilité de service ne puisse excéder, comme c'est le cas au ministère des affaires étrangères, 10% du traitement pour les catégories B et C et 15 % du traitement total, éventuellement ajustable dans la limite d'un montant maximal de loyers.

2-2-4 La quatrième priorité : la remise en ordre des obligations de service exigées

Le groupe a estimé que la situation actuelle, comportant de fortes inégalités, ne pouvait durablement subsister, si l'on souhaitait éviter les demandes reconventionnelles et les transferts de concessions pour utilité de service vers des concessions pour nécessité absolue de service, les règles du décret du 7 juin 1949 ayant été quelque peu perdues de vue.

Il convenait en conséquence de poursuivre le travail d'analyse et de justification des conditions d'octroi des concessions pour nécessité et utilité de service que certains départements ministériels (comme le ministère de la Défense) avaient amorcé, parfois avec de grandes difficultés et de resserrer les conditions d'octroi des NAS, sur la base d'un examen très précis des sujétions demandées. Les dispositions du décret initial et surtout de son interprétation mériteraient probablement d'être quelque peu modernisées et actualisées sur la base de définitions plus contemporaines des astreintes ou règles d'équivalence, analogues à celles que la négociation sur les 35 heures a permis de préciser.

Tous les membres du groupe ont été d'accord pour considérer qu'un tel travail ne pouvait incomber aux gestionnaires patrimoniaux mais devait relever de la compétence des administrations gestionnaires de personnel, dans un cadre général qui pourrait être défini par les directions de la fonction publique et du budget. L'expérience de la négociation sur les 35 heures a conduit les participants à ne pas surestimer la part que pourraient prendre ces deux directions dans l'analyse concrète des fonctions ouvrant droit à ces « avantages », le travail d'analyse des fonctions et de remise en ordre de la gestion ne pouvant incomber en premier lieu qu'à chaque ministère.

Ce réexamen des situations pourrait consister à faire établir par chaque ministère un diagnostic précis des sujétions attachées aux fonctions qui aujourd'hui ouvrent droit à un logement de fonction, en nécessité ou en utilité de service. Au regard de cette analyse, un texte général précisant la nature exacte des astreintes exigées et actualisant le texte de 1949 pourrait être élaboré. Sur cette nouvelle base, chaque ministère pourrait limiter progressivement pour les nouveaux entrants dans le dispositif le nombre de fonctions qui ouvrent droit à ces avantages de logement, au fur et à mesure du changement de fonction ou du départ à la retraite de leurs titulaires actuels.

2-3 La prise de distance à l'égard de scénarios plus volontaristes

Le scénario retenu par le groupe représente une voie certainement prudente par rapport à un autre scénario plus volontariste qui avaient été soumis à l'examen du groupe et qui encadrerait plus nettement la réforme dans une procédure, des règles et un calendrier.

Ce scénario était intitulé « scénario de dégagement ». Il avait la brutalité de la simplicité.

C'était le suivant :

« Considérant que des sommes excessives sont consacrées chaque année à cette politique et que l'esprit des décrets de 1949 a été largement perdu de vue et ne correspond plus aux astreintes effectives des bénéficiaires des concessions de logements, il est décidé :

- de ne réserver le bénéfice de la concession pour nécessité absolue de service qu'aux agents qui sont logés avec leurs familles sur leur lieu de travail ou à proximité immédiate de celui-ci dans une enceinte administrative, et qui sont astreints, sans compensation indemnitaire, à y demeurer 24 heures sur 24, hors leurs périodes de congés annuels et sauf*

autorisation ponctuelle de leur supérieur hiérarchique de s'absenter pour des périodes brèves ;

- *de ne réserver le bénéfice de la concession pour utilité de service qu'aux agents, logés avec leur famille dans les mêmes conditions, susceptibles d'assurer le remplacement des agents bénéficiaires de concession pour NAS pendant les congés ou les week-ends, sans autre compensation indemnitaire que l'abattement réglementaire consenti sur leur loyer.*

Les différents textes relatifs aux concessions de logement sont abrogés et un décret en Conseil d'Etat précise les critères et les modalités selon lesquelles le bénéfice des concessions est ouvert et le niveau de loyer est fixé sur la base des prix de marché.

Il est annoncé que la moitié du produit des loyers et cessions perçus sur les logements de l'Etat qui ne sont plus affectés à des concessions et dont la gestion a été confiée à une grande société anonyme de logements HLM, sera affecté au financement du logement social des jeunes agents de toute catégorie. L'autre moitié pourra être affectée au financement d'éventuelles compensations indemnitaires pour les agents qui ne sont plus bénéficiaires de concessions ou au financement des travaux de gros entretien des logements concédés.

Il est acté que l'Etat devra en principe être propriétaire des logements ainsi concédés et qu'il ne s'engagera plus dans la prise à bail de locaux à destination de logements, sauf à l'égard des collectivités locales, au cas où celles-ci auraient financé leur construction.

Ce décret prévoit une application échelonnée sur six ans. »

Ce scénario qui permettait de ne rien changer au régime applicable à l'administration préfectorale, à l'administration pénitentiaire et à la gendarmerie, aurait le mérite de revenir à l'esprit initial des textes relatifs aux concessions de logement. Il est clair cependant que sa mise en œuvre serait synonyme d'une courageuse opération de vérité des prix et d'une vigoureuse remise en cause des avantages acquis au cours de l'histoire.

Compte tenu des risques sociaux évidents de sa mise en œuvre, il ne pouvait être proposé par un groupe de fonctionnaires, si conscients qu'ils fussent du caractère parfois anormal de la situation.

CONCLUSION

Issu d'une longue histoire administrative, le régime des logements de fonction des agents de l'Etat est régi par un ensemble de textes, dont les principes généraux paraissent clairs mais dont l'application effective par les ministères gestionnaires du domaine de l'Etat en liaison avec la DGI a pu obéir à des préoccupations très diversifiées et a rendu le dispositif finalement assez peu cohérent et contrôlé.

Le travail de recensement du groupe interministériel a permis d'établir que 137 500 agents de l'Etat bénéficiaient aujourd'hui de logements de fonction, parmi lesquels on compte 127 400 bénéficiaires de logements concédés par nécessité absolue de service, dont 77 000 gendarmes et 39 000 agents de l'Education nationale, et seulement 9 100 bénéficiaires de concessions pour utilité de service. Il a été estimé que la valeur annuelle de l'avantage en nature accordé en 2002 aux bénéficiaires de logements pour NAS oscillait entre 6 000 et 15 000 €, autour d'une valeur moyenne de 10 000 €, complément de rémunération appréciable au regard des règles indemnitaires habituelles, d'autant qu'il a jusqu'à présent largement échappé à la taxation fiscale et sociale.

La plupart des constats effectués par la Cour des Comptes, dont les travaux étaient à l'origine de la constitution du groupe, ont été largement confirmés. Piètre connaisseur de son patrimoine, l'Etat s'en révèle un gestionnaire peu actif. Par un paradoxe étrange, il est en outre un employeur peu attentif à ses obligations de déclaration fiscale et sociale.

Mais toutes les recommandations de la Cour n'ont pas pour autant paru applicables aux gestionnaires administratifs membres du groupe, compte tenu de la relative sensibilité du sujet pour les bénéficiaires et de la difficulté de mise en œuvre concrète des propositions.

Il y a eu unanimité pour souhaiter que l'Etat se mette en règle au plus vite avec ses obligations fiscales et sociales d'employeur et informe clairement de leurs obligations dans ce domaine les bénéficiaires des concessions de logement⁷⁰.

Mais sur le plan fiscal, le groupe n'a pas estimé souhaitable d'aller au-delà des principes actuellement posés par l'article 82 du Code général des impôts ni des pratiques actuelles de valorisation de l'avantage en nature consenti : l'avantage en nature devrait, selon lui, continuer d'être estimé sur la base forfaitaire prévue pour l'assiette des cotisations sociales pour les agents dont le revenu salarial se situe au dessous du plafond de la Sécurité sociale et sur la base de la valeur cadastrale, lorsque le revenu salarial est au delà du plafond.

Ce n'est pas pour des raisons de principe que le groupe a écarté cet alignement des évaluations fiscales sur les valeurs de marché mais pour des raisons pratiques : comme il lui apparaissait coûteux et disproportionné que l'on constitue un observatoire des loyers uniquement pour contrôler les avantages en nature déclarés en matière de logement, il lui est apparu plus sage de s'en tenir pour l'instant à l'application des valeurs cadastrales et de mettre tous les efforts de la DGI à contrôler effectivement l'application de textes apparemment un peu perdus de vue dans le secteur public comme dans le secteur privé. Dans un second temps, s'il s'avère que la masse imposable en question, une fois identifiée, le justifie, il pourra peut-être être envisagé de passer dans le public comme dans le privé à des valeurs imposables plus proches du marché et de consentir éventuellement les frais d'intermédiation et de contrôle qui seraient nécessaires.

⁷⁰ Sous réserve de la demande de dernière minute d'exonération des gendarmes et d'arbitrage concernant les militaires exprimée par le ministère de la Défense

Sur le plan social, il s'agit d'appliquer au plus vite aux agents de l'Etat une réforme applicable depuis décembre 2002 à tous les cotisants du régime général de sécurité sociale.

En matière de concession pour utilité de service, le groupe a jugé souhaitable que le calcul de la redevance locative sur la base de la loi de septembre 1948 soit abandonné et que le loyer dû soit estimé à partir de la valeur de marché, comme la Cour le suggérait. Mais il a estimé légitime et indispensable que soient pris en compte par rapport à ce loyer de multiples exclusions et abattements, permettant de tenir compte des caractéristiques et de la localisation du logement concédé, de la précarité d'occupation, mais aussi du niveau de sujétion imposé aux bénéficiaires de concession.

A ses yeux, dans l'idéal la charge résiduelle de loyer d'un logement concédé ne devrait pas dépasser 10 à 15% du revenu des bénéficiaires (comme c'est le cas pour les logements de fonction loués à l'étranger) et le loyer résiduel exigé devrait tendre vers une valeur de l'ordre de 70% du prix du marché en province, 50% en région parisienne (contre 50% et 30% actuellement).

Il y a eu par ailleurs une très grande convergence des ministères gestionnaires pour revendiquer une plus grande autonomie et responsabilité de gestion sur le sujet par rapport à la DGI, sans pour autant souhaiter un renforcement du contrôle de gestion interministériel qui pourrait être exercé. Ainsi, il a été jugé que les ministères gestionnaires mèneraient une politique plus dynamique et rigoureuse en matière de concession, y compris de convention d'occupation précaire, si le produit des loyers leur revenait par fonds de concours au lieu d'être rattaché directement sur un compte du budget général.

De nombreux ministères ont considéré qu'il serait probablement utile, si l'on souhaitait davantage d'équité dans l'attribution des logements de fonction, de réexaminer avec une certaine rigueur et précision les obligations de service exigées en contrepartie de l'octroi de logement de fonction pour nécessité absolue de service (quitte à assouplir la règle d'une disponibilité de 24 heures sur 24 qui ne s'applique en fait jamais). Mais la préférence des gestionnaires va nettement à un traitement au cas par cas, ministère par ministère, plutôt qu'à une gestion pilotée trop étroitement de façon interministérielle.

Au total, tout en ayant établi que le sujet portait sur des masses financières relativement importantes et qu'une remise en ordre s'imposait, le groupe interministériel a repoussé des scénarios plus ambitieux qui auraient pu consister à faire apparaître la « vérité des prix » de cette politique, héritée du XVIIIème siècle en en durcissant plus fermement les conditions et en externalisant plus largement la gestion des logements domaniaux.

Paris, le 24 décembre 2003



Véronique Hespel

Inspectrice générale des Finances

ANNEXE

LE FONCTIONNEMENT DU GROUPE

Référé de la Cour des Comptes

Réponse du Premier ministre au référé

Lettre de mission du groupe

Liste des participants réguliers au groupe de travail

Liste des participants occasionnels au groupe de travail

Liste des personnes rencontrées par M^{mes} HESPEL et DURAY

Calendrier et ordre du jour des différentes réunions du groupe

**Notes d'observation transmises par les participants sur le projet de rapport du
10/12/2003**

COUR DES COMPTES

Paris, le 22 JUL 2002

Le Premier président
32653

à

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE

MONSIEUR LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

MONSIEUR LE MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION

MONSIEUR LE MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA REFORME DE L'ETAT
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- Cabinet -

Objet : Logements de fonction. Constatations faites par la Cour des comptes
à l'occasion du contrôle de la gestion du patrimoine immobilier affecté au
ministère de la culture et de la communication

Au cours du contrôle de la gestion du patrimoine immobilier affecté au ministère de la culture et de la communication, la Cour a mis en évidence les nombreuses anomalies auxquelles donne lieu, dans ce ministère, l'octroi des logements de fonction. Le ministre de la culture n'a pas contesté son analyse et s'est engagé à "mettre un terme aux situations les plus critiquables".

De son côté, la direction générale des impôts a, elle aussi, reconnu ces anomalies, en indiquant qu'elles n'étaient pas spécifiques à ce ministère et en soulignant, dans un courrier adressé à la Cour le 26 juin 2001, qu'en raison de la complexité et de l'interdépendance des questions soulevées "une mise en cause de ce mode opératoire supposerait une décision du Premier ministre après un examen interministériel du problème en concertation avec le ministre de la fonction publique et la direction du budget".

La Cour a donc considéré qu'au-delà des développements qu'elle a consacrés à cette question dans son rapport public 2001 il était nécessaire d'appeler votre attention sur la nature des anomalies, leurs causes, et certaines voies de réforme envisageables.

Les anomalies sont multiples : redevances locatives sans rapport avec des loyers normaux, s'agissant des agents logés par utilité de service ; estimation particulièrement basse des avantages en nature procurés par la gratuité des logements accordés par nécessité absolue de service et absence très générale de toute déclaration fiscale de ces avantages par les agents concernés comme par les services qui les rémunèrent ; octroi irrégulier de logements de fonction à des agents pour favoriser leur recrutement ou leur mobilité, ou simplement pour leur allouer des compléments indirects de rémunération ; concessions de logements dépourvues de tout fondement et constituant des avantages totalement injustifiés.

Ces irrégularités révèlent sans doute, dans nombre de cas, des pratiques individuelles critiquables, mais, plus fondamentalement, elles tiennent à l'évolution divergente qui a affecté depuis cinquante ans les trois valeurs locatives utilisées par l'administration fiscale pour valoriser les logements de fonction et auxquelles elle applique ensuite des abattements spécifiques : valeur cadastrale pour la nécessité absolue de service (NAS) ; valeur corrigée de la loi de 1948 pour l'utilité de service (US) ; valeur réelle de marché pour la concession d'occupation précaire (COP).

Ces pratiques conduisent à des inégalités fiscales entre les bénéficiaires de logements de fonction, selon qu'ils relèvent du secteur privé ou public. Dans le premier cas, la Cour de cassation considère que l'attribution du logement constitue, lorsque les loyers acquittés par le bénéficiaire sont notoirement inférieurs aux conditions du marché, un avantage en nature soumis au régime fiscal et social correspondant. Dans le second cas, lorsqu'il s'agit de concessions par utilité de service et alors même qu'elle reconnaît que les redevances acquittées sont sans rapport avec les loyers du marché, l'administration fiscale ne procède à aucune requalification, considérant que ces redevances sont fixées en fonction de l'interprétation qu'elle n'a cessé de donner aux textes de base de l'après guerre, et qui consiste, en l'occurrence, à appliquer la législation de 1948. De même, pour ce qui est des logements accordés par nécessité absolue de service, qui ne donnent lieu au paiement d'aucune redevance, un abattement de 33 % est appliqué à la valeur locative cadastrale pour évaluer l'avantage en nature que doivent déclarer tous les agents publics qui en bénéficient, alors que l'avantage en nature que doit déclarer le salarié du secteur privé à qui est attribué un logement gratuit ne bénéficie de cet abattement que dans le seul cas où il exerce des fonctions de sécurité et de gardiennage.

*

La Cour estime nécessaire qu'il soit rapidement mis fin à de telles inégalités de situation entre salariés. Sans remettre en cause l'existence même de l'attribution de logements par nécessité absolue, utilité de service et occupation précaire, quatre mesures lui paraissent devoir être étudiées :

- l'adoption du loyer de marché comme unique valeur locative de référence, à laquelle ne serait substituée une valeur estimée par le service des domaines que pour les logements très spécifiques, notamment dans des palais nationaux ;

- la révision des différents abattements à appliquer aux redevances locatives de marché pour les adapter à la diversité des situations justifiant l'octroi de logements par nécessité absolue ou par utilité de service ;

- la définition des cas où il pourrait être également d'intérêt général d'autoriser l'octroi d'abattements spécifiques sur des loyers de marché pour des logements accordés par concession d'occupation précaire ;

- l'unification du régime fiscal des avantages en nature procurés par les logements de fonction à des agents publics et privés.

La Cour vous serait obligée de lui faire connaître, dans le délai de trois mois prévu à l'article R 135-2 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

J'appelle par ailleurs votre attention sur le fait qu'en application de l'article L. 135-5 modifié du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, trois mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses si celles-ci sont parvenues dans ce délai. A défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès réception par la Cour.


François LOGEROT

Réf. à rappeler :
(A)-CDC-4323



Enreg. le : 01-07-2003
Attrib. courrier c: DEPASSE

Paris, le 30 JUIN 2003

Le Premier Ministre

N° 931/03/SG

Ref 32653

Monsieur le Premier Président,

Par référé du 22 juillet 2002, vous avez appelé mon attention sur les anomalies relatives aux conditions d'octroi des logements de fonction au ministère de la culture et de la communication décelées par la Cour, dans le cadre de sa mission de contrôle de la gestion du patrimoine immobilier. Estimant que ces anomalies ne concernent pas exclusivement ce ministère, vous jugez souhaitable que soient étudiées quatre séries de mesures permettant d'améliorer le dispositif général des concessions de logement consenties par l'Etat à ses fonctionnaires.

A titre liminaire, s'agissant des irrégularités constatées par la Cour, je suis en mesure de vous indiquer que le ministère de la culture et de la communication a mis en place, en étroite collaboration avec la direction générale des impôts, un processus de régularisation qui est en voie d'achèvement.

Pour ce qui concerne les voies de réforme proposées, elles ont d'ores et déjà fait l'objet d'un premier examen, à l'issue duquel le Gouvernement souhaite s'inspirer des orientations dégagées par la Cour sur les quatre points suivants.

1 - La prise en compte des valeurs de marché comme assiette de la redevance due par les bénéficiaires d'une concession pour utilité de service.

Cette réforme va dans le sens d'une plus grande clarté. Le Gouvernement y est globalement favorable.

Il convient cependant de prendre en compte l'impact sur la situation des 15 000 fonctionnaires concernés et la difficulté d'évaluation de la valeur de marché des logements exceptionnels.

Il est également nécessaire d'apprécier les conséquences de cette mesure pour les logements accordés par les collectivités territoriales, tant pour leurs propres fonctionnaires que pour les personnels de l'Etat exerçant leurs fonctions dans les établissements publics locaux d'enseignement.

.../...

Monsieur François Logerot
Premier Président
de la Cour des Comptes
13, rue Cambon
75100 Paris 01 SP

2 – La révision des abattements.

Les conditions dans lesquelles il est procédé à des abattements sur la valeur locative des logements doivent effectivement être réexaminées.

Cette question ne peut être traitée séparément d'une réflexion sur l'avenir de la concession pour utilité de service, qu'on ne doit pas priver de tout caractère attractif.

3 – La situation des logements accordés par convention d'occupation précaire.

Une évaluation plus précise sera réalisée sur la politique conduite en la matière, mettant en regard les cas où l'intérêt général justifie cette situation et le montant des abattements accordés.

4 – Le régime fiscal de l'avantage en nature résultant de la mise à disposition d'un logement de fonction.

La Cour préconise d'appliquer aux agents du secteur public les mêmes règles d'évaluation qu'aux salariés du secteur privé.

Il convient d'observer qu'il en est déjà partiellement ainsi. En cas d'occupation d'un logement par nécessité absolue de service, l'évaluation de l'avantage correspondant s'effectue, à titre de règle pratique, sur la base de la valeur locative cadastrale. La référence à cette valeur est également utilisée pour les salariés du secteur privé, à l'exception des dirigeants pour lesquels l'avantage en nature est déterminé à partir de la valeur du marché.

En revanche, il est exact que pour un agent public, contrairement à ce qui prévaut dans le secteur privé, l'existence d'une redevance de concession de logement pour utilité de service, même si son montant est faible, exclut en pratique la déclaration d'un quelconque avantage en nature.

Il convient dès lors d'étudier l'harmonisation des régimes applicables au secteur privé et au secteur public.

Les différents points évoqués précédemment ont des implications importantes sur la gestion des personnels de l'Etat. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé qu'un groupe de travail interministériel, en cours de constitution et dont j'ai confié la présidence à Madame Véronique Hespel, inspectrice générale des finances, prendra la mesure de l'ensemble des données de la question, y compris en matière de gestion du personnel, et me fera part de ses propositions avant la fin du mois de novembre 2003 de façon à ce que les décisions puissent être prises avant la fin de l'année.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Premier ministre
et par délégation,
le Secrétaire général du Gouvernement



Jean-Marc SAUVÉ

Paris, le

11 JUIN 2003

à

Madame Véronique Hespel
Inspectrice générale des finances

Objet : réforme de la politique des logements de fonction en faveur des personnels de l'Etat.

Par référé du 22 juillet 2002, la Cour des comptes a appelé l'attention du Gouvernement sur les anomalies relatives aux conditions d'octroi des logements de fonction au ministère de la culture et de la communication, dans le cadre de sa mission de contrôle de la gestion du patrimoine immobilier. Estimant que ces anomalies ne concernaient pas exclusivement ce ministère, la Cour estimait souhaitable que soient étudiées quatre mesures dans ce but d'améliorer le dispositif général des concessions de logement consenties par l'Etat à ses agents.

Dans ce cadre, le Gouvernement a informé la Cour de sa volonté de s'inspirer des orientations qu'elle a dégagées sur les quatre points en question :

- 1) prise en compte des valeurs de marché comme assiette de la redevance due par les bénéficiaires d'une concession par utilité de service ;
- 2) révision des abattements consentis sur les concessions pour utilité de service ou nécessité absolue de service ;
- 3) révision de la situation des logements accordés par convention d'occupation précaire ;
- 4) régime fiscal de l'avantage en nature résultant de la mise à disposition d'un logement de fonction.

A l'issue des réunions interministérielles tenues sur ce sujet au cabinet du Premier ministre, il a été décidé qu'un groupe de travail interministériel, présidé par un représentant du ministre des finances et composé des services concernés du ministère des finances ainsi que des principaux ministères concernés (défense, culture et communication, intérieur, jeunesse, éducation nationale et recherche, affaires étrangères, justice et équipement) réaliserait un état des lieux précis et soumettrait au Gouvernement des propositions. Ces propositions s'inspireront des objectifs généraux suivants :

1 - Prise en compte des valeurs de marché comme assiette de la redevance due par les bénéficiaires d'une concession par utilité de service

La valeur locative retenue actuellement pour le calcul de la redevance est dépourvue aujourd'hui de signification économique. Elle se révèle le plus souvent très éloignée des valeurs de marché. Cette dissociation d'avec les données réelles fausse l'appréhension de l'avantage effectivement retiré par l'occupant. Continuer à s'y référer devient de plus en plus artificiel.

Il conviendra de voir dans quelles conditions le calcul de la redevance sur la valeur locative réelle pourrait être mise en œuvre et si un dispositif dérogatoire devrait être prévu pour des logements à caractère exceptionnel pour lesquels il n'existe pas de références de marché.

Il conviendra également d'examiner l'impact de cette orientation sur les concessions de logement accordées par les collectivités territoriales au profit des personnels de l'Etat exerçant leurs fonctions dans les établissements publics locaux d'enseignement, sur lesquelles le service des domaines est appelé à donner un avis.

2 - Révision des abattements

En toute hypothèse, ce changement de base de calcul doit être précédé d'une réflexion sur le devenir de la concession pour utilité de service. Il conviendra d'étudier l'opportunité de lui conserver, dans des cas précis (intérêt pour la bonne marche du service, contraintes du logement mis à disposition du fonctionnaire), un caractère attractif minimal, notamment par l'actualisation, la révision ou la suppression des abattements actuellement prévus.

3 - Situation des logements accordés par convention d'occupation précaire

Une évaluation plus précise devra être réalisée sur la politique conduite en la matière, mettant en regard les cas où l'intérêt général justifie cette situation (occupation nécessaire de logements domaniaux) et le montant des abattements accordés dans ce cas (abattement actuel unique de 15 %).

4 - Régime fiscal de l'avantage en nature résultant de la mise à disposition d'un logement de fonction

La Cour préconise d'appliquer aux agents du secteur public les mêmes règles d'évaluation qu'aux salariés du secteur privé.

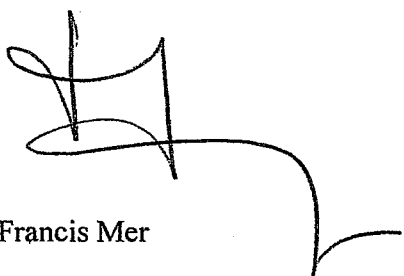
Il convient d'observer qu'il en est déjà partiellement ainsi (base de la valeur locative cadastrale en cas d'occupation d'un logement par nécessité absolue de service dans le secteur public comme dans le secteur privé) à l'exception des dirigeants du secteur privé, pour lesquels l'avantage en nature est déterminé à partir de la valeur du marché.

En revanche, il est exact que pour un agent public, contrairement à ce qui prévaut dans le secteur privé, l'existence d'une redevance de concession de logement par utilité de service même si son montant est faible, entraîne de fait l'absence de déclaration d'un quelconque avantage en nature.

Il convient dès lors d'étudier l'harmonisation des régimes applicables au privé et au public.

Sur l'ensemble des questions évoquées plus haut, il convient de mesurer les conséquences des décisions à prendre s'agissant de la gestion des personnels concernés. Le groupe de travail devra y porter une attention particulière.

Le groupe de travail interministériel, dont je vous demande d'assurer la présidence, rendra ses observations et ses propositions avant la fin du mois de septembre 2003.



Francis Mer



Alain Lambert

LISTE DES PARTICIPANTS REGULIERS AU GROUPE DE TRAVAIL

Ministère de la Culture et de la Communication

Mme Sophie MOUSSETTE – Chef du bureau du patrimoine à la direction de l'administration générale
M. Christian BROSSARD – Chef du bureau des traitements à la direction de l'administration générale

Ministère de la Justice

M. Olivier DOUVRELEUR – Chef de service, adjoint au directeur de l'administration générale et de l'équipement (DAGE)

Ministère de la Jeunesse, de l'Education Nationale et de la Recherche

M. Sylvain MERLEN – Sous-directeur de la gestion prévisionnelle, des emplois et des compétences et de l'action sanitaire et sociale, Direction des Personnels, de la Modernisation et de l'Administration
M. Paul BOUCHET – Adjoint au chef du bureau « conseils aux EPLE », Direction des affaires financières
Mme Isabelle CASANOVA – DPMA B2, bureau des études statutaires et de la réglementation

Ministère de la Défense

M. Hervé OUDIN – Sous-directeur du patrimoine, Secrétariat Général de l'administration, Direction de la Mémoire, du Patrimoine et des archives, (SGA / DMPA/SDP)
Général Alain WEBER – Sous-directeur de l'infrastructure et des équipements à la Direction générale de la Gendarmerie nationale
M. Christian PEYRUQUEOU – Inspecteur civil de la défense, SGA
M. Jean-Michel DANIEL – Chargé de mission auprès du sous-directeur du patrimoine DMPA/SDP
M. FABRE Frédéric – Chef du bureau politique des rémunérations, Direction de la fonction militaire et du personnel civil

Ministère de l'Equipeement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Mme Agnès DESMARETS PARREIL – Sous-directrice du travail et des affaires sociales, Direction du Personnel, des services et de la modernisation
M. Luc CROZIER – Direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG), mission du patrimoine immobilier
M. Alain DELMOTTE – Chargé de mission, DAFAG, mission du patrimoine immobilier

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales

M. Michel HURLIN – Chargé de mission DGA-DATAP / sous-direction du corps préfectoral et des administrateurs civils
Mme Marie LOTTIER – Chef du bureau des affaires immobilières de l'administration centrale

Ministère des Affaires Etrangères

M. Denis ROUX – Chef du bureau des affaires domaniales ; Direction générale de l'administration

Mme Agnès CUKIERMAN – Chef du bureau des rémunérations, Direction générale de l'administration

Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire

M. Alain BELGY- Adjoint au sous-directeur des statuts et rémunérations, Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration

M. Alain CASANOVA – Chef de service

Direction Générale des Impôts.

M. Rémi VAN LEDE – Chef du bureau F3, Sous-direction des affaires foncières

M. Eddie KAMOUN – Chef de la section traitements-salaires, Direction de la législation fiscale (DLF), bureau C1

M. Michel BOYER – Rédacteur DLF-C1

Mme Marie-Thérèse DURAY – Inspectrice des impôts à la DNID

Direction du Budget

M. Brice CANTIN – Adjoint au chef du bureau 2B

Inspection Générale des Finances.

Mme Véronique HESPEL – Inspectrice générale des finances

LISTE DES PARTICIPANTS OCCASIONNELS AU GROUPE DE TRAVAIL

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

D.G.I.

M. Bruno ROUSSELET – Sous-directeur des affaires foncières et domaniales à la DGI
M. Frédéric IANNUCCI – Sous-directeur à la Direction de la Législation Fiscale
Mme Chantal TRUILLOT-BARSOUM – Directrice divisionnaire, bureau F3
Mme Françoise BOULET – Inspectrice des impôts, bureau F3

Budget

M. Vincent OBERTO – Attaché chargé du budget de la fonction publique, bureau 2B

Ministère de la Justice

M. Bernard COLLONGES – Chargé de mission, DAGE
M. Jocelyn DUPONT, chef du programme de développement du logement social, DAGE
Mme Francine ALBERT, Direction des services judiciaires
M. Philippe JAVELAS, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Ministère de la Jeunesse, de l'Education Nationale et de la Recherche

Mme Martine MAUREL – Direction des affaires financières
Mme Véronique VAROQUEAUX – Direction des affaires juridiques, bureau B1
M. Eric LAURIER – DAJ B1
Mme Sylvie VIDAL – DES B4
M. Didier WAGNER – DES B5
Mme Martine PLANA – CNOUS
Mme Nicole FAGET – DPMA
Mme Valérie LANDRY – DAF C2 Bureau des rémunérations

Ministère de la Défense

M. Christophe FASILLE – Chef du bureau du logement à la DMPA
Mme Catherine CLEMENT – DMPA Chef de la section réglementation au bureau du logement

Ministère de l'Equipelement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

M. Ernest CORNACCHIA Direction de l'administration maritime et des gens de mer (DAMGM)
M. Olivier NOEL (DAMGM)

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales

M. Erard CORBIN DE MANGOUX – Sous-directeur de l'administration générale et des finances

M. Nicolas MENVIELLE – Chef du bureau des budgets DAPN/ACF

M. Patrick MILLE – SDAI

M. L. LAVAL BACONNIER – Préfecture de police

Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées

M. Christian DUPUIS – DHOS

Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité

Mme Danièle COMBE – DSS

Mme C. WAQUET - DSS

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
par Mmes Hespel et Duray

Mme M.F. COLETTE – direction de l’hospitalisation et de l’organisation des soins
Mme Murielle TINGUY – direction de l’hospitalisation et de l’organisation des soins

M. Jean-François ROCHE – directeur des services fiscaux (Val-de-Marne)
Mme ARTAUD – contrôleur des impôts (Val-de-Marne)

M. ZAEPPFEL – directeur départemental des impôts (Oise)
M. André TAILLET – directeur divisionnaire des impôts (Oise)
M. Patrick DESCAMPS – inspecteur principal des impôts (Oise)
M. Yvon CORVELLEC – responsable du centre des impôts foncier (Oise)
Mme Elisabeth ARTAUD – contrôleur des impôts

M. Pierre ROYER – directeur départemental des impôts (Bas-Rhin)
M. Antoine WACH – directeur divisionnaire des impôts (Bas-Rhin)
M. Emile OESTERLE – responsable du centre des impôts foncier (Bas-Rhin)

M. LEZAC – directeur des services fiscaux (Yvelines)
M. Pascal PAVY – inspecteur principal des impôts (Yvelines)

Mme Janine PECHA – directrice des services fiscaux (DSIP Paris)
M. Jacques MONTEIL – directeur divisionnaire des impôts (DSIP Paris)
M. Gabriel BELINGARD - inspecteur des impôts
Mme Sandrine BRECHON – agent des impôts

CALENDRIER ET ORDRE DU JOUR DES REUNIONS DU GROUPE

Vendredi 5 septembre 2003

Auditions de MM Christian Sabbe, conseiller référendaire à la Cour des Comptes et Bruno Rousselet, sous-directeur des affaires foncières et domaniales à la Direction générale des Impôts.

Vendredi 19 septembre 2003

Présentation des politiques menées par le Ministère de la Culture, le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le Ministère des Affaires étrangères

Vendredi 26 septembre 2003

Présentation des politiques menées par les Ministères de la Défense et de l'Intérieur

Mercredi 8 octobre 2003

Présentation des politiques menées par les Ministères de la Justice et de l'Equipeement

Mercredi 22 octobre 2003

Présentation de la politique menée par le Ministère de l'Education Nationale

Mercredi 29 octobre 2003

Présentation du régime fiscal et social des cotisations par Mmes Waquet et Combes de la direction de la sécurité sociale et MM. Frédéric Iannucci et Eddie Kamoun de la direction de la législation fiscale
Première discussion sur les objectifs à poursuivre dans les propositions

Vendredi 14 novembre 2003

Discussion sur les points 1 et 2 du canevas (régime fiscal et amélioration de la gestion)

Mercredi 19 Novembre 2003

Discussion sur les points 3 et 4 du canevas (réformes à apporter aux régimes de l'utilité de service et de la nécessité de service)

Notes d'observation sur le projet de rapport du 10/12/ 2003

(par ordre d'envoi au rapporteur)

Direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration du Minéfi

Ministère de l'Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Direction générale de la gendarmerie et ministère de la Défense

Direction générale des impôts

**Projet de rapport sur les logements de fonction des agents de l'Etat
Observations de la DPMA**

Etat des lieux (aspect statistique et financier)

Quelques ajustements de détail suite à l'évolution des données ou des précisions :

- L'Insee fait désormais partie des directions du Minéfi qui n'ont pas de logement de fonctions
- Il y a 405 gardiens concierges à la DGI et non plus 450
- La comparaison des coûts des logements pris à bail au Minéfi s'explique par le fait que beaucoup le sont auprès de collectivités locales et répondent à d'autres logiques que celles du marché
- La surface moyenne des logements de fonctions au Minéfi est de 132 m2 et non 150
- Le nombre de COP est de 121

Les axes envisageables d'une réforme

1^{ère} priorité de la réforme - mettre l'Etat en règle avec ses obligations fiscales et sociales

Cette priorité ne peut pas être discutée dans son principe.

Les orientations du rapport concernant les modalités de mise en œuvre (circulaire interministérielle ; information des personnels ; instauration d'une période transitoire pendant laquelle seule l'utilisation de la valeur forfaitaire serait utilisée pour les prélèvements sociaux et ou en matière fiscale, etc..) reflètent bien les débats et n'appellent pas d'observations.

2^{ème} priorité – moderniser la gestion et responsabiliser davantage les ministères

On ne peut qu'approuver, du point de vue du Minéfi gestionnaire, les orientations, y compris la préconisation de la rédaction d'un guide à l'usage des bénéficiaires de logement de fonction et l'affectation du produit des loyers au budget des ministères.

3^{ème} priorité – abandon de la référence à la loi de 1948

Les préconisations reflètent bien les préoccupations du groupe : avoir une base plus saine sans créer de difficultés sociales majeures.

4^{ème} priorité – remise en ordre des obligations de service exigées

Pas d'observations particulières

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Direction du Personnel
des Services et de la
Modernisation
Sous-direction du
travail et des affaires
sociales

Direction des Affaires
financières et
de l'Administration
générale
Mission du Patrimoine
Immobilier

La Défense, le 15 décembre 2003

Note

A

Madame Véronique HESPEL

-Inspectrice Générale des Finances-

Objet : Logements de fonction

PJ : 2

Conformément au souhait que vous avez exprimé au cours des dernières réunions du groupe de travail des 14 et 19 novembre 2003 de pouvoir recueillir les réactions ministérielles de synthèse aux orientations transmises en avant-projet sur la base du canevas de problématique élaboré, et certains éclaircissements sur la situation du parc de logement de fonction dressée à l'occasion de la présentation faite par le ministère de l'Équipement le 8 octobre 2003, je vous prie de trouver ci-joint en annexe :

- une fiche d'observations élaborée consécutivement à une réunion de concertation des différentes composantes gestionnaires du ministère (Aviation Civile, Affaires Maritimes, Equipement), tenue après la dernière séance du groupe de travail ;
- le tableau descriptif rectifié des logements de fonction par statut immobilier et type d'occupation « Equipement », après assimilation de la colonne « autre » aux mises à disposition par les collectivités locales dans le cadre des conventions de décentralisation. Les lacunes constatées dans le renseignement local de la base d'enquête nationale, en voie de comblement, conduisent à maintenir le principe d'une colonne « non renseigné ». La colonne « convention » qui correspondait au constat des instruments juridiques à jour a été supprimée.

.../...

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
mél :
dafag@equipement.gouv.fr

D'une manière générale , l'approche prospective de la question des logements de fonction a permis de mettre en avant pour le ministère chargé de l'Equipement:

- la modestie relative du parc concerné au vu des statistiques « Etat » fournies, et de l'impact d'une réforme quant à sa gestion, à l'exception des retombées « sociales » d'une remise en cause en termes financiers notamment de la situation de certains personnels d'exploitation.
- le lien strict entre logement et type de fonctions en matière aéronautique ou maritime dans le cadre d'une gestion assez centralisée, contrairement au domaine équipement-transport terrestres où la gestion immobilière est largement déconcentrée et marquée par la combinaison de maîtres d'ouvrage : collectivités départementales en matière routière, établissement public VNF ou collectivités régionales en matière de voies navigables...

Le mouvement de décentralisation qui affectera prochainement le ministère aura une répercussion sensible sur l'organisation de l'exploitation des infrastructures et sur le patrimoine des logements de fonction associé. La maîtrise de l'Etat sur toute inflexion de la politique d'attribution s'en trouvera ipso facto amoindrie.

Il est à noter que la remise à plat du système d'astreinte notamment en matière de voies navigables liée à l'ARTT a d'ores et déjà permis une réflexion sur les modalités d'attribution et de gestion du parc de maisons éclésières.

- la mise en œuvre des responsabilités de programmes en application de la LOLF, et d'une certaine flexibilité des natures de moyens y concourant , susceptible de rendre toute tentative de pilotage et contrôle de gestion interministériels dans le domaine concerné aussi délicate sinon plus qu'aujourd'hui.

Un certain nombre de débats et recherches d'assouplissements de contraintes de gestion immobilière du domaine, notamment privé, de l'Etat sont par ailleurs d'ores et déjà soulevés dans le contexte de la mission confiée par le Premier ministre à M. DEBAINS. Certains aspects en avaient été abordés plus particulièrement dans le domaine du logement en Ile-de-France par le rapport POMMELET.

- l'armature strictement réglementaire issue des textes de 1949, et traduite dans le code du domaine de l'Etat, appelée à être remaniée à bref délai au cours de la phase 2004 d'application du nouveau code des propriétés publiques en cours d'élaboration par voie d'ordonnance.

.../...

A cet égard, les travaux conduits sur le sujet en 1998 au Conseil d'Etat dans le cadre du groupe de travail interministériel présidé par M. Querrien avaient conduit à une proposition de définition de la concession de logement par nécessité absolue de service sur la base d'une présence constante sur les lieux de travail, de jour comme de nuit, -critère qui avait pu être considéré au demeurant comme inadapté à la réalité d'une organisation du travail en relai, ou saisonnier, et à l'exercice des droits à congé-, et à un abattement de la redevance concessive par utilité de service dont l'assiette était inchangée, pour tenir compte de la précarité de l'occupation et, le cas échéant, de l'obligation faite au fonctionnaire de loger dans les locaux concédés, ainsi que des charges anormales éventuelles eu égard à la situation personnelle du bénéficiaire. Le mode de calcul de cet abattement relevant d'un arrêté du ministre chargé du budget.

Des réserves avaient été également émises quant à la nécessité d'une intervention du service des domaines dans la délivrance des concessions qui comportent certes des conditions financières, en raison du champ et du nombre de cas où elle se justifie réellement pour la détermination du taux d'abattement.

La réactivation du projet de code des propriétés publiques devrait permettre de donner un nouvel écho aux réflexions fournies du groupe dans cette matière réglementaire.

- Le ministère de l'Equipeement a l'intention de poursuivre l'apurement des situations d'occupation qui ne seraient pas fondées strictement sur les critères fonctionnels réglementaires, et une gestion dynamique des actifs inutiles consécutivement à des réorganisations de service, à la faveur d'un suivi de gestion amélioré dans l'outil informatique de gestion de patrimoine immobilier en place et en cours d'extension..

Le Directeur-adjoint des Affaires Financières
et de l'Administration Générale


François CAZOTTES

La Sous-directrice du travail
et des affaires sociales


Agnès DESMAREST PARREIL

Fiche d'observations sur les orientations fixées
par le groupe interministériel

- S'agissant de la mise en règle avec les obligations fiscales et sociales en matière de logement de fonction, le rappel par voie de circulaire interministérielle aux gestionnaires de personnel paraît effectivement la solution appropriée.

Les points les plus sensibles concernent -comme il a été évoqué- les périodes de transition, pour l'applicabilité dans le temps des mesures de prélèvement social, et des incidences de déclarations fiscales, la transposition par la DGI des dispositions de l'arrêté du 10 décembre 2002 en matière fiscale, et l'information corrélative des personnels.

En tant que de besoin, l'adaptation prévue des différents logiciels de gestion de personnels du ministère (éléments de pré-liquidation de paye) pourrait sans doute prendre en compte la création d'un code supplémentaire d'avantages en nature pour concession de logements de fonction déclarés, sans préjudice de mise à jour des outils informatiques comptables.

Il semble toutefois qu'au plan déclaratif des assiettes de prélèvement, et bien que les « bonnes » pratiques aient pu se perdre, l'interrogation des services des impôts fonciers doit constituer un objectif normal au titre des obligations de l'employeur, la déclaration spontanée par l'agent n'étant qu'un pis - aller mal adapté, aussi bien en matière sociale que fiscale.

La référence à la législation de 1948 n'étant plus souhaitable, l'assiette de redevance concessive constituée par la valeur locative cadastrale s'impose aujourd'hui par défaut. Compte tenu de l'écart constaté par rapport aux valeurs du « marché » locatif, l'idée d'un recours à des moyennes par catégories de logement des loyers d'habitations à loyer modéré pourrait être une piste « d'équivalence » à une politique de logement du personnel de l'Etat par cette voie.

Il convient cependant d'observer que le réseau local d'analyse des loyers (agences d'urbanisme, ADIL) qui nourrit les synthèses financières annuelles sur l'évolution des rapports locatifs commandées par le ministère ne peut constituer, au regard de son champ territorial et de sa méthodologie, une alternative aux références des services financiers officielles et incontestables en droit.

- L'évaluation patrimoniale, par les Domaines, des biens du domaine immobilier contrôlé par l'Etat, à compter de 2004, laisse entrevoir par ailleurs la possibilité de retenir des assiettes de redevances de concessions par utilité de service réévaluées en fonction des marchés locaux et inscrites à l'inventaire du TGPE.

.../...

En ce qui concerne des abattements pour utilité de service, il serait souhaitable que le système « public » à mettre en place sur la base des critères convenus (contraintes de service non rémunérées, précarité, obligation de loger sur place, inadaptation du logement) conduise à des niveaux de redevance proches des constats actuels, sauf à organiser un « rattrapage » progressif pour en atténuer l'impact.

Les orientations « collectives » proposées in fine en la matière dans l'avant projet du 18 novembre 2003 paraissent à cet égard raisonnables, le respect d'un pourcentage maximum « du traitement » pouvant être expertisé au regard de la capacité de mise en œuvre équitable d'un tel plafonnement.

- En ce qui concerne la gestion et l'attribution des logements de fonction, il est important d'articuler la démarche avec celle de la définition des astreintes et de l'organisation du travail qui relève de chaque ministère, le logement pouvant constituer un élément de compensation indemnitaire.

L'optimisation de la gestion du parc qui doit à l'évidence être poursuivie dans ce domaine passe notamment par l'affectation du produit des loyers et redevances aux budgets des ministères, demande exprimée dans d'autres instances et inscrite au plan de professionnalisation de la gestion immobilière du ministère, et par un affinement en cours du suivi rendu possible dans les outils ministériels de gestion du patrimoine, dont celui du ministère en voie d'extension en termes de champ et de fonctionnalités. Les améliorations en cours prennent toute leur importance dans le contexte spécifique de l'équipement et la politique d'aliénation des biens inutiles déjà engagée sera poursuivie activement.

LES LOGEMENTS DE FONCTION DES SERVICES DECONCENTRES
DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER
GERES PAR LA DPSM

services	Nombre de logements	statut juridique du bâtiment				type de concessions			
		propriétaire	locataire	MAD Collectivités Locales	non renseigné	NAS	US	COP	non renseigné
CETE	3	3	0	0	0	3	0	0	0
CIFP CEDIP et ECOLE	12	9	3	0	0	7	5	0	0
DDE et DE	1446	973	81	331	61	547	595	23	281
DRE	2	2		0	0	1	1	0	0
SM et SN hors M E	234	140	19	5	70	130	72	0	32
Maisons écluseres	2500	2500	0	0	0	1900	225	375	0
total	4197	3627	103	336	131	2588	898	398	313

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE



*DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA GENDARMERIE NATIONALE*

N° 21 415 du 19 décembre 2003
DEF/GEND/PM/IE/LR

SERVICE DES PLANS ET MOYENS

*SOUS-DIRECTION
DE L'INFRASTRUCTURE ET DES ÉQUIPEMENTS*

BUREAU DU LOGEMENT ET DE LA RÉGLEMENTATION

Dossier suivi par :
Général Alain Weber

Note HESPEL

N O T E

**pour l'inspection générale des finances
(à l'attention de Madame Véronique HESPEL,
inspectrice générale des finances)**

- O B J E T** : Groupe de travail interministériel sur les logements de fonction des agents de l'Etat.
- REFERENCES** : - Lettre du ministère de l'économie et des finances du 11 juin 2003.
- Lettre n° 931 /03/SG Premier ministre du 30 juin 2003.
- Note de l'inspection générale des finances du 3 octobre 2003.
- Note n° 14 472 DEF/GEND/PM/IE/LR du 20 octobre 2003 et exposé joint n° 542 DEF/GEND/PM/IE/LR du 17 octobre 2003.
- Projet de rapport de synthèse du groupe de travail en date du 11 décembre 2003.

Par note citée en quatrième référence, la direction générale de la gendarmerie nationale a fait connaître les observations de fond qu'appelaient de sa part la note d'étape sur l'état d'avancement du groupe de travail mentionné en objet en y joignant la contribution écrite et validée par l'institution de son sous-directeur de l'infrastructure et des équipements qui la représentait es-qualités.

.../...

Le projet de rapport définitif reçu appelle de la part de la direction générale de la gendarmerie nationale deux types d'observations :

- des propositions d'amendements ou de corrections regroupées au sein de l'annexe II ;
- des remarques plus générales regroupées au sein de l'annexe I.

Elle ne souscrit pas à l'analyse développée notamment à la page 31 qui tend à présenter le logement concédé par nécessité absolue de service plus comme un avantage que comme la contrepartie d'un régime d'astreinte et de disponibilité.

Elle croit utile de rappeler que le statut militaire de la gendarmerie fonde l'obligation de vie en caserne et partant la concession de logement par nécessité absolue de service avec les contraintes horaires de disponibilité qui y sont attachées (voir annexe I – 1 § 13) pour assurer une permanence du service public en limitant les effectifs par rapport à l'étendue des zones de compétence.

A la différence, la police nationale organise la continuité du service sur des zones de compétence plus peuplées et plus réduites par le roulement d'équipes qui n'impose pas ainsi aux fonctionnaires de la police nationale une obligation de résidence.

Je souhaite d'autre part mentionner que le point de vue exprimé lors des travaux est celui de la direction générale de la gendarmerie nationale et non pas celui de son représentant. C'est pourquoi, je me permets de vous demander de bien vouloir ne pas citer nommément le général Alain Weber dans votre rapport.



Le contrôleur général des armées Yann
MARCHADOUR
chef du service des plans et moyens

Remarques générales

Les précisions qui suivent ayant un caractère substantiel, elles devraient figurer au rapport, si les passages en question ne devaient pas être modifiés.

11- Applicabilité de l'arrêté du 10 décembre 2002 aux militaires de la gendarmerie (page 7 et page 29).

L'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale, ne paraît pas être un texte de portée juridique suffisante pour faire entrer dans l'assiette des cotisations sociales (8 % au titre de la CSG et de la CRDS), l'évaluation du logement NAS avantage en nature, alors que l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1975 a disposé que les seuls logements concédés par la gendarmerie n'étaient pas considérés comme avantage en nature (art. 82 du code général des Impôts).

Comment un arrêté destiné à l'évaluation des avantages en nature pour l'assiette des revenus soumis à cotisations sociales peut-il faire entrer dans son champ d'application ce que la loi a expressément soustrait de l'évaluation des revenus des seuls gendarmes ?

12- « forte proportion de gendarmes ne soit plus directement affectés à ces tâches » (page 31-2^{ème} alinéa).

La loi de programmation militaire 1997-2002 s'est traduite par la disparition des emplois de soutien occupés par des « gendarmes » : un corps militaire de soutien a été créé doté de 133 officiers et augmenté de 3 386 sous-officiers qui se sont ajoutés aux 649 existants, 1 002 personnels civils augmentant les 1 258 existants.

A titre résiduel on compte seulement 70 postes à pourvoir par des gendarmes qui sont uniquement rassemblés dans le soutien immobilier sur les 1 114 postes qui lui sont dédiés, tous occupés par des militaires des CSTAG, des gendarmes adjoints de soutien ou des personnels civils.

13- « L'obligation de disponibilité des gendarmes loin d'avoisiner 24 heures sur 24 » (page 31 4^{ème} alinéa , page 41 § 2-2-4, page 44 avant dernier alinéa).

La situation de la disponibilité journalière imposée aux gendarmes ressort dans les statistiques suivantes :

	2001	2002	2003 (11 premiers mois)
Heures / jour / gendarme	8 heures 26 mn	8 heures 22 mn	8 heures 26 mn
Astreinte totale (en heures / jour / gendarme)	9 heures 40 mn	10 heures 13 mn	10 heures 12 mn
Astreinte immédiate (en heures / jour / gendarme)	6 heures 29 mn	6 heures 59 mn	6 heures 57 mn
Astreinte sous délai (en heures / jour / gendarme)	3 heures 11 mn	3 heures 14 mn	3 heures 15 mn
Total	18 heures 06 mn	18 heures 35 mn	18 heures 38 mn

.../...

Il est à noter que, les heures « d'astreinte totale » sont constituées par la somme des heures passées en astreinte immédiate et en astreinte sous délai. L'astreinte immédiate est une période pendant laquelle le militaire a obligation de demeurer dans son logement concédé par nécessité absolue de service ou à proximité immédiate (locaux de services...) afin d'être en mesure d'intervenir sur ordre pour effectuer une mission. L'astreinte sous délai est une période pendant laquelle le militaire est autorisé à s'absenter de son unité ou de son logement sous réserve de pouvoir être joint et d'être en mesure de regagner son poste dans un délai fixé par le commandement.

Un gendarme est disponible pour le service lorsqu'il n'est pas placé hors unité (détachement, stage...) ni en congé maladie, ni indisponible (quartier libre, repos, permission).

En 2002, 207 jours de travail par gendarme ont été effectués (365 – 45 (permissions) – 104 (repos) – 9 (jours fériés)).

Ainsi, une journée travaillée d'un gendarme disponible se compose des heures de service (8 heures 26 / jour / gendarme sur les 11 premiers mois de 2003) auxquelles s'ajoutent les heures d'astreinte (6 heures 57 / jour / gendarme d'astreinte immédiate en 2003 et 3 heures 15 / jour / gendarme).

Il convient de noter que les quartiers libres peuvent être supprimés par le commandement et qu'il peut être fait appel en cas de besoin aux militaires de la gendarmerie pendant leur repos. Le sens de l'obligation imprescriptible de résidence en caserne ou annexe de casernement se justifie au-delà des astreintes et pour pouvoir mobiliser du personnel supplémentaire immédiatement parmi ceux précisément qui ne sont pas d'astreinte.

14- Développements au sujet du bulletin officiel des Impôts (page 13) ; - 5^{ème} ligne- avantages statutaires (page 33) ; arrêté de concession (page 34 antépénultième alinéa)

L'exposé joint à la note citée en quatrième référence a notamment dans son II développé et démontré l'autonomie du régime NAS de la gendarmerie. C'est pourquoi en liaison avec la DGI la rédaction d'un bulletin officiel des Impôts a été entreprise.

L'intérêt de ce bulletin est de faire connaître aux échelons déconcentrés de la DGI ce régime dérogatoire dont la source n'est précisément pas l'alinéa 1 de l'article R*94 de code du domaine de l'Etat mais bien l'article D14 du même code.

Le I de ce BOI en décrivant le périmètre des éligibles NAS parmi les personnels de la gendarmerie servant sous les statuts comportant l'obligation d'occupation du logement concédé NAS en caserne, démontre bien qu'il ne s'agit pas d'un droit statutaire puisque la population des éligibles NAS ne recouvre pas la totalité des personnels en position statutaire d'activité. Aussi, l'expression « droit ou avantage statutaire » s'avère-t-elle un raccourci malheureusement inexact.

Le II de ce BOI énonce, s'agissant en particulier des annexes de casernement, les conditions à remplir pour que le logement pris à bail par l'Etat-gendarmerie ait le statut de logement concédé conférant la gratuité à son attributaire gendarme. De ce fait, les services fiscaux en co-signant l'arrêté de concession NAS exercent un pouvoir de contrôle sur sa localisation à proximité du casernement.

.../...

C'est ainsi à la gendarmerie qu'il incombe de convaincre les services fiscaux du bien fondé de ses propositions de location ou de leur caractère inéluctable dans certains cas.

En conséquence le seul cas où un militaire de la gendarmerie « en activité de service » ne bénéficierait pas du logement gratuit serait celui où le commandement lui a attribué hâtivement un logement pris à bail pour lequel le directeur des services fiscaux aurait refusé la signature d'un arrêté NAS en suggérant un arrêté US voire une simple COPR. Dans cette occurrence, la gendarmerie serait dans l'obligation de reloger le militaire dans un logement qui bénéficierait lui d'un arrêté NAS en satisfaisant les conditions édictées par le II du BOI.

En ce sens, dans le cas particulier de la gendarmerie, la co-signature des arrêtés de concessions NAS constitue bien l'acte qui confère à un logement isolé pris à bail le statut de logement concédé NAS et donc la gratuité pour son occupant, assortie du bénéfice de l'article 82 du CGI.

Pour ces raisons, la gendarmerie reste attachée pour elle et, peut-être pour elle seule, à la pérennisation du formalisme de l'arrêté de concession NAS car c'est l'acte authentique interministériel qui rend opposable et incontestable la gratuité du logement.

Proposition d'amendement ou de correction

21 – page 13 : « Ainsi près de 20% des gendarmes sont logés en dehors de leur caserne, ce qui correspond à une conception assez extensive de leur disponibilité et de leur obligation de résidence, »

S'il n'est pas contestable que près de 20% des éligibles NAS sont logés en annexe de casernement, phénomène dont les causes ont été analysés ailleurs dans une enquête conjointe de l'IGF et du CGA en 2002, il n'empêche pas moins que cette situation ne résulte que de l'impossibilité financière et physique de loger tous les éligibles en caserne et que les militaires logés à l'extérieur ne choisissent pas cette situation. Cependant ils sont bien soumis et à l'obligation d'occupation du logement concédé NAS qu'il leur a été attribué et à la même disponibilité que les autres militaires de l'unité logés eux en caserne.

Comme en matière de prise à bail, le cas de la gendarmerie n'est pas représentatif, nonobstant son poids majoritaire (61% du total des NAS et 57 % du total des concessions) au sein de la matière du logement concédé NAS, car il est soumis à un régime autonome et dérogatoire, il est proposé la suppression pure et simple du développement et de la citation contenus dans les 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} alinéa, la phrase « ainsi près de 20% des gendarmes sont logés en dehors de leur caserne. » pouvant être placée en renvoi de bas de page.

22 – page 16 : Précisions à apporter au tableau 1 (pièce jointe copie annexe II-2)

Tableau 1 colonne 6 US mettre le chiffre 13.

Nota Bene : Dans l'annexe II-2 le chiffre 8338 semble avoir fait l'objet d'un défaut d'impression et il conviendrait, si tel est le cas, de le placer à la ligne : « logements locatifs en caserne (autres) ».

23 – page 18 : Précisions à apporter au tableau 2

Cette présentation, par trop agrégée pour la gendarmerie, doit nécessairement être complétée d'un schéma explicatif qui permet de distinguer le loyer réel que représentent les logements « stricto sensu ».

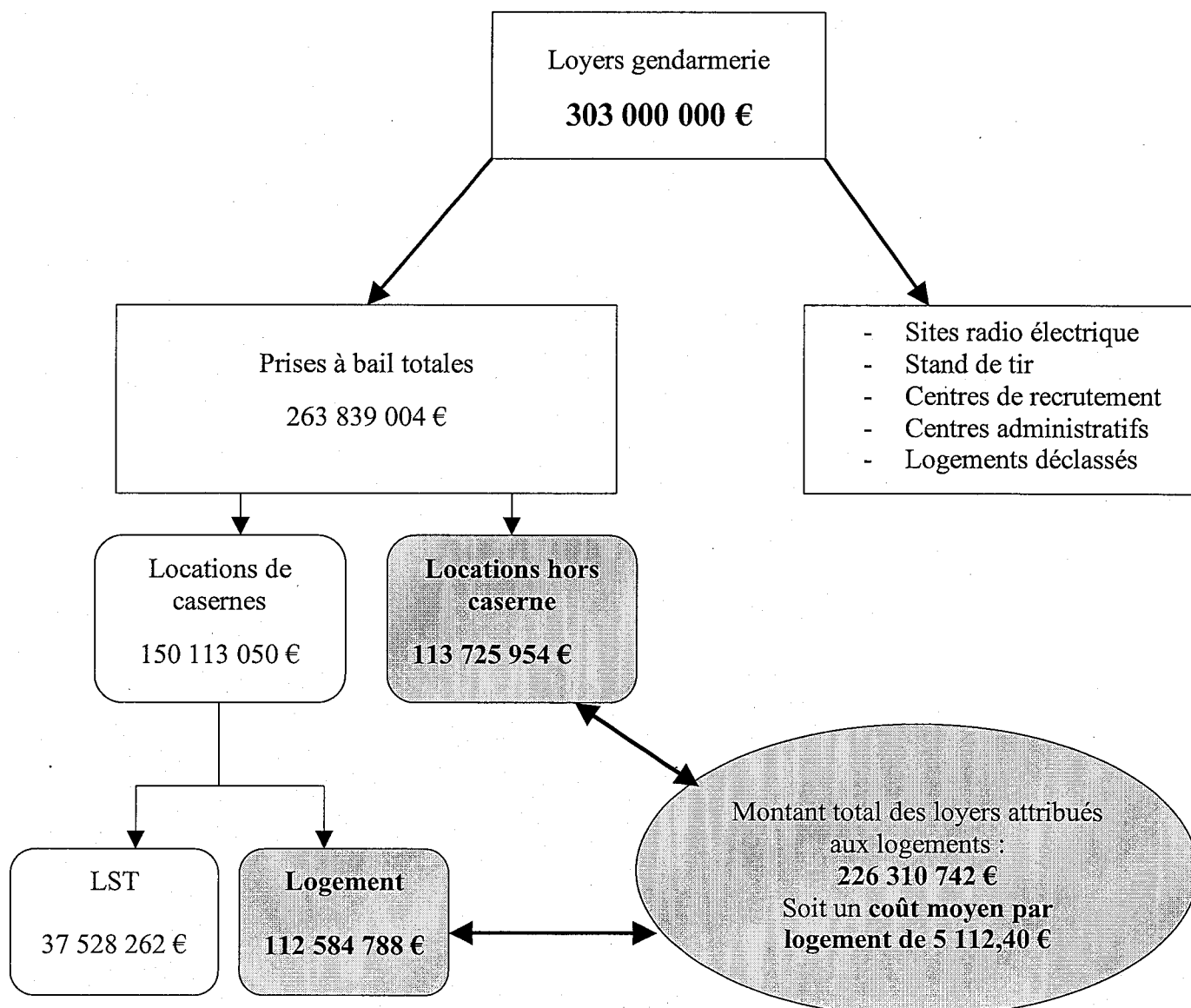
En effet, le montant de 303 000 000 € recouvre l'ensemble des dépenses de loyers que paye la gendarmerie, tant pour des locaux administratifs purs (centres administratifs territoriaux, centres de recrutement...), que pour d'autres installations nécessaires à l'exécution du service (logements déclassés pour assurer l'hébergement de gendarmes adjoints volontaires ou pour être utilisés en locaux de service et techniques, sites radio électriques armant le réseau rubis, stand de tir...).

De plus, les casernes locatives comprennent, outre des logements, des locaux de service et techniques (LST) dédiés aux unités occupantes. La quote part de loyer relative à ces locaux peut être estimée à 25%, et doit être déduite du montant global affecté à ces structures pour obtenir enfin la valeur intrinsèque du logement nu.

De cette analyse il ressort que le montant des loyers attribué aux logements s'élève à 226 310 742 € soit un coût unitaire de 5 112,40 €.

Il conviendrait, à la lumière des informations contenues dans le schéma ci-dessous qui ne semble devoir alourdir le rapport pour autant, de corriger la ligne relative à la gendarmerie de la façon suivante :

Gendarmerie	44267	57 %	226 310 742	5 112,40
-------------	-------	------	-------------	----------



24 – page 19 : Précisions à apporter à la dernière phrase du 2^{ème} alinéa : « la sous-estimation des loyers payés aux collectivités locales serait de l'ordre de 30%. »

"Ils sont en revanche sensiblement supérieurs aux niveaux de loyers moyens indiqués par la gendarmerie et le Minéfi ; mais les chiffres produits incluent probablement des loyers payés par l'Etat aux collectivités territoriales qui se situent à un niveau plus faible que celui du marché pour des raisons réglementaires. Pour la gendarmerie nationale, la sous-estimation des loyers s'explique notamment par :

- le différentiel existant entre le coût plafonds de l'unité logement ¹ (138.600 € actuellement) fixé trimestriellement par le directeur général des impôts en fonction de la variation de l'indice INSEE, et le coût réel de l'unité logement qui peut être évalué à 180.000 € ;
- le plafonnement des loyers payés aux collectivités territoriales auprès desquelles la gendarmerie prend des immeubles à bail, à 6 % des coûts plafonds de chaque opération.

25 – page 24 : suivi des logements vacants, taux de vacance et COPR

Tableau 5

Le nombre de total de concession pour la gendarmerie est de :

- 77707 NAS ²
- 13 US

soit : - 77720 concessions

Le suivi des logements vacants y fait l'objet d'une attention toute particulière compte tenu du nombre de ses implantations (plus de 4200). En instantané le taux de vacance incompressible se situe effectivement aux alentours de 1,5%. S'agissant de logements qui pour des raisons structurelles seraient déclarés définitivement vacants la gendarmerie si tel était le cas est résolument décidée à en proposer l'attribution par bail administratif ou COPR à ceux de ses ressortissants qui ne sont pas éligibles à la NAS. Cependant l'éloignement des agglomérations de ces localisations rend fort peu attractif une telle offre.

¹ Définie par le décret 93-130 du 28 janvier 1993, cette unité logement (UL) recouvre le logement (pour 75%) et les LST (pour 25 %) qui sont impartis à chaque gendarme. Il est compté une UL par gendarme et 25 % d'UL par fraction d'un ou deux gendarmes adjoints volontaires.

² COPR = 0

**Population éligible et parc des logements concédés par
nécessité absolue de service* au 31 décembre 2002
(section gendarmerie)**

Effectifs budgétaires au 31 décembre 2002 éligibles à la CLNAS	
Officiers de gendarmerie	3 886
Sous-officiers de gendarmerie	73 227
TOTAL	77 113

Parc logements NAS au 31 décembre 2002	
METROPOLE	
logements domaniaux en caserne	31 963
logements locatifs en caserne (collectivités)	20 802
logements locatifs en caserne (autres)	8 338
sous-total en caserne	61 103
logements hors caserne	13 869
sous-total métropole	74 972
OUTRE-MER	
logements domaniaux en caserne	1 477
logements locatifs en caserne (collectivités)	73
logements locatifs en caserne (autres)	68
sous-total en caserne	1 686
logements hors caserne	1 117
sous-total outre-mer	2 735
TOTAL GENERAL	77 707

* Pour mémoire, en application de l'instruction n° 6.100 DEF/GEND/PM/LOG/AI.3 du 23 mars 1998, 13 personnels bénéficient de logements concédés par utilité de service dans les casernes de la gendarmerie en région parisienne (cf. annexe IV -5)

DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

Sous-direction des affaires foncières

Bureau F 3

Télédoc 946

86-92, allée de Bercy

75574 Paris Cedex 12

Téléphone : 01 53 18 10 10

Télécopie : 01 53 18 95 43

Paris, le 23 décembre 2003

Dossier n° CA03-015954-A

Affaire suivie par Rémi Van Lede

Courriel : remi.van-lede@dgi.finances.gouv.fr

Téléphone : 01 53 18 10 10

Objet : Projet de rapport du groupe de travail interministériel sur les logements de fonction.

Référence : Votre transmission par messagerie du 12 décembre 2003.

Le Directeur général des impôts

à Madame Véronique Hespel
Inspectrice générale des finances

Vous m'avez transmis, pour avis et observations, le projet de rapport du groupe de travail interministériel sur les logements de fonction, dont la présidence vous a été confiée par le Premier ministre le 30 juin dernier. Je vous en remercie.

Comme vous le soulignez, l'appréhension globale de ce sujet manquait effectivement, et le rapport, malgré les imperfections qu'il indique lui-même, offre une synthèse qui est la bienvenue.

Cependant, sur ses aspects domaniaux, les précisions ou amendements suivants pourraient y être apportés. La direction de la législation fiscale vous apportera de son côté les éléments de réponse aux propositions d'évolution de la réglementation fiscale.

I – Sur le constat

Le projet de rapport relève, comme avant lui le rapport d'étape, que la direction générale des impôts « considère qu'elle n'a pas à jouer de rôle transversal particulier autre que juridique et financier », et plus loin « ne considère pas qu'il lui incombe de suivre d'une façon ou d'une autre, au niveau central ou déconcentré, cet indicateur [taux de vacance des logements], ni les statistiques relatives à ces conventions d'occupation précaire (néanmoins instruites et conclues par ses services, tout comme les concessions) ».

Je vous redis qu'il ne s'agit pas d'une appréciation de sa part, mais de son souci d'appliquer les réglementations et circulaires en vigueur. Vous pouvez peut-être regretter que la direction générale des impôts ne se soit pas vue confier un autre rôle ; mais c'est un fait. D'ailleurs, les autres ministères vous ont confirmé qu'il leur revenait d'assurer le rôle de gestionnaires et d'assurer le suivi du parc et des prises à bail, tout en reconnaissant que ce rôle était aujourd'hui souvent mal assuré. Dans la logique de responsabilisation qui est, avec son corollaire qui est le contrôle, le meilleur garant des progrès à accomplir dans ce domaine, les ministères peuvent décider seuls de l'usage qui doit être fait de l'immobilier qui leur est affecté, y compris l'acceptation de vacances temporaires, et de l'opportunité de prises à bail.



De ce fait, les circulaires d'application dont vous faites mention mériteraient d'être plus nettement valorisées. Elles sont en effet le support par lequel les services déconcentrés, tant des ministères affectataires que de la direction générale des impôts, reçoivent les consignes de déclinaison des règles générales aux particularités des fonctions exercées dans chaque ministère. C'est donc par leur canal qu'est assurée, parfois avec grande difficulté, l'harmonisation d'application que vous souhaitez à juste titre.

S'agissant de l'archaïsme de la référence à la loi de 1948, jugement dont vous savez que la direction générale des impôts le partage de longue date, il me semblerait utile qu'il soit relevé que cette référence garantit toutefois, contrairement à une référence aux loyers de marché, un traitement égal aux fonctionnaires logés sur l'ensemble du territoire, ce qui constitue une aide à la mobilité géographique en permettant une modulation territoriale du régime indemnitaire implicite que vous décrivez.

Au surplus, je pense qu'il serait important que soit détaillé le mécanisme de loyer partagé, mis en place pour leurs agents par le ministère de l'intérieur et la direction générale des impôts entre autres, et qui a été censuré par le Conseil d'Etat dans un arrêt récent (CE 5 mars 2003, M. Rudolph). Il s'agit en effet d'une excellente illustration des rigidités de la réglementation. La nouvelle version de la circulaire générale relative aux concessions de logement des personnels de la police nationale, dont le projet vous a été communiqué, a notamment pour objet d'adapter le régime à cette décision du Conseil d'Etat.

Quant à la communication systématique aux administrations affectataires des valeurs locatives cadastrales des logements concédés par nécessité absolue de service, il a été indiqué au groupe de travail que ces informations sont d'ores et déjà à la disposition des contribuables eux-mêmes sur les avis de taxe d'habitation et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont ils sont destinataires. Mais je ne suis bien entendu pas opposé à ce que l'attention des centres des impôts fonciers soit spécialement appelée sur leur responsabilité de renseignement des administrations elles-mêmes, voire à ce que soit étudiée une transmission systématique des informations correspondantes (même si la notion de valeur cadastrale comporte, comme vous le savez, de nombreuses limites).

Sur le point particulier du logement des ministres, sur lequel vous souhaitiez des éclaircissements, je peux vous donner les éléments suivants, qui n'ont pas vocation à être rendus publics. Aux termes d'une lettre circulaire du Premier ministre du 6 juin 1997, reprenant un dispositif antérieur datant de 1990 et confortant une doctrine constante, les ministres sont logés par l'Etat dans des conditions qui dépendent de la disponibilité ou non d'un logement de fonction domanial. Lorsqu'un tel logement existe, la faculté d'en disposer est donnée au ministre, et toute location est de ce fait exclue. Sur le plan juridique, il peut être considéré dans ce cas que le Premier ministre délivre ainsi l'autorisation d'occupation visée en termes très généraux à l'article L. 28 du code du domaine de l'Etat. Lorsqu'un tel logement n'existe pas, le ministre peut être autorisé par le secrétaire général du Gouvernement à prendre à bail, à titre personnel, un logement dont le loyer est pris en charge par les crédits de l'Etat. Si le service des domaines est associé à la passation de ce bail, sur les aspects juridiques et financiers, il ne s'agit donc pas au sens strict d'un logement domanial, l'Etat n'en disposant pas lui-même.

II – Sur les propositions

La perspective d'une régularisation fiscale d'ensemble est bien entendu la bienvenue, et elle n'appelle aucune observation d'un point de vue domanial. Naturellement, la meilleure visibilité devrait être donnée aux autorités ministérielles sur cette régularisation et son calendrier si, comme le suggère le projet de rapport, l'exonération de fait est largement répandue. L'avis de la direction générale de la comptabilité publique pourrait être recueilli compte tenu du nombre de ses agents du cadre A bénéficiant d'une concession par nécessité absolue de service.

Comme indiqué plus haut, la transmission systématique d'informations sur les valeurs locatives cadastrales aux différents services de paye est tout à fait envisageable dans son principe.

La proposition d'une affectation au budget des ministères des produits des redevances des concessions pour utilité de service qu'ils accordent me semble excellente, et elle participe de la prise de responsabilité et d'autonomie budgétaire déjà mentionnée.

S'agissant du transfert de la direction générale des impôts vers les différents ministères de la responsabilité des prises à bail et des concessions, je n'y suis pas a priori opposé. En effet, on pourrait décrire un schéma dans lequel mes services n'assureraient, à la demande, qu'un simple rôle de conseil ou de service. La position de la direction générale des impôts pourrait d'ailleurs en être, dans de nombreux cas simplifiée. Je souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait qu'il n'en résulterait pas nécessairement une simplification globale, tout au contraire :

- sur le montant du bail, le contrôle a priori assuré par l'administration des domaines se trouverait reporté à un autre niveau, contrôle financier dans l'organisation actuelle, département comptable ministériel plus tard ; l'adéquation aux valeurs de marché du montant demandé à l'Etat par le bailleur devrait être vérifiée selon des principes similaires à ceux mis en œuvre aujourd'hui par le service des domaines, mais certainement sans la richesse d'information dont il dispose actuellement ; au surplus, l'avis des domaines est enserré dans un délai d'un mois qui fait qu'il n'est pas, en fait, un facteur de retard des opérations ;
- sur la décision de concession, dont je rappelle qu'elle appartient en droit au préfet et qu'elle n'est assurée par le directeur des services fiscaux que par délégation, la pratique constante montre que ce directeur joue un rôle utile pour empêcher en amont bien des dévoiements qui sont, lorsqu'ils sont relevés par la Cour des comptes, fortement reprochés aux administrations ; quelques exemples vous ont été fournis, et le flux des interventions sur ce point est incessant. L'administration demanderesse est même parfois heureuse de pouvoir ainsi justifier son refus auprès du fonctionnaire demandeur ; la grande prudence des ministères dans leur volonté de réforme du régime me laisse penser que, s'il est supprimé, ce rôle de contrepoids manquera, au moins dans un premier temps.

Enfin, le risque de prise illégale d'intérêt, mentionné dans le projet de rapport, méritera effectivement d'être strictement contrôlé. A titre d'information, c'est la direction nationale d'interventions domaniales qui est compétente pour les concessions de logement des directeurs des services fiscaux.

Je ne comprends pas, en revanche, le lien fait en conclusion du projet de rapport entre cette espace de liberté demandé par les ministères, et qui pourrait leur être donné sous réserve des écueils qui viennent d'être décrits, et le reversement des redevances de concession, qui me semble opportune et détachable.

Enfin, le système de remplacement de la référence à la loi de 1948, qui serait abandonnée, pourrait effectivement être celui décrit par le projet de rapport. Il est toutefois observé que, sur la base des quelques informations collectées à l'occasion du groupe de travail, les taux proposés par référence aux loyers de marché, soit 70 % en province et 50 % en région parisienne, conduiraient à un relèvement très substantiel. En outre, l'élément de garantie offert par l'uniformité d'application de la loi de 1948 ne serait plus assuré, ce qui devrait être assumé.

Par délégation,

Le Sous-directeur des Affaires foncières et Domaniales

Bruno Rousselet

