



CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ETAT

RAPPORT D'ACTIVITÉ

JUIN 2008 - JUIN 2009

Le Conseil de l'immobilier de l'État, institué par décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006, est placé auprès du ministre chargé du domaine.

Il a pour mission de formuler régulièrement au ministre chargé du domaine des recommandations et des préconisations opérationnelles pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Il suit et évalue pour le compte du ministre l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État.

Dans le cadre de ses compétences, il peut procéder à toute audition nécessaire au sein de l'État et de ses établissements publics.

Présidé par le Député Georges TRON, depuis sa création, il est composé de deux députés et de deux sénateurs désignés par leurs assemblées, de représentants de la chambre des notaires de Paris, de l'ordre des géomètres experts et du Conseil national des barreaux, de six personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public et des entreprises privées et d'une personnalité étrangère qualifiée dans la gestion et la valorisation des patrimoines publics (voir composition actuelle en annexe).

Le Conseil de l'immobilier de l'État dispose d'un secrétariat général chargé de préparer les travaux du Conseil et d'en assurer le suivi, de diffuser aux membres toutes informations utiles à l'activité du conseil et de présenter les conclusions des échanges entre administrations, en particulier dans le cadre du Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) qui réunit les responsables immobiliers des ministères, la direction du budget et le service France domaine de la direction générale des finances publiques. Jean-Pierre LOURDIN, Secrétaire général du CIE est également chargé de l'animation de ce comité interministériel.

En liaison avec le président, le secrétaire général soumet au ministre chargé du domaine les propositions et orientations formulées par le conseil. Pour l'exercice de ses missions, il dispose du concours des services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique et, en tant que de besoin, des services des autres ministères concernés.



SOMMAIRE

Introduction	Page	1
I. L'approfondissement de la stratégie immobilière de l'État	Page	3
• la validation des SPSI des administrations centrales : observations par ministères	Page	3
• l'élargissement de la démarche stratégique dans le cadre de la réforme de l'État local	Page	20
• l'association des opérateurs à la nouvelle politique immobilière de l'État	Page	23
• cas de l'office national des forêts	Page	27
II. l'instauration d'un régime d'utilisation conventionnel	Page	30
• élaboration et conclusion des conventions	Page	30
• extension et indexation des loyers	Page	31
III. le dispositif organisationnel	Page	33
• la professionnalisation de France domaine	Page	33
• la prise en compte du Grenelle et la programmation de l'entretien	Page	35
IV. la question des biens de l'État à l'étranger	Page	38
V. le déploiement de CHORUS	Page	43
VI. projets particuliers :	Page	44
• <i>Balard</i>	Page	44
• <i>implantations centrales des ministères sociaux</i>	Page	48
Conclusion	Page	50
Annexes	Voir second volume	

INTRODUCTION

Parmi les éléments marquants de cette quatrième année d'activité , il convient de signaler tout particulièrement le retournement de la conjoncture et son effet sensible dans la sphère immobilière.

Dès le second semestre 2008 les professionnels du secteur ont enregistré une dégradation régulière du marché au fil des mois : chute des ventes, arrêt de la hausse des prix et début de la baisse, restrictions des crédits, coup d'arrêt dans la construction de certains programmes, augmentation des stocks , fléchissement marqué des transactions qui, à son tour, a accentué la chute des prix.

A la fin du second semestre 2009, la crise immobilière se poursuit malgré quelques signes d'amélioration et la chute des transactions de bureaux est de l'ordre de 40% en Ile de France ou la reprise ne devrait pas intervenir avant le début 2011 selon les experts . Les conditions d'octroi du crédit demeurent plus restrictives qu'il y a quelques années et les perspectives de plus-value rapide qui avaient stimulé les acquisitions, ont disparu. Cet état du marché ne favorise évidemment pas la réalisation du programme de cessions de biens immobiliers dont France domaine a la charge.

Il convient ensuite de souligner l'importance de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat, précisée dans les circulaires du Premier Ministre du 7 juillet et du 31 décembre 2008 instituant notamment la Mission pour la Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat (MIRATE), nouveau partenaire de France Domaine et des préfets dans la définition des orientations locales ;

Enfin il faut faire état de l'impact du Plan de relance sur le patrimoine immobilier de l'Etat. Comme l'a précisé la lettre interministérielle du 19 décembre 2008 relative aux priorités en matière de travaux à réaliser, la mise en œuvre du volet "immobilier de l'Etat" du Plan de relance se fonde sur un appel à projets portant sur la rénovation thermique ou la mise en accessibilité pour les personnes handicapées, pour des travaux à engager au cours du 1er semestre 2009 et dans le respect de la performance immobilière. Une enveloppe de 200 M€ pour la rénovation des bâtiments de l'Etat a été ainsi arrêté.

Ce contexte n'a rendu que plus nécessaire l'approfondissement de la modernisation de la gestion , objet d'une nouvelle circulaire du Premier Ministre en date du 16/1/2009, que le Conseil a pour charge d'accompagner.

Le rapport qui suit, dresse le bilan de l'activité du Conseil qui a tenu au cours de la période cinq réunions plénières ainsi que plusieurs séances restreintes. Il a été approuvé le 22 septembre et le Conseil a pris acte à la même date du rapport de la Commission de transparence et de qualité des cessions, joint en annexe.



I. L'approfondissement de la stratégie immobilière de l'État

I-A VALIDATION DES SPSI DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

En ce qui concerne les Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière des administrations centrales le Conseil, qui a procédé à l'audition de tous les ministères de mai à juin 2008, a noté des avancées réelles par rapport aux travaux précédents et formulé des recommandations et réserves.

L'insertion de ces schémas dans une stratégie transversale –en vue de laquelle le schéma global contient des propositions – reste insuffisamment explicite. A l'heure de la généralisation de ces schémas dans un paysage déconcentré en pleine recomposition, il faut affirmer avec force les objectifs de la nouvelle politique immobilière et exiger que les orientations proposées y démontrent leur contribution concrète même si des étapes sont nécessaires, notamment pour répondre rapidement aux objectifs de la réforme de l'État. Si le calcul des surfaces et les ratios d'occupation sont jugés en cours d'amélioration, tout reste à faire à cet égard quant au calcul des coûts et au choix des références pertinentes (la baisse des coûts d'exploitation ne peut être un objectif général et uniforme quand l'adaptation du parc aux missions des occupants est reconnue comme indispensable).

Le Conseil a proposé (à la fin du mois d'octobre 2008) de valider, avec plusieurs exceptions, les grandes orientations stratégiques de ces documents revus après les premières remarques du Conseil en 2006-2007 et la prise en compte des orientations de la RGPP.

Les observations ci-après comportent diverses réserves et pistes d'approfondissement proposées pour accompagner cette validation, ministère par ministère. Dans les cas où le Conseil n'a pu se prononcer favorablement, le sens dans lequel le document et la démarche devraient être à son sens réorientés sont indiqués.

Après avoir pris connaissance de ces propositions, le Ministre du budget des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a adressé à ses collègues du Gouvernement des courriers portant validation des SPSI présentés, parfois assortis de réserves ou de demandes complémentaires. Il est à regretter que certains de ces courriers, correspondant surtout à des administrations à forts enjeux, n'aient été signés que tardivement⁽¹⁾, cette situation entretenant des incertitudes sur certains projets avancés.

⁽¹⁾ Le 11 juin 2009.

Le Conseil a rappelé, d'une manière générale, que ces SPSI constituent le cadre stratégique des opérations immobilières des services centraux de l'État et l'outil de référence de la programmation des actions immobilières pour les cinq prochaines années. Il en résulte que les opérations immobilières ne doivent être réalisées qu'après vérification de leur conformité aux schémas pluriannuels.

L'instauration des conférences de programmation immobilière (CPI) associant France domaine et la direction du budget avec chaque ministère doit être l'instrument de cette cohérence.

Chaque SPSI devra être actualisé annuellement, afin de tenir compte de l'évolution des besoins des administrations et des conséquences immobilières, en termes d'effectifs, de la RGPP. Ces actualisations devront notamment conduire à réduire les coûts de fonctionnement par agent, à optimiser la performance de ce parc immobilier et à l'adapter aux objectifs fixés par le Grenelle de l'Environnement.

OBSERVATIONS PAR MINISTÈRES

Écologie, énergie, développement durable et mer

Aux termes de son SPSI, le MEEDAD (devenu MEEDDM en juin dernier) se proposait de construire un immeuble de grande hauteur dans le quartier de la Défense (environ 61 000 m² SUB pour 4 000 agents) permettant le regroupement de son administration centrale (hors aviation civile) ; de regrouper, à Marne la Vallée, dans un pôle technique et scientifique, à l'horizon 2011, l'École Nationale des Ponts et Chaussée, l'École Nationale des Sciences Géographiques, le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, l'Institut National de Recherche sur les Transport et sur leur Sécurité, le Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes⁽¹⁾ et le Laboratoire scientifiques des Ponts et Chaussées. Le SPSI évoquait, par ailleurs, la réimplantation progressive des sièges de l'IGN et de Météo France à Saint Mandé à partir de 2010, en fonction de l'avancement du chantier de construction de bâtiments dont l'achèvement était prévu pour fin 2013.

Rappel des observations du C I E - Si les orientations générales de ce schéma semblent positives dans leurs principe, il apparaît cependant que le coût des implantations resterait élevé et qu'en outre les réductions d'effectifs à échéance 2016 ne sont pas suffisamment prises en compte. Dès

⁽¹⁾ Ultérieurement, il a été indiqué que le SETRA qui devait initialement rejoindre le pôle scientifique et technique de Marne-la-Vallée serait réorienté vers Sourdon (77) et le transfert de la direction de l'ENIM à La Rochelle en 2010, libérant l'immeuble de la place de Fontenoy, a été annoncé. Le Conseil a pris note favorablement de ces deux projets.

*lors, si les opérations de Marne-la-Vallée et de Saint-Mandé, dont il faut souligner qu'elles concernent des opérateurs, paraissent pouvoir être validées, sous réserve d'en maîtriser l'équilibre financier, il n'en va pas de même de **l'opération de regroupement de l'administration centrale à la Défense dont le solde positif, voire l'équilibre à terme n'est pas assuré.***

Il y aurait matière, de ce seul fait, sur ce dossier à
- inviter le ministère à revoir sensiblement à la baisse son programme,
- faire procéder, par France Domaine, à une expertise externe indépendante.

Sous cette importante réserve, la validation du SPSI pourrait être proposée.

Courrier du Ministre « (..) Le CIE estime que si vos projets de Marne-la-Vallée et de Saint-Mandé, qui concernent des opérateurs placés sous la tutelle de votre ministère, peuvent être validés il n'en est pas de même de l'opération de regroupement de vos services centraux dans un immeuble de grande hauteur à la Défense, sauf-à ce que ce projet très coûteux soit sensiblement revu à la baisse.

Au delà du regroupement de services, réalisé dans des surfaces locatives de bureaux à la Défense, l'axe stratégique majeur de votre SPSI est la construction à horizon 2016, sous la forme d'un contrat de partenariat public privé, d'une tour dans ce quartier d'affaires qui regrouperait sur un site unique l'ensemble de votre administration centrale (hors cabinets ministériels, situés boulevard Saint Germain). Le coût de ce projet est effectivement élevé et son solde positif n'est pas assuré à ce stade. La réalisation d'un immeuble de grande hauteur entraînerait en effet des coûts de fonctionnement élevés.

Dans ces conditions, il me paraîtrait souhaitable qu'une évaluation externe et indépendante puisse être conduite sur l'intérêt de votre projet, en le comparant à une ou deux autres propositions répondant aux critères que nous cherchons à faire prévaloir au titre de la nouvelle politique immobilière de l'État et du développement durable. Cette décision doit être prise après une analyse détaillée de tous les enjeux, y compris la meilleure valorisation par l'État des droits à construire dont il dispose à la Défense. Le CIE pourra être amené à l'examiner à nouveau à cette lumière.

S'agissant des deux autres projets que vous avez évoqués dans votre SPSI bien qu'ils concernent des opérateurs relevant de la tutelle de votre ministères, j'approuve la constitution du pôle scientifique et technique de Marne-la-Vallée et le transfert des sièges de l'Institut Géographique National (IGN) et de Météo France à Saint Mandé Je relaye la recommandation du CIE sur la maîtrise de l'équilibre financier de l'opération, auquel je veillerai spécialement. (...) »

Le CIE n'a pas eu connaissance, à ce jour, de l'engagement de l'expertise indépendante recommandée.

Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales

Le SPSI de ce ministère se limite à la recherche d'une nouvelle implantation, soit en limite des portes de Paris et du périphérique soit dans une banlieue proche, très bien desservie par un RER et des stations de métro ou de tramway, pour le relogement des 1 600 agents de Nélaton (32 500 m² SUBL) auxquels pourraient se joindre ceux des "satellite de Beauvau" (± 700 agents) les besoins atteignant en ce cas 50 600 m² SUBL. Les autres implantations, y compris l'immeuble Oudinot, seraient toutes conservées.

Rappel des observations du CIE - Bien que le CIE regrette que le nouveau programme du ministère soit sensiblement moins ambitieux que celui exposé précédemment, **il est proposé de valider ce SPSI** et d'inviter le ministère à engager avec France Domaine la recherche du nouveau site (de manière, notamment, à éviter des surcoûts du type de ceux de Levallois), **sans y inclure la proposition de réutilisation de la rue Oudinot** à l'appui de laquelle il n'a pas été présenté d'argumentaire.

Courrier du Ministre « (...) Le CIE propose une validation du schéma pluriannuel de votre administration centrale, à laquelle je souscris, sous réserve des éléments suivants qui me paraissent nécessaires, pour lever quelques incertitudes qui subsistent.

Vous envisagez de regrouper sur un nouveau site les services actuellement installés dans les surfaces locatives, rue Nélaton à Paris, auxquels pourraient se joindre d'autres agents implantés à proximité de la place Beauvau. Cette proposition recueille mon accord et celui du CIE. J'invite donc vos services, dans un délai rapproché, à prendre contact avec les services de France domaine, afin d'établir le cahier des charges de la recherche d'une nouvelle implantation qui devra être située, comme vous le proposez, soit en limite des portes de Paris, soit en banlieue proche. A partir de ce document qui précisera notamment les besoins capacitaires et fonctionnels de l'immeuble recherché, France domaine pourra faire procéder à la recherche d'un bâtiment et proposer à vos services plusieurs implantations. La recherche portera à la fois sur des hypothèses locatives et domaniales.

Les décisions déjà prises concernant le ministère des affaires étrangères et européennes conduisent à regrouper ce ministère sur deux sites et à abandonner les autres implantations. A ce titre, l'immeuble du boulevard des invalides devra être cédé. Une aile de ce bâtiment est aujourd'hui occupée par les services chargés du suivi des départements et collectivités d'outre-mer. Je vous remercie de préciser les conditions dans lesquelles vous souhaitez que les uns et les autres puissent se relocaliser. En effet, le maintien en l'état de la localisation actuelle ne peut se concevoir, car il affecterait lourdement la valeur patrimoniale de l'ensemble du bâtiment.

Je partage votre souci de procéder à une optimisation du pôle Beauvau, qui constitue l'une des deux orientations présentées par votre ministère. Cet exercice, qui pourrait être confié à un cabinet spécialisé, devra porter

notamment sur la répartition entre les immeubles à conserver et ceux à céder, sur l'optimisation de l'occupation de ceux maintenus dans le patrimoine de l'État et sur les travaux qui devront y être réalisés. Je vous propose qu'une étude détaillée puisse éclairer les choix que nous devons effectuer.

Enfin votre document n'évoque pas le devenir du pôle de renseignement de Levallois-Perret, alors qu'il conviendrait que l'État se prononce sur les conditions dans lesquelles il pourrait faire jouer la clause d'achat contenue dans le contrat(...) »

La recherche d'un nouveau site semble, à ce jour, être envisagée en parallèle d'une option de maintien à Nélaton après travaux mais le CIE n'a pas connaissance du lancement d'une consultation. L'échéance du bail en juin 2012 nécessite une accélération de la démarche, sauf à réduire d'emblée les options de l'Etat

Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire

Rappel des observations du CIE - Le CIE se félicite de l'abandon du projet de prise à bail du 103 rue de Grenelle. Il **propose de valider en l'état ce SPSI**, bien qu'il s'appuie sur un site du 7^{ème} arrondissement (occupation des immeubles Barbet-de-Jouy et 68 rue de Bellechasse), dans la mesure où les implantations centrales coûteuses de l'État ne sont pas augmentées dans leur ensemble et dès lors qu'il s'agit d'une administration centrale parisienne assez réduite.

Courrier du Ministre « (...) Votre SPSI s'articule autour du regroupement sur une localisation unique d'une part de vos implantations, dispersées sur sept sites, situées à Paris et d'autre part des deux immeubles que vous occupez en province (Nantes et Rezé). J'approuve ces orientations.

(...) La recherche d'un site unique pour les deux implantations de vos services centraux dans la région nantaise doit tenir compte d'une réduction de 40 postes de travail, prévue dans le cadre de la RGPP. Cette recherche devra être effectuée en relation étroite avec le service local de France domaine, dans le respect des orientations de la politique immobilière de l'État. (...) »

Affaires étrangères et européennes

L'immeuble de la rue de la Convention a été livré en avril 2009 et immédiatement occupé, 31millions de travaux d'aménagement étant prévus

au total pour les bureaux et l'espace de conférences (inauguré pour la conférence des ambassadeurs en août 2009). Après l'avenue Kléber et la rue Monsieur, les cessions décidées dans le cadre du regroupement doivent se poursuivre avec la rue de Talleyrand, l'immeuble du boulevard des Invalides et celui de la rue de Lowendal ne devant être libérés qu'en 2011/2012 du fait des travaux du quai d'Orsay (70 M€) et de la Courneuve. Le transfert de l'immeuble du boulevard Saint-Germain au MEEDDM doit intervenir à la fin de 2009. L'immeuble d'archives de La Courneuve a été livré début 2009. Ce montage en partenariat public privé - AOT assortie d'une convention de location - avec ICADE a été critiqué par la Cour des Comptes qui estime que l'Etat ne s'est pas assuré des meilleures conditions financières pour la réalisation de cette opération. La Cour a souligné le surcoût du cumul des loyers par rapport à un financement budgétaire, non compensé en l'occurrence par l'exploitation d'un service marchand. Ceci a conduit le ministère à entreprendre une densification du site.

A propos de la gestion des biens de l'Etat à l'Etranger et de la création d'une société foncière, voir le titre IV ci-après.

Rappel des observations du CIE - *Eu égard aux dépenses considérables réalisées (ou en passe de l'être) dans plusieurs biens d'exception (comme les salons du quai d'Orsay) ou de grandes salles (comme l'auditorium de la rue de la Convention), le CIE souhaite que le coût en soit amorti au maximum par des mesures nouvelles (mutualisation, locations, ...).*

A propos du "Grand centre de conférences internationales", le CIE observe que le nombre des conférences dites à haut niveau de sécurité ne dépasse pas le nombre de 4 à 8 par an et que l'Etat a été en mesure, jusqu'à présent, de les organiser dans les sites adaptés disponibles à Paris ou en province. Les raisons susceptibles de conduire à envisager un nouveau centre ne lui apparaissent donc pas à ce stade.

Le CIE relève que le projet initial du **nouveau site des archives à La Courneuve** a effectivement été modifié en 2006 avec transfert des locaux de la valise en un autre lieu, réduction des espaces d'archivage et accroissement des surfaces de bureaux (passage de 120 à 300 postes de travail). **Le CIE souhaite obtenir l'assurance que les normes cible de surfaces et de coûts sont appliquées à cette opération.**

Le CIE s'intéressera étroitement à la réflexion conduite sur le projet de **société foncière pour les biens de l'Etat situés à l'étranger**. Il considère que cette démarche de professionnalisation devra s'articuler avec l'évolution de l'organisation et du statut de l'opérateur central qu'est France domaine.

Sous réserve de ce qui a trait au "Grand centre de conférences internationales", insuffisamment précis pour être retenu au titre du présent SPSI, le document produit par ce ministère paraît pouvoir faire l'objet d'une validation accompagnée des recommandations ci-dessus évoquées.

Il y a lieu d'ajouter que, dans un courrier du 26 juin 2008, le Ministre de affaires étrangères et européennes a formellement indiqué au président du CIE qu'il n'avait jamais été dans les intentions de son ministère de porter un projet d'aménagement de l'aérogare des Invalides en centre de conférences

susceptible d'accueillir les grandes manifestations diplomatiques et qu'il n'avait, dès lors, jamais été envisagé de solliciter à cette fin et de quelque manière que ce soit un financement public.

Courrier du Ministre « (...) Comme me propose le CIE, je valide le schéma pluriannuel de votre administration centrale, en accompagnant cette validation de recommandations.

Le SPSI de votre ministère met en œuvre les orientations définies en 2006 de regroupement de ses implantations parisiennes sur deux sites (quai d'Orsay et rue de la Convention). Ces deux immeubles permettront de regrouper tous les personnels et se substitueront à la totalité des sites que vous occupez, en plus du centre d'archives diplomatiques de la Courneuve. Je vous invite à préciser les travaux que vous envisagez de réaliser sur le site du quai d'Orsay et la date de libération des dernières implantations, et notamment, celle, impérative, du boulevard des Invalides.

Je relaye la préoccupation du CIE quant à l'utilisation du centre de conférences qui doit être aménagé rue de la Convention, afin que celui-ci soit mutualisé au bénéfice d'autres ministères ou loué, afin d'optimiser cet équipement important. S'agissant des besoins particuliers d'organisation de conférences internationales, qui ne pourraient pas être accueillies dans ce centre (nombre évalué de quatre à huit par an), ils appelleront une réponse particulière par des location ponctuelles dans le parc privé.

Comme convenu, les bâtiments occupés au 244 boulevard Saint-Germain| donneront lieu à une indemnisation versée par le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, versée à l'issue de la libération de ces locaux.

Depuis l'audition par le CIE, vous avez confirmé l'absence de tout projet de l'Etat pour la construction d'un centre de conférences internationales dans l'aérogare des Invalides. Je vous en remercie car cela a permis de répondre aux inquiétudes suscitées par ces rumeurs auprès du CIE et du Parlement.

Par ailleurs, vous êtes engagé dans la construction d'un centre d'archives diplomatiques à La Courneuve, pour lequel je note que vous envisagez d'y installer 300 postes de travail. Je vous demande d'apporter les informations souhaitées quant au respect des normes cible de surface et de coût sur ce site. Enfin, je vous demande que votre projet de « maisons des opérateurs du MAEE » soit réalisé avec l'assistance de France domaine dans le respect des orientations de notre politique immobilière. La réorganisation de ces opérateurs, qui a été décidée dans le cadre de la RGPP et qui constitue un de vos axes emblématiques de réforme, doit en effet être exemplaire, également au plan immobilier. Je souhaite donc qu'aucune solution d'installation définitive ne soit décidée par les actuelles structures concernées par ces fusions, tant que le projet global n'aura pas été étudié au regard de ces critères de performance et de coût.

La situation des biens de l'État situés à l'étranger fait actuellement l'objet de la mission conjointe que nous avons ensemble commandée à l'inspection

générale des Finances et à l'inspection générale des Affaires étrangères, sur le projet de constitution d'une société foncière. Ses conclusions seront examinées de concert entre nos deux ministères lorsque cette mission aura déposé ses conclusions définitives. (...) »

Le sujet "Maison des opérateurs du MAEE", qui n'était pas abordé dans le SPSI devrait, en effet, être traité avec un souci d'exemplarité.

Le projet de foncière des biens à l'étranger a fait l'objet d'un examen du CIE en 2009 (cf. titre IV ci-après).

Économie, industrie et emploi Budget, comptes publics et fonction publique

L'essentiel des opérations en cours ou programmées en 2006 ont pu être réalisées. Il en est ainsi de l'acquisition en VEFA d'un ensemble immobilier situé à Ivry-sur-Seine qui permettra de résilier plusieurs baux onéreux dans Paris *intra muros*. Conservé dans l'attente d'une installation définitive de l'ONP⁽⁴⁾, l'avenir du bâtiment Vincent-Auriol reste en suspens.

Rappel des observations du CIE - Le CIE a noté avec satisfaction l'implantation accrue de services à l'Est de Paris et en banlieue.

*Bien que le détail des décisions des CMPP en termes de réduction d'effectifs ne soit pas encore connu, l'impact de ces décisions sur la politique immobilière des ministères sera à coup sûr très substantiel. Le SPSI et les documents complémentaires produits évoquent à ce propos une **nouvelle réduction des espaces pris à bail**. Le CIE, qui approuve cette démarche, souhaite qu'elle soit précisée le plus tôt possible.*

Hors le cas particulier de l'Hôtel des Monnaies du quai Conti apporté en dotation au nouvel EPIC « la Monnaie de Paris » en 2007, le SPSI ne fait pas référence aux opérateurs placés dans la mouvance des deux ministères financiers et qui disposent fréquemment d'immeubles domaniaux confiés pour l'accomplissement de leurs missions. Le CIE note toutefois que les deux ministères ont demandé aux opérateurs placés sous leur tutelle de leur faire connaître les orientations qu'ils projettent en matière immobilière et il souhaite être informé dans les prochains mois du résultat de cette démarche.

De la même manière les conséquences de la mise en place de la direction générale des entreprises et de l'ONP sur le plan immobilier devront lui être communiquées.

A propos de l'opération immobilière d'Ivry-sur-Seine, autre élément important de la stratégie des ministères financiers, le CIE relève également avec satisfaction qu'à la suite des observations qu'il a formulées, ces départements s'engagent à porter les effectifs attendus dans ce bâtiment de

⁽⁴⁾ Le Premier ministre a confirmé en décembre 2008 le transfert de l'opérateur national de paie en province d'ici à 2012.

1 270 à 1 600. Il rappelle néanmoins que l'objectif cible de 12 m² de surface utile nette par poste de travail prend en considération l'ensemble des surfaces aménagées ou aménageables en bureaux et que c'est bien à cette norme qu'il convient de se conformer.

La rénovation lourde de l'immeuble de l'INSEE évoquée dans le SPSI de 2006, et l'opération ENSAE, inscrite dans le budget triennal 2009/2011, n'ont pas encore fait l'objet de décision de mise en œuvre. Le CIE⁽⁵⁾ souhaite être tenu informé de l'évolution de ces dossiers.

Sous réserve de ces considérations, le CIE estime que ce SPSI devrait pouvoir être validé.

Courrier du Ministre « (...) Le CIE a proposé une validation de votre SPSI sous certaines réserves, dont certaines ont déjà été levées (en particulier pour le nouveau bâtiment d'Ivry-sur-Seine).

Le CIE a relevé, avec satisfaction la mise en œuvre des orientations de la politique immobilière de l'État qui se traduit pour les ministères économiques et financiers, par l'abandon de la plupart des surfaces situées au centre de Paris et par une implantation (majoritaire à terme) des services dans l'Est parisien ainsi qu'en banlieue.

Concernant l'acquisition du nouveau bâtiment d'Ivry-sur-Seine (94) le CIE a approuvé le projet de densification, pour lequel, avec Christine LAGARDE, nous vous avons fait part de notre décision qui permettra l'accueil de 1 600 agents.

Vous veillerez à apporter les réponses aux différentes questions soulevées par le CIE et indiquées dans son avis ci-joint.

Au regard de l'évolution du marché de bureaux, je vous invite à accélérer les opérations d'abandon des immeubles dont les loyers sont les plus coûteux ou à renégocier, en lien avec France domaine, s'agissant des baux des immeubles dont les loyers s'avèrent aujourd'hui supérieurs à ceux du marché. Le loyer du bâtiment Atrium entre dans ce cadre.

Conformément à la réponse que Christine LAGARDE et moi avons adressée au CIE, je vous prie de bien vouloir utiliser uniquement le ratios d'occupation, de la surface utile nette par agent, dans le respect de la norme utilisée par France domaine. (...) »

Justice et libertés

Le regroupement des services sur un site unique, en sus de la place Vendôme (1 600 agents sur 2 200 environ), constitue le pivot de la stratégie immobilière de l'administration centrale de la justice. Le ministère évalue les besoins correspondants à 20 000 m² SUN.

⁽⁵⁾ qui a pris note, à cet égard, du récent projet de création à Metz d'un pôle statistique regroupant un millier d'emplois de l'État.

Rappel des observations du CIE - Ce ministère devrait entreprendre sans délai, avec France domaine, la **recherche d'une implantation périphérique** moins onéreuse que l'emprise située dans le 14^e arrondissement⁽⁶⁾ afin d'être en mesure d'y transférer les services concernés à l'échéance des baux en cours. Il est en conséquence proposé de ne valider ce SPSI que sous réserve de cette orientation explicite.

Courrier du Ministre « (...)Le CIE propose de ne valider le SPSI de votre administration centrale que sous réserve d'une orientation explicite concernant la localisation de vos implantations parisiennes sur un autre site que celui que vous avez pressenti dans le quatorzième arrondissement (emprise actuelle de la prison de la Santé). A ce stade, il me semble donc que des précisions complémentaires sont nécessaires sur les points ci-dessous, avant de pouvoir procéder à la validation de votre SPSI.

Le SPSI de votre administration centrale fixe comme axe stratégique le regroupement de ses implantations parisiennes sur deux sites dont l'hôtel de la place Vendôme. Je souscris à cette orientation qui permettra notamment de diminuer le coût actuellement très élevé des locations.

Le débat du 7 novembre 2008, en commission élargie à l'Assemblée nationale, a d'ailleurs donné lieu à un échange approfondi avec le rapporteur spatial du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État », en particulier sur ces locations. Il est de notre intérêt commun de ne pas laisser ces critiques sans réponse et je crois qu'il conviendrait que nous fassions connaître au Parlement les orientations aptes à mettre un terme aux difficultés qu'il a soulevées.

A cet égard les propositions de ce SPSI comportaient des mesures intéressantes relatives à votre administration centrale mais celles-ci n'ont pas été mises en œuvre et notamment pas la cession de l'immeuble de la rue Halévy (9^{ème} arrondissement), pour laquelle vous aviez reçu comme moi, des manifestations d'intérêt d'acquéreurs potentiels. Les travaux préalables à la cession pourraient être réalisés dès à présent et l'appel d'offres serait décidé en fonction de l'évaluation du marché immobilier.

Aussi, je renouvelle la proposition que je vous avais faite par ma lettre du 11 août 2008, restée sans réponse, pour que nos collaborateurs puissent se concerter, afin de définir les termes d'un plan d'action pour votre administration centrale. Celui-ci pourra indiquer des mesures qui interviendront à échéance proche, notamment les baux abandonnés. Je note d'ailleurs avec satisfaction que vos services viennent de saisir le service parisien du domaine, en vue d'une prise à bail très satisfaisante d'un immeuble dans le 15^{ème} arrondissement en remplacement de celui qu'occupait l'Inspection générale des services judiciaires, place Vendôme. La liste des sites domaniaux ou locatifs, occupés par votre ministère et rappelée en annexe, précise les points sur lesquels il convient que nous prenions une orientation pour un relogement. Ce relogement pourra, le cas échéant être

⁽⁶⁾ La réutilisation à cette fin du foncier libéré par la réduction de l'emprise de la prison de la Santé dans le 14^{ème} arrondissement constituait alors la piste privilégiée par le département.

temporaire si l'hypothèse d'installation à la Santé pouvait se réaliser dans de bonnes conditions.

Je relaie par ailleurs la préoccupation du CIE sur le coût du projet d'installation sur l'emprise de la prison de la Santé à Paris. Le financement ne pourrait être assuré en totalité par des produits de cessions futurs. Sans me prononcer à ce stade, je crois nécessaire que ce coût puisse être rapidement étudié par nos services et comparé avec des implantations alternatives en lien avec le CIE. (...) »

Il semble qu'à ce jour France domaine et le ministère de la justice soient sur le point de lancer une consultation pour la recherche d'un site alternatif à celui de la rue de la Santé

Éducation nationale

Après la diminution du nombre des implantations réalisées ces dernières années, les perspectives d'évolution tracées par le SPSI vont dans le bon sens sans être néanmoins pleinement satisfaisantes car les sites conservés sont peu fonctionnels – en particulier celui affecté au MESR – et réclament des travaux importants.

Rappel des observations du CIE - Il est proposé de valider ces SPSI, en faisant prévaloir l'évolution globalement satisfaisante de ces ministères sur les réserves ci-dessus énoncées et en demandant l'**ouverture d'une réflexion à plus de cinq ans pour les implantations enseignement supérieur et recherche**. Le CIE souhaite, par ailleurs, que le sujet des universités soit étroitement suivi par France domaine.

Courrier du Ministre « (...) Le CIE propose de valider le schéma pluriannuel de vos administrations centrales en accompagnant cette validation de recommandations. J'y souscris.

Le SPSI de vos administrations centrales fixe comme axe stratégique le regroupement de ses implantations parisiennes, en passant de 21 sites fin 2005 à 17 aujourd'hui et 12 en 2013. Ce regroupement comme la première opération réalisée (rue Regnault), s'inscrit dans la logique de la nouvelle politique immobilière de l'État. Il vous appartient de définir le rythme de réalisation de ce projet en veillant à respecter strictement les ratios d'occupation et les critères de performance immobilière sur les sites où vous vous recentrerez conformément à la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009.

Compte tenu des importants travaux que vous prévoyez d'engager sur vos sites (60 M€ entre 2009 et 2013), il est nécessaire que vous puissiez apporter des informations sur leur contribution à l'amélioration de la performance immobilière. Je vous remercie de transmettre au service France domaine les dossiers d'investissements pour les projets financés par le CAS immobilier.

Concernant le pôle Enseignement Supérieur, je relaye la préconisation du Conseil de l'Immobilier de l'État quant à l'édification d'un plan stratégique dédié permettant d'optimiser ces sites, eu égard à leur implantation, qui mobilisent plus de 100 M€ en valeur vénale et dont les ratios d'occupation sont médiocres. (...) »

Alimentation, agriculture et pêche

En sus du bâtiment de la rue de Varenne (environ 800 postes de travail), le SPSI confirmait l'implantation sur le terrain domanial Picpus dans le XII^{ème} arrondissement, de 1 445 postes de travail (dont 1 200 pour le MAAP) à l'échéance du dernier trimestre 2013, contre l'abandon de toutes ses autres localisations parisiennes.

Rappel des observations du C I E - Bien qu'il y ait lieu de regretter que des solutions alternatives moins couteuses, grâce au choix d'un site périphérique, n'aient pas été sérieusement étudiées, il est proposé de valider globalement ce SPSI en précisant que France domaine devra être étroitement associé au choix des modalités de réalisation (loi MOP ou PPP) et à la définition du programme de l'opération. Il va de soi que cette validation serait subordonnée à la vérification du coût prévisionnel, de l'équilibre financier de l'opération et à la mise en évidence d'un solde positif à terme.

Courrier du Ministre « (...)Le CIE propose la validation globale de votre SPI en l'assortissant toutefois d'une condition tenant à l'équilibre financier global de l'opération de relogement.

Le SPSI de votre ministère fixe en effet comme axe stratégique majeur le projet de regroupement de vos services centraux en deux pôles, celui du siège historique de la rue de Varenne et le second site de Picpus, terrain domanial sur lequel vous envisagez de construire un immeuble neuf. J'accepte ce schéma qui permettra d'abandonner au moins six implantations domaniales ou locatives que vous occupez, compte tenu des améliorations que vous avez apportées à ce projet initial, en termes d'occupation, de constructibilité et de coût de construction, en accord avec l'Etat propriétaire.

Le CIE subordonne la validation de ce projet au respect du coût prévisionnel et de l'équilibre de l'opération envisagée, avec un solde positif à terme. J'insiste sur ce point essentiel qui conditionne en effet la validation de ce schéma immobilier dont les différentes composantes (définition du programme, coûts de réalisation, choix des modalités de réalisation, plan de financement) devront continuer à être arrêtées en concertation avec le service France domaine dans le respect des orientations de la politique immobilière de l'État.

Je rappelle que le financement de votre projet est conditionné par les cessions de propriétés domaniales et des maisons forestières. A ce titre je me félicite du dispositif de bail emphytéotique, avec l'ONF, qui a été étudié en liaison avec vos services et que nous avons arrêté conjointement. Ce

dispositif a été apprécié positivement par le CIE, lors de sa séance du 20 mai 2009. (...) »

Travail, relations sociales, famille et solidarité
Santé, jeunesse et sports

En dépit du coût élevé des baux de Montparnasse, avenue de France et Mirabeau, ces ministères (dont les administrations centrales, regroupent au total 4 653 personnes) n'envisageaient pas dans leur SPSI d'y renoncer en faveur de localisations périphériques moins onéreuses (ce point a évolué après la rédaction du SPSI). Ils demandaient, en revanche, que l'immeuble domanial du 20 avenue de Ségur soit mis à leur disposition (après réfection complète) de sorte que l'intégralité de leurs administrations centrales puisse être localisée dans le 7^{ème} arrondissement à l'horizon 2012.

Quant aux dépassements de 32,5% (Santé), 30,8% (Travail) et 17,5% (Sports) du ratio cible de 12 m² SUN/agent, la mise en œuvre des études d'optimisation annoncées aurait pour effet de les réduire significativement.

Rappel des observations du CIE - L'ensemble de ces considérations justifie de réorienter les SPSI des ministères concernés sans toutefois remettre en cause la poursuite du programme de rénovation lourde de l'îlot Duquesne devenu indispensable.

Pour mettre fin à des baux coûteux, il faudra néanmoins dégager des moyens d'investissement ou privilégier des solutions de location vente au profit de ces ministères, qui n'ont que peu de produits de cession, en vue de **permettre une implantation périphérique pérenne** en complément du pôle Duquesne.

Courrier du Ministre « (...)Le CIE propose de réorienter le schéma pluriannuel de vos administrations centrales sans remettre en cause la poursuite du programme de rénovation lourde de l'îlot Duquesne, dont l'achèvement est devenu indispensable et qui doit être réalisée en totale conformité avec les règles de performance immobilière. Il recommande de renégocier les baux coûteux en dégageant des moyens d'investissement ou en privilégiant des solutions du location vente en vue de permettre une implantation périphérique pérenne en complément du pôle Duquesne. J'approuve ces orientations, qui ont déjà positivement trouvé à s'appliquer.

(...) Je souhaite que la restructuration lourde du site de l'avenue Duquesne soit conduite à son terme et permette d'obtenir une densification significative des espaces (plancher : 2 110 postes), qui aboutisse en tout état de cause au respect de la norme de 12 m²/agent.

Le pôle Montparnasse, qui comporte des locations coûteuses, devra être renégocié ou abandonné en liaison étroite avec France Domaine, selon les termes de la circulaire du Premier ministre adressée aux Ministres le 16 janvier 2009.

La réorganisation des implantations sera mise en œuvre de façon progressive, à la faveur des prochaines échéances des baux qui seront résiliés dont le terme des locations s'échelonne entre 2009 et 2013.

En accord entre nos collaborateurs et nos services le bail de l'avenue de France (Jeunesse et Sports) a été résilié, puis renégocié dans les conditions approuvées par le CIE le 20 mai 2009. Cette opération de densification et de réduction de coût me paraît exemplaire de la nouvelle politique immobilière de l'État menée conjointement par France domaine et les ministères occupants.

Pour le site Mirabeau occupé par le ministère du Travail vous vous êtes engagé dans une opération de rationalisation et de densification des espaces occupés. Au vu des conclusions de ces travaux dont je vous remercie de me tenir informé il conviendra de déterminer si un désengagement de cette tour doit être organisé, afin de regrouper les services sur un site unique, ou si le bail ainsi recentré doit être maintenu. (...) »

A ce jour, une stabilisation du loyer 2008 a été obtenue pour la tour Mirabeau et une nouvelle négociation est en cours dans la perspective de l'échéance de ce bail au 30 juillet 2009. La recherche d'une implantation alternative éventuelle semble ne pas avoir été entreprise .

Défense

Le SPSI présentait le projet de regroupement, à l'horizon 2013, du Ministre, des états-majors et de l'administration centrale du ministère sur un site unique à Balard dans le 15^{ème} arrondissement, dans des bâtiments à construire sur la parcelle *Ouest* (pour 5 400 postes de travail) et la densification concomitante de la parcelle *Est* afin d'y porter le nombre de postes de travail de 5 000 à 6 100. De ce fait un grand nombre d'emprises devenaient potentiellement cessibles. La réorganisation des activités de la DGA permettait d'envisager en outre la cession, à terme, d'une fraction de Balard (3 ha), de l'immeuble dénommé "ex-ateliers de Puteaux" à Rueil-Malmaison et de la caserne Sully à Saint-Cloud. Enfin le transfert de l'ENSTA sur le site de l'école Polytechnique à Saclay, était alors prévu pour 2012.

D'importantes opérations immobilières hors champ du SPSI de l'administration centrale, étaient également prévues : au total et sous réserve du devenir de l'implantation locative de Bagneux encore à l'étude, le ministère envisageait au total une diminution de près de 30 % des surfaces occupées. Des questions demeuraient en suspens sur le contenu, le coût et le calendrier des travaux que le ministère projetait de réaliser sur le site de l'école militaire.

Rappel des observations du CIE - Dans ses grandes lignes directrices, ce SPSI esquisse des évolutions que le CIE estime globalement satisfaisantes. L'importance des points qui demeurent en suspens nécessitera néanmoins d'en valider ultérieurement les modalités. Il en va ainsi du projet de Pentagone de Balard qui fait l'objet d'un audit

*portant sur les différents modes de réalisation juridico-financiers de l'opération. A propos du projet de restructuration d'ensemble de la carte militaire et de ses conséquences opérationnelles, il a été fait état d'un **recours éventuel à un opérateur⁽⁷⁾ en mesure d'accélérer la réalisation des cessions immobilières**, voire de faire l'avance du montant escompté, mais les aspects financiers et comptables du montage envisagé n'ont pas été communiqués et le rôle qui serait dévolu à France domaine dans ce contexte demeure incertain.*

Courrier du Ministre « (...)Le CIE considère que votre SPSI esquisse dans ses grandes lignes, des évolutions satisfaisantes ce qu'il a confirmé lors de son analyse du montage de l'opération Balard en sa séance du 20 mai 2009. Je souscris à cette appréciation positive.

J'estime comme le CIE que votre projet de SPSI comporte les énonciations d'une stratégie immobilière positive. A cet égard, le projet de regroupement du ministre, des états majors et des services centraux de la défense sur le site de Balard prévu à horizon 2014 constitue un axe majeur de la réorganisation de votre ministère pour les prochaines années, qui impactera fortement vos implantations parisiennes. Des immeubles importants situés pour la plupart dans des arrondissements prestigieux seront libérés et cédés. La mise en œuvre de ce projet est entrée, comme vous le savez, dans sa première phase avec le lancement des opérations préliminaires à la cession (ou la location de longue durée) d'une quinzaine d'immeubles situés à Paris et dans les Hauts-de-Seine. La valorisation de certains de ces immeubles occupés par vos services centraux a été confiée, dans le cadre d'un marché de conseil à un prestataire privé qui assiste l'Etat dans la cession de ces biens, afin d'optimiser les recettes. Je suis le déroulement de ces opérations avec une particulière attention afin de veiller à ce que ces actifs bénéficient de la meilleure valorisation possible. Des précisions ont été apportées au CIE sur cette opération, et notamment sur les possibilités de transfert à une filiale de la CDC et de la SOVAFIM, le 23 mai 2009.

S'agissant des autres implantations impactées par le projet de Balard et en fonction du périmètre de regroupement qui sera retenu en définitive, la réorganisation des activités de la DGA et le devenir de son implantation à Bagneux devra être explicité. Il en est de même s'agissant du devenir du vaste ensemble immobilier de l'École militaire et de ses projets de réhabilitation-transformation, pour lesquels il est nécessaire que vous puissiez m'apporter des informations complémentaires. (...) »

Culture et communication

Après l'achèvement de l'installation de la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) dans un immeuble pris à bail au 62 rue Beaubourg, le ministère énonçait dans son SPSI son intention de conserver inchangées ses autres implantations. Trois études étaient

⁽⁷⁾ qui pourrait être une filiale commune de la SOVAFIM et de la Caisse des dépôts.

cependant lancées simultanément en vue de déterminer les voies et moyens d'une densification de l'occupation de l'immeuble *Bons-Enfants*. Tout en admettant une surface utile nette et un coût global par agent particulièrement élevés, le ministère n'envisageait aucun transfert de services en périphérie de Paris ou en proche banlieue.

Le recentrage de l'administration centrale sur des fonctions plus prospectives de pilotage et de stratégie (elle passerait de dix à trois directions avec un secrétariat général renforcé) prévu par le CMPP et ses conséquences en termes d'évolution des effectifs n'étaient pas évoquées.

Rappel des observations du CIE - Les perspectives ouvertes par ce SPSI sont très limitées et, en partie, incertaines. En dépit de **ratios d'occupation peu satisfaisants et de coûts globaux d'occupation élevés** ce département n'envisage pas de rechercher une implantation plus conforme aux critères de performance immobilière. **La validation de ce SPSI ne paraît donc pas pouvoir être envisagée en l'absence d'un engagement à rechercher, à échéance de cinq ans, en liaison avec France domaine , pour tout ou partie de ses services d'une implantation en périphérie de Paris, voire en proche banlieue.** Si, d'autre part, les études entreprises ne conduisaient pas à des perspectives d'optimisation significative, c'est le maintien même de l'implantation des Bons-Enfants qui devrait être remis en cause à terme.

Courrier de validation approuvé par le Ministre « (...)Le CIE considère que le SPSI de votre administration centrale ne peut être validé en l'absence d'un engagement à rechercher, en liaison avec le service France domaine, à échéance de cinq ans, une nouvelle implantation pour tout ou partie des services en périphérie de Paris, voire en proche banlieue. En outre, il estime que le maintien de votre implantation rue des Bons Enfants devrait être remis en cause à terme si l'étude de densification en cours ne conduisait pas à une optimisation significative des surfaces.

Votre SPSI s'inscrit dans le prolongement des décisions prises lors de la prise à bail d'un immeuble rue Beaubourg (cession d'un immeuble rue du Renard, abandons de baux rue de Louvois et place de Valois, densification de l'immeuble des Bons Enfants), mais ne comporte pas de véritable orientation stratégique pour les cinq prochaines années. Je souscris donc à l'orientation du CIE d'étudier le schéma d'une meilleure utilisation de l'immeuble de la rue des Bons Enfants et, à défaut, d'une nouvelle implantation de vos services, en périphérie de Paris ou dans les communes limitrophes, dans un immeuble moderne, fonctionnel, répondant aux critères de performance immobilière et financièrement moins onéreux que ceux qu'ils occupent actuellement. Je souhaite donc disposer de toutes les conclusions des études de densification de l'immeuble de la rue des Bons Enfants, ainsi que de vos projets d'évolution de son occupation. Je souhaite enfin que nos services puissent étudier ensemble les conditions du relogement dans vos emprises de la DDM⁽⁸⁾, qui devrait intervenir dès que possible. (...) »

⁽⁸⁾ Direction du développement des médias, actuellement implantée au 69, rue de Varenne.

Services du Premier ministre

Les orientations proposées par le SPSI concernaient les services dont la gestion immobilière relève du Premier ministre (soit près de 59 000 m² SUB). Le Secrétariat général de la défense nationale, le centre d'analyse stratégique (CAS), les autorités administratives indépendantes dont le budget est rattaché à celui du Premier ministre, les juridictions administratives, les juridictions financières et le Conseil économique et social en étaient exclus. Le rattachement au 1^{er} janvier 2009 de la DGAFP au MBCPFP, et celui de la DDM au ministère de la culture ne devaient pas se traduire, à court terme, par le déplacement de ces directions. Le non renouvellement des baux onéreux de la rue Saint-Georges et de la rue de la Manutention (échéance fin 2009) était annoncé, les agents concernés devant être redéployés sur le parc existant. Par ailleurs, les conséquences importantes en matière immobilière, à terme, de la redéfinition des missions et des effectifs de la Documentation française et des Journaux officiels étaient mentionnées.

Rappel des observations du CIE - Attendu que le Secrétaire général du Gouvernement s'est engagé à tenir le CIE informé au fur et à mesure des évolutions qui affecteront les différents points évoqués ci-dessus (DJO, DDF ...), le SPSI présenté dont les lignes directrices apparaissent conformes à la politique immobilière de l'État pourrait être validé. L'existence d'une marge d'ajustement dans la capacité d'accueil des structures gouvernementales est légitime mais l'impact d'un schéma de regroupement des SPM dans un immeuble fonctionnel et de la rationalisation corrélative de l'occupation des hôtels patrimoniaux, devrait cependant être étudié dans la perspective de l'établissement du prochain SPSI.



Avec l'achèvement de la mise en place des SPSI d'administrations centrales, on doit se féliciter d'avoir pu engager l'amorce d'une réflexion prospective sur l'évolution des implantations des ministères et de disposer enfin d'un cadre de nature à permettre la mise en œuvre la nouvelle politique immobilière de l'État.

Toutefois, l'intervention tardive de la validation de ces SPSI a permis que s'installe une période de latence favorable à l'avancement de projets non validés (construction d'une tour à la Défense, par exemple).

En outre, les suites qui auraient dû être données aux remarques et observations qui leur ont été notifiées n'ont pas toujours été mises en œuvre avec la célérité nécessaire dans le moment même où la conjoncture affectait profondément le marché de l'immobilier parisien (recherche de sites d'implantation périphérique pour plusieurs ministères).

Il est désormais indispensable de faire vivre ces SPSI et les conférences de programmation immobilière (CPI), déjà citées, doivent constituer le lieu du suivi de leur mise en œuvre.



I-B L'ÉLARGISSEMENT DE LA DÉMARCHE STRATÉGIQUE DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT LOCAL

La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 dispose que sur le territoire, les SPSI sont réalisés à l'échelle départementale, sous la responsabilité des préfets. Ils sont approuvés par les préfets de région, qui sont chargés de définir la stratégie immobilière régionale en application des instructions du ministre chargé du domaine. Dans les 25 départements expérimentateurs où ils sont en cours d'élaboration sur la base du diagnostic établi par le service local de la direction générale des finances publiques (à partir des travaux réalisés au second semestre 2007), les SPSI devront avoir été arrêtés avant la fin de 2009 sous la responsabilité des préfets, qui veillent à leur cohérence avec les orientations retenues dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Pour la préparation de ce volet stratégique, le préfet pourra s'appuyer sur les propositions que lui feront le service local de la direction générale des finances publiques et les experts techniques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, ainsi que sur des conseils d'experts immobiliers privés.

Les SPSI des départements du chef-lieu de la région intégreront les implantations des administrations régionales de l'État, en concertation avec la préfecture de région (SGAR et directions régionales) et en cohérence avec les réformes qui s'engagent pour ces services.

Le projet de SPSI départemental qui concrétisera sur le plan immobilier la réforme de l'organisation de l'administration territoriale de l'État sera présenté au comité d'administration régionale (CAR) pour approbation par le préfet de région.

Leur extension à l'ensemble du territoire a été formellement engagée en 2009.

SPSI des services déconcentrés – diagnostics Premier bilan

Pour la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) constituent une première étape indispensable. C'est dans cette optique qu'une première vague travaux de

recensement du parc immobilier de bureaux logeant les services déconcentrés de l'État a été engagée au second semestre 2007.

Le champ retenu pour la collecte des diagnostics bâtiments englobe la totalité de l'Île-de-France, les dix premières aires urbaines après Paris^(a) et six départements^(b).

La synthèse des données collectées sur la situation du parc concerné est présentée ci-après. Cette présentation s'appuie sur l'étude réalisée en juin 2008 par *Ineum Consulting* pour le compte de France domaine et présentée à l'ensemble des membres du COMO.

La seconde étape consiste en l'établissement du volet stratégique des SPSI dont les résultats sont attendus pour le second semestre 2009.

Principaux résultats

Le parc étudié représente **3 376 implantations**, pour une surface utile brute totale de près de **4,3 millions m²** logeant **177 000** agents. Le MINEFE et l'Intérieur représentent 59% de la SUB totale sur la patrimoine étudié. Le parc domanial représente **le tiers des bâtiments** mais **les deux tiers des surfaces**.

Les grandes caractéristiques du parc étudié sont les suivantes :

- **Une relative dispersion** avec une taille moyenne de 1 303 m² de SUB mais la moitié du parc présente une surface inférieure à 452 m².
- Une **hétérogénéité des caractéristiques et des ratios en fonction des ministères** (taille moyenne des bâtiments, répartition des surfaces, performance d'occupation).
- Une **performance d'occupation globale de 17,6 m² de SUN par agent**, supérieure à la norme attendue et qui présente de fortes disparités :
 - **Entre bâtiments** : les « petits » bâtiments offrent une meilleure performance d'occupation,
 - **Entre ministères** : le ratio varie du simple au double (de 15 à 30 m² de SUN / agent).
- Un **état général moyen**, voire mauvais s'agissant du respect des normes (55% des notes "réglementaire" sont inférieures à 60 sur 100)
- Un **coût moyen** des services aux bâtiments **inférieur aux références** disponibles.

^(a) Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Toulon, Douai-Lens.

^(b) Ariège, Aube, Loir-et-Cher, Lot, Territoire de Belfort.

L'analyse détaillée des données collectées est reprise en annexe 1.

Premières conclusions

Il convient d'abord de saluer comme un important progrès le pas qui vient d'être fait dans la connaissance de la nature et de l'état du parc des administrations déconcentrées.

La fiabilité des données recueillies demeure toutefois encore insuffisante.

Le ratio moyen d'occupation qui s'établit à 17,6 m² par occupant présente manifestement une marge d'amélioration très substantielle.

L'état des bâtiments est à améliorer, notamment en matière de sécurité et de mise aux normes. Hors même la prise en compte du Grenelle, l'effort à conduire en la matière est considérable.

Sans méconnaître les avantages que peut procurer la mise à disposition gratuite par diverses collectivités territoriales d'une partie du patrimoine dont bénéficient les services déconcentrés, il n'en demeure pas moins que ces implantations (10% du parc) présentent la réponse globalement la moins satisfaisante sur les trois axes technique, réglementaire et fonctionnel.

A la fin du 1^{er} semestre 2009 et pour les vingt-cinq premiers départements concernés par l'exercice, seuls trois d'entre eux avaient établi leur SPSI. Il faudra donc attendre le prochain rapport d'activité pour en tirer des enseignements complets.

Une synthèse de l'avancement de ces travaux figure néanmoins en annexe et sera soumise au CIE au dernier trimestre 2009.

Le rôle du CIE dans l'approbation de ces schémas stratégiques a en effet été explicitement prévu et se trouve rappelé dans une note du Premier ministre du 27 juillet dernier. D'ores et déjà il apparaît

- **que la réforme de l'État contribue à engager rapidement une première étape de rationalisation immobilière,**
- **que cette même circonstance limite les possibilités initiales d'optimisation, voire risque de conduire à des surcoûts.**

A ce titre, la signature récente d'un bail pour des surfaces importantes et des administrations pérennes de l'État à Lille pose un problème de soutenabilité financière. D'autres projets de SPSI semblent méconnaître les objectifs de localisation ou de surfaces, au nom de l'accompagnement social nécessaire des mesures de réforme de l'État local

Il importe de veiller à l'actualisation correcte des coûts et à la clarification de leur prise en charge, puis de concevoir une programmation qui permettra d'aboutir, par étapes successives si nécessaire, à une situation cible conforme à la NPI.

Par ailleurs France Domaine doit s'assurer de la pertinence des conditions de mise en œuvre de la refonte des cartes militaire et judiciaire sur le plan immobilier

La refonte du plan de stationnement des armées entraîne la dissolution ou le transfert de 20 régiments, 12 bases aériennes ou aéronavale et une quarantaine de sites isolés, avec suppression de 54 000 postes. Si la circulaire du Premier Ministre du 25 juillet 2008 a prévu des modalités spécifiques d'accompagnement et le maintien des dispositifs dérogatoires en matière d'aliénation d'emprises, elle ne doit pas faire obstacle à la prise en compte dans les SPSI de ces emprises mutables ni au contrôle par France Domaine des conditions de leur valorisation, pouvant aller exceptionnellement de la gratuité du transfert à certaines collectivités locales du fait de leur situation et de leurs projets, à des cessions prenant en compte la valeur apportée par un projet de reconversion ambitieux.

Concernant la carte judiciaire, une circulaire du directeur général des finances publiques du 14 octobre 2008 a fixé les rôles de chacun des acteurs concernés et notamment de France Domaine, pour assurer la réutilisation préférentielle de sites domaniaux, notamment militaires, pour les nouveaux sièges des tribunaux et la surveillance des conditions de coût et de surfaces des nouvelles implantations.

Il convient donc que la démarche de validation des SPSI n'ignore pas ces deux volets essentiels même si leurs modalités de financement sont distinctes, la compétence du Préfet et celle de France Domaine devant s'appliquer au regard de la globalité des implantations locales de l'Etat.



I-C L'ASSOCIATION DES OPÉRATEURS À LA NOUVELLE POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

S'agissant des opérateurs, le Conseil et son Président se sont investis pour que soient étendues à cette sphère essentielle les disciplines que l'État tend à s'imposer en son sein. Cette entreprise nécessitera des efforts de tous, y compris de la tutelle financière de ces organismes.

Dans sa circulaire du 16 janvier 2009, le Premier ministre dispose que le patrimoine détenu ou remis en dotation aux opérateurs doit continuer à être recensé et faire l'objet de la même politique d'activation dynamique pour responsabiliser les opérateurs sur sa valeur, surtout lorsque ces opérateurs bénéficient d'une subvention d'équilibre.

L'inventaire intégral du patrimoine des opérateurs de l'État est en cours de finalisation. Les opérateurs y apportent désormais leur concours après qu'il ait été indiqué que les subventions pourraient être réduites et que la part

variable de la rémunération de leur dirigeant pourrait être, le cas échéant, ajustée. Par ailleurs, les biens occupés par les opérateurs de l'État qui peuvent être intégrés dans le dispositif des loyers budgétaires le seront.

Un membre du contrôle général économique et financier^(a) a été désigné par le Ministre, en octobre 2008, en vue d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'instruction du 29 août précédent qui invitait les administrateurs représentant l'État au conseil d'administration des opérateurs à leur demander la production d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Le Conseil a jugé utile de procéder à son audition le 21 janvier 2009 conjointement avec celle du Chef du service France domaine.

Il a été rappelé à cette occasion que la Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le Ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ont demandé, à la fin août de 2008, aux représentants de l'État dans les instances de direction des opérateurs de veiller à la mise en place de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) conformes aux orientations déclinées pour la politique immobilière de l'État.

Le bien fondé de l'application aux opérateurs des principes de la politique immobilière de l'État n'est pas contesté. Aucun motif légitime ne saurait justifier qu'ils échappent aux règles de la LOLF, soit qu'ils perçoivent des subventions, soit qu'ils bénéficient de recettes fiscales affectées. Mais avant d'établir des SPSI, il faut d'abord franchir l'étape du recensement des biens.

Une première campagne de recensement avait été lancée en 2006 sans grand succès. C'est un fait que les instructions qui avaient alors été communiquées aux opérateurs, par l'intermédiaire des ministères de tutelle et des agents comptables, n'ont pas eu l'effet mobilisateur escompté. En dépit des rappels formulés, les organismes n'ont pas bien mesuré la volonté politique du Gouvernement, les tutelles n'ont pas été suffisamment impliquées, l'action de la direction du budget, de France domaine et des corps de contrôle n'a pas été suffisamment coordonnée. L'enquête conduite en septembre-octobre 2008 a montré qu'à peine 25 à 30 % des organismes ayant répondu avaient, à cette date, procédé au recensement de leurs biens.

Après l'audition de M. Éric WOERTH, par la Commission des finances (élargie) de l'Assemblée nationale le 7 novembre 2008, le Gouvernement a clairement affiché sa volonté de voir pris en compte, tout à la fois, les demandes du Parlement, les vœux du Conseil de l'immobilier de l'État et les réserves exprimées par la Cour des comptes à l'occasion de la certification des comptes des années 2006 et 2007.

Les circulaires adressées par le Ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique à ses collègues du Gouvernement et aux présidents des organismes le 26 décembre 2008, soumettent ces derniers aux mêmes orientations de politique immobilière que celles mises en œuvre vis-à-vis des administrations. Elles leur donnent jusqu'au 31 mars pour effectuer et communiquer le recensement de leur parc et jusqu'au 30 septembre pour

(a) M. Bernard GAUDILLÈRE, contrôleur général économique et financier.

s'engager dans la réalisation de leur SPSI (une circulaire détaillant la procédure à conduire a été diffusée le 16 septembre 2009).

Le dispositif en place fixe donc à la fin mars 2009 la date butoir pour la réalisation du recensement. Au-delà de cette date, un dispositif de sanctions financières est susceptible d'être appliqué à l'encontre des directions et organismes récalcitrants.

Bien que les instructions en vigueur soient suffisamment précises (cf. guide pratique publié par France domaine en 2007 et instruction du DGFIP du 15 juillet 2008), l'instruction du 16 septembre 2009 a clarifié plus encore la question. Tous les biens doivent être recensés quel que soient leur nature et leur statut juridique : bureaux, logements, terrains nus d'une part, biens domaniaux, biens propres (y compris dons et legs), mises à disposition gratuites, locations d'autre part. Dès le début avril, les chantiers relatifs à l'évaluation et à la valorisation des biens seront lancés. Ces opérations permettront de fiabiliser la vision qu'a l'État de son patrimoine, étape indispensable à la conduite des restructurations, à la conclusion des conventions d'occupation et à l'extension du champ d'application des loyers budgétaires, dans le droit fil des circulaires du Premier ministre publiés au Journal officiel du 21 janvier 2009.

Trois problèmes paraissent toutefois devoir être pris en compte dans l'élaboration des SPSI. Les organismes disposent de patrimoines d'une étendue très variable. Ceux dont le patrimoine est limité pourront respecter sans trop de mal la circulaire qui prévoit la réalisation du SPSI au plus tard le 30 juin 2010 mais cela risque d'être plus difficile pour ceux qui utilisent de très nombreuses implantations. Établir son SPSI quand on a une ou deux implantations, ou bien lorsque l'on dispose d'un service immobilier étoffé peut aller assez vite mais pour les établissements de taille intermédiaire, il faudra avoir recours à un prestataire après avoir, au préalable, passé un marché.

La démarche doit donc être étroitement suivie. Un comité de pilotage rassemblant la direction du budget, la DGFIP, France domaine et le CGEfi a été constitué. Des responsables ministériels uniques et un correspondant par organisme ont été désignés.

Le Conseil approuve formellement la relance ainsi effectuée et la détermination affichée par le ministre. Il souligne que l'approbation de ces SPSI devra se faire sous le contrôle étroit des tutelles et de France domaine.

Conformément aux textes statutaires, ce sont les conseils d'administration des organismes (ou l'organe en tenant lieu) qui approuveront ces schémas. Dans ce cadre, les représentants de l'État se prononceront en tenant compte de la politique immobilière de l'État et l'avis de France domaine sera contraignant. Le Conseil de l'immobilier de l'État, de son côté, pourra procéder à l'audition de certains organismes sur les projets établis.

Le cas de la location récente, à un tarif très élevé, par un établissement public culturel, de locaux situés au *Louvre des antiquaires*, après que ce même projet de prise à bail, présenté par le ministère de la culture, ait fait

l'objet d'un avis défavorable du CIE a été rappelé. Le Conseil regrette que l'on permette à un organisme de l'État de réaliser des opérations que l'État interdit à ses propres services. .

Un membre du Conseil a souligné les quatre points suivants :

- la grande variété de statut juridique des biens (biens propres acquis sur deniers propres, ou par legs et donations ; biens mis à disposition par l'État – par acte interne de l'État ou en vertu d'une disposition légale - ; biens mis à disposition gratuite ou moyennant paiement ; biens mis à disposition par des personnes morales étrangères en suite des circonstances très diverses ; biens d'origine étatique comportant une part importante de valeur ajoutée par des tiers⁽¹⁾ ; etc.)

- La totale hétérogénéité des inscriptions au TGPE. Certains biens n'y sont pas, d'autres y sont inscrits de manière surprenante⁽²⁾.

- L'inscription des biens au bilan suit, quant à elle, des règles fluctuantes. Tantôt ils y sont, tantôt non. Lorsqu'ils y figurent, on applique tantôt les règles classiques d'amortissement, tantôt celles de l'amortissement dit « neutralisé » (notamment pour des biens mis à disposition par l'État). La mise en place de conventions d'occupation ouvre une opportunité pour revoir l'ensemble du dispositif.

- Enfin, tandis qu'acquisitions et prises à bail des organismes sont soumis à l'avis de France domaine, tel n'est pas le cas de leurs cessions. Il faudrait envisager de changer cette situation à l'avenir.

Le Conseil constate que trop souvent l'existence de tutelles multiples se traduit, concrètement, par une insuffisance ou une ambiguïté des orientations de l'État et recommande, chaque fois que possible, une clarification de l'articulation des tutelles.

On trouvera en annexe l'avis formulé par le Conseil et transmis au Ministre à propos de la définition préalable d'un cadre méthodologique pour la politique immobilière des opérateurs et autres organismes de l'État .

Le cas des universités doit intéresser France Domaine à un double titre , celui de l'inventaire et de l'évaluation ainsi que du transfert éventuel de patrimoine à ces établissements publics dans le cadre de la loi sur

⁽¹⁾ Exemple : par les familles pour les lycées à l'étranger.

⁽²⁾ Est cité, en exemple, le cas du Palais Farnèse (bail emphytéotique) lequel comprend trois occupants. Les locaux attribués à l'ambassade (1^{er} étage) et à la résidence de l'ambassadeur (2^{ème} étage) qui sont évalués à un montant considérable, tandis que ceux attribués (3^{ème} étage) à l'École française de Rome sont évalués à zéro euro. Ce bâtiment, qui héberge l'ambassade de France depuis 1874, a été acheté à la Maison des Bourbons de Naples par le gouvernement français en 1911. Toutefois, une clause du contrat stipulait que le gouvernement italien avait la possibilité de se porter acquéreur du bien au bout de 25 ans. C'est ainsi qu'en 1936, l'Italie et la France signèrent une convention établissant que le gouvernement italien devenait propriétaire du palais mais en cédait l'usage, pour une durée de 99 ans, au gouvernement français pour continuer à y accueillir son ambassade.

l'autonomie de ces établissements publics ; celui ensuite des conditions de leur modernisation via l'opération CAMPUS et de leur gestion immobilière, avec recours aux partenariats public privé et autres montages innovants . L'état de dégradation de ce patrimoine et l'ampleur de l'investissement prévu (estimé à 5milliards d'euros pour le plan CAMPUS) confèrent une importance toute particulière à la démarche qui sera suivie

Il faut ajouter que la notion d'opérateur est strictement définie et laisse de côté de nombreuses structures , sociétés , établissements publics , autorités indépendantes , qui n'ont aucun lien avec France Domaine pour leur politique immobilière (ainsi par exemple de la Banque de France ou de Pôle emploi dont les prises à bail récentes ont porté sur des surfaces importantes)même si elles ont des comptes à rendre à leurs tutelles et font l'objet d'autres contrôles Il semblerait au moins nécessaire d'instaurer une information réciproque entre France Domaine et ces acteurs qui concourent substantiellement à la gestion immobilière de l'État.



I-D CAS DE L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS

Depuis sa création en 1964, l'office national des forêts (ONF) détient, outre 1,8 Mha de forêts domaniales⁽³⁾, un parc d'environ 4 350 immeubles bâtis dont, notamment, de nombreuses maisons forestières. Pour une partie, ces biens ont été transférés en pleine propriété à l'office, mais les plus nombreux lui ont été simplement remis en dotation, l'État en conservant la propriété. Le parc des biens concernés n'a fait à ce jour l'objet que d'un recensement approximatif.

A la fin de 2005, l'ONF a demandé que les biens qui lui avaient été remis en dotation lui soient cédés pour un prix symbolique, argumentant que cela lui permettrait de résoudre les difficultés rencontrées dans leur gestion. Le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) s'y est déclaré favorable, pour autant qu'un dédommagement minimum de 50 M€ lui revienne, cette somme étant nécessaire pour compléter le plan de financement de son projet d'installation rue de Picpus. Une première estimation réalisée par France domaine en 2006, concluait à une valeur vénale de 270 M€. Une mission conjointe Inspection générale des finances/Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux qui a remis son rapport en mars 2008 a, pour sa part, considéré comme vraisemblable une fourchette de 145 à 200 M€⁽⁴⁾.

La mission a établi que les maisons forestières constituent 70% du parc en question (87% avec les simples abris). D'une surface moyenne de

⁽³⁾ Hors départements d'Outre-mer.

⁽⁴⁾ Après prise en compte d'un abattement de 15 à 20% pour cause de vente en bloc.

212 m² SHON, le tiers d'entre elles n'est plus habité par les agents de l'office. 80% ont été construites avant 1900 et leur état général d'entretien se situe entre le moyen et le médiocre. Un peu plus de la moitié des maisons forestières est enclavée, le vrai problème n'étant pas celui de leur accès physique mais de leur desserte par les réseaux (eau, assainissement, électricité ...). Sur un total de plus de 2 000, une quinzaine seulement de ses biens est classée ou inscrite à l'inventaire des monuments historiques.

Au terme de ses travaux, la mission a estimé qu'il convenait, en premier lieu, de procéder à un recensement exhaustif des maisons forestières domaniales. Puis de procéder à une évaluation précise et complète.

De son côté l'ONF devrait élaborer, en concertation avec sa tutelle, un plan d'action précis pour la gestion, l'entretien et l'utilisation de ce patrimoine comportant des objectifs précis de valorisation.

Sur ces bases, la mission se prononce en faveur de la conclusion d'un bail emphytéotique global, pour une durée de 30 à 50 ans et à un prix normal de marché. Ce bail comporterait le versement d'une soulte initiale (d'au moins 50 M€) et une redevance annuelle à déterminer.



Par lettre conjointe, en date du 17 avril 2009, le ministre de l'agriculture et de la pêche et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ont notifié au directeur général de l'office national des forêts les conditions d'un accord : un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans, un rendement locatif de 3% de la valeur du parc (après application d'un décote de 20% pour prise en bloc), avec indexation du loyer de 1% à partir de la sixième année. Versement d'une part de ce loyer sous forme d'un capital net de 50 M€, échelonné sur les 5 premiers exercices (10, 10, 12, 9 et 9 M€). Modulation du loyer des années 6 à 10 pour résorber l'impact du versement initial. Reprise des annuités normales à partir de la onzième année.

L'ONF sera intéressé aux cessions de biens.

L'appréciation des valeurs d'apport inscrites au bail se feront sur la base de l'estimation domaniale, une évaluation privée pouvant intervenir, pour certains biens, sur demande de l'ONF.

L'office se verra fixer un objectif de cessions et un programme de travaux destinés à valoriser le patrimoine, à traduire dans un plan de gestion annuel.



Saisi de ce dossier par le ministre, le Conseil de l'immobilier de l'État a procédé à l'audition de France domaine et des représentants du ministère de l'agriculture et de la pêche à propos des maisons forestières le 20 mai 2009.

Le Conseil, s'est prononcé globalement en faveur du dispositif. S'il a déploré les hésitations de la démarche conduite à cet égard avec l'ONF, il est favorable à un intéressement sur la plus-value, laquelle reflète une valorisation intervenue au cours de la gestion et non sur une quote-part d'une valeur induite par la dotation initiale. Cette formule présente l'avantage d'inciter l'ONF à une valorisation optimale des maisons forestières.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a précisé que l'impact de ce dispositif devrait rester de toute façon limité. Les ventes ne concerneront que quelques dizaines de biens sur les 2 000 maisons recensées, les autres étant soit occupées par du personnel, soit difficilement vendables du fait de leur enclavement au cœur des forêts.

La convention et la forme juridique du bail restent encore à préciser et sont en cours d'élaboration avec les experts⁽⁵⁾ mais le Conseil considère d'ores et déjà que la formule du bail emphytéotique retenue présente trois avantages sur une formule de cession :

- affectées à l'ONF, les forêts domaniales appartiennent à la Nation, une cession des maisons à l'office aurait rompu l'uniformité de statut des biens constitutifs des forêts et complexifié leur gestion ;
- l'État exerce son rôle de propriétaire sur un élément des forêts, il en tire un juste avantage à travers les loyers recouvrés et conserve la perspective d'en récupérer la propriété en fin de bail ;
- la vente pure et simple aurait provoqué l'exercice du droit de priorité des collectivités locales, accru la complexité de gestion et réduit les perspectives de valorisation⁽⁶⁾. Le parc étant très hétérogène dans sa composition et les maisons de valeurs très différentes, un bail emphytéotique global permet la recherche d'une valorisation optimale, au cas par cas, pour chacun de ces biens.



Les auditions des parlementaires portant sur la gestion immobilière des opérateurs, notamment celles conduites par M. Yves DENIAUD - concernant par exemple Voies Navigables de France - ont permis de mettre en lumière les enjeux substantiels. Ce fut également le cas pour la dizaine d'audits de modernisation lancés au titre de la RGPP. Il conviendra que ces éléments nourrissent la démarche SPSI.



⁽⁵⁾ La convention cadre a été signée le 27 juillet 2009, postérieurement à la période couverte par le présent rapport.

⁽⁶⁾ Le droit de priorité des collectivités locales trouvera évidemment à s'exercer lors de chaque cession éventuelle de maison forestière.

II. L'instauration d'un régime d'utilisation conventionnel

Élaboration et conclusion des conventions

Le décret n°2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'État et ses établissements publics a supprimé les procédures de l'affectation aux services de l'État et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics, prévues par les articles R.81 à R.91 du code du domaine de l'État (CDE), et les a remplacées par un nouveau régime de « conventions d'utilisation ». Par ces conventions, prévues aux art R 128-12 à R 128-17 du CDE, l'État propriétaire peut mettre à la disposition des administrations des immeubles domaniaux pour l'accomplissement des missions de service public qui leur sont confiées. C'est l'aboutissement d'une recommandation ancienne et forte du Conseil en vue de poser les fondations de la notion d'État propriétaire.

Lors de sa séance du 21 janvier 2009, le Conseil de l'Immobilier de l'État a pris acte du programme de conclusion des conventions d'occupation pour l'ensemble des bureaux soumis à loyer budgétaire en 2009.

Il a cependant constaté que les conventions ne traduiront pas, dans leur forme initiale, l'ensemble des responsabilités du propriétaire notamment en matière d'investissement et d'entretien lourd. Les travaux du Conseil en formation restreinte ont néanmoins permis l'évolution du projet initial vers une formulation qui pose au moins le principe de cette responsabilité et le caractère transitoire de sa délégation à l'occupant sous le contrôle de France domaine. Il a regretté que le décret du 1^{er} décembre ne connaisse pas une application plus complète sur un champ expérimental limité, comme il l'a maintes fois recommandé (administrations centrales, région lyonnaise, immeubles à occupants multiples).

Le Conseil estime qu'il importe de faire évoluer ce dispositif conventionnel selon les priorités qu'il a proposées. Il considère, en particulier, que les conventions d'occupation des cités administratives devraient être conclues, dès l'origine, sur la base de la responsabilité du propriétaire y compris en matière d'investissement. Les travaux conduits entre France domaine et la CIPI sur un cadre conventionnel propre aux cités n'ont pas, à ce jour, permis de faire adopter ce principe et l'émiettement des responsabilités qui caractérise la gestion actuelle risque d'entraver le rôle charnière qui devrait normalement échoir aux cités administratives dans le cadre de la réforme de l'État.

Cette nouvelle procédure de mise à disposition des immeubles domaniaux constitue néanmoins un instrument majeur de la nouvelle politique

immobilière de l'État. Elle établit une séparation claire des rôles de l'État propriétaire et des administrations occupantes et valorise dans des conditions normales l'utilisation des immeubles domaniaux.

L'arrêté du 21 avril 2009, pris en application du décret susvisé (article R.128-12 du CDE), a fixé le modèle des conventions. Conclues pour une durée déterminée, elles sont conçues sur le modèle des baux privés mais prennent en compte les contraintes résultant des missions de service public. Elles formalisent les engagements pris de part et d'autre par l'État-propriétaire et l'administration utilisatrice.

Les conventions d'utilisation serviront de support aux loyers budgétaires (dont une part essentielle sera déterminée dans la LFI 2010) et à la mise en œuvre de la nouvelle politique interministérielle d'entretien des bâtiments de l'État définie dans la circulaire du Premier Ministre du 16 avril 2009, au fur et à mesure où celle-ci montera en charge. Elles fixeront des objectifs de performance immobilière et permettront également de s'assurer, à échéances régulières, de l'utilisation rationnelle des surfaces de bureaux occupées par les administrations.

Le service France domaine de la DGFIP a précisé dans une instruction détaillée les modalités de mise en œuvre du nouveau régime des conventions d'utilisation. Le déploiement de ce dispositif et surtout sa gestion seront très lourds : les membres du CIE ayant l'expérience de la gestion de baux internes ont souligné la nécessité d'y consacrer des moyens importants ,sauf à risquer leur remise en cause permanente. A fortiori si l'alignement sur des baux classiques est progressivement effectué comme le demande le CIE

Par ailleurs , au delà du régime de l'affectation ,le Conseil a eu l'occasion de relever plusieurs problèmes d'adaptation de la réglementation à la nouvelle politique immobilière . Il convient d'achever dans les meilleurs délais la réforme du code général de la propriété publique et de revoir certains sujets ; c'est ainsi que l'ordonnance relative aux partenariats public privé est mise en œuvre d'une manière qui n'implique pas France Domaine dans la signature de l'acte , mais simplement au titre de l'avis domanial , alors qu'un tel contrat , transférant des droits réels ,devrait être signé par le représentant du propriétaire . Les préoccupations du Grenelle , qui conduisent à développer le recours à d'autres montages innovants , les « contrats de performance énergétiques » , soulèvent les mêmes questions .



extension et indexation des loyers

les loyers budgétaires doivent être généralisés au 1^{ER} janvier 2010 à l'ensemble du territoire , sur leur champ d'application actuel

.La question de l'application de loyers au delà des immeubles majoritairement de bureaux reste à prendre en compte .L 'application de loyers aux opérateurs de l'Etat est dans la logique de la suppression du régime de l 'affectation et de la dotation , mais se heurte au traitement comptable des biens immobiliers confiés à ces établissements puisque ces biens figurent à leur bilan . Cette question devra être résolue soit par l'évolution de la règle comptable, soit par l'adoption d'un régime interne de loyers pour les principaux opérateurs .

La problématique de l'indexation est au cœur d'une réflexion de la part du secteur immobilier. L'indice traditionnellement utilisé pour les bureaux est l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE. Cette référence a été critiquée en raison de sa corrélation relative avec l'activité économique et les prix du marché immobilier et de sa forte variabilité. Dans un premier temps l'association des directeurs immobiliers (ADI) a mis en place un groupe de travail sur ce sujet puis, sur la base de ses conclusions, les locataires-utilisateurs représentés par l'Association des Directeurs Immobiliers (ADI), et les propriétaires-bailleurs représentés par la Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF), l'Association française des Sociétés de Placement immobilier (ASPIM), et l'Association pour le développement de la logistique en Europe (AFILOG), sont parvenus à signer le 11 mars 2009, un protocole d'accord. Aux termes de celui-ci, il est proposé de construire un indice spécifique appelé « Indice des loyers d'activités tertiaires» (ILAT), pour doter ce secteur de l'immobilier d'entreprise et professionnel d'un indice de référence adapté aux spécificités de ses activités.

Ce nouvel indice a vocation à remplacer l'ICC, étant précisé conformément à la loi en vigueur, que le recours à cet indice, relèvera, du choix des parties.

L'ILAT est constitué d'un panier de trois indices calculés mensuellement ou trimestriellement par l'INSEE : l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers (IPC), l'indice du coût de la construction (ICC) et l'indice du produit intérieur brut (PIB) en valeur.

Il est acté que les loyers budgétaires feront dans un premier temps l'objet d'une indexation, sur la base de l'ICC puis sur la base de l'ILAT lorsque ce dernier aura été officiellement adopté.

Cette question fait l'objet d'un développement plus complet en annexe 11.



III. Le dispositif organisationnel

Lors de sa séance du 2 décembre 2008, le CIE a auditionné M. Philippe PARINI, directeur général des finances publiques, accompagné de M. Daniel DUBOST, chef du service France domaine.

A cette occasion, le Conseil s'est penché, en particulier, sur l'évolution de France domaine en termes de professionnalisation des personnels et d'organisation. Il a aussi pris acte de l'évolution du rôle du ministère du développement durable, en matière de travaux, entretien et adaptation aux objectifs environnementaux et du rôle accru dévolu aux préfets, avec la confortation du niveau régional.

La professionnalisation de France domaine

La question d'une modification à terme du statut a été expressément abordée de même que l'ensemble des recommandations formulées à cet égard par le Conseil dans le *"Schéma global de l'État propriétaire"*.

Il est apparu que tout ce qui concerne la professionnalisation de la gestion de l'État, la relation avec les administrations occupantes et les critères tendant à la mise en place d'une politique immobilière dynamique, économe, et répondant à des critères objectifs recueille l'entière adhésion de la DGFIP.

Cette administration estime en revanche primordial, au moins au stade actuel de la réforme, de conserver à France domaine son présent statut. Selon elle, aucun autre type d'organisation n'est susceptible d'atteindre l'efficacité d'un service de l'État adossé à un réseau local couvrant l'ensemble du territoire, prenant appui sur les 130 000 agents de la DGFIP, et placé sous l'autorité directe du Ministre qui porte la politique immobilière de l'État. Pour les représentants de la DGFIP, l'établissement, ou l'agence, évoqué par le *"Schéma global de l'État propriétaire"* se trouverait bien plus démuni face à la tâche à accomplir.

Pour conduire une action efficace, France domaine a besoin de l'appui d'un relais politique, mais pour accroître son efficacité, il lui est tout autant nécessaire de se professionnaliser.

Pour Bercy, cette professionnalisation ne se traduit d'ailleurs pas nécessairement par des recrutements externes car il y a des compétences en interne, en certains domaines, et il faut les mobiliser. Il faut constater cependant qu'un renforcement appréciable des cadres de France domaine au niveau central est intervenu pendant la période couverte par ce rapport, à travers notamment la conclusion d'une dizaine de recrutements contractuels. Pour le surplus, la formule du contrat passé avec des opérateurs spécialisés

présente un maximum d'avantages. Il en a déjà été ainsi avec des notaires pour les ventes parisiennes. Chaque fois que les opérations sont compliquées sur le plan technique ou financier, le recours à des prestataires dont c'est le métier doit être systématiquement envisagé. C'est également le cas pour la prospection du marché qui permet de faire des propositions alternatives aux administrations utilisatrices.

Après la parution du décret et des circulaires d'application arrivera la lourde tâche des conventions d'utilisation à conclure et des loyers à mettre en place. Dans le même temps il conviendra de finaliser ou d'établir les schémas stratégiques départementaux.

Or les préfets viennent d'être chargés de la mise en œuvre de la réforme de l'État local et celle-ci n'est pas détachable des opérations immobilières complexes qui l'accompagnent, compte tenu des nombreuses fusions de services programmées. Au moment où les préfets vont être amenés à s'intéresser à l'immobilier à un double titre (réforme de l'État et SPSI des services déconcentrés), il y a une opportunité à saisir et la DGFIP leur a immédiatement proposé l'appui des services de son réseau.

Il ne s'agit pas seulement des services locaux de France domaine dont les forces – pour l'essentiel – sont composées d'évaluateurs et non pas de gestionnaires immobiliers, mais bien plus de la mobilisation de l'ensemble du réseau. C'est pourquoi il a été créé à compter du 1^{er} janvier 2009, dans chacun des 100 départements, un poste de responsable de la politique immobilière, directement rattaché au DDFIP⁽¹⁾, du grade d'inspecteur, d'inspecteur principal ou plus selon l'importance de la circonscription. Comme les schémas départementaux seront consolidés au niveau régional et que le ministère de l'intérieur a la volonté de renforcer le pilotage à ce niveau, des cadres supérieurs dénommés RPIE (responsable de la politique immobilière de l'État) auront dans chacune des régions auprès des TPG de région, la tâche d'animer le travail des adjoints immobiliers départementaux et de travailler en relation directe avec les SGAR qui devraient se voir attribuer la responsabilité correspondante auprès des préfets de région⁽²⁾.

Le Conseil n'a pu disposer d'un organigramme d'ensemble de ce dispositif.

Parallèlement à ces emplois redéployés, des crédits seront ouverts afin de permettre aux nouveaux responsables immobiliers de passer, en tant que de

⁽¹⁾ Et là où la direction locale unique ne sera pas encore en place, conjointement auprès des TPG et des DSF.

⁽²⁾ M. Ph. PARINI a précisé que l'État ne s'est pas engagé dans une réforme des conservations des hypothèques mais dans une réforme du statut des conservateurs ce qui est très différent. Les titulaires de ces fonctions, qui seront transformées d'ici à 2012 en postes administratifs de droit commun, bénéficieront à l'avenir d'un véritable statut de droit public. A terme il n'y aura donc plus de responsabilité civile et personnelle des conservateurs et il faudra probablement envisager d'y substituer la responsabilité directe de l'État. Il ne sera pas touché, en revanche, à l'existence des services dont la connaissance de la propriété est particulièrement précieuse. Les responsables immobiliers près les DDFIP pourront donc s'appuyer sur les conservations des hypothèques comme sur les services locaux de France domaine

besoin, les contrats d'assistance déjà évoqués. Des opérateurs privés référents (notaires et spécialistes de l'immobilier) leur seront conseillés.

Le rôle du préfet est accru par la mutualisation amorcée des produits de cession : à compter du 1^{er} janvier 2009, les retours aux ministères se font au taux de 65%. Le dispositif comporte en outre une exception importante puisque, les produits des cessions effectués sur préconisation de préfets dans le cadre de la réforme de l'État local seront totalement mutualisés pour l'ensemble des administrations appelées à se regrouper ou à fusionner⁽³⁾.

La prise en compte du Grenelle et la programmation de l'entretien

L'irruption des préoccupations liées au Grenelle de l'environnement est venue renforcer le besoin permanent, souligné par le CIE dès l'origine, d'une méthode et d'une organisation rationalisée en matière de travaux et d'entretien. Au niveau central une cellule de suivi doit associer France Domaine, le ministère du développement durable et le ministère de l'Intérieur pour piloter l'ensemble de la démarche.

Pour la mise en œuvre des dispositions du Grenelle de l'environnement, le propriétaire qu'incarne France domaine doit être appuyé par le ministère du développement durable. Dans les faits, c'est un comité informel réunissant le Préfet, le cadre supérieur de la DDFiP et un fonctionnaire de l'équipement qui devra prendre en charge la programmation des opérations.

Il conviendra de commencer par l'établissement des diagnostics avant de procéder aux travaux (à moins que l'on décide de transférer le service concerné dans un immeuble conforme aux nouvelles normes). Dans l'un et l'autre cas, un suivi sera effectué par le MEEDDM et France domaine selon des règles définies d'un commun accord. A cet égard, les fiches bâtiments des SPSI seront complétées par un volet "Grenelle". Il est à signaler que le PLF 2009 prévoit la mise en place de 77 M€ de crédits d'entretien, enveloppe complétée dans le cadre du plan de relance, notamment en faveur des audits. Il est prévu, enfin, que les contrats de performance énergétique conclus avec des opérateurs privés seront financés sur les économies réalisées par les administrations à ce titre.

Au mois de juin 2009 il semble que le plan de relance aie contribué à une accélération certaine des audits et travaux, même si le rythme d'engagement pâtit des contraintes administratives connues, notamment en termes de marchés ; Outre les 200M destinés à améliorer l'entretien des

⁽³⁾ Trois exceptions : le ministère de la défense, le MAEE pour les biens situés à l'étranger et le ministère chargé de l'équipement pour la seule année 2009 et dans la limite de ce qui était prévu dans le contrat de performance [donc hors Paris] (voir amendement adopté au Sénat sur le projet de loi de finances pour 2009).

bâtiments , il faut signaler qu'une part importante du plan porte sur la réalisation de chantiers d'infrastructures et d'équipements publics

Avec le CAS immobilier et le programme entretien créé par la loi de finances 2009, on est encore éloigné de l'organisation optimale

Ce programme prend en charge les travaux d'entretien lourd relevant de la responsabilité du propriétaire mais , outre qu'il est faiblement doté au départ , il reste organisé comme le CAS en BOP ministériels . Selon M. Ph. PARINI le dispositif permet d'amorcer une prise de conscience. D'ici deux ou trois ans, France domaine devra travailler sous la contrainte financière en s'émancipant de la contrainte budgétaire traditionnelle. Dans certains cas précis l'État aura intérêt à se porter acquéreur d'un bien immobilier et il devra disposer des moyens lui permettant de le faire. L'évolution de la LOLF dans cette direction peut être envisagée.

Pour le Conseil , l'instauration des comités de programmation immobilière réunissant France Domaine ,la direction du budget et chaque ministère est un élément très important de la rationalisation de la politique d'investissement , dès lors que ces réunions permettent de décliner sur une période de trois à cinq ans les engagements résultant des SPSI ; Ces CPI doivent devenir l'équivalent des comités d'engagement qui conditionnent dans la plupart des sociétés les dépenses les plus importantes ,au regard des plans patrimoine ou schémas immobiliers approuvés par la direction.

Au cours de l'audition il a été fait état de l'expérience du groupe La Poste et de sa filiale Poste Immo en la matière. On se heurte inévitablement à des difficultés et, notamment, à de forts enjeux de pouvoir, pour faire partager un modèle de gestion immobilière rénové. Si l'État paraît aujourd'hui assez bien préparé à exercer la maîtrise d'ouvrage ou à prendre en charge l'entretien des immeubles, il ne semble pas qu'il en soit de même pour la passation des conventions d'occupation et la gestion locative du parc. De la part d'occupants souvent peu convaincus par le bien fondé de la réforme, tous les prétextes seront bons pour tâcher de faire échouer le schéma retenu. Poste Immo ne gère "que" 30 000 baux et c'est un travail de titan. La performance de l'opérateur en charge de la gestion du parc pour le compte de l'État constitue donc un enjeu majeur.

La DGFIP a conscience de la difficulté mais table sur la progressivité qui interviendra dans la mise en place de la réforme pour rendre celle-ci plus acceptable. D'abord connaître le patrimoine, puis l'optimiser dans la clarté et la fermeté. Intervient ensuite la responsabilisation par le biais d'un loyer bien identifié. Quand viendra le temps de se confronter à la gestion du parc il faudra nécessairement avoir recours à des métiers particuliers. Il est encore trop tôt pour fixer des méthodes mais il faudra réaliser en province ce que l'on a fait (et que l'on continue à faire) à Paris en ayant recours ponctuellement à des spécialistes.

Le Conseil reconnaît que France domaine, en dépit des difficultés, affirme son autorité. Il persiste néanmoins à penser que son statut devrait évoluer dans le sens indiqué par le *Schéma global de l'État propriétaire*. Si l'action conduite en ce domaine par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ne peut qu'être pleinement approuvée, force est de constater que la dialectique propriétaire / occupant est difficile à mettre pleinement en œuvre en conservant les structures et les circuits administratifs classiques.

Le Conseil de l'immobilier de l'État entend bien continuer à assumer le rôle indispensable de relais politique à l'action de France domaine, en lien avec les instances pertinentes à l'Assemblée nationale et au Sénat.

La DGFIP observe que le Premier ministre entend conférer, dans le domaine immobilier, des pouvoirs nouveaux aux préfets au détriment des administrations centrales. La mise en œuvre de cette mesure va faire changer les choses. Du côté des administrations, par ailleurs, chacun peut observer un progrès, récent mais notable, dans la prise de conscience des contraintes immobilières.

Il est enfin indiqué que France domaine s'est engagé dans un vaste travail de renégociation des baux anormalement coûteux. Les remontrances du CIE à propos de telle ou telle prise à bail critiquable ont manifestement contribué à débloquer la situation. Un marché global doit être conclu par France domaine à cet égard (après une consultation infructueuse, ce marché a été relancé en juillet).

La circulaire du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 est venue préciser les sujets rapportés devant le conseil et l'organisation évoquée ci-dessus se met en place effectivement sur le terrain. Cependant les besoins sont considérables (on parle couramment de 24 milliards d'euros de travaux nécessaires pour les aspects énergétiques, auxquels il faudrait ajouter 8 Mds€ pour l'accessibilité aux handicapés, sans compter la résorption des retards en matière d'entretien lourd et de mise aux normes qui ont été accumulés avant la prise en compte de ces nouveaux défis).

Le Secrétaire général du CIE a été chargé du pilotage d'une commission propre aux bâtiments de l'État dans le cadre du comité de suivi du Grenelle confié à M. Ph. PELLETIER.

Le CIE souligne, par ailleurs, l'intérêt de poursuivre et d'**approfondir la démarche pionnière engagée dans la région Rhône-Alpes** (mutualisation des moyens d'entretien, audits, programmation conjointe du SPSI et du Grenelle) et de l'étendre à la gestion de la cité administrative afin de mettre en cohérence ces diverses avancées dans le cadre d'un véritable laboratoire intégré de la réforme immobilière de l'État.



IV. la gestion des biens de l'État à l'étranger

Rapport de la mission de préfiguration d'une foncière de gestion des biens à l'étranger.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a défini les principes directeurs de la nouvelle politique immobilière de l'État et décidé de la création d'une foncière de l'État à l'étranger, chargée de la gestion de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger. Dans ce cadre, une mission a été chargée de faire des propositions à propos de la définition du statut et de l'objet social, de la faisabilité juridique et financière, des objectifs, de la gouvernance, du contrôle de l'État et du calendrier de lancement de cette foncière.

Le mardi 31 mars 2009, le Conseil de l'immobilier de l'État a procédé à l'audition des rapporteurs : Mme Nathalie DELAPALME, Inspectrice générale des finances, M. Jean TENNERONI, contrôleur général des armées et M. Yves CHARPENTIER, inspecteur général des affaires étrangères.

Disséminé dans 170 pays, le patrimoine à l'étranger comprend 4 059 "unités administratives" pour une valeur TGPE de 4 Mds€ (mais probablement plus proche de 5 Mds€). 56% de ce parc est en location, 58% est constituée de logements. Le principal affectataire est le MAEE (45%), suivi par la Défense (38%) et les Finances (10%).

Les moyens humains consacrés à la gestion de ce parc sont modestes (80 ETP), ainsi que les moyens budgétaires (50 M€/an).

Les déplacements à l'étranger effectués par la mission ont permis de mettre en évidence : une mutualisation interministérielle faible ou inexistante, un entretien défaillant et une dévalorisation du patrimoine consécutive, une insuffisante prise en compte de la dimension sécurité, des espaces souvent excessifs (de l'ordre de 30 m² SUN par agent), enfin une mauvaise connaissance du coût complet des prestations rendues par les résidences (réception et hébergement).

Enjeux de la foncière : réorganiser et concentrer les réseaux des services extérieurs de l'État (diplomatique, consulaire, culturel, économico-financier et militaire) ; parvenir à une gestion consolidée du patrimoine de l'État français dans un pays donné ; rationaliser et mutualiser les fonctions support pour recentrer l'État sur son « cœur de métier » ; dynamiser la politique immobilière en responsabilisant les acteurs ; affirmer et organiser la fonction d'État propriétaire (ministère du Budget et France Domaine) ; établir des relations contractuelles entre propriétaire et occupants (mise en place de baux et loyers).

Sur le plan budgétaire il s'agit de mutualiser au niveau interministériel le produit des cessions et de transférer par étapes le gros entretien à l'entité propriétaire.

A la date de l'audition, un débat restait à trancher entre une structure de portage de la propriété ou une simple agence de services immobiliers.

Avantages du portage de la propriété : sanctuariser le patrimoine de l'État à l'étranger, alléger ou éviter les aléas et les contraintes budgétaires, garantir un flux régulier de gros entretien grâce à la constitution comptable d'amortissements, efficience maximum de la distinction propriétaire/occupant, consolidation patrimoniale des services de l'État présents dans un même pays.

Inconvénients et risques : un pilotage prioritairement budgétaire et financier, des loyers éventuellement excessifs (s'ils sont liés au prix des marchés locaux) ou évoluant plus vite que les crédits budgétaires (DGF), des contraintes potentielles liées aux droits locaux de la propriété.

Les recommandations de la mission :

- l'objet social : portage de la propriété (ou de droits immobiliers réels de type emphytéose) d'immeubles de l'État et de certains opérateurs, par transfert ou acquisition ; gestion, assistance, expertise et conseil en immobilier ;
- le statut : EPIC, pour assurer l'équilibre entre contrôle de l'État (domaine public, relations « in house ») et souplesse de gestion ;
- les structures budgétaire, comptable et financière :
 - pour les activités de conseil : facturation d'honoraires à l'État ou subvention budgétaire annuelle (de l'ordre de 2 à 3% de la valeur locative des immeubles) ;
 - pour les activités de portage : remplacement du dispositif budgétaire actuel (crédits des titres III et V du budget général et CAS immobilier) par des mécanismes respectant le Plan Comptable Général ;
- un conseil d'administration où siégeront l'État propriétaire, le MAEE, les autres ministères implantés à l'étranger, des personnalités qualifiées (corps de contrôle et secteur immobilier) et des représentants des salariés ;
- un comité d'audit et comité des investissements ;
- une tutelle du ministère chargé du Domaine et du MAEE ;
- un contrôleur général économique et financier et un commissaire du gouvernement ;
- un agent comptable (éventuellement) ;
- les effectifs prévisionnels dépendront de l'étendue des activités de la foncière (portage ou gestion) et de l'externalisation ou non de certaines fonctions (soit de 20 à 100 personnes) ;
- une structuration éventuelle des actifs en SCI par grandes zones géographiques.

Les conditions de la réussite

- une connaissance détaillée du patrimoine transféré à la foncière ou acquis par elle et la mise en place d'un système d'information performant ;

- un schéma directeur pluriannuel pour les implantations immobilières de l'État et de ses opérateurs à l'étranger ;
- un état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) et un tableau de bord ;
- des critères et indicateurs de performance de la foncière (surfaces par agent, coûts par agent, impact des projets sur le budget de l'État, délais, qualité, satisfaction des occupants, normes environnementales, sécurité) ;
- un contrat d'objectifs et de moyens signé avec la tutelle et un guide pédagogique de gestion de l'immobilier.

Le cas des opérateurs :

Dans un premier temps, le rôle de la foncière pourrait être limité à :

- la détention des immeubles destinés à UBIFrance et à la reprise éventuelle de tout ou partie des immeubles de l'IRD ;
- à l'offre de prestations de services aux autres opérateurs implantés à l'étranger (ex.: AFD, AEFE).

Les immunités fiscales et juridiques :

Il n'y a pas ou peu de difficultés importantes à prévoir quant au sujet des immunités liées au statut diplomatique des immeubles (cf. précédent suédois), dans certains cas il y aura lieu simplement à négocier des accords bilatéraux.

Cas particulier des installations des forces militaires prépositionnées :

Elles ne donneront pas lieu à transfert des installations opérationnelles à la foncière, en revanche des prestations réciproques sont possibles.

Enfin, le rapport préconise une phase expérimentale de courte durée :

- portant sur 10% environ des potentialités,
- comprenant des immeubles professionnels et des immeubles de logement (condition d'une gestion consolidée),
- s'appliquant à un nombre limité de pays seulement (4 ou 5) mais pour l'ensemble des services de l'État (condition d'une gestion consolidée),
- comportant des immeubles transférés en pleine propriété - ou par emphytéose - et des immeubles placés seulement sous mandat de gestion.

A l'occasion du débat qui s'est ouvert avec les membres du Conseil, il a été indiqué que la foncière aurait vocation à suivre les prises à bail pour ne pas courir le risque de "manœuvres de contournement" et donc de sérieuses difficultés si cette instance n'était pas chargée du suivi des deux patrimoines, domanial et locatif. Il paraît bien indispensable que cette structure soit en responsabilité aussi bien du patrimoine domanial que des locations et des constructions neuves.

Réserve faite du cas des baux en cours et en faisant preuve de toute la prudence nécessaire eu égard à la grande diversité des baux (certains sont conclus pour des durées extrêmement longues, d'autres sont conclus oralement, etc.), il semble nécessaire au Conseil de développer une vision cohérente portant sur l'ensemble de l'immobilier de l'État étant observé que

le patrimoine situé à l'étranger représente environ 10% du patrimoine total de l'État.

Certains membres se sont interrogés sur la gouvernance de cette structure. Alors que des arbitrages difficiles sont à prévoir, on envisage une gouvernance égalitaire entre propriétaire et utilisateurs des biens. Le fonctionnement pratique d'un tel attelage paraît problématique. C'est un point important du débat, en particulier la place qui sera dévolue à France domaine dans cette structure. Aujourd'hui *l'État propriétaire* est très largement absent de la gestion de l'immobilier à l'étranger. Tout est à mettre en place et la formule de la foncière paraît de nature à atteindre cet objectif. Il paraît difficile, selon le MAE, de passer d'une situation extrême à une autre.

Une réflexion a été engagée de façon concrète sur l'évolution du périmètre et l'envergure de nos implantations à l'étranger. Le ministre des affaires étrangères et européennes a solennellement confirmé en septembre 2008 l'universalité du dispositif de la France à l'étranger (celui-ci compte aujourd'hui près de 200 implantations avec les représentations permanentes auprès des organisations internationales et les consulats généraux). Ce qui est en question c'est la dimension des implantations et cela implique nécessairement des conséquences immobilières. Le 1/5^{ème} des postes (une trentaine environ) seront de simple "présence diplomatique" et ne comporteront que 10 ETP au maximum. Il a, en outre, été décidé de réunir sur un seul site, dans tous les cas où cela apparaîtra possible, représentations consulaire et culturelle.

Sur un total de 1 400 bâtiments, 1 000 sont gérés par le MAEE. L'amélioration de l'entretien de ce patrimoine nécessite moins une augmentation du nombre des agents qui s'y consacrent qu'une augmentation des moyens que l'on peut y affecter. Les ventes d'immobilier auxquelles il sera procédé permettront de dégager des moyens pour un meilleur entretien du patrimoine.

Il a été observé, par ailleurs, que l'entretien des biens de la défense est globalement satisfaisant, mais que beaucoup de ces biens sont très spécifiques. Si rien ne s'oppose à ce que le patrimoine de bureaux et de logements entre dans la foncière, il n'en va pas de même pour les bases militaires, pour lesquelles l'État n'a aucun titre de propriété et qu'il laissera purement et simplement aux forces armées locales le jour où il sera amené à les quitter. On est en outre confronté à une nécessaire confidentialité sur ce sujet.

A propos de certains biens au statut incertain il est jugé préférable que la foncière n'ait en charge que leur gestion, sans que ces patrimoines lui soient transférés. Par ailleurs si, dans l'esprit du rapport, tout transfert de propriété ou bail emphytéotique doit en principe donner lieu à loyer, des exceptions paraissent inévitables, ainsi des cimetières militaires ou des lieux de culte. En ce dernier cas il conviendra soit de les laisser hors du périmètre de la foncière, soit d'en facturer seulement la gestion à pris coûtant.

On trouvera en annexe, le texte de l'avis formulé à la demande du Ministre par le Conseil sur les préconisations du rapport , avis qui souligne les préalables indispensables à la réussite d'un tel projet

A ce jour, un projet de texte concernant la future société a fait l'objet de réunions interministérielles. Il semble que contrairement à l'avis du Conseil sur l'opportunité d'un transfert des biens au moins sous forme de bail emphytéotique, la recommandation du CIE sur la gouvernance (prépondérance de la représentation du propriétaire),n'ait pas été retenue en vue de l'examen parlementaire prévu au cours des prochains mois.

C'est un sujet de préoccupation quant à l'efficacité de la future structure et c'est une illustration de la difficulté de concrétiser, pour un patrimoine spécifique, une organisation des responsabilités qui n'a pas encore abouti pour le parc de bureaux hexagonal.



V. Le déploiement de CHORUS

Le Conseil a procédé le 21 janvier 2009 à l'audition de M. J. MARZIN directeur de l'Agence pour l'Informatique financière de l'État (AIFE) en présence de France domaine.

Le compte rendu de cette audition, joint en annexe, permet de situer les enjeux immobiliers en perspective avec le travail considérable en cours pour le déploiement du système CHORUS.

Le choix du progiciel de gestion intégré SAP® avec son module *Real Estate* présente l'avantage incontestable de permettre l'articulation des aspects immobiliers avec l'ensemble des données financières et comptables de l'État. Il en porte aussi les contraintes liées à la complexité d'une opération d'ensemble dont le volet immobilier ne peut avancer seul et à la conception d'un système d'information s'inscrivant, par définition, dans un cadre administratif. À cet égard, l'évolution du statut de l'opérateur souhaité par le Conseil nécessiterait probablement une nouvelle adaptation de son outil informatique.

Dans ce contexte, le Conseil se préoccupe du décalage qui s'installe entre l'avancement de la réforme et le système d'information qui doit en sous-tendre la gestion.

À ce jour, on peut considérer que l'État a consolidé la base de données que constituait le TGPE et s'est donné les moyens d'en enrichir et fiabiliser le contenu au fil du temps. Par exemple les données d'inventaire des biens occupés par les opérateurs seront intégrés fin octobre avant d'être enrichies après la phase d'évaluation laquelle permettra enfin de compléter l'estimation comptable du patrimoine immobilier de l'État. Encore faut-il, à cette fin, définir des règles de mise à jour qui préservent le nouvel outil de l'obsolescence dont a pâti le précédent.

La conception d'un système de gestion de la fonction immobilière dont les éléments sont disponibles dans *SAP-RE* nécessite, quant à elle, de longs travaux dont la programmation semble à ce jour encore absente.

Une remise à plat des processus de gestion est présentée par France domaine comme le préalable au développement des applications qui permettront d'intégrer les SPSI, la gestion des loyers, des conventions, le suivi des travaux d'entretien, etc..

Ainsi par exemple la reprise dans CHORUS des informations en cours de collecte dans le cadre de la réalisation des audits nécessitera une étude et il est préconisé de concevoir un outil transitoire de collecte et d'aide à la décision compatible avec le référentiel immobilier CHORUS

La connaissance des coûts à l'immeuble, critère de gestion majeur pour tous les professionnels de l'immobilier, risque dès lors de rester encore longtemps hors d'atteinte. C'est un sujet de préoccupation du Conseil.



VI. Les projets particuliers

Balard

Le regroupement de l'échelon central du ministère sur un site unique, proposé par le ministre de la Défense en 2007 et accepté par le Conseil de la modernisation des politiques publiques , devrait voir le jour à l'horizon 2014.

Un seul et même site, dans le sud du 15ème arrondissement de Paris, accueillera, autour du ministre, l'état-major des armées et ceux des trois armées (terre, Air, Mer), le centre de planification et de commandement des opérations, la délégation générale pour l'armement et les directions et services du secrétariat général pour l'administration.

Le regroupement vise à améliorer la cohérence du ministère de la Défense, à moderniser les conditions de travail du personnel, à réduire les effectifs de soutien en mutualisant ou en externalisant un certain nombre de fonctions et enfin à valoriser l'immobilier du ministère en optimisant le site de Balard et en cédant certaines emprises parisiennes.

Propriété de l'État composée de deux parcelles "est" et "ouest", le site Balard accueille, notamment, la base aérienne 117. Au total, 6 000 personnes y travaillent aujourd'hui. Des bureaux, des ateliers, d'anciens centres d'essais, des locaux d'hébergement, des bâtiments techniques se trouvent sur cette emprise.

Le 20 mai 2009, le CIE a procédé à une audition des représentants du ministère de la défense^(a) à propos de ce projet.

(a) Le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (M. E. LUCAS) et le responsable du projet Balard à la tête de la délégation pour le regroupement des états-majors, directions et services centraux du ministère de la Défense (M. B. VIEILLEFOSSE).

Outre la construction d'un nouvel ensemble ministériel, le projet Balard comporte la vente des emprises parisiennes qui seront libérées au fur et à mesure de l'avancement du programme. L'opération doit permettre la libération par le ministère de la défense de 289 000 m² de surfaces actuellement occupées dans Paris.

A la date de l'audition, les sites qui doivent être cédés et les conditions de leur transfert, étaient encore en cours de discussion avec France Domaine et les cabinets des ministres du budget et de la défense. La vente des immeubles pourrait être confiée à une filiale de la SOVAFIM et de la CDC, au prix du marché, avec un dividende versé à l'État. Les discussions engagées devraient aboutir avant l'automne et les ventes pourraient intervenir dès la fin de 2009 et en 2010^(b).

L'opération distingue deux blocs :

- le bloc de portage SOVAFIM/CDC comprenant les immeubles sis dans le 7^{ème} arrondissement (Bellechasse, Saint Thomas d'Aquin) les casernes de Reuilly et de la Pépinière.
- le bloc des ventes avec l'îlot Saint-Germain (à l'exception de l'hôtel de Brienne conservé pour les réceptions du ministre de la défense et des autres ministres, dans le cadre d'une mutualisation), Montparnasse, La Tour-Maubourg et rue Saint-Charles dans le 15^{ème} arrondissement avec droit de priorité de la ville de Paris.

Le cas de la rue Royale (hôtel de la marine) fera l'objet d'un appel d'offres distinct.

Sur les immeubles vendus, les produits de cessions seront récupérés à 100% par le ministère de la défense et ont été inscrits comme recettes extrabudgétaires dans la loi de programmation militaire pour un montant de 3 Mds€ (dont 1,2 Md€ sur 3 ans), auxquels viennent s'ajouter des produits de ventes régionales et la contribution SNI.

Aux recettes de cession proprement dites s'ajoutent, en effet, les loyers payés d'avance par la SNI à l'occasion de la négociation récente d'un bail portant sur les logements gérés pour le compte du ministère. Ce parc concerne 11 000 logements familiaux, assimilables à des logements sociaux, concédés à la SNI selon un bail civil d'une durée de 10 ans, avec une clause d'ajustement annuel^(c). Le ministère ne vend pas les immeubles, garde ses droits réels et loue les immeubles à la SNI qui assure l'entretien locatif. Le bail contient un programme annuel de travaux du propriétaire, validé par le ministère. Ce bail serait conclu dans des conditions conformes aux préoccupations des ministères du budget et de la défense. Le CIE regrette cependant de n'avoir pu obtenir communication des termes de ce contrat.

A noter qu'il n'existe pas de lien entre le produit de cessions attendus et le financement du projet Balard.

(b) Si la négociation n'aboutissait pas, France Domaine lancerait un appel d'offres classique en 2010.

(c) La SNI a versé un loyer d'un montant de 215 M€ en 2009.

Le calendrier de l'opération s'articule de la manière suivante :

- en décembre 2007, décision du conseil de modernisation des politiques publiques CMPP de construire un « Pentagone à la française » à Balard ;
 - en octobre 2008, les études de faisabilité sont lancées par un cabinet indépendant qui confirme la pertinence d'un PPP ;
 - fin 2008 remise du rapport d'évaluation préalable ;
 - février 2009, justification de la pertinence du PPP par rapport à un marché de conception réalisation et décision d'installer sur un site unique l'ensemble des services (état major des trois armées, services centraux du SG, contrôle général des armées, DGA, autres services...) confirmé par le rapport interne du Conseil général des armées pour un projet concernant 10 000 personnes à échéance de 2014 (contre 17 000 personnes fin 2006) ;
 - avant juin 2009, rédaction du programme fonctionnel complet comportant un volet bâtementaire et prenant en compte l'ensemble du projet de réorganisation du ministère;
- en septembre 2009, lancement de la procédure d'appel à la concurrence avec sélection des candidats et remise d'un dossier de consultation, et engagement du dialogue compétitif;
- en 2011 , une demande de permis de construire doit être déposée ;
 - en 2012 début des travaux, et livraison prévue en 2014 ;
 - la tranche de la cité de l'air sera disponible à l'horizon 2016/2018.

Le site Balard est donc composé de deux parcelles :

- l'une de 8,5 ha dite « Cité de l'air », avec 20 immeubles (dont 10 à démolir et 10 à rénover) qui représente 180 000 m² SHON pour 4 800 personnes ;
- une seconde de 8 ha dont 5 ha avec différents bâtiments dont un bâtiment protégé (Perret) et des bâtiments à démolir en 2010 et à reconstruire en maîtrise d'ouvrage classique, et 3 ha sur « la corne ouest » sur laquelle seront construits des immeubles de bureaux à louer.

La constructibilité maximale offerte par le terrain de la partie "ouest" sera utilisée, y compris dans le cas où il serait procédé à un échange de parcelle avec la Ville de Paris.

Le nouveau ministère couvrira 320 000 m² SHON de bureaux (dont 138 000 m² de bureaux à construire) et regroupera le centre des armées et le cœur de la défense, dans le respect du PLU et des critères de sécurité. Pour respecter le ratio de 12 m², le projet qui comptait dans sa version initiale 60 % de bureaux individuels, n'en compte plus désormais que 38%.

La formule du contrat de partenariat public privé (PPP) a été retenue du fait notamment de la complexité de l'opération à conduire laquelle comprend la construction de bâtiments, la location d'immeubles, la rénovation de la parcelle Est et la gestion de nombreuses prestations. Avec plus de 300 000 m², ce programme est considéré comme la plus grande opération immobilière actuelle.

Outre la construction des bâtiments, le projet inclut l'entretien, la maintenance et les services quotidiens dont une cantine (prévue pour 4 500 personnes).

Les loyers à payer dans le cadre du PPP seront équivalents, voire inférieurs au coût de fonctionnement et de location des bâtiments actuels pour un effectif de 10 000 personnes.

Les formules étudiées ont été le PPP, la LOA et la conception/ réalisation mais pas le crédit bail qui ne permet pas d'intégrer les prestations de maintenance et les services.

Les représentants du ministère considèrent que la formule du PPP n'a pas été retenue pour des raisons principalement financières mais pour des motifs de faisabilité. Il n'est pas apparu possible de conduire une opération aussi complexe, mêlant bâtiments classiques de bureaux et centres opérationnels, selon les principes d'une maîtrise d'ouvrage classique, en particulier en loi MOP. Les risques encourus en termes d'engagements financiers et de respect strict des délais seront supportés par le groupement privé.

Le conseil s'est interrogé néanmoins sur la capacité de la structure de pilotage mise en place au ministère de la Défense à dialoguer d'égal à égal, avec les équipes chevronnées des grands opérateurs du marché.

En régime de croisière, il est prévu pour la conduite du site une équipe de pilotage, en relation avec l'opérateur qui sera retenu, et la mise en place d'indicateurs précis. L'équipe compte un programmiste, un spécialiste de la maintenance, un spécialiste HQE, un conseiller juridique, un conseiller financier, une assistance dans l'ingénierie. La conduite du dialogue compétitif exige un grand professionnalisme mais permet de faire émerger des offres avantageuses. Afin de garantir ces avantages, il est prévu que les contrats puissent être renégociés tous les 3 à 5 ans.

Les bâtiments neufs seront construits selon les normes HQE, la norme BBC (bâtiment basse consommation) sera même retenue pour l'un des bâtiments. Quant à la rénovation des bâtiments existants, la norme HQE est affichée en cible, avec des possibilités de certifications HQE complémentaires pendant 2 ans d'exploitation.

Selon le ministère et à ce stade, le coût de la construction est estimé à 600 M€, et le loyer global annuel toutes prestations comprises pourrait être de l'ordre de 100 M€.

Il est apparu, au cours de l'audition, que les relations entre le ministère de la défense et France domaine sur ce projet étaient permanentes et fructueuses. France Domaine porte plus particulièrement son attention sur les aspects immobiliers (ratio par poste de travail, coût d'exploitation, coût de construction), tandis que la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) veille aux différents aspects du PPP. La collaboration entretenue porte également sur les aspects juridiques (foncier, parcelles, voirie).

En vertu de la réglementation actuelle, France Domaine ne sera pas amené à signer le PPP. Son avis sera simplement sollicité avant la signature du contrat. Plusieurs membres du CIE souhaitent une évolution de la réglementation à cet égard, de sorte que le représentant du propriétaire puisse exercer à l'avenir la plénitude de sa fonction.



Implantations centrales des ministères sociaux

Le mercredi 20 mai 2009, le Conseil de l'immobilier de l'État a auditionné France domaine ainsi que des représentants du ministère de la santé et des sports^(d) à propos de la localisation des services de la jeunesse et des sports

Il est rappelé que les services du secrétariat d'État aux sports sont implantés avenue de France (Paris XIIIème) dans un immeuble loué depuis décembre 2003 et jusqu'en décembre 2009. France Domaine a entrepris la renégociation du bail dès décembre 2008, en accord avec le ministère de la santé et des sports, et a confié à un prestataire extérieur (le cabinet CBRE) une recherche de solutions alternatives. Trois sites ont été proposés : Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret et maintien avenue de France avec un bail de 480 €/m² contre 745 €/m² actuellement. C'est cette dernière solution, optimisée au terme de la négociation à 430 euros / m², la plus favorable du fait des coûts de déménagement évités, qui est proposée soit une économie de 44% en tenant compte de la libération de surfaces aux 1er et 2ème étages de l'immeuble (soit une économie annuelle d'environ 6 M€).

Ce dossier doit être resitué dans le contexte de fusion des services des fonctions support du ministère de la santé et des sports, de son secrétariat d'État aux sports et du Haut commissariat à la jeunesse (direction de l'administration générale, du personnel et du budget, direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale). Parmi les éléments retenus en faveur de ce choix : l'intérêt de demeurer sur place en évitant problèmes et frais de déménagement, la bonne accessibilité vers les autres sites du ministère (cabinet du ministre et autres services), la réduction des coûts d'exploitation et évolution positive du prix du m² loué. L'ensemble des baux (bureaux et activités pour l'espace dévolu au musée national du sport en rez-de-chaussée de l'immeuble) sera conclu pour 3 ans, sans pénalité de sortie, ce qui permettra de quitter fin 2012 l'avenue de France pour installer les services sur le site de l'avenue Duquesne où 500 postes de travail seront alors disponibles. Le musée dont le loyer a également été révisé de 428 € à 375 € le m², restera avenue de France pour les trois

^(d) M. M. GAZAVE, chef de la mission de la politique immobilière pour France domaine et, notamment, M. J-L. MOUSSIER, sous directeur des services généraux et immobiliers (direction des affaires financières, juridiques et des services) pour le ministère de la santé et des sports.

années à venir. Pour le futur, le ministère s'interroge sur la possibilité de donner suite à une proposition du maire de la ville de Nice en y transférant ce musée.

Il a été indiqué précise que le ratio SUN /agent de 12 m² serait atteint après le départ de la direction support et la libération des 1^{er} et 2^{ème} étages.

Quant aux autres implantations ministérielles, il a été signalé que les différents baux de Montparnasse étaient également en cours de renégociation, notamment celui dont l'échéance intervient fin juin 2009 dont le loyer a pu être réduit de 570 € à 430 €/m². Avec la libération prévue du 8^{ème} étage on pourra réaliser une économie de 2,2 M€ par an et atteindre le ratio de 12 m² par agent grâce à une densification de l'occupation.

A propos de l'immeuble du 20 avenue de Ségur, où le ministère de la santé a songé installer les services en provenance de Montparnasse et pour lequel les services du Premier ministre et ceux de la préfecture de région Île-de-France ont manifesté de l'intérêt, il a été indiqué que France Domaine a été sollicité pour conduire une réflexion globale sur l'avenir de ce site. A l'issue de l'analyse effectuée, plusieurs hypothèses ont été avancées : vente, conservation par l'État avec un portage par un opérateur ou cession par bail emphytéotique. La décision, à l'arbitrage du ministre chargé du domaine, n'était pas encore rendue au jour de l'audition.

Il rappelé que l'immeuble est en zone protégée au PLU et que les experts estiment que des travaux importants et coûteux seront indispensables (estimés à 1 500 € par m²).

Les membres du Conseil ont estimé que face aux trois demandes d'occupation présentées (ministère de la santé et des sports, préfecture de région et services du Premier ministre), seule la dernière apparaît compatible avec la stratégie immobilière de l'État. Elle permettrait, en effet, de mettre un terme à la dispersion de services ayant une incontestable vocation à rester dans les quartiers centraux. En revanche elle soulève un problème de financement car les SPM ne disposent pas des crédits nécessaires pour financer une telle opération.

Deux autres solutions sont envisageables : la cession pure et simple (la valeur de cet immeuble est estimée par le domaine à 300 M€), ou le bail emphytéotique (qui permettrait de le valoriser à environ 70 % de sa valeur et d'en récupérer l'usage dans 60 ans) cette dernière solution ayant la faveur de certains membres du Conseil.



Conclusion

Le colloque sur l'immobilier de l'État organisé le 11 juin 2009 à l'Assemblée nationale à l'initiative du président du CIE, avec la participation du ministre chargé du domaine, a mis en lumière l'ampleur de la rationalisation engagée, au-delà des cessions, avec le soutien des professionnels.

Pour la première fois les surfaces occupées par l'État ont commencé à diminuer (- 130 000 m² sur la période 2007-2009) même si cette baisse demeure encore symbolique par rapport à la réduction en cours, par exemple, au Royaume-Uni.

Mais « nous avons encore des efforts à faire pour que l'État adopte les mêmes critères de performance que le secteur privé » a souligné Georges TRON qui a recommandé, parallèlement, que l'État sache faire prévaloir la rationalité immobilière sur une logique budgétaire classique. C'est tout le sens des expériences que le CIE observe depuis son installation et dont la récente adhésion de la France au réseau d'agences immobilières publiques *PuRE-net*^(a) facilitera plus encore le partage.

En s'engageant sur la voie des loyers internes et de la refacturation des coûts aux services utilisateurs, l'État a choisi la voie la plus ambitieuse pour rationaliser sa gestion immobilière. Aux yeux du Conseil, seule cette voie permet d'inscrire cette gestion dans une véritable logique économique et d'en optimiser la performance. Ce choix nécessite néanmoins de développer l'ensemble des processus faisant des loyers de réels outils d'arbitrage, "faute de quoi la réforme resterait en grande partie inopérante" (cf. rapport de suivi de la MEC pour 2008). Ce n'est qu'à ce prix qu'il peut être plus efficace que l'approche bien plus légère d'un *reporting* systématique des coûts associé à un dispositif d'incitations et de pénalités budgétaires.

C'est pourquoi le Conseil persiste à demander que l'État se donne les moyens de mettre en place un laboratoire ciblé mais complet de la réforme préfigurant le fonctionnement souhaité à terme. La généralisation des immeubles multiservices en fournit l'occasion en même temps qu'elle en renforce la nécessité.

Le Président du Conseil avait à nouveau attiré l'attention du ministre par un courrier du 24 mars sur cette importance d'une approche pilote également soulignée par la Cour des Comptes en ce qui concerne les cités administratives. Une fiche en annexe, extraite du dossier de la séance du Conseil du 20 mai, résume la position résultant en la matière de la logique du schéma global de l'État propriétaire. Il serait désastreux d'étendre le champ de cette gestion sans en assainir les principes, entièrement contraires au décret du 1/12/2008

^(a) The Public Real Estate Collaborative Network.

Le CIE n'a pu disposer en 2009 de crédits d'étude qu'il avait notamment envisagé de consacrer à l'accompagnement de cette recommandation. Il n'y aurait pas lieu de le déplorer si ces démarches étaient engagées par France domaine à la demande du ministre mais les propositions du CIE en matière d'études ou d'expertises n'ont pas eu de suite au cours de la période couverte. Globalement, le Conseil se félicite du suivi de ses recommandations concernant les SPSI d'administration centrale mais regrette les délais de mise en œuvre des actions correspondantes.

L'information du CIE et sa consultation pourraient être encore grandement fluidifiées et développées . Pourquoi ne pas au moins informer le Conseil de tous les sujets immobiliers soumis au ministre afin de lui permettre de se prononcer en temps opportun sur ce qui appelle son attention? L'association du secrétariat du Conseil aux réunions de programmation immobilière et à la cellule de suivi de l'élaboration des SPSI des principales agglomérations est utile à cet égard , mais doit s'accompagner d'une diffusion accrue des informations qui concourent à la prise de décision

Le Conseil constate l'important effort de modernisation entrepris au sein du réseau DGFIP et de France domaine et le renforcement tant des structures locales que centrale. Il reste persuadé que le cadre de cette gestion devra être adapté.

L'année à venir sera celle de l'"industrialisation" des SPSI et des conventions mais la gestion lourde qui en découlera ne doit pas étouffer la volonté d'un nouveau progrès dans la mise en œuvre des principes recommandés par le Conseil dans son "Schéma global de l'État propriétaire" et globalement approuvés par le Ministre.

Le CIE, à l'avenir, devrait s'intéresser à de nouvelles problématiques et approfondir les orientations stratégiques au delà du domaine des bureaux, pour lequel les objectifs semblent désormais assez bien partagés. Leur mise en œuvre , cependant ,est loin d'être acquise .

