

Le Premier Ministre

Paris, le 23 Juillet 2003

Monsieur,

Dans le cadre de la politique de réforme de l'Etat, le Gouvernement entend moderniser la gestion immobilière de l'Etat, qui est le premier propriétaire de France, et plus généralement du secteur public. L'objectif d'une telle politique est de concourir à l'amélioration de l'efficacité de l'Etat, d'améliorer les conditions de travail des agents publics et de rationaliser les coûts de la gestion immobilière, qu'il s'agisse des coûts d'occupation, des coûts de maintenance et des coûts d'exploitation ainsi que ses décisions d'investissement immobilier.

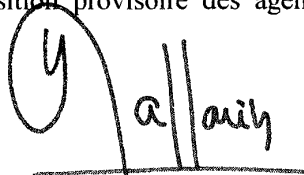
Si des initiatives ont été prises ces dernières années dans ces domaines, notamment pour améliorer la connaissance du patrimoine immobilier de l'Etat, aucune politique ambitieuse de cession de patrimoine public n'a été mise en œuvre. Je souhaite en faire désormais une composante significative de la modernisation de la politique immobilière de l'Etat.

Afin de préparer les décisions du gouvernement sur les orientations de cette politique et les modalités de sa mise en œuvre sur la base des rapports qui viennent d'être consacrés à ce sujet, je souhaite que vous puissiez me remettre avant la fin du mois de novembre un rapport de propositions opérationnelles.

Dans le cadre de cette mission, il vous appartiendra de proposer les modifications des dispositions des lois, règlements et circulaires nécessaires pour surmonter l'ensemble des obstacles, notamment juridiques et budgétaires, susceptibles d'entraver la réalisation des cessions ou d'en allonger inutilement les délais. Il vous appartiendra également de proposer le cadre d'un programme de cession susceptible d'être réalisé dans des délais rapides. Il vous appartiendra enfin de me proposer un dispositif opérationnel qui pourrait s'appuyer sur la caisse des dépôts et consignations.

Vous pourrez bien entendu formuler toute proposition ou suggestion qui vous semblera de nature à conforter le succès de cette politique de cession.

Dans le cadre de votre mission, vous pourrez faire appel, en tant que de besoin, à l'ensemble des services de l'Etat compétents, ainsi qu'à la Caisse des Dépôts et consignations. De même, vous pourrez solliciter la mise à disposition provisoire des agents dont vous souhaiteriez vous assurer l'assistance.



Jean-Pierre RAFFARIN

Monsieur Olivier DEBAINS
43, avenue de Wagram
75017 PARIS

Mission « immobilier public »

Dans le cadre de la politique de réforme de l'Etat, le Gouvernement entend moderniser la politique immobilière de l'Etat, qui est le premier propriétaire de France.

L'Inspection générale des Finances a rédigé deux rapports très complets sur le sujet. Ceux-ci ont conclu à l'importance « d'une réflexion de l'Etat sur l'évolution de ses structures, de ses compétences et des outils susceptibles d'améliorer la gestion du parc existant et la conduite des opérations immobilières futures ». Ils ont identifié les facteurs explicatifs des faiblesses que présente la gestion du parc immobilier de l'Etat.

Conformément à la lettre de mission, ce rapport soumet au Premier ministre les propositions opérationnelles qui doivent permettre de préparer les décisions du gouvernement sur les orientations de la politique immobilière de l'Etat et les modalités de sa mise en œuvre.

C'est ainsi qu'il est proposé :

- d'adapter le cadre juridique relatif au parc immobilier public,
- de définir une politique immobilière globale de l'Etat
- de mettre en place une Agence des propriétés immobilières de l'Etat.
- d'arrêter le programme de cession d'actifs dans le cadre d'une stratégie de valorisation.

* *

I - Adapter le cadre juridique relatif au parc immobilier public.

I-1 Procéder au « déclassement » des immeubles à usage de bureaux

La jurisprudence constante du Conseil d'Etat classe dans le domaine public tous les immeubles affectés à l'usage du public ou à un service public et spécialement aménagés à cet effet. Compte tenu de l'approche extensive de la notion d'aménagement spécial retenue par cette jurisprudence, il en résulte que des immeubles banalisés qui abritent ou sont destinés à abriter les services de l'Etat (et en particulier l'ensemble des immeubles de bureaux) sont incorporés au domaine public dès lors qu'ils entrent dans le patrimoine de l'Etat.

Ce régime de la domanialité publique entrave et retarde les opérations de cession d'immeubles, dans la mesure où aucun déclassement du domaine public ne peut intervenir tant que les services de l'Etat n'ont pas effectivement libéré les lieux. Or la procédure de déclassement du domaine public, dont le Conseil constitutionnel a rappelé le caractère impératif, obéit à des règles strictes. En particulier, la jurisprudence s'oppose à ce qu'une personne publique puisse déclasser un bien qui demeure affecté au service public.

Un recours à des procédures de cession d'immeubles administratifs banalisés et occupés, en vue de leur reprise en location par l'Etat auprès de l'acquéreur, implique donc de s'affranchir du régime de la domanialité publique.

Le « déclassement » des immeubles à usage de bureaux a été envisagé dans le rapport présenté en 1999 par M. Querrien, conseiller d'Etat, qui constitue le socle du projet de code des propriétés publiques.

Cette disposition a donc été reprise dans le projet d'ordonnance que le ministre chargé du budget vient d'adresser à Matignon et qui pourrait être transmis au Conseil d'Etat avant la fin de l'année pour une adoption au premier trimestre 2004. Elle permettra de « basculer » dans le domaine privé de l'Etat l'ensemble des immeubles de bureaux.

I-2 Banaliser les « bureaux administratifs » dans l'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation

L'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation classe, dans les communes de plus de 10.000 habitants, les immeubles en fonction de leur usage en 17 catégories, dont notamment une catégorie de bureaux commerciaux et une catégorie de bureaux administratifs.

Dans les faits, cette législation ne s'applique essentiellement qu'à Paris, dans les Hauts-de-Seine, dans les Yvelines et marginalement dans le Rhône. La règle principale est que, sauf dérogation du préfet, si un immeuble est libéré, il doit alors devenir du logement.

Le ministère de l'équipement a préparé une réforme globale de ce dispositif comportant notamment la réduction du nombre de catégories, et en particulier la fusion des deux catégories de bureaux administratifs ou commerciaux en une seule. Cette réforme permettra, en cas de cession d'immeubles appartenant à l'Etat, qu'ils soient valorisés de la même manière que les immeubles de bureaux classiques.

Un projet d'amendement au projet de loi responsabilités locales actuellement en discussion au Parlement est prêt à être déposé pour régler ce problème au cours du premier trimestre 2004.

I-3 Généraliser l'utilisation par l'Etat de baux de droit commun

Pour que l'Etat puisse bénéficier des meilleures conditions de location, il est nécessaire de renoncer aux clauses exorbitantes au droit commun dans les baux conclus par l'Etat qui ont compliqué la recherche de locaux par les administrations et contribué à renchérir les conditions de location, voire à faire échec à certaines opérations ; les baux conclus par l'Etat doivent :

- ne plus comporter de clause dite du fait du prince permettant à l'Etat de rompre le contrat avec un préavis limité, sans verser d'indemnité au bailleur ;
- permettre à l'Etat de conclure, dans le cadre de la liberté contractuelle, des conventions de longue durée (12 à 15 ans) pour l'installation de ses services.

I-4 Adapter les processus de cession des biens immobiliers.

L'absence de procédure autre que la vente par adjudication publique constitue un facteur de rigidité. Le caractère public de la vente par adjudication, qui ne permet pas de cibler certaines catégories spécifiques d'acquéreurs, et les conditions restrictives des modalités de ventes amiables de gré à gré (valeur vénale de l'immeuble inférieure à 80 000 € ou, en cas de valeur supérieure, conditions spécifiques liées à la nature de l'opération envisagée - immeubles nécessaires à une mission de service public ou à la réalisation d'une opération d'intérêt général) justifient la création d'une procédure nouvelle de vente des immeubles domaniaux.

La création d'une procédure de vente amiable de gré à gré permettrait en particulier à l'Etat de sélectionner les acheteurs en fonction des actifs à céder et de fixer un cahier des charges conforme aux exigences des administrations utilisatrices.

L'aménagement des procédures de ventes pourra s'opérer par la voie réglementaire. Un décret en Conseil d'Etat est en préparation dans ce but.

II - Définir une politique immobilière globale de l'Etat

II-1 Concevoir cette politique dans le cadre de la politique de modernisation de l'Etat

L'un des objectifs de la politique de réforme de l'État est d'améliorer l'efficacité de la gestion publique. La modernisation de la politique immobilière de l'Etat, premier propriétaire immobilier de France, constitue l'une des clés de l'amélioration de la performance publique.

Alors que l'Etat est propriétaire d'un patrimoine immobilier considérable, dont la valorisation devrait être un enjeu prioritaire, sa gestion prend mal en compte cet objectif.

Pour contribuer à une véritable politique de modernisation de l'Etat, la politique immobilière de l'Etat doit être globale. Elle doit permettre à la fois de valoriser ses actifs publics et d'optimiser les coûts de fonctionnement des administrations :

- le patrimoine immobilier de l'Etat est clairement son principal actif. De la même manière que l'Etat se préoccupe de la valorisation de ses participations dans les entreprises publiques, il est essentiel qu'il ait pour objectif de valoriser le patrimoine immobilier public et s'en donne les moyens. Pour cela, il convient donc de mettre en place et de conduire une véritable politique patrimoniale.
- Les dépenses immobilières sont une composante significative du coût de fonctionnement de l'Etat : la rationalisation des dépenses immobilières doit contribuer à l'assainissement structurel des finances publiques. L'Etat doit donc mettre en place une politique de gestion de ses locaux dont les deux objectifs principaux sont d'en rationaliser l'occupation par les agents publics et de maîtriser les charges de cette occupation.

Les orientations de la politique immobilière de l'Etat doivent enfin s'inscrire dans le cadre fixé par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et en particulier dans la perspective :

- de l'établissement d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat,
- de la responsabilisation des gestionnaires des programmes publics,

II-2 Identifier et structurer la fonction de propriétaire

Si l'on veut que le patrimoine immobilier « banalisé » de l'Etat soit valorisé et puisse faire l'objet d'une gestion dynamique incluant des cessions, il est indispensable d'identifier la fonction de propriétaire et de l'organiser de telle sorte qu'elle puisse s'exercer effectivement et efficacement.

Le patrimoine immobilier « banalisé » correspond pour l'essentiel au parc de bureaux qui pourrait être basculé dans le domaine privé de l'Etat, au parc des logements qui font partie de ce domaine privé ainsi qu'aux locaux divers tels que les équipements commerciaux et les entrepôts. Le parc de bureaux s'entend de l'ensemble des bureaux dont l'Etat est propriétaire, qu'ils se trouvent en France où à l'étranger, qu'ils aient été affectés à un ministère ou à un établissement public.

D'après une première lecture du Tableau Général des Propriétés de l'Etat (TGPE), ce patrimoine immobilier « banalisé » représenterait au total une dizaine de millions de mètres carrés environ : le chiffre définitif ne pourra être établi qu'après un examen détaillé et approfondi du TGPE, qui conduira probablement à exclure certaines classes d'actifs de cette liste.

Pour que la fonction de propriétaire immobilier public puisse être remplie effectivement il est nécessaire qu'elle s'exerce dans un cadre institutionnel propre, c'est à dire au sein d'une « entité publique » créée à cet effet et dont ce serait l'objet social. Cette entité devrait se voir transférer progressivement la propriété du parc des immeubles de bureaux appartenant à l'Etat.

Elle exercerait l'ensemble des responsabilités de propriétaire de ce parc sous le contrôle de l'Etat. Elle serait chargée de le gérer en utilisant toutes les options qu'un propriétaire a à sa disposition pour le valoriser : louer, vendre, transformer, acheter.

Pour que la gestion du stock de bureaux de l'Etat soit optimisée, c'est à dire pour que les décisions d'arbitrage, de rationalisation, de localisation soient prises en connaissance de cause, il faut qu'elle soit assurée par un seul propriétaire qui aura ainsi la vision et la maîtrise de l'ensemble du parc. Cette condition est d'autant plus importante que l'Etat doit se donner à l'avenir plus de flexibilité pour adapter son organisation à l'évolution du volume, de la nature et de la localisation de ses missions.

Pour que la fonction de propriétaire immobilier public puisse être remplie efficacement, il est préférable qu'elle s'exerce dans le cadre de la comptabilité « commerciale ». L'ensemble de disciplines de la comptabilité commerciale, et en particulier l'exigence de l'établissement d'un bilan appuyé sur un registre des biens valorisé, de l'inscription des provisions afférentes aux dépenses nécessaires au maintien de la valeur du patrimoine constituent autant de garantie pour l'Etat propriétaire. La comptabilité commerciale fournit également les fondements d'une comptabilité analytique indispensable pour une gestion performante de ces actifs.

Cette « entité publique » devrait appartenir à la catégorie des « administrations publiques » (APU) : dans ces conditions, le transfert de propriété des immeubles de bureaux à cette entité n'aurait aucun effet sur les finances publiques. Seules les cessions d'immeubles sur le marché constitueraient une recette publique.

Par ailleurs, l'identification d'un propriétaire pourra être mise en œuvre le cas échéant et le moment venu dans les cas d'actifs immobiliers « spécifiques » tels que les prisons, les actifs spécifiques de la défense nationale, les hôpitaux, les universités, les éléments du « patrimoine culturel », c'est à dire l'ensemble des actifs sur lesquels il peut être envisagé de monter des « partenariats public-privé ».

II-3 Responsabiliser les ministères sur l'utilisation de leur parc immobilier.

Dans le dispositif actuel, les ministères sont insensibles aux charges afférentes aux immeubles de bureaux qu'ils utilisent : en l'absence de loyers, les charges d'occupation des immeubles domaniaux ne sont pas connues ; quant aux charges d'exploitation des immeubles, elles sont souvent difficiles à identifier. C'est ainsi que le coût complet du poste de travail d'un agent public ne peut être calculé. Tout laisse à penser qu'il est plus élevé que dans le secteur privé sans que pour autant les conditions de travail des agents publics soient globalement meilleures que dans le secteur privé.

A nombre d'agents publics donné, la réduction du niveau de ces charges doit résulter de la réduction :

- de la surface utile par agent : un agent public occupe une surface utile moyenne supérieure à celle qu'occupe en moyenne le collaborateur d'une entreprise, sans que cela corresponde à des exigences fonctionnelles particulières.
- du coût moyen de détention du mètre carré de surface utile : un certain nombre d'immeubles administratifs sont localisés dans des zones où les prix de l'immobilier sont élevés, sans que cela corresponde à des nécessités fonctionnelles ou à des considérations de dessertes évidentes.
- du coût moyen d'exploitation du mètre carré de surface utile : le niveau élevé de celui-ci résulte d'une difficulté pour les administrations à rationaliser, transformer et entretenir les locaux qu'elles occupent.

Si l'on veut optimiser les coûts de fonctionnement des administrations et améliorer les conditions de travail des agents publics, il est donc essentiel d'être en mesure de calculer ces coûts et de donner les moyens aux administrations de les maîtriser.

Pour cela, il faut révéler les coûts d'occupation et faire payer un loyer aux utilisateurs. De l'expérience des entreprises qui ont mis en œuvre une telle démarche, on peut conclure qu'il est préférable d'éviter les notions de loyers virtuels qui se traduisent le plus souvent par des dispositifs compliqués sans pour autant avoir la vertu pédagogique de « véritables loyers ». Au fur et à mesure de l'appropriation des immeubles de bureaux par « l'entité publique », les ministères devront acquitter des loyers dans le cadre des baux qui auront été établis.

Pour cela, il faut également que l'on puisse identifier et calculer les coûts d'exploitation, c'est à dire les coûts de l'entretien et de la maintenance du parc immobilier. Ces fonctions sont exercées par les administrations en utilisant des ressources internes ou externes suivant les cas. Le transfert de la propriété des immeubles de bureaux à une structure propriétaire n'oblige pas à transférer ces fonctions. Il doit en revanche fournir aux différents ministères l'occasion de réfléchir à la meilleure organisation de ces fonctions et, le cas échéant et le moment venu, à envisager leur externalisation.

II-4 Mettre fin à la notion de « ministère affectataire » pour le parc d'immeubles de bureaux

Une condition nécessaire pour que l'Etat puisse valoriser son parc d'immeubles de bureaux est donc qu'il se réapproprie le patrimoine immobilier qui a été dispersé entre les différents ministères « affectataires ».

Il faut donc mettre fin au dispositif actuel de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat tel qu'il résulte d'une circulaire du Premier ministre en date du 21 février 1992, en tout cas dans un premier temps pour le parc d'immeubles de bureaux.

Ce dispositif se caractérise par une dévolution par l'Etat de sa responsabilité de propriétaire au profit des différents ministères utilisateurs, appelés à se comporter comme les « quasi-propriétaires » des immeubles qui leur sont affectés.

Le bilan des dix années d'application de ce régime de « quasi-propriété » instauré au profit des ministères affectataires est pour le moins mitigé : celui-ci ne s'est pas traduit par une politique plus dynamique d'arbitrage et en particulier de cession d'immeubles publics. Il n'a pas non plus entraîné d'amélioration significative de la politique de valorisation du parc immobilier public. La fonction de propriétaire a été le plus souvent mal remplie parce que dominée par la logique des ministères qui ont toujours des besoins plus urgents à satisfaire que les besoins de maintenance ou de réhabilitation du parc immobilier qui leur est confié.

La création d'une entité publique propriétaire passant des baux avec les ministères occupants mettra donc fin à ce régime exorbitant au droit commun, qui n'a pas fait preuve de son efficacité. Ce dispositif n'a d'ailleurs pas son équivalent dans les pays de l'union européenne, lesquels ont pour la très grande majorité d'entre eux transféré la propriété ou la gestion de tout ou partie de leur patrimoine immobilier, y compris dans de nombreux cas le patrimoine « spécifique », à une ou plusieurs entités publiques.

II-5 Tirer les conséquences du nouveau dispositif sur les règles budgétaires et financières.

Le régime actuel de la répartition des gains générés par la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat est également fixé par la circulaire du 21 février 1992.

Les ministères affectataires bénéficient du rattachement au profit de leur budget de 90 pour cent du produit de cession des immeubles vendus ou transférés à une autre administration (100 pour cent dans le cas du ministère de la défense), sauf dans le cas des immeubles situés à Paris ou affectés à une administration centrale qui doivent faire l'objet d'un accord entre le ministère cédant et le ministère du budget.

Ce régime devrait être modifié dès lors que la notion actuelle de ministère affectataire instaurée par la circulaire du 21 février 1992 serait remplacée par les concepts traditionnels de propriétaire et d'occupants.

Dans la mesure où une « entité publique » reprend la propriété de l'ensemble du patrimoine banalisé, le produit des cessions des actifs correspondants doit bénéficier à cette « entité », qui devra supporter en contrepartie le coût des acquisitions et des travaux de grosses réparations qui incomberont au propriétaire et non plus aux ministères affectataires. ». C'est le budget général, qui sera le bénéficiaire final de ces produits.

Dans la mesure où les ministères deviennent les locataires de l'Etat propriétaire, les loyers des ex-immeubles domaniaux dont ils avaient la jouissance gratuite doivent être inscrits en augmentation de leurs budgets respectifs ; en tant que locataires, les différents ministères doivent bénéficier des économies générées par l'amélioration des ratios et coûts d'occupation.

Ces principes généraux devraient s'appliquer « en régime de croisière » et au patrimoine dont « l'Etat a repris la propriété ». Il convient donc de définir les règles du jeu en régime transitoire et les règles applicables au patrimoine non banalisé.

Les conditions de passage du régime actuel au nouveau régime doivent être arrêtées en tenant compte de la nécessité de réaliser un programme de cession très important pendant la période de passage d'un régime à l'autre.

Le « nouveau régime de propriété » ne pourra pas s'appliquer avant le début de l'année 2005 et sa mise en place complète prendra probablement trois ans. C'est pendant cette période, c'est à dire alors que les ministères resteront affectataires d'une partie de « leur » patrimoine immobilier qu'il conviendra de réaliser un programme ambitieux de cession d'actifs. Pour cette période de trois ans, il faut donc arrêter les règles du jeu:

- qui incitent les ministères à proposer ou à accepter des cessions d'actifs dont ils sont encore affectataires,
- qui ménagent une transition entre le régime actuel et le régime futur, en ce qui concerne l'intéressement des ministères.

Dés lors que le régime actuel prévoit un intéressement de 90 % sur la cession d'actifs « désaffectés » et ne permet pas de céder des actifs occupés, les règles du jeu budgétaire pourraient être les suivantes : les ministères affectataires bénéficieraient du rattachement au profit de leur budget :

- de 90, 60 ou 30 pour cent du produit de cession des immeubles suivant que la vente est réalisée avant le 30 décembre 2004, le 30 décembre 2005 ou le 30 décembre 2006, dans le cas de cession d'immeubles désaffectés qui ne font pas l'objet d'une relocation
- de 5 pour cent du produit de cession des immeubles dont la vente est réalisée avant le 30 décembre 2006, dans le cas de cession d'immeubles qui font l'objet d'une relocation à une administration.
- de 90 pour cent (ou 100 pour cent dans le cas du ministère de la défense) du produit de cession, dans le cas d'actifs immobiliers ou fonciers « spécifiques » qui resteraient dans le domaine public de l'Etat : il semble en effet logique de maintenir une règle d'intéressement au profit des ministères affectataires identique ou proche de celle du « régime CRESSON » tant que l'Etat n'en reprend pas directement ou indirectement la propriété et ne transpose pas d'une manière ou d'une autre le dispositif préconisé pour le patrimoine immobilier banalisé : le maintien de cette disposition permettrait en particulier au ministère de la défense de continuer sa politique de cession d'actifs « spécifiques ».

En revanche, dans le cas de logements domaniaux, seul le budget général devrait bénéficier des produits de cession correspondants, dans la mesure où le prix de cession tiendrait compte de droits de réservation des logements concernés au profit des ministères affectataires.

Des règles d'affectation de « l'intéressement » devraient être édictées qui assurent que celui-ci permet d'améliorer les conditions de travail des agents publics.

Dans le dispositif actuel, les ministères affectataires utilisent le produit des cessions qui leur revient pour financer des dépenses d'acquisition de nouveaux locaux (dans le cadre d'opérations tiroirs) ainsi que des dépenses de réparations ou de réhabilitation du patrimoine dont ils sont affectataires.

Dès lors que la décision serait prise de confier à une entité publique la propriété du patrimoine banalisé de l'Etat, ce ne sont plus les ministères qui devraient financer l'éventuelle acquisition de nouveaux locaux ainsi que les dépenses sur les locaux existants incombant au propriétaire. Pendant la période transitoire et en attendant la mise en place de l'entité propriétaire, l'intéressement des ministères devrait être consacré à des dépenses d'équipement destinées à l'amélioration des conditions de travail des agents publics.

III - Mettre en place l'Agence des propriétés immobilières de l'Etat.

L'entité publique propriétaire qu'il est proposé de mettre en place pourrait être dénommée « Agence des propriétés immobilières de l'Etat » (APIE). Sa création relève de dispositions législatives qui devraient intervenir dès que possible et en tout état de cause avant la fin de l'année 2004. Deux missions principales lui seraient dévolues :

- s'approprier progressivement le parc d'immeubles de bureaux,
- proposer la politique immobilière de l'Etat et coordonner et suivre sa mise en œuvre

III-1 Arrêter son statut et son organisation

L'APIE devrait être constituée soit sous forme d'établissement public industriel et commercial doté d'une comptabilité commerciale, soit sous forme de société publique dont le capital pourrait être détenu par l'Etat et, le cas échéant, par d'autres entités publiques.

L'équipe des collaborateurs de l'APIE devra comprendre des agents publics et des collaborateurs venant du secteur privé. Une condition importante du succès, dans le domaine de la gestion immobilière comme probablement dans la gestion d'autres fonctions « support », est de s'appuyer sur le savoir-faire de cadres expérimentés du secteur privé qu'il convient de combiner avec la connaissance des rouages administratifs des agents publics.

L'APIE doit être placée sous la tutelle du Premier ministre afin de lui donner l'autorité nécessaire pour mettre en œuvre les disciplines nouvelles sans être pour autant suspectée d'être un outil de pilotage strictement budgétaire.

Il est important qu'une relation fonctionnelle étroite soit établie entre l'APIE et les administrations du ministère des finances et en particulier le service des domaines (direction générale des impôts), la direction de la réforme budgétaire et la direction du budget ainsi qu'avec le secrétariat général du gouvernement et la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat

Compte tenu des missions de l'APIE, son conseil d'administration devrait reprendre les responsabilités exercées par la commission interministérielle de la politique immobilière (C.I.P.I).

III-2 Définir le dispositif transitoire pour 2004

Sans attendre la promulgation de la loi portant création de l'APIE, il convient de désigner sans délai une mission de préfiguration de l'agence qui, sous l'autorité du Premier ministre sera chargée de :

- réaliser le programme de cession 2004,
- préparer l'ensemble du dispositif juridique et comptable permettant de créer l'APIE,

Cette mission devrait disposer d'une équipe opérationnelle d'une vingtaine de collaborateurs issus de l'administration et du monde de l'entreprise. Elle s'appuiera sur un conseil d'orientation composée de personnalités reconnues du monde de l'entreprise et de représentants de l'administration et le cas échéant du Parlement.

En première analyse, en 2004, la mission aurait besoin d'un budget de 5 millions d'euros, ce qui représente 1 % du produit des cessions dont elle aurait la charge.

IV - Arrêter le programme de cession d'actifs dans le cadre d'une stratégie de valorisation.

L'annonce par le Premier ministre de sa volonté de céder un million de mètres carrés de bureaux a frappé les esprits et a été comprise comme la manifestation forte d'une volonté de dynamiser la gestion par l'Etat de son patrimoine immobilier.

La rupture que représente une telle annonce peut être appréciée à partir des données suivantes qui proviennent de la direction générale des impôts : depuis cinq ans, c'est à dire de 1998 à 2002 :

- sur l'ensemble du territoire, environ 200 immeubles domaniaux à usage de bureaux ont été cédés pour environ 70 millions d'euros : cela représente donc une moyenne annuelle de 40 immeubles pour 14 millions d'euros.
- en Ile de France, aucune cession sur le marché n'a été réalisée,

Mettre en œuvre rapidement cette politique ambitieuse de cession implique de vendre des immeubles occupés, dans la mesure où les surfaces « publiques » inoccupées sont limitées, ce qui suppose :

- d'avoir préalablement déclassé les immeubles de bureaux par une disposition législative (cf. supra I-1)
- d'affirmer dès 2004 une forte volonté politique, notamment à l'égard des différentes administrations, et d'adopter et d'assumer des règles du jeu reposant pour l'essentiel sur la discipline - c'est le Premier ministre qui décide des bâtiments qui sont cédés sur proposition de l'Agence - et sur l'incitation - l'intéressement précité -.

Le processus de cession doit donc être arrêté de telle sorte qu'il puisse être mis en œuvre sans délai, pour permettre à l'Etat « d'encaisser » dès 2004 des produits de cession, sans pour autant prêter le flanc à la critique politique et financière de brader du patrimoine public dans la précipitation.

IV-1 Fixer les objectifs de la politique de cession.

La cession de patrimoine public n'est pas une fin en soi. Ce n'est qu'une modalité de la politique de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, de rationalisation de son utilisation et d'optimisation de la charge qu'il représente pour les finances publiques.

Une politique de cession bien conduite doit permettre à l'Etat, au même titre qu'une foncière ou un investisseur institutionnel, d'arbitrer son patrimoine en fonction de la qualité de ses actifs et des cycles immobiliers et en tenant compte de l'évolution de ses besoins.

Une première tranche de 500 millions d'euros sera réalisée d'ici la fin de l'année 2004, qui devrait comporter des logements banalisés appartenant au domaine privé de l'Etat.

IV-2 Identifier les actifs susceptibles d'être cédés

a) les bureaux

Une typologie du parc de bureaux doit être établie, immeuble par immeuble, selon les deux axes suivants :

- la perspective d'occupation de l'immeuble par des administrations, selon qu'elle est ou non durable (supérieure ou inférieure à douze ans),
- La « valeur intrinsèque » de l'immeuble, en fonction de sa localisation et de son état physique.

Devront être cédés en priorité et rapidement sur le marché :

- les immeubles de bureaux ayant vocation à être libérés dans les douze ans,
- les immeubles sans perspective de valorisation à terme du fait de leur localisation et/ou de leur état physique,

Les immeubles de bureaux que les administrations n'ont pas vocation à utiliser durablement et qui justifieraient un travail préalable de valorisation avant la cession (restructuration lourde ou légère) pourraient être cédés à une structure publique, comme la Caisse des dépôts et consignations. Cela permet d'éviter une captation par le secteur privé de la valeur créée par la restructuration des immeubles ; le fait que la Caisse des dépôts ne soit pas classée dans la catégorie des « administrations publiques » permet à Eurostat de considérer l'opération comme une cession parfaite.

Ne seront cédés en aucun cas « les hôtels des ministres » à valeur historique et leurs dépendances ainsi que les immeubles de bureaux bien situés et dont l'utilisation est pérenne.

b) les logements

Même si leur nombre n'est paradoxalement pas facile à connaître, les logements qui appartiennent au domaine privé de l'Etat ne sont pas très nombreux, probablement moins de 50 000 unités.

Dans le cadre d'une politique de valorisation, l'Etat n'a pas de raison de conserver la propriété de ces logements. Leur cession sans attendre s'imposerait donc naturellement. Deux obstacles doivent cependant être pris en compte :

- le risque d'exercice du droit de préemption urbain,
- la réticence des administrations et des bénéficiaires,

Ces difficultés peuvent être levées en transférant à un opérateur reconnu la gestion des logements du domaine privé de l'Etat par voie de baux emphytéotiques, la valeur de cette cession dépendant du niveau des loyers.

Les délais impartis au programme de cession ainsi que la prise en compte de la « prudence » des administrations plaident pour que ces logements soient apportés à la SNI, filiale de la caisse des dépôts et consignations. La SNI présente en effet le double avantage de disposer d'une compétence reconnue au service des fonctionnaires et de pouvoir élargir l'offre de logements disponibles pour les agents publics grâce au parc qu'elle détient ou qu'elle gère et à sa capacité à élargir son parc de logements.

IV-3 Arrêter les modalités de la cession.

Pour constituer une recette publique (au sens d'Eurostat) , la cession d'actifs immobiliers doit satisfaire les conditions suivantes :

- Le cessionnaire ne doit pas être une administration publique (APU) : si le cessionnaire est une APU, il s'agit d'une opération interne qui ne modifie ni le niveau du déficit des APU ni celui de l'endettement des APU.
- La cession doit être complète, ce qui veut dire que l'ensemble des risques et profits doivent être cédés ; l'octroi d'une garantie par des APU est donc prohibé, de même que la cession à un prix inférieur (de plus de 15 %) au prix de marché tel qu'il est estimé par une expertise indépendante.

Pour être financièrement pertinentes, les conditions de la cession doivent remplir les conditions suivantes :

- Il est nécessaire que le taux de rendement interne de l'opération pour l'Etat soit supérieur à son coût de refinancement sur la période considérée.
- Il est important d'éviter que la création de valeur postérieure à la vente soit essentiellement récupérée par le secteur privé,

La liste des immeubles à céder devra être établie pour l'essentiel, à la fin du premier trimestre 2004. S'agissant des immeubles de bureaux, la vente s'effectuera principalement dans le cadre de la procédure de vente amiable de gré à gré en cours d'élaboration et en s'appuyant sur l'expertise du service des domaines selon un processus ad hoc défini dans un protocole entre l'Agence et les domaines.

* *
*

La France est en retard par rapport à la majorité des pays de l'Union européenne en matière de gestion de patrimoine immobilier public. Dès lors que l'accent est désormais mis sur l'amélioration de la gestion publique, il est essentiel de se donner les moyens d'une politique de valorisation du parc immobilier de l'Etat. Celle-ci est d'autant plus importante qu'elle doit favoriser et accompagner l'évolution des besoins de l'Etat, dont le volume global la nature et la localisation géographique sont probablement appelés à évoluer significativement dans les prochaines années.

La mise en œuvre d'une véritable politique de valorisation requiert de :

- **« basculer » dans le domaine privé de l'Etat l'ensemble des immeubles de bureaux.**
- **créer l'Agence des propriétés immobilières de l'Etat, propriétaire unique de l'ensemble des immeubles de bureaux.**
- **imposer des loyers de marché aux administrations utilisatrices de ces bureaux.**

Annexe 1

Les adaptations du cadre juridique relatif à l'immobilier public

La mise en œuvre d'une politique active de gestion et en particulier de cession du patrimoine public suppose la suppression des obstacles juridiques qui empêchent ou compliquent inutilement ces opérations il est donc nécessaire :

- De sortir du champ du « domaine public » les immeubles de bureaux,
- d'alléger les conditions procédurales d'aliénation du domaine privé de l'Etat,
- de « supprimer la catégorie des « bureaux administratifs » dans le code de la construction.

1-1 Après examen avec la direction générale des impôts, il est décidé de proposer le « déclassement » des immeubles de bureaux dans le projet de code des propriétés publiques :

Actuellement, les immeubles banalisés à usage de bureaux qui abritent les services de l'Etat ou de ses établissements publics nationaux font partie du domaine public, par application des critères de la domanialité publique, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou à l'usage du public et spécialement aménagés à cet effet.

Or, la domanialité publique peut se révéler une contrainte pour optimiser la gestion du parc immobilier de l'Etat ou de ses établissements publics. Ainsi les exigences du déclassement du domaine public freinent-elles ces propriétaires publics dans les opérations de transfert de propriété des immeubles utilisés par leurs à leurs services. Il n'est en outre pas possible de remettre les immeubles au service des domaines afin qu'il soit procédé à leur cession, avant la libération totale des locaux par les services occupants. L'Etat et ses établissements publics ne peuvent recourir à des procédés modernes de gestion d'actif comme la cession-réhabilitation et, plus largement, ils se trouvent pénalisés dans la diversification de leurs arbitrages.

Pourtant le régime de domanialité publique et l'exercice de l'activité administrative peuvent se trouver dissociés. En effet, dans certains cas les services de l'Etat fonctionnent dans des immeubles pris à bail auprès de personnes privées, sans que soit compromises la présence et les exigences de la continuité du service public. La non appartenance des immeubles au domaine public se rencontre également, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans les hypothèses où des bureaux appartenant à l'Etat ont été acquis sous le régime de la copropriété.

Pour favoriser une véritable politique immobilière des administrations et la valorisation financière de cette catégorie de patrimoine, le Gouvernement propose d'affranchir des règles de la domanialité publique les immeubles banalisés de bureaux appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics et d'en assouplir les règles d'aliénation. Ces immeubles sont potentiellement susceptibles d'être rapidement valorisés dès lors qu'ils ne se distinguent pas fondamentalement, au plan fonctionnel, de ceux qui sont présentés sur le marché de l'offre des immeubles de bureaux à usage commercial ou professionnel aux personnes morales de droit privé.

Cette mesure suppose de modifier le code du domaine de l'Etat sur deux points :

- 1° - pour classer dans le domaine privé, par détermination de la loi, les immeubles de bureaux banalisés abritant des services administratifs ;
- 2° - pour permettre la remise au service des domaines et l'aliénation par ce service de ces mêmes immeubles lorsqu'ils sont encore utilisés par les services publics qui y sont implantés.

C'est ainsi que sont insérés dans le projet de code des propriétés publiques qui va faire l'objet de discussions interministérielles à Matignon avant transmission au Conseil d'Etat d'ici la fin de l'année pour une adoption au premier trimestre 2004, les deux articles suivants dont le second nécessite encore d'être validé :

« article L.212-1 - Font également partie du domaine privé :

1° Les réserves foncières ;

2° Les chemins ruraux ;

3° Les bois, les forêts et terrains à boiser ou à restaurer appartenant aux personnes mentionnées à l'article L.011-1 ;

4° Les immeubles de bureaux. »

« article L.413-1 ...De même sont remis aux autorités compétentes les immeubles mentionnés au 4° de l'article L.212-1 dont l'Etat a décidé l'aliénation alors qu'ils continuent à être utilisés pour ses besoins. Dans ce cas, l'acte d'aliénation comporte des clauses permettant de préserver les exigences de continuité du service public. »

Il est nécessaire que cette ordonnance soit promulguée dans des délais compatibles avec les objectifs de la cession de patrimoine, c'est à dire avant le 30 juin 2004.

1-2 La direction générale des impôts est également en train de préparer un avant projet de décret en Conseil d'Etat visant à aménager les procédures de vente de biens immobiliers et à permettre en particulier à l'Etat de procéder à une vente amiable de gré à gré.

L'objectif poursuivi est bien de se donner les plus grandes marges de manœuvre dans le processus d'aliénation, et en particulier de pouvoir recourir, le cas échéant, à des ventes de gré à gré. Il est important de définir un processus transparent et non discriminatoire qui soit ainsi compatible avec :

- les dispositions constitutionnelles,
- et les textes communautaires,

2-1 Le ministère de l'équipement a préparé un projet de texte qui supprime « de facto » la catégorie des « bureaux administratifs » de l'article L 631-7 du code de la construction

L'article L 631-7 du code de la construction définit le régime de changement d'affectation des locaux à usage d'habitation.

Il est devenu nécessaire de réformer ce régime, trop complexe et inadapté aux réalités d'aujourd'hui, en réduisant son champ d'application géographique à l'agglomération parisienne et, sur option, aux communes de province qui voudraient l'utiliser, en décentralisant aux maires le contrôle de l'usage des locaux et en aggravant les sanctions en cas d'infraction à ces dispositions.

Il est enfin indispensable de supprimer la catégorie des bureaux administratifs que le texte actuel contient pour que l'Etat puisse vendre correctement des immeubles de bureaux.

Cet article prévoit en effet que les locaux à usage « administratif » (c'est-à-dire occupés par les administrations, quelle qu'en soit la forme juridique : administrations centrales ou déconcentrées de l'Etat, administrations de collectivités locales, établissements publics administratifs, commerciaux ou hospitaliers ...) doivent, en cas de changement d'affectation, avoir un usage d'habitation. Tout autre usage doit donner lieu à compensation sur la base d'un ratio de 1 pour 1.

La suppression de cette catégorie d'usage doit permettre que le patrimoine de « bureaux administratifs » puisse, à l'avenir, en cas de mutation, être assimilé à un patrimoine de « bureaux commerciaux », dont la valeur de marché est en moyenne à Paris de 20 à 30 % supérieure à la valeur « bureaux administratifs ».

Le ministère chargé de l'équipement a préparé en liaison étroite avec la préfecture de région un projet de texte qui réforme l'ensemble du L.631-7, qui est exposé ci dessous dans son intégralité.

Ce projet de texte a pour objectifs de :

- simplifier le dispositif en réduisant d'une part le champ d'application et d'autre part en ne laissant subsister que deux catégories de locaux.
- donner aux communes la maîtrise de leurs prérogatives en matière de logement, en leur permettant d'apprécier de la nécessité ou non de mettre en œuvre le dispositif, de le différer ou de le suspendre, et en leur transférant la compétence de l'autorisation comme en matière d'urbanisme.
- maintenir le caractère personnel de l'autorisation afin d'évaluer la situation des besoins en matière de logement. Le changement d'usage ne revêtira pas pour autant un caractère définitif sauf s'il y a compensation. Afin de stabiliser les droits des occupants de bonne foi, il est instauré une disposition permettant une prescription décennale.

Dans un souci de simplification et afin de disposer d'un véritable outil d'aménagement local, le texte prévoit que l'autorisation de changement d'usage résultera de la délivrance d'un permis de construire en cas nécessité de réalisation de travaux. Le projet de texte supprime :

- l'usage du certificat administratif.
- les dérogations prévues pour les stations balnéaires, climatiques, thermales ainsi que pour les locaux affectés avant 1939 à la location saisonnière ou occupés pendant la saison par leur propriétaire,

Le projet généralise la protection de tout local à usage d'habitation dans lequel est exercée une activité professionnelle. Il prévoit une aggravation des sanctions compte tenu des enjeux financiers générés par les transactions liées aux changements d'usage. Enfin, il comporte de dispositions d'harmonisation.

« I - L'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« Article L. 631-7.- Dans les communes de l'agglomération parisienne, au sens du recensement général de la population, ainsi que dans toute autre commune après délibération du conseil municipal, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable. Toutefois, les communes de l'agglomération parisienne peuvent, après avis du Préfet, différer la mise en œuvre de cette procédure d'autorisation préalable ou en suspendre l'application par période maximale de six ans.

Sont considérés comme locaux destinés à l'habitation, les logements sous toutes leurs formes y compris les logements - foyers, les logements de gardien, chambres de service, logements liés à une activité professionnelle ou inclus dans un bail commercial, les locaux donnés en location par des loueurs en meublé au sens du premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 49-458 du 2 avril 1949 modifiée, accordant le bénéfice du maintien dans les lieux à certains clients des hôtels, pensions de famille et meublés. Sont également considérés comme locaux destinés à l'habitation les annexes de ces logements.

L'usage d'habitation d'un local est apprécié sur la base des éléments figurant au fichier des propriétés bâties révisé en 1970, exception faite des changements d'usage autorisés depuis cette date, ayant donné lieu à compensation effective et à ce titre définitifs.

L'autorisation préalable au changement d'usage est délivrée par le maire au nom de la commune, le cas échéant après avis du maire d'arrondissement, en application d'un règlement pris après délibération du conseil municipal et enquête publique.

Sont toutefois délivrés, au nom de l'Etat, par le Préfet après avis du maire et, le cas échéant après avis du maire d'arrondissement, les autorisations concernant les demandes émanant de l'Etat, de la région, du département, de leurs établissements publics et concessionnaires ainsi que d'Etats étrangers ou d'organisations internationales.

Le règlement, qui tient compte du programme local de l'habitat s'il existe, définit notamment, les conditions de délivrance de l'autorisation qui peut être subordonnée à la transformation concomitante en habitation de locaux ayant un autre usage. Des règles différenciées pourront être adoptées par arrondissement, par quartier, par îlot ou par rue, en tenant compte de la nécessité de protéger la fonction résidentielle et afin d'assurer des services de proximité à la population résidente.

Les conseils municipaux des communes de l'agglomération parisienne doivent délibérer au plus tard au 1^{er} janvier 2005, soit pour décider de mettre en œuvre la procédure d'autorisation préalable et d'élaborer le règlement prévu à l'alinéa précédent, soit pour en différer l'application. Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, ou

jusqu'à l'adoption du règlement qui ne peut être postérieure au 1^{er} janvier 2006, les dispositions en vigueur à la date de la présente loi continueront à être appliquées. Au delà du 1^{er} janvier 2006, aucune autorisation ne pourra être délivrée en l'absence de délibération du conseil municipal adoptant le règlement ou différant l'application de la procédure d'autorisation préalable.

Les communes qui ne font pas partie de l'agglomération parisienne mais qui souhaitent néanmoins appliquer le dispositif doivent adopter un règlement dans les conditions fixées au sixième alinéa.

II - 1° - *L'article L 631-7-1 du même code est ainsi rédigé :*

« Article L. 631-7-1. L'autorisation de changement d'usage est accordée à titre personnel. Elle cesse de produire effet lorsqu'il est mis fin, à titre définitif, pour quelque raison que ce soit, à l'exercice professionnel du bénéficiaire.

L'usage des locaux définis à l'article L 631-7 n'est en aucun cas affecté par les dispositions de l'article 2262 du Code Civil.

Toutefois, dans le cas où l'autorisation accordée est assortie d'une compensation, l'autorisation accordée est attachée au local et non à la personne. Cette précision doit alors figurer dans l'autorisation qui est publiée au fichier immobilier ou inscrite au livre foncier.

Le maire peut autoriser l'exercice, sous certaines conditions, dans une partie d'un local d'habitation, d'une profession qui ne puisse à aucun moment revêtir un caractère commercial si ce local constitue en même temps la résidence du demandeur.

Dans les communes où un règlement a été adopté :

- les personnes ayant changé sans autorisation, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'usage d'un local visé au deuxième alinéa, bénéficient d'une autorisation à titre personnel si elles justifient de l'usage des lieux à des fins autres que d'habitation depuis au moins 10 ans à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ;*
- les autorisations définitives accordées antérieurement, ayant donné lieu à une compensation effective sont attachées au local et non à la personne.*

Sont nuls de plein droit, tous accords ou conventions conclus en violation du présent article.

Lorsque le changement d'usage fait l'objet de travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire, la demande de permis ou la déclaration de travaux tient lieu de la demande de changement d'usage et le permis de construire ou la non opposition à la déclaration de travaux tient lieu, pour le demandeur, de l'autorisation prévue au présent article.

2° - *Les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont temporairement affectés à l'habitation en vertu d'une déclaration d'affectation temporaire des locaux,*

peuvent, nonobstant les dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation, retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration adressée au maire avant l'expiration du délai mentionné dans la déclaration d'affectation temporaire. Les locaux qui, à l'expiration de ce délai, demeurent affectés à l'habitation sont régis par les dispositions applicables aux locaux à usage d'habitation.

III - Les articles L 631-7-2, L. 631-8 et L.631-9 du même code sont abrogés.

IV - Dans l'article L 631-7-3 du même code les mots: « Par dérogation aux dispositions de l'article L 631-7 » sont supprimés.

V- 1°- Le premier alinéa de l'article L. 651-2 du même code est rédigé de la façon suivante : « Toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L 631-7 du Code de la Construction et de l'Habitation ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application de cet article est condamnée à une amende civile de 25 000 euros ; le juge ordonne le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation et à l'expiration du délai accordé prononce une astreinte pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour et par mètre carré utile des locaux irrégulièrement transformés ».

2° - Aux premiers et deuxième alinéas de l'article L 651-3 du même code, les valeurs de « 6 000 € » et « 12 000 € » sont remplacées respectivement par les valeurs de « 8 000 à 80 000 € » et « 120 000 à 160 000 € ».

VI - 1°- L'alinéa a de l'article L 430-1 du code de l'urbanisme est abrogé.

2°- Au premier alinéa de l'article L 430-5 du même code, les mots : « Dans les communes visées à l'article L 430-1a, et » sont supprimés.

Au deuxième alinéa du même article du même code, les mots : « Dans les cas visés aux alinéas autres que l'alinéa a de l'article L 430-1 » sont supprimés.

3°- L'article L 430-7 du même code est abrogé. »

Ce projet de texte est prêt à être déposé comme projet d'amendement au projet de loi responsabilités locales actuellement en discussion au Parlement pour adoption avant le 30 juin 2004

Annexe 2

La connaissance du patrimoine immobilier de l'Etat (le TGPE)

Quoiqu'en amélioration constante, les systèmes d'information ne permettent pas encore de disposer d'un inventaire, d'un diagnostic technique et d'une valorisation suffisamment fiables des différents ensembles immobiliers qui composent le patrimoine immobilier de l'Etat.

La connaissance du parc immobilier de l'Etat que fournit le Tableau Général des Propriétés de l'Etat (TGPE) n'est pas aujourd'hui d'une fiabilité satisfaisante. Le TGPE, tel qu'il est aujourd'hui accessible, est relativement mal adapté à la recherche et au traitement des informations qui sont nécessaires pour établir les fondements d'une politique de valorisation du parc immobilier public.

Le travail de fiabilisation qui est en cours devra être notamment conçu dans la perspective de l'établissement d'un registre valorisé des biens du parc immobilier « non spécifique » (ou « banalisé ») de l'Etat.

Il ressort d'un tri effectué à partir du TGPE pour identifier les immeubles de bureaux propriété de l'Etat que :

- l'Etat posséderait 10,3 millions de mètres carrés de bureaux, correspondant à 5375 biens immobiliers, dont
 - 20 %, soit 2,1 millions de mètres carrés, dans Paris, correspondant à 350 biens immobiliers,
 - 13 %, soit 1,3 millions de mètres carrés, en région Ile de France (hors Paris), correspondant à 395 biens immobiliers,
 - 67 %, soit 6,9 millions de mètres carrés, en province, correspondant à 4630 biens immobiliers,
- ces 10,3 millions de mètres carrés de bureaux seraient répartis comme suit :
 - les 425 biens les plus importants représenteraient 50 % des surfaces,
 - les 1490 biens les plus importants représenteraient 80 % des surfaces,
 - 3270 biens auraient une surface inférieure à 1000 m²;
 - 450 biens auraient une surface inférieure à 100 m².

Ces chiffres sont à manier avec beaucoup de prudence dans la mesure où seule une analyse détaillée, ligne par ligne, pourra permettre d'établir une liste des immeubles à usage de bureaux d'une fiabilité acceptable.

Annexe 3

La circulaire de 1992 sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat et son application par les services déconcentrés (extraits de rapports de la cour des comptes)

I- La circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

La circulaire du Premier ministre du 21 février 1992, confirmée par la circulaire du Premier ministre relative à la réforme de l'Etat du 26 juillet 1995, a invité tous les ministères à concevoir et conduire une véritable stratégie immobilière concernant les immeubles de l'Etat qui leur sont affectés et a institué, dans ce but, des mesures d'incitation.

Elle donne toutes les instructions nécessaires à la conduite d'une politique de gestion dynamique du patrimoine immobilier de l'Etat, couvrant : acquisitions, cessions, transferts, arbitrages, location, travaux, utilisations, etc...

Le dispositif qu'elle a mis en place comporte quatre volets principaux :

- l'adoption d'un nouveau Schéma d'Organisation, prévoyant : l'élaboration par chaque préfet d'un SDDI - Schéma Directeur Départemental des Implantations de l'Etat - ; la pleine responsabilité de chaque ministère dans la gestion de son parc immobilier ; la création de la CIPI (Commission Interministérielle de la Politique Immobilière de l'Etat), instance de préparation des arbitrages et de présentation de propositions en matière de gestion immobilière de l'Etat ;
- l'édiction de nouvelles règles de gestion des cités administratives ;
- la définition d'un mode de valorisation du patrimoine immobilier, afin de permettre à chaque ministère d'optimiser la gestion de son parc, de favoriser sa fluidité et d'obtenir des conditions optimales d'occupation des immeubles ; parallèlement, est prévu le rattachement au ministère affectataire, des produits provenant de la location des immeubles donnés à bail à des tiers en vue de l'exécution de missions de son service public compatibles avec leurs attributions ;

- le rattachement au budget de tout ministère qui cède un immeuble, de 90% du produit de cette cession si l'immeuble est situé hors de Paris et non affecté à une administration centrale ou sinon, d'un montant à négocier avec le ministère du budget et la libre disposition par le ministère cédant des sommes ainsi rattachées.

La circulaire de 1992 concerne tout l'immobilier des ministères et pas seulement l'immobilier de bureau. Tant son esprit que plusieurs de ses paragraphes attestent le caractère général du dispositif : ainsi celui relatif au taux de retour de 90% dit explicitement qu'il joue « pour tout immeuble » cédé et qu'il en va de même pour ce qui concerne les négociations à mener avec le ministère du budget à propos des « immeubles situés à Paris ou affectés à une administration centrale ».

La réforme ainsi introduite appelait donc à un changement complet d'état d'esprit et demandait explicitement aux ministères affectataires des immeubles de l'Etat, d'agir désormais comme de « **quasi-propriétaires** ».

Dans la plupart des ministères, où la nature, la localisation et le rattachement administratif des immeubles de l'Etat justifient le plus souvent une négociation avec le ministère du budget, l'application de cette circulaire n'a été que sélective du fait des deux parties.

Comme toute stratégie, une stratégie immobilière devrait partir d'objectifs clairement définis, adapter les moyens à ces fins et sinon redéfinir les fins pour les adapter aux moyens. Fondée sur une connaissance précise du patrimoine immobilier existant, elle devrait englober trois volets : les travaux (d'entretien, de réparation, d'aménagement, de restauration et de construction) ; la gestion (tant la gestion administrative, comptable et technique des immeubles, que la gestion de leur conservation, de leur cession ou de leur acquisition) ; l'utilisation (pour l'exercice des missions de l'affectataire ou pour un usage en bureaux, locaux commerciaux, logements, etc.).

II - La gestion interministérielle locale des services déconcentrés- L'absence de politique immobilière

(extrait du rapport de la Cour des comptes de novembre 2003 sur la gestion interministérielle locale des services déconcentrés)

L'article 15 du décret du 10 mai 1982 charge le préfet de la gestion du patrimoine immobilier des services de l'Etat dans le département, sous l'autorité de chacun des ministres concernés. Ce rôle de coordination a été confirmé réglementairement par la charte de la déconcentration du 1er juillet 1992 qui confie aux préfets la gestion du parc immobilier de l'Etat et réaffirmé par le décret du 13 février 1997 modifiant le décret du 10 mai 1982.

Témoignant de l'importance que le gouvernement accordait à cette responsabilité de ses représentants locaux, le décret du 1er juillet 1992 comportait un article 18 qui redéfinissait la commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat. Son article 18 avait également modifié l'article 15 du décret du 10 mai 1982 en renforçant sensiblement les missions confiées en ce domaine aux préfets notamment en ce qui concerne l'élaboration du schéma départemental des implantations de l'Etat et la mise au point du programme annuel départemental d'équipement et d'entretien.

L'enquête de la DIRE auprès des préfets en 2001 soulignait « *la distance considérable qui sépare la capacité juridique à agir des possibilités pratiques de mise en œuvre* ». Dans les faits, les implantations immobilières restent sous le contrôle direct des administrations centrales qui valident les besoins, décident des constructions et allouent les budgets d'investissement ou de location. Le préfet est informé mais n'a pas réellement les moyens d'exercer les attributions prévues par les textes.

Une enquête de la Cour conduite à partir de l'exemple de la région de Bretagne a confirmé que l'obligation faite aux préfets d'adopter des **schémas directeurs des implantations immobilières de l'Etat**, instituée par les dispositions toujours en vigueur de l'article 15 du décret du 10 mai 1982 et relancée par des circulaires du Premier ministre du 21 février 1992 et du 29 octobre 1994, n'a jamais été correctement respectée. Alors que ces documents de programmation auraient pu constituer d'utiles synthèses des opérations immobilières souhaitables, projetées ou en cours dans un département, on constate soit qu'ils n'ont pas été établis, soit qu'ils n'ont pas été mis à jour, soit qu'ils ne sont que la compilation des projets immobiliers envisagés ou arrêtés par chaque ministère, sans ordre de priorité interministériel, sans hiérarchisation des besoins.

Dans la pratique, le préfet, qui n'a pas les moyens d'influer sur la formulation des projets immobiliers, n'est pas davantage en mesure de faire constater ceux qui lui paraissent les plus urgents à l'échelle de son département, ce qui serait pourtant le minimum pour une programmation pluriannuelle départementale. En fait, les schémas directeurs n'ont pas été suffisants pour introduire une gestion horizontale des problèmes immobiliers au niveau territorial, ni même pour donner une meilleure visibilité à la gestion immobilière de l'Etat à l'échelon déconcentré.

La tentative de doter les préfets de nouveaux moyens de coordination interministérielle au niveau déconcentré à l'appui de la responsabilité qui leur est reconnue par les textes en matière de politique immobilière n'a pas davantage abouti. Ainsi, une décision du 20 septembre 1994 du comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER) a adopté le principe de l'expérimentation de « **pôles de compétences immobilières** » dans six départements pilotes : Loire-Atlantique, Meurthe-et-Moselle, Haute-Vienne, Yvelines, Essonne et Hauts-de-Seine. Aux termes d'une circulaire du Premier ministre du 9 janvier 1995, un chargé de mission devait être nommé auprès du préfet pour les questions immobilières en s'attachant à mobiliser les agents compétents dans chacun des services extérieurs concernés, notamment dans les services fiscaux en matière domaniale et au sein de la direction départementale de l'équipement pour les aspects techniques. A travers la notion de pôle de compétences immobilières était ainsi soulignée la nécessité d'un travail interministériel en réseau. L'expérience s'est révélée concluante. L'Inspection générale de l'administration (IGA) en a fait une évaluation positive dans son rapport d'activité de 1995-1996, après un an de fonctionnement des six pôles immobiliers expérimentaux : travail des chargés de mission apprécié et reconnu comme constructif, rattachement direct au préfet et concurrence évitée avec le bureau de préfecture chargé des affaires immobilières. Pourtant, l'expérience n'a pas été généralisée. C'est ainsi qu'aucun des quatre départements bretons ne possède aujourd'hui de pôle de compétences immobilières. De façon assez systématique, un seul agent est chargé dans les préfectures de suivre les questions de politique immobilière, responsabilité qu'il cumule avec d'autres missions jugées plus prioritaires.

En outre, le **tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE)**, inventaire national du patrimoine immobilier de l'Etat prévu au code des domaines, qui est la seule source d'informations complètes sur l'étendue, la consistance et l'utilisation des actifs immobiliers concernés, n'est pas correctement tenu à jour au niveau déconcentré. Les travaux de la Cour en région Bretagne ont notamment montré que dans l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan, par exemple, la mise à jour des TGPE, confiée à la direction générale des impôts (service des domaines), est assurée difficilement au niveau départemental.

Ainsi, certains immeubles ne sont pas inscrits au TGPE tandis que pour d'autres, déjà immatriculés, l'actualisation des données détenues par le service des domaines n'est pas effectuée. D'une manière générale, les préfetures ne travaillent pas suffisamment en liaison avec les services des domaines. Les relations avec les services sont rares et limitées aux obligations réglementaires hors mise à jour du TGPE et en définitive, distendues. Elles ne jouent aucun rôle actif à l'égard des services déconcentrés pour favoriser la juste déclaration des actifs immobiliers dont ils sont les utilisateurs. Elles ne se préoccupent pas de les inciter à faire remonter des données actualisées vers les services fiscaux. N'ayant aucune utilisation directe de ce fichier, elles se soucient peu de sa mise à jour. Il apparaît, de surcroît, que certains services déconcentrés, voire certaines administrations centrales, ne prêtent pas spontanément leur collaboration aux services fiscaux. Le secrétaire général du gouvernement, auprès duquel fonctionne la commission interministérielle chargée de la politique immobilière s'est borné à répondre récemment au procureur général de la Cour des comptes, qui évoquait ces lacunes, que cette situation n'appelait de sa part aucune observation.

Enfin, plus généralement, les préfets se heurtent à une difficulté de taille : ils ne reçoivent pas suffisamment tôt des administrations centrales ou des administrations déconcentrées les informations exigibles sur les projets immobiliers de leur département. Cela explique d'ailleurs qu'ils aient eu le plus grand mal à assumer le rôle qui leur était confié dans la phase prospective de l'élaboration du schéma départemental des implantations de l'Etat. En fait, les chefs des services déconcentrés ne sont pas tenus d'informer le préfet sur le lancement d'un projet immobilier, pourtant souvent discuté de longue date avec l'administration centrale. Il conviendrait, par conséquent, d'insister sur la nécessité d'une plus grande implication des préfets dans la phase amont de l'élaboration des projets d'investissements immobiliers des services extérieurs placés sous leur autorité. Celle-ci passe d'abord par une meilleure information au moyen d'un renforcement systématique des relations entre les circuits de décision et de l'institutionnalisation d'une collaboration tripartite entre préfetures, services des domaines et DDE.

Les conditions d'un pilotage par le préfet de la gestion immobilière des services déconcentrés sont donc loin d'être réunies. Une telle interministérialité serait pourtant souhaitable pour faciliter la mise en œuvre des projets de services à l'échelon territorial en améliorant les conditions matérielles de l'efficacité de l'action de l'Etat grâce à la modernisation de son parc immobilier. En outre, seule la démarche interministérielle peut permettre de professionnaliser la gestion immobilière des départements ministériels dotés d'un patrimoine modeste au niveau déconcentré.

Les réformes de la politique immobilière engagées par les administrations centrales sont conçues et appliquées de manière verticale et sectorisée, sans coordination à l'échelon territorial. Les degrés de déconcentration sont différents. L'organisation des moyens techniques est variable. Par conséquent, l'exercice par le préfet de département ou, plus probablement de région, d'un authentique pouvoir de coordination devrait être précédé de la mise en œuvre d'un référentiel commun, en termes notamment de déconcentration de la gestion des crédits, y compris d'investissements, dans lequel s'inscrirait l'ensemble des réformes ministérielles engagées depuis l'échelon central. La mise en commun des compétences de maîtrise d'ouvrage y trouverait son utilité.

D'une manière générale, et à l'exception certes importante des cités administratives qu'elle n'a pas étudiées, la Cour n'a pas relevé de réelle coordination des politiques immobilières de l'Etat dans les régions et les départements.

Alors que les collectivités territoriales disposent désormais de services intégrés et puissants de gestion de leur patrimoine et de conduite de leurs investissements, les services de l'Etat, dont le patrimoine et les investissements se sont réduits, restent incapables d'en assurer une gestion efficace et coordonnée, en dépit des directives réitérées du Premier ministre.

Annexe 4

Avant projet de dispositions législatives portant création de l'Agence des propriétés immobilières de l'Etat

Article 1

Il est créé à la date du 1er janvier 2005 un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé : "Agence des Propriétés immobilières de l'Etat". Cet établissement a pour objet, conformément aux principes du service public, l'aménagement, le développement, la mise en valeur des propriétés immobilières de l'Etat.

Article 2

Le conseil d'administration de l'Agence des Propriétés immobilières de l'Etat est constitué conformément aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Le président du conseil d'administration est nommé parmi les membres du conseil, sur proposition de celui-ci, par décret.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les statuts de l'établissement et détermine le nombre et les modalités de nomination ou d'élection des membres du conseil d'administration.

Article 3

L'Agence des Propriétés immobilières de l'Etat est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales. Elle tient sa comptabilité conformément au plan comptable général. Elle dispose de la faculté de transiger et de conclure des conventions d'arbitrage. Elle peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un but connexe ou complémentaire à ses missions. Dans le cadre des objectifs du groupe, ces filiales ont une gestion financière autonome.

L'Agence des Propriétés immobilières de l'Etat est soumise au contrôle économique, financier et technique de l'Etat. Un décret en Conseil d'Etat précise les règles de gestion financière, comptable et domaniale qui lui sont applicables, ainsi que les modalités du contrôle de l'Etat.

Article 4

L'ensemble des immeubles de bureaux, des immeubles de logements, des entrepôts et des immeubles à usage commercial appartenant à l'Etat ainsi que les droits et obligations de l'Etat qui y sont attachés sont, à la date du 1er janvier 2005, transférés de plein droit et en pleine propriété à l'Agence des propriétés immobilières de l'Etat.

Les modalités de détermination de la liste de ces biens sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 5

Une commission spéciale présidée par un magistrat de la Cour des comptes et dont le rôle et la composition seront précisés par arrêté conjoint du ministre chargé de la réforme de l'Etat, du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé des domaines procédera, avant la clôture des comptes de l'exercice de 2006 par le conseil d'administration de l'Agence, à l'identification et à l'évaluation définitive des éléments d'actif et de passif constituant son patrimoine d'origine.

Sur la base de ses conclusions, le ministre chargé de la réforme de l'Etat, le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre chargé des domaines arrêteront conjointement les données du bilan d'ouverture définitif au 1er janvier 2006 de l'Agence.

Article 6

L'ensemble des transferts mentionnés aux articles 4 et 5 ne donne lieu à aucun versement de salaire ou honoraire au profit d'agents de l'Etat, ni à aucune indemnité ou perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit.

Article 7

Les ressources de l'Agence des Propriétés immobilières de l'Etat sont constituées par :

- les loyers liées à l'utilisation de ses bureaux ;
- les autres produits liés aux biens qui lui sont apportés ou qu'elle acquiert ;
- les concours financiers de l'Etat,
- tous autres concours, notamment ceux des collectivités territoriales.

Le calcul des loyers ci-dessus mentionnés tient notamment compte du coût des immeubles, de la situation du marché immobilier et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du parc immobilier.

L'Agence des Propriétés immobilières de l'Etat peut, dès sa création, faire appel public à l'épargne et émettre tout titre représentatif d'un droit de créance.

Annexe 5

Application des « règles EUROSTAT » aux opérations de cession d'actifs immobiliers par les Etats membres

Eurostat a produit plusieurs textes qui permettent de décrire, sans certitude absolue, les conditions que semblent devoir remplir des transactions réalisées par un Etat membre portant sur des biens immobiliers pour être considérées comme des cessions de biens immobiliers publics :

- le chapitre du SEC 95 sur les opérations de vente/relocation (« sale and lease back »)
- les règles et décisions relatives aux opérations de titrisation réalisées par les administrations publiques.
- La décision de janvier 2002 sur « le traitement du transfert de biens immobiliers à une société publique en Autriche »

I - Les cessions d'actifs immobiliers par les Etats membres sont traitées par Eurostat en fonction de la nature de la transaction et de la nature du cessionnaire. Pour que leur produit soit considéré comme une recette publique, il faut que :

- La transaction soit bien une cession et ne soit pas susceptible d'être requalifiée : pour qu'il en soit ainsi, il faut que (i) la cession soit réalisée à un prix de marché (en tout cas à un prix supérieur à 85 % du prix de marché), et que (ii) le transfert des risques et profits soit « complet ».
- le cessionnaire n'appartienne pas à la catégorie des « administrations publiques » et ne soit pas susceptible d'être requalifié comme tel ; pour cela, il faut que le cessionnaire (i) ait une activité marchande, (ii) jouisse d'une autonomie de décision et (iii) dispose d'une comptabilité complète.

Si les immeubles cédés continuent d'être occupés par des agents publics et font donc l'objet d'une location (sale and lease back), pour que le produit de la transaction soit considéré comme une recette publique, il faut en outre que :

- La valeur actuelle des loyers soit substantiellement inférieure à la valeur du bien pour éviter que l'opération soit requalifiée en opération de location financière,
- Le cessionnaire/bailleur soit une entité publique (i) préexistante, (ii) impliquée dans la gestion d'actifs, (iii) d'une taille suffisante pour absorber les actifs transférés et (iv) dotée de ressources propres pour les acheter ou alors une entité privée.

II - Si l'opération de transfert de propriété est bien considérée comme une « vente de biens immobiliers », son produit constitue une recette publique qui contribue à réduire le déficit public.

Si l'opération est classée par Eurostat dans la catégorie « autres changements de volume d'actifs financiers/changement de classement ou de structure », elle n'aura pas d'impact sur « la capacité / le besoin de financement » des administrations publiques : elle ne modifiera donc pas le déficit public : les conséquences sur la dette publique dépendent du statut du cessionnaire et de ses modalités de financement :

- Si le cessionnaire est considéré comme une « unité institutionnelle de plein droit » appartenant à la catégorie des « administrations publiques », la dette du cessionnaire est incluse dans la dette des administrations publiques. L'opération n'a pas non plus d'impact sur l'endettement public.
- Si le cessionnaire est considéré comme une « unité institutionnelle de plein droit » n'appartenant pas à la catégorie des « administrations publiques », la dette du cessionnaire n'est pas incluse dans la dette des administrations publiques. L'opération permet donc de réduire l'endettement public à concurrence du produit de la cession.

Enfin, il ressort de la décision de janvier 2002 sur l'opération autrichienne, que la qualification d'une opération de cession/relocation à une société publique également prendrait également en compte le niveau des loyers pour s'assurer que ce sont bien des loyers de marché ainsi que la nature et le volume des biens transférés pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec la réalisation d'une « vente normale à prix courant de marché ».

Annexe 6

La mise en œuvre des politiques de valorisation du parc immobilier public dans les différents pays de l'Union européenne

L'objet de cette annexe est de donner des indications sur les politiques de valorisation du parc immobilier public dans différents pays de l'Union européenne.

L'ensemble des pays de l'Union européenne se sont dotés à ce jour d'outils de pilotage pour dynamiser la gestion de leurs actifs immobiliers publics.

Dans la majorité des pays de l'Union européenne, cet outil de pilotage exerce la fonction de propriétaire de tout ou partie du parc immobilier public. C'est le cas :

- en Autriche, avec Bundesimmobiliengesellschaft,
- en Belgique, avec la Régie des Bâtiments ;
- au Danemark, avec Slots-og Ejendomsstyrelsen (Palaces and Properties Agency) ;
- en Finlande, avec Senaatti (Senate Properties)
- en Grèce, avec KED (Greek Public Real Estate Corporation)
- en Irlande, avec The Office of Public Works,
- en Italie, avec l'Agenzia del Demanio et Patrimonio dello Stato Spa
- aux Pays Bas, avec Rijksgebouwdienst (The Government Buildings Agency)
- en Suede, avec Fortifikationsverket (pour les immeubles liés à la défense), Statens fastighetsverk (pour les châteaux et monuments historiques), Akademiska Hus (pour les immeubles liés à l'enseignement), Specialfastigheter AB (pour les établissements pénitenciers, palais de justice et hôtels de police) et Vasakronan (pour l'ensemble des actifs immobiliers « non spécifiques »).

Il est intéressant de donner un aperçu de la politique immobilière de la plus grande partie des pays membres de l'Union européenne.

* *

*

I - Politique immobilière du Royaume-Uni

I - 1 approche générale

- Afin d'améliorer la gestion du secteur public et de réduire le montant de sa dette, le gouvernement britannique s'est engagé depuis le début des années 90 dans une gestion active de son patrimoine immobilier avec le développement de partenariats publics - privés («Private Finance Initiative»)
- Les ministères ou entités publiques propriétaires de patrimoines immobiliers importants se sont lancés les uns après les autres dans la réorganisation et l'externalisation de leur immobilier
- Les initiatives et projets demeurent sous la direction du National Audit Office (NAO) qui enregistre une économie de plus de 400 millions de livres à ce jour selon son rapport annuel 2003
- Le coût de capital moyen estimé est d'environ 6% soit de 100 à 300 points de base au dessus du coût de la dette émise par l'État britannique ; la marge se rétrécit cependant au fur et à mesure que l'expérience du gouvernement concernant ces projets s'élargit (*Source : étude de la « Treasury Task Force » (TTF) et du « National Audit Office » (NAO) sur plus de 250 projets PFI en collaboration avec Arthur Andersen entre 1999 et 2000*)

I - 2 Exemple d'initiative immobilière : le ministère de la défense

Patrimoine : Le ministère de la Défense est à la tête d'un patrimoine les plus importants du Royaume-Uni avec 240.000 hectares répartis sur 4.000 sites générant des dépenses d'entretien annuelles comprises entre £1Md et £1,5Md

- *Initiatives entreprises*: afin d'améliorer la gestion de son patrimoine, le Ministère de la Défense a d'abord mis au point une stratégie immobilière « **Estate Strategy** » découlant en premier lieu du business plan interne du Ministère sous la responsabilité d'un comité formé par des membres du Ministère.
- La stratégie s'articule autour des axes suivants :
 - Identification de l'ensemble des sites stratégiques d'ici fin 2002, en fonction des besoins réels du Ministère
 - Réduction des coûts récurrents d'entretien et de réparation
 - Construction plus rapide et moins onéreuse des nouveaux projets
 - Amélioration de la qualité des logements de fonction appartenant au Ministère

- Le Ministère a mis en place une agence, « **Defence Estates** » (DE), dont le rôle est d'encadrer le comité ainsi que les différents occupants de l'immobilier, de donner des conseils sur les objectifs à poursuivre, de mesurer la performance par rapport à ces objectifs (annuellement) et de mettre en place des solutions immobilières conformes à la stratégie définie
- Les projets majeurs entrepris sont gérés par un directoire « **Defence Estates' Projects Directorate** ». Ce directoire fait référence de centre d'excellence sur la gestion de projets complexes à caractère immobilier et est chargé de s'assurer que les problématiques immobilières sont prises en compte lors de la mise en place de pratiques innovatrices pour améliorer le fonctionnement général des services publics

I - 3 Ministère de la défense : projet SLAM (single living accomodation modernisation)

- *Objectifs*: rénovation et modernisation des logements dédiés aux personnes vivant seules
- *Approche*: « Prime Contractor » ou interface unique avec le gouvernement responsable de la gestion et de la livraison du projet dans son ensemble, du début à la fin.
- 240 sous-projets répartis dans 100 établissements
- 9% de réduction du coût du capital dès mars 1996

I - 4 Ministère de la Sécurité Sociale - cession-bail portant sur 700 immeubles pour 250 M£

- *Objectifs*: réduction des coûts de gestion, externalisation de plus-values latentes, diversification des sources de financement du Ministère.
- *Approche* : contrat PFI (Private Finance Initiative) portant sur une opération de cession-bail avec contrat de gestion entre le Ministère et le gestionnaire d'actifs britannique Trillium, pour une durée de 20 ans.
- *Produit de l'opération*: versement initial de 250 M£ de Trillium puis économies de frais de gestion estimées à 560 M£ sur la période du contrat (20 ans)
- *Financement de l'opération*: titrisation d'un montant de 250 M£

I -5 Ministère du Trésor et des Douanes - cession-bail portant sur 600 bâtiments pour 220 M£ :

- *Objectifs* : lever des liquidités et mieux gérer le patrimoine de l'État
- *Approche* : cession-bail avec contrat de gestion, dans le cadre d'un « STEPS » (Strategic Transfer of the Estate to the Private Sector)

- *Produit de l'opération* : versement initial de 220 M£ du consortium Mapley (George Soros) et économies de frais de gestion estimées à 2 Mds£ sur la durée du contrat (20 ans)
- *Financement de l'opération* : émission obligataire

II - Politique immobilière de l'Italie

II - 1 Approche générale

L'Italie s'est engagée depuis son entrée dans l'union monétaire dans une politique active de réduction de ses déficits et de sa dette publique. C'est ainsi que le gouvernement a lancé un programme de cessions immobilières de 20 milliards d'euros ; une loi a été votée par le parlement italien fin 2001 afin d'autoriser l'externalisation des biens immobiliers publics

Le programme de cession s'est articulé autour d'une politique du cas par cas en fonction de la nature du patrimoine externalisé. Des décrets pour faciliter la gestion, la déclassification ou le transfert d'actifs immobiliers sont émis dans le cadre de transactions ou de problématiques spécifiques

II - 2 Présentation des principaux organes de gestion immobilière

L'Agenzia del Domanio

- Forme juridique : entité publique à but non lucratif et autonome d'un point de vue juridique, administratif, opérationnel, comptable et financier
- Ressources : 1.740 personnes à travers ses 34 branches
- Missions : gestion des actifs immobiliers de l'État italien dans une perspective de rationalisation et d'optimisation de la valeur et gestion de toute opération ordinaire ou extraordinaire concernant ces actifs (vente, programme de financement)
- Organisation : l'Agenzia del Dominio s'articule autour de 6 départements :
 - *Location et ventes* : renouvellement de contrats, transfert ou livraison de propriétés de l'administration publique, vente directe ou indirecte de biens immobiliers (en accord avec le décret n °351)
 - *Acquisitions* : nouveaux actifs en fonction des besoins des différentes administrations
 - *Protection et surveillance* : contrôles pour éviter les abus
 - *Enquête* : développement d'un système d'information afin d'améliorer la gestion des biens
 - *Évaluation* : optimisation de la valeur du portefeuille

- *Entretien et réparation* : programmes de maintenance et de restructuration

L'Agenzia del Territorio :

- Entité publique, autonome d'un point de vue juridique et financier, reprenant les missions du Ministère de l'Environnement :
 - Analyse technique et cadastrale de l'immobilier de l'État
 - Gestion des registres cadastraux et des registres immobiliers
 - Services géo-topographiques
 - Gestion d'une base de données sur les propriétés de l'État
 - Évaluation des actifs immobiliers

II - 3 Politique immobilière de l'Italie : Principales transactions & projets

SCIP #1 (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici)

- *Date* : En décembre 2001, le gouvernement italien a effectué la première titrisation d'un portefeuille immobilier d'envergure
- *Portefeuille* : Le portefeuille est estimé à 5,1 Mds€ et comprend 27.250 immeubles résidentiels (70% environ de la valeur) et 262 immeubles non résidentiels (30% environ de la valeur)
- *Montant* : La société ad-hoc (SCIP) se portant acquéreur doit régler à l'État italien : 1) 2.3 Mds€ à la clôture de la transaction : 2) 200 M€ ultérieurement et 3) Un solde équivalent à la différence entre les recettes issues de la vente progressive des immeubles et les versements préalables effectués
- *Cadre juridique* : Cadre juridique défini par le décret d'application de la loi no351 du 25 septembre 2001, modifié par la loi no410 du 23 novembre 2001
- *Traitement Eurostat* : Un changement des critères de réduction de déficit public pris en compte par le traité de Maastricht après l'émission de SCIP #1 ne permet plus à cette opération d'augmenter les recettes publiques. En juillet 2002, l'agence européenne Eurostat a indiqué que seules les opérations pour lesquelles le produit des cessions représente au moins 85% de la valeur de marché des immeubles pourraient être considérées comme une cession. SCIP #1 n'avait qu'un ratio de 63% .

SCIP #2 (SOCIETÀ CARTOLARIZZAZIONE IMMOBILI PUBBLICI)

- *Date* : SCIP #2 est la deuxième opération effectuée dans le cadre du programme d'externalisation en novembre 2002
- *Portefeuille* : près de 62.800 immeubles (85% unités résidentielles), situés majoritairement à Rome et Milan

- *Objectifs*: l'opération a permis d'atteindre les objectifs initialement fixés par le Gouvernement Italien :
 - Extérioriser la valeur des actifs publics en profitant d'un marché immobilier italien en pleine croissance
 - Améliorer la rentabilité des actifs
 - Permettre aux locataires de devenir propriétaires
 - Optimiser les ressources financières du département de Sécurité Sociale en substituant à des actifs non stratégiques et à faible rentabilité des investissements sans risque, au taux du marché
 - Réduire la dette publique au regard des critères de Maastricht et comptabiliser le produit des cessions comme une recette dans le budget 2002
- La République Italienne et sept entités de Sécurité Sociale (ENPALS, INAIL, INPDAI, INPDAP, INPS, IPOST et IPSEMA) ont transféré un portefeuille de 62.800 actifs immobiliers à SCIP suite à un décret ministériel, dont la valeur sera extériorisée au fur et à mesure de la réalisation des cessions
- *Cadre juridique* : Cadre juridique défini pour SCIP 1 et les décrets pris par le Ministère de l'Économie et des Finances conjointement avec le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale.
- *Cadre fiscal* : Exonération du paiement des droits d'enregistrement, de la taxe de transfert immobilier et de la taxe sur les hypothèques
- *Traitement Eurostat* : Première titrisation structurée de façon à parvenir à un traitement hors-bilan, ce qui a permis à la République de comptabiliser la vente dans ses recettes 2002

III - Politique Immobilière de l'Allemagne

III -1 Approche générale

- L'Allemagne s'est engagée récemment dans une politique active de réduction des déficits. Cependant la nature fédérale de l'Etat allemand limite les opérations d'envergure, l'initiative étant laissée aux autorités locales (régions, villes, entités publiques) souvent propriétaires du patrimoine à externaliser.
- Afin de réduire leur endettement, différentes entités publiques allemandes ont eu recours à des cessions portant essentiellement sur des actifs résidentiels
- Ces entités sont libres de disposer de leurs biens. Cependant, toute cession a pour conséquence le changement de statut juridique du bien (et la perte, le

cas échéant, de certains avantages fiscaux). De plus l'acquéreur doit souvent se plier à diverses contraintes (plafonnement de loyers,...).

III -2 Exemples d'opérations immobilières portant principalement sur l'immobilier résidentiel

- *Deutsche Post et la République Fédérale d'Allemagne*: 39.000 logements vendus en 1997
- *Ville de Brème* : 7.500 logements vendus en 1997 ; surface de 400.000 m²
- *Etat de Rhénanie-Palatinat et la République Fédérale d'Allemagne* : 21.000 logements vendus en 1998
- *Ville de Berlin et le Syndicat DAG* : 11.000 logements vendus en 1999, surface de 650.000 m²
- *Deutsche Post* : 14.500 logements vendus en 1999 ; surface de 900.000 m² et valeur estimée de 900m DM
- *Ministère des Transports* : 114.000 logements vendus en 2001, valeur estimée de 3.8 Md €
- *Etat de Hesse et la République Fédérale d'Allemagne* : 10.063 logements vendus

IV - Politique Immobilière de la Belgique

IV - 1 Approche générale

- La Belgique s'est dotée très tôt d'une structure de gestion immobilière : La Régie des Bâtiments.
- Fondée en 1971 elle demeure l'institution responsable du logement des services publics ainsi que de la gestion du patrimoine immobilier des autorités fédérales
- La Régie des Bâtiments est placée sous la tutelle du ministre des Finances
- Pour les externalisations d'actifs immobiliers, la Régie doit obtenir l'accord du ministère compétent sans autre approbation spécifique.

IV - 2 Présentation du principal organe de gestion immobilière: la Régie des Bâtiments

- La Régie des Bâtiments est l'une des plus importantes agences immobilières du pays, gérant un *patrimoine imposant* :
 - 1.200 bâtiments détenus en propriété (près de 6 millions de m²) estimés à 4 Mds€, dont 60% sont implantés en dehors de Bruxelles
 - 600 bâtiments loués - 1,8 millions de m² loués
- Elle gère aussi un portefeuille immobilier de bureaux et de monuments historiques
- *Ses missions s'articulent autour des axes suivants* :
 - L'hébergement de différents départements fédéraux (hébergement des 800.000 fonctionnaires fédéraux, construction et entretien de bâtiments fonctionnels)
 - Exécution des engagements contractés par l'État en matière d'infrastructure de bureaux vis-à-vis d'institutions internationales (i.e. l'OTAN)
 - Gestion technique et administrative et entretien de la majeure partie du parc immobilier fédéral, détenu en propriété ou pris en location
 - Gestion des travaux de rénovation et/ou de restauration, réutilisation efficace de ces bâtiments
 - Études architecturales et techniques
 - Maîtrise d'œuvre et suivi de l'exécution des travaux de construction
- *Ressources* : 1.700 personnes

IV -3 Politique immobilière de la Belgique : Principales transactions & projets cession-bail de 15 immeubles administratifs - 2002

- *Date* : En septembre 2002, L'État belge a annoncé la cession par la Régie des Bâtiments pour 471 M€ de 15 immeubles, situés principalement à Bruxelles, Anvers et Louvain dont :
 - 205 M€ proviennent uniquement de la vente de terrains à Biac
 - 27.1 M€ de la cession de la Cité Administrative au groupe néerlandais Breevast (déjà propriétaire de la Tour des Finances).
- Le site situé à Bruxelles connu sous le nom de "Cité administrative de l'État" (complexe de 60.000 m² de bureaux)
- L'État s'est engagé à payer un loyer annuel de 10,2 M€ à l'acquéreur, pendant six ans

cession-bail de trois bâtiments administratifs et un immeuble d'habitation à Bruxelles - 2001

- *Date* : En 2001, la Régie des Bâtiments a procédé à la cession-bail de quatre immeubles pour 319 M€, soit le double de l'estimation initiale,
- *Structure* : La vente a pris la forme d'une cession bail. Les prestations diverses concernant l'entretien, la gestion et les rénovations ont été confiées à l'acquéreur. En contrepartie, la Régie des Bâtiments verse un loyer incluant le coût de ces services. Le montant des économies réalisées grâce à la meilleure gestion des actifs immobiliers n'a pas été communiqué.
- *Patrimoine* : le portefeuille externalisé se compose :
 - La Tour des Finances, comprenant 150.000 m² de bureaux, vendue pour 275,6 M€ vendue à Breevast
 - Un bâtiment occupé par le Ministère du Travail, vendu pour 31,5 M€ vendu à Axa/Brussels Kantoren Vastgoed et LEX 2000
 - Un ancien bâtiment du Cadastre vendu pour 8,67 M€ vendu à Axa/Brussels Kantoren Vastgoed et LEX 2000
 - le Bloc E du Résidence Palace, un immeuble de logements, vendu pour 2,75 M€ vendu à Axa/Brussels Kantoren Vastgoed et LEX 2000
- *Objectifs* : l'opération a permis d'atteindre les objectifs initialement fixés :
 - Financer la rénovation et l'entretien de certains immeubles administratifs (un tiers des produits de cession)
 - Lever des fonds (deux tiers des produits de cession ont été reversés à l'État)
 - Mettre en place une gestion plus efficace du patrimoine immobilier

V - Politique immobilière de la Finlande

V-1 Approche générale

- Les infrastructures relatives à un secteur spécifique sont gérées par le ministère approprié
- Le patrimoine immobilier du gouvernement central est assigné au Ministère des Finances qui gère et développe l'ensemble des actifs, et supervise leur rénovation
- Ce patrimoine est constitué des immeubles appartenant au gouvernement et des participations dans les immeubles privés
- Des participations indirectes détenues dans des entreprises immobilières

V - 2 Présentation des principaux organes de gestion immobilière.

Senate Properties :

- Créée en 1995 et détenue à 100% par le gouvernement finlandais. Sous l'égide du Ministère des Finances mais ne dépendant pas du budget de l'État
- Détient 46% des actifs immobiliers de l'État finlandais
- 4.480 contrats de locations, 11.400 immeubles - soit 7.9 millions de m² - patrimoine évalué à 5 Mds€, chiffre d'affaires de 405M€
- *Ses missions* s'articulent autour des axes suivants :
 - Mise en valeur du patrimoine de l'État (principalement universités, bureaux, centres de recherche, centres culturels...)
 - Location de biens immobiliers aux différentes structures gouvernementales, municipalités et ONG
 - Parmi ses 10 clients les plus importants : les universités d'Helsinki et d'Oulu, le Ministère de la Justice, l'Opéra National Finlandais
- *Ressources* : Emploi 212 personnes

Kapiteeli Ltd :

- Société d'investissement immobilière créée en 1999 et détenue à 100% par le gouvernement finlandais. L'objectif à long - terme du gouvernement est de céder sa participation, totalement ou en partie, dans Kapiteeli
- Détient 12% des actifs immobiliers de l'État finlandais
- *Ses missions* s'articulent autour des axes suivants :
 - Gère la propriété et la vente des actifs gouvernementaux, y compris des actifs non gouvernementaux
 - Détient des actifs immobiliers (notamment les résidences du ministère de la Défense) d'une valeur de 1,2 Mds€ - dont 1/3 est destiné à la vente
 - Investit dans l'immobilier de bureau et les entrepôts (74% du portefeuille) et dans les hôtels (24% du portefeuille) - 282 lignes pour un montant de 590 M€
 - Promotion immobilière (62 actifs et 789 sites, capitaux employés de 214 M€)

V -3 Principales transactions

- **2002** : Accords signés entre le Ministère de la Justice et la société Kapiteeli pour la rénovation de 22.000 m² de la cour de justice à Helsinki

- **2003** : Senate Properties a vendu à Svenska Folkskolans Vänner pour 4,5 M€ les locaux de l'Académie des Beaux Arts, situés dans le centre d'Helsinki ; La rénovation de ces bâtiments a été terminée cet automne et ces locaux appartiennent à l'University Premises Division
- **2003** : a aussi débuté la construction des locaux de l'Institut Météorologique Finlandais et de l'Institut de Recherche Marine Finlandais dans Helsinki :
 - Ce projet, exemple de PPP (Public-Private-Partnership), est l'un des plus importants jamais réalisé dans le quartier du centre-ville d'Helsinki ;
 - YIT Construction est en charge du projet tandis qu'OKO Osuuspankkien Keskuspank-ki Oyj est le partenaire financier de l'opération
 - Le coût estimé de cette opération est de 41 M€, pour une surface de 26.000 m²

VI - Politique Immobilière de la Grèce

VI - 1 Approche générale

- Poussée par la nécessité de réduire son endettement depuis son entrée dans l'Union Européenne, l'État grec se tourne de plus en plus vers les opérations d'externalisation immobilière.
- Plusieurs institutions publiques ont déjà externalisé tout ou partie de leur immobilier :
 - En créant des sociétés de gestion et/ou de promotion immobilière (ex : Banque Nationale de Grèce ; L'Organisation des Télécommunications Grecques)
 - Ou en établissant des contrats d'exploitation avec des sociétés privées (ex : Université d'Athènes ; Fonds de Pension de l'Armée)
- Les actifs du gouvernement central sont à la charge du KED (Société de l'immobilier public grec)

VI -2 Présentation du principal organe de gestion immobilière - la KED

- Le **KED** ou la société de l'immobilier public grec a été fondée en 1979, est basée à Athènes et se compose de 9 bureaux régionaux
- Les titres sont détenus par le Ministère de l'Économie, mais l'entité opère hors de sa tutelle
- Structure gouvernementale autonome et indépendante financièrement, elle dispose d'un conseil d'administration composé de 9 membres
- *Ses missions s'articulent autour des axes suivant s :*

- Gestion du portefeuille immobilier de l'État grec comprenant plus de 100.000 actifs immobiliers (20 millions de m² , soit 15% de la surface totale du pays) :
- Vente (en 2002, les ventes d'actifs ont représenté 120 M\$)
 - Location à des individus/entreprises de plus de 1.200 biens, avec des baux allant jusqu'à 99 ans
 - Location de plus de 1.000 propriétés (valeur estimée à 610 M\$) disponibles pour les autorités locales ou ONG pour des durées indéterminées
- Développement de projets et études de faisabilité : budget de 29 M\$ pour la période 1999-2002 - privilégie sites à forte activité économique
- Hébergement des fonctionnaires et du personnel des ministères, gestion des actifs résidentiels pour les ministères et les fonctionnaires :
 - Acquisition de portefeuilles
 - Construction de logements (promotion immobilière)
 - Rénovation de sites existants
- L'un des objectifs principaux est la mise en œuvre du programme gouvernemental *Politeia*, ayant pour but de centraliser l'ensemble des services des 18 ministères sous un même toit (en 1998, les 22.000 fonctionnaires étaient répartis dans 171 immeubles dans la région d'Athènes)
- Participation aux projets de grande envergure prévus pour les Jeux Olympiques de 2004
- Un projet de fonds d'investissements immobilier coté est en discussion.
- *Ressources* : 150 personnes

VII - Politique Immobilière de L'Espagne

VII -1 Approche générale

- L'Espagne n'envisage pas actuellement une politique active d'externalisation de son patrimoine, sa structure décentralisée limitant les opérations d'envergure
- La solidité de ses finances publiques n'a pas poussé l'État à s'engager dans une recherche de financements alternatifs

VII -2 Vente de terrains par le Ministère de la Défense

- Afin de financer son grand programme d'acquisition de matériel militaire sans mettre en péril la stratégie de déficit zéro, le ministère de la Défense espagnol envisage la cession d'une partie de son patrimoine immobilier en septembre 2003.
- Ce programme constitue la première initiative d'envergure pour l'un des grands propriétaires fonciers du pays avec 50 millions de mètres carrés, situés en majeure partie dans des zones urbaines où la valeur du terrain est considérable
- La première tranche prévoit la vente de neuf terrains dans quatre provinces différentes
- La valeur totale est estimée à 180 millions d'euros
- Bien que la vente des terrains soit acquise, l'utilisation des sites reste à déterminer avec les régions autonomes, à qui tout projet de développement devra être soumis pour autorisation. La construction de logements sociaux est prévu
- Un appel d'offre est envisagé dont le calendrier n'a pas encore été communiqué

VIII - Politique Immobilière du Portugal

- Poussée par la nécessité de réduire son endettement depuis son entrée dans l'Union Européenne, l'État portugais évalue l'opportunité de mettre en place une opération d'externalisation immobilière d'envergure
- D'après les informations en provenance de l'administration portugaise, il ressort que la réalisation d'une opération d'externalisation immobilière type SCIP serait imminente.

Sommaire

I – Adapter le cadre juridique relatif au parc immobilier public.

- procéder au «déclassement» des immeubles à usage de bureaux
- banaliser les « bureaux administratifs » dans l'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation,
- généraliser l'utilisation par l'Etat de baux de droit commun
- adapter les processus de cession de biens immobiliers.

II – Définir une politique immobilière globale de l'Etat.

- concevoir cette politique dans le cadre de la politique de modernisation de l'Etat,
- identifier et structurer la fonction de propriétaire
- responsabiliser les ministères sur l'utilisation de leur parc immobilier,
- mettre fin à la notion de « ministère affectataire » pour le parc d'immeubles de bureaux.
- tirer les conséquences du nouveau dispositif sur les règles budgétaires et financières.

III – Mettre en place l'Agence des propriétés immobilières de l'Etat.

- arrêter son statut et son organisation,
- définir l'organisation provisoire,

IV – Arrêter le programme de cession dans le cadre d'une stratégie de valorisation

- fixer les objectifs de la politique de cession,
- identifier les actifs susceptibles d'être cédés
- arrêter les modalités de la cession.

V – Annexes.

- Annexe 1 : Les adaptations du cadre juridique relatif à l'immobilier public
- Annexe 2 : la connaissance du patrimoine immobilier de l'Etat
- Annexe 3 : Le dispositif de 1992 et son bilan.
- Annexe 4 : avant projet de dispositions législatives portant création de l'Agence des propriétés immobilières de l'Etat.
- Annexe 5 : application des règles Eurostat aux opérations de cession d'actifs immobiliers par les Etats membres
- Annexe 6: la mise en œuvre des politiques de valorisation du parc immobilier dans les différents pays de l'Union européenne.