



**Inspection générale
des Finances**

N°2005-M-087-01

**Conseil général
des Ponts et
Chaussées**

N°2005-0349-01

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'entretien du patrimoine immobilier de l'État

Etabli par

Valérie CHAMPAGNE
Inspecteur des Finances

Mélanie JODER
Inspecteur des Finances

Yves COUSQUER
Ingénieur général des Ponts
et Chaussées

Georges DEBIESSE
Ingénieur général des Ponts
et Chaussées

- Octobre 2006 -

Synthèse

L'entretien du parc immobilier de l'État

Constats

Ministère de l'économie des finances et de l'industrie

1. Cadre de l'audit

- L'audit porte sur le financement et l'organisation du gros entretien des bâtiments de l'État.
- Il s'inscrit dans le cadre de la dynamisation de la politique immobilière de l'État et de l'expérimentation des loyers budgétaires mise en place à compter du 1er janvier 2006 qui introduit au sein de l'État les notions de propriétaire et de locataire. Compte tenu de ce nouveau contexte, la gestion de l'entretien des immeubles de l'État doit être modernisée afin de mieux préserver les intérêts des contribuables, d'offrir un meilleur service à l'utilisateur et de fournir aux agents un cadre de travail adapté.
- L'audit avait ainsi pour objectifs :
 - ✓ D'analyser les conditions techniques et financières de la réalisation des travaux d'entretien ;
 - ✓ De proposer une organisation permettant de clarifier les responsabilités en matière d'entretien ;
 - ✓ De prendre en compte le contexte nouveau des loyers budgétaires acquittés par les ministères ;
 - ✓ de chiffrer les financements actuellement dédiés à l'entretien et ceux correspondant aux besoins

2. Constat

- L'État a fait dans la période récente d'importants progrès sur la connaissance de son patrimoine ;
- La frontière entre exploitation, entretien courant et gros entretien est souple ;
- Dans les ministères la fonction immobilière ne répond pas à une organisation standard ;
- Les antennes locales qui comportent des personnels techniques assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien sont un réservoir de compétences techniques insuffisamment coordonnées et utilisées pour l'entretien du parc de l'État ;
- La LOLF introduit des modifications en terme de gestion immobilière qui laissent une plus grande autonomie aux gestionnaires.

MINEFI - DGME - 2006

IGF - CGPC

L'entretien du parc immobilier de l'État

Propositions

Ministère de l'économie des finances et de l'industrie

3. Recommandations

- Renforcer la maîtrise d'ouvrage en faisant travailler en réseau les antennes locales et, à terme, les regrouper ; développer les diagnostics et la programmation pluriannuelle des travaux afin de déterminer avec précision les enveloppes budgétaires nécessaires au gros entretien ;
- Créer dans chaque ministère une entité en charge de l'immobilier, rattachée au secrétaire général et ayant autorité sur les directions métiers sur les questions immobilières ;
- Mettre en place un contrôle de gestion au sein de cette entité, alimenté par des données en provenance du terrain ; ce contrôle de gestion reposerait essentiellement sur deux indicateurs, les mètres carrés par agent et les euros dépensés par mètre carré, indicateurs pouvant être déclinés à un niveau fin et décomposés en sous-indicateurs ;
- Confier la synthèse de ce contrôle de gestion à une entité de la direction du budget également chargée de conduire le dialogue de gestion en matière immobilière avec les ministères au moment de la négociation budgétaire annuelle et partie prenante dans les décisions de stratégie immobilière de l'État ;
- Enfin, ce dispositif qui s'appuie sur l'organisation actuelle en la structurant devrait s'accompagner d'une expérimentation régionale : aujourd'hui, la mutualisation des dépenses de grosses réparations se fait ministère par ministère. Il apparaît qu'elle pourrait tout aussi bien être organisée au niveau d'une région

4. Impacts attendus

- Mieux gérer et programmer le gros entretien des bâtiments de l'État, dans le contexte de responsabilisation accrue des gestionnaires induit par la LOLF.
- Rendre la négociation budgétaire sur les crédits pour couvrir le gros entretien du parc immobilier efficace et crédible en l'appuyant sur des diagnostics techniques des bâtiments et une programmation pluriannuelle qui permettront de définir sur le moyen terme l'enveloppe budgétaire ministère par ministère.
- Mieux structurer et professionnaliser l'ensemble de la filière immobilière, dans la poursuite de la dynamique engagée par le gouvernement.

MINEFI - DGME - 2006

IGF - CGPC

SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 14 novembre 2005, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État ont demandé au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale des finances de mener une mission conjointe portant sur le financement et l'organisation du gros entretien des bâtiments de l'État.

Cette demande s'inscrit dans le cadre de la dynamisation de la politique immobilière de l'État et de l'expérimentation des loyers budgétaires mise en place à compter du 1^{er} janvier 2006 qui introduit au sein de l'État les notions de propriétaire et de locataire. Plus précisément, il a été demandé à la mission de se prononcer sur les conditions techniques et financières de la réalisation des travaux d'entretien à la charge du propriétaire, en explorant les trois scénarios suivants :

1. la maîtrise d'ouvrage resterait assurée par les gestionnaires des administrations occupantes ;
2. la responsabilité des travaux, voire de la maîtrise d'ouvrage, serait centralisée ;
3. cette fonction serait externalisée selon des modalités à préciser.

Après avoir rencontré les personnes en charge de la fonction immobilière dans les services d'administrations centrales et déconcentrés de plusieurs ministères, des entreprises du secteur concurrentiel, des spécialistes économistes, scientifiques et techniciens de gestion immobilière, la mission a établi les cinq constats suivants :

- L'État a fait, sur la période récente, d'importants progrès dans la connaissance de son patrimoine, bien que ceux-ci restent encore à parfaire ; toutes les entreprises sont d'ailleurs loin de connaître parfaitement leur parc immobilier ;
- La frontière entre exploitation, entretien courant et gros entretien est souple ; les entreprises qui sont propriétaires occupants, même lorsque la propriété est portée par une filiale, laissent à la même entité le soin d'organiser l'entretien courant et le gros entretien, profitant des avantages induits par une organisation intégrée ;
- Dans les ministères, la fonction immobilière ne répond pas à une organisation standard ; là où la réflexion en matière immobilière est la plus avancée, c'est en général une sous-direction immobilière rattachée au secrétariat général qui coordonne la politique immobilière et établit la programmation du gros entretien ;
- Il existe en région des antennes locales, secrétariats généraux à l'administration de la police (SGAP), antennes régionales de l'équipement du ministère de la justice, antenne de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) du ministère des finances, et les directions départementales (DDE) de l'équipement qui comportent des personnels techniques, assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien ; ces antennes sont un réservoir de compétences techniques insuffisamment coordonnées et utilisées pour l'entretien du parc de l'État ;
- Enfin, la mise en œuvre complète de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) à partir du 1^{er} janvier 2006 introduit des modifications en terme de gestion immobilière, laissant une plus grande autonomie aux gestionnaires.

La lettre de mission part du principe que le gros entretien des bâtiments publics ne doit pas être négligé, comme il semble l'être actuellement. Existe aussi la crainte que la fongibilité des crédits induite par la LOLF n'aggrave cette situation, la conservation du patrimoine étant peu visible et peu gratifiante pour le décideur.

Au niveau central, nous constatons que là où la fonction immobilière est bien identifiée et perçue comme un passage obligé de l'accompagnement des politiques publiques, ce risque est relativement faible : les crédits de gros entretien sont le plus souvent localisés dans des BOP ou des UO dédiés, ce qui permet de les isoler même s'ils restent fongibles au sein d'un même programme. En revanche, il ne nous a pas été possible de nous prononcer sur le montant souhaitable de crédits de gros entretien, certains ministères semblant mieux dotés que d'autres. Il faudrait vraisemblablement fournir un effort budgétaire momentané pour que les ministères, dont le parc est ancien et a fait l'objet d'un sous-entretien chronique, puissent le remettre à niveau avant de revenir à un flux plus régulier de dépenses permettant d'assurer convenablement la maintenance de leur parc.

Au niveau déconcentré, grâce à la fongibilité des crédits, les responsables de BOP et d'UO pourraient être incités à accorder une part plus grande aux dépenses de grosses réparations dans leur budget global, dès lors que celles-ci induisent des baisses immédiates de dépenses récurrentes de fonctionnement.

Au total, la mise en place de la LOLF ne nous semble pas accroître le risque de sous-entretien des bâtiments publics. Cependant, bien entretenir le patrimoine de l'État suppose la mise à disposition des ressources nécessaires et la volonté politique d'utiliser ces ressources à des dépenses le plus souvent peu visibles.

Greffer un surloyer uniforme aux loyers budgétaires ou constituer une provision pour financer les grosses réparations ne nous semblent pas des solutions adaptées. D'autres arguments vont dans le même sens : l'effort à consentir en matière de grosses réparations ne saurait être réparti de manière homogène entre ministères et bâtiments puisqu'il est fonction de la nature, de l'âge et de l'état des immeubles. Le surloyer devrait donc en toute logique être modulé ; sa base de calcul, la valeur vénale du bien inscrite au tableau général des propriétés de l'État, nous paraît donc inadaptée, *a fortiori* pour les bâtiments estimés à l'euro symbolique, et représentative d'une grandeur insuffisamment définie. Dans l'hypothèse d'une provision comptable, rien en outre ne garantit avec les mécanismes budgétaires en vigueur la disponibilité des crédits provisionnés.

Au total, disposer du « bon » niveau de crédit pour couvrir le gros entretien du parc immobilier nous semble relever de la négociation budgétaire. Celle-ci, pour être efficace et crédible, doit s'appuyer sur des diagnostics techniques des bâtiments et une programmation pluriannuelle qui doit permettre de définir sur le moyen terme l'enveloppe budgétaire ministère par ministère. Pour que cette négociation soit équilibrée et féconde, encore convient-il de mieux structurer et professionnaliser l'ensemble de la filière immobilière, dans la poursuite de la dynamique engagée par le gouvernement. A cette fin, nous formulons les quatre principales préconisations suivantes :

- Renforcer la maîtrise d'ouvrage en faisant travailler en réseau les antennes locales et, à terme, les regrouper ; développer les diagnostics et la programmation pluriannuelle des travaux afin de déterminer avec précision les enveloppes budgétaires nécessaires au gros entretien ;
- Créer dans chaque ministère une entité en charge de l'immobilier, rattachée au secrétaire général et ayant autorité sur les directions métiers sur les questions immobilières ;
- Mettre en place un contrôle de gestion au sein de cette entité, alimenté par des données en provenance du terrain ; ce contrôle de gestion reposerait essentiellement sur deux indicateurs, les mètres carrés par agent et les euros dépensés par mètre carré, indicateurs pouvant être déclinés à un niveau fin et décomposés en sous-indicateurs ;
- Confier la synthèse de ce contrôle de gestion à une entité de la direction du budget par ailleurs également chargée de conduire le dialogue de gestion en matière immobilière avec les ministères au moment de la négociation budgétaire annuelle et partie prenante dans les décisions de stratégie immobilière de l'État ;

Enfin, ce dispositif qui s'appuie sur l'organisation actuelle en la structurant devrait s'accompagner d'une expérimentation régionale, ponctuelle dans un premier temps et plus ambitieuse. Aujourd'hui, la mutualisation des dépenses de grosses réparations se fait ministère par ministère. Il nous semble qu'elle pourrait tout aussi bien être organisée au niveau d'une région, découpage territorial qui a une taille suffisante pour que les dépenses de grosses réparations nécessitées par le parc domanial régional puissent être relativement stables d'une année sur l'autre.

Cette expérimentation consisterait à créer un nouveau programme interministériel, dédié à la gestion de l'immobilier, à l'image du programme « *Interventions territoriales de l'État* », comportant une action régionale et un BOP dont le responsable serait le préfet de région. Le préfet de région, avec l'appui du directeur régional de l'équipement et du trésorier-payeur général de région – auprès duquel auront été transférés les services territoriaux de France Domaine –, gèrerait une enveloppe budgétaire destinée à financer les travaux de gros entretien ressortant d'un programme pluriannuel, lui-même étayé par des diagnostics préalables. Etant donnée l'ampleur du changement d'organisation qu'une telle expérimentation implique, la mission suggère de la faire porter sur une seule région et l'engager dès 2006 pour que 2007 soit une année pleine au sens budgétaire. Cette expérimentation devra faire l'objet d'un protocole détaillé afin de préciser ce que la nouvelle organisation régionale doit prendre en charge et quelles en seront les modalités d'évaluation. Enfin, elle doit être organisée sur une période suffisamment longue (au moins trois ans) pour que ses résultats puissent en être évalués correctement.



SOMMAIRE

1. LA FAIBLE PLACE ACCORDÉE AU GROS ENTRETIEN DANS UN CONTEXTE DE RÉFORME ACCÉLÉRÉE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE..... 8

- 1.1. UNE GESTION IMMOBILIÈRE EN PLEINE RÉFORME 8
 - 1.1.1. *Une succession de rapports depuis la circulaire Cresson de 1992..... 8*
 - 1.1.2. *Une dynamique nouvelle annoncée par la communication ministérielle récente 11*
 - 1.1.3. *L'accélération du volume des ventes..... 11*
 - 1.1.4. *La création du service France Domaine 12*
 - 1.1.5. *L'expérimentation des loyers budgétaires..... 13*
- 1.2. DES DÉPENSES DE GROS ENTRETIEN DIFFICILES À DÉTERMINER..... 14
 - 1.2.1. *L'hétérogénéité du patrimoine immobilier de l'État.....14*
 - 1.2.2. *La diversité des organisations..... 15*
 - 1.2.3. *Les entraves à une gestion rationnelle des dépenses de gros entretien 16*
 - 1.2.4. *Les dépenses d'entretien sont-elles excessives ou insuffisantes ?..... 18*

2. FINANCER L'ENTRETIEN PAR UN SURLOYER BUDGÉTAIRE : UNE SOLUTION INAPPROPRIÉE 19

- 2.1. LA RATIONALISATION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DES ENTREPRISES : DES MÉTHODES PARTIELLEMENT TRANSPOSABLES À L'ÉTAT 19
 - 2.1.1. *Le contrôle de gestion : l'outil de rationalisation des dépenses immobilières des entreprises..... 19*
 - 2.1.2. *Des expériences à transposer avec précaution à l'État 21*
- 2.2. LE SURLOYER BUDGÉTAIRE : UN OUTIL INAPPROPRIÉ COMPORTANT CERTAINS INCONVÉNIENTS DES LOYERS BUDGÉTAIRES..... 22
 - 2.2.1. *Le loyer budgétaire : un mécanisme complexe pour des avantages attendus modérés..22*
 - 2.2.2. *Le surloyer : un instrument peu utile et peu adapté..... 24*

3. INCITER PAR D'AUTRES LEVIERS LES GESTIONNAIRES À AMÉLIORER L'ENTRETIEN ET RÉALISER LES GROSSES RÉPARATIONS..... 28

- 3.1. SPÉCIALISER LA GESTION IMMOBILIÈRE : UNE NÉCESSITÉ 28
 - 3.1.1. *Des organisations de la fonction immobilière en évolution..... 28*
 - 3.1.2. *Désigner un responsable immobilier par ministère 29*
- 3.2. LA CENTRALISATION ET L'EXTERNALISATION DU GROS ENTRETIEN : DEUX SOLUTIONS EXTRÊMES..... 30
 - 3.2.1. *La gestion immobilière, en particulier du gros entretien, centralisée au niveau de l'État : une solution peu réaliste 30*
 - 3.2.2. *L'externalisation de l'entretien : une solution efficace pour des segments déterminés du parc et des prestations encadrées 32*
- 3.3. FAIRE CONFIANCE AUX GESTIONNAIRES DANS LE CADRE DE LA LOLF..... 36
 - 3.3.1. *Laisser aux gestionnaires déconcentrés toutes leurs marges de manœuvre 36*
 - 3.3.2. *Renforcer le contrôle de gestion au plan ministériel 37*
- 3.4. PROFESSIONNALISER ET MULTIPLIER LES EXPÉRIMENTATIONS 39
 - 3.4.1. *Créer des pôles de maîtrise d'ouvrage à compétence interrégionale 39*
 - 3.4.2. *Créer au sein de la direction du budget un contrôle interministériel de gestion immobilier 42*
- 3.5. EXPÉRIMENTER UN PÔLE IMMOBILIER À COMPÉTENCES ÉLARGIES, INSTALLÉ AUPRÈS DU PRÉFET 43

OBSERVATIONS DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER 47

OBSERVATIONS DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT 49

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 14 novembre 2005, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État ont demandé au conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection générale des finances de mener une mission conjointe portant sur le financement et l'organisation du gros entretien des bâtiments de l'État.

Cette demande s'inscrit dans le cadre de la dynamisation de la politique immobilière de l'État et de l'expérimentation des loyers budgétaires mise en place à compter du 1^{er} janvier 2006 qui introduit au sein de l'État les notions de propriétaire et de locataire. Plus précisément, il a été demandé à la mission de se prononcer sur les conditions techniques et financières de la réalisation des travaux d'entretien à la charge du propriétaire, en explorant les trois scénarios suivants :

1. la maîtrise d'ouvrage resterait assurée par les gestionnaires des administrations occupantes ;
2. la responsabilité des travaux, voire de la maîtrise d'ouvrage, serait centralisée ;
3. cette fonction serait externalisée selon des modalités à préciser.

Par ailleurs, la mission devait préciser la nature des dépenses à retenir au titre des charges du propriétaire, leur traitement dans le cadre de la comptabilité de l'État, leurs montants actuels et nécessaires, ministère par ministère, et leur mise en œuvre si elle proposait de modifier les règles et les pratiques actuelles, par exemple dans le cadre d'expérimentations.

Enfin, les recommandations de la mission devaient être guidées par le souci de mettre en place les incitations adaptées pour que les responsables publics s'efforcent de promouvoir une gestion dynamique, professionnelle et économe de leur parc immobilier.

Pour ce faire, nous avons analysé en détail la fonction immobilière de six des principaux ministères occupants du parc domanial, au niveau central et déconcentré. Nous l'avons comparée à ce que font des entreprises possédant un parc de taille importante en pleine propriété. Nous avons aussi rencontré des professionnels de l'immobilier de bureau et des scientifiques et techniciens du bâtiment pour comprendre les objectifs qui les animent et le regard qu'ils portent sur les bonnes pratiques en matière d'entretien de l'immobilier.

Ces entretiens nous ont permis de comprendre les caractéristiques de la gestion immobilière de l'État et les difficultés qu'il y a à transposer à l'État les modes de gestion en vigueur dans les entreprises du secteur concurrentiel.

Notre rapport s'inscrit à la suite d'une réflexion entamée depuis plusieurs années sur la gestion de l'immobilier de l'État. Il nous a donc semblé utile de rappeler tout d'abord ce contexte ancien afin de comprendre la succession de décisions récentes en matière immobilière. Le champ du gros entretien est un sujet qui, jusqu'à présent, a été assez peu développé et qui est difficile à cerner tant dans son périmètre que d'un point de vue quantitatif, une grosse incertitude pesant sur les montants effectivement consacrés au gros entretien du parc domanial.

Dans un deuxième temps, nous analysons les méthodes mises en œuvre par de grandes entreprises pour rationaliser leurs implantations et leur gestion immobilières, puis nous

expliquons pourquoi financer le gros entretien à partir d'un surloyer greffé sur les actuels loyers budgétaires en expérimentation nous paraît une solution peu appropriée.

Enfin, dans la troisième partie du rapport, tout en tenant compte des évolutions récentes induites par la LOLF, nous préconisons des évolutions de l'organisation de la fonction immobilière des administrations centrales, des services d'appuis techniques répartis sur l'ensemble du territoire et la mise en place d'une forme de contrôle de gestion immobilier interministériel. Nous proposons aussi de mettre en place rapidement une expérimentation de gestion déconcentrée de l'ensemble des bâtiments de l'État, à l'échelle d'une région, dans la logique de la circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État.

Au préalable, il nous semble important de rappeler certains ordres de grandeur et en particulier de cerner le poids qu'occupent les dépenses immobilières dans l'ensemble des dépenses de l'État. En 2004, le total des dépenses de l'État, hors dépenses d'interventions, s'est monté à 208 milliards d'euros¹ ; les dépenses de rémunérations, y compris charges sociales, et de pensions se sont établies à 96 milliards d'euros, soit 46%. Les dépenses immobilières, retenues dans leur acception la plus large, c'est à dire y compris acquisitions et constructions et dépenses d'infrastructures militaires et de transport, peuvent être estimées à un peu moins de 10 milliards d'euros, soit à peine 5%. En essayant de cerner avec davantage de précision le champ de la dépense immobilière, le montant des seules dépenses d'entretien, en allant de l'exploitation et du fonctionnement courant à la maintenance lourde, voire aux réhabilitations et comprenant aussi les dépenses de fonctionnement et d'entretien des immeubles en location, serait inférieur à 2,7 milliards d'euros, soit moins de 1,3% du total des dépenses de l'État, hors dépenses d'intervention.

Dans le cadre de la réforme de l'État, il serait nécessaire de tirer parti, en matière d'implantations immobilières, de la réduction des effectifs. Ces chiffres amènent à relativiser les conséquences financières de la réduction des mètres carrés, le levier principal de diminution des coûts restant la contraction des rémunérations. Ce volume de dépenses n'en appelle pas moins un examen attentif, d'autant plus qu'il conditionne la valeur du patrimoine estimé aujourd'hui à 38 milliards d'euros dans le bilan d'ouverture de la comptabilité patrimoniale de l'État.

1. LA FAIBLE PLACE ACCORDÉE AU GROS ENTRETIEN DANS UN CONTEXTE DE RÉFORME ACCÉLÉRÉE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

Notre réflexion sur l'entretien du parc immobilier de l'État ne peut se détacher des réformes en cours sur la gestion immobilière publique. Encouragées par une succession de rapports, ces réformes se sont traduites par une accélération du volume de cessions, la montée en puissance de France Domaine et par des expérimentations de loyers budgétaires depuis le 1^{er} janvier 2006.

1.1. Une gestion immobilière en pleine réforme

1.1.1. Une succession de rapports depuis la circulaire Cresson de 1992

La gestion du patrimoine immobilier de l'État a donné lieu, depuis une quinzaine d'années, à de nombreux rapports, déplorant souvent le manque d'évolutions concrètes.

Il convient toutefois de rappeler que le ministère de la défense, principal affectataire, s'était engagé dès 1958 dans un processus d'abandon d'emprises situées en centre-

¹ Source, situation mensuelle budgétaire à la fin du mois de décembre 2004 ; www.minefi.gouv.fr.

ville, par la procédure dite des « *échanges compensés* », qui a permis l'engagement de quelques grandes opérations de renouvellement urbain, telles que Lyon-La-Part-Dieu. Par la suite, les contraintes budgétaires, alliées aux réorganisations de l'appareil militaire ainsi qu'au souci, déjà, d'améliorer l'offre foncière, ont conduit ce même ministère à adopter une politique active de cessions et à se doter, en 1987, d'un service spécifique, la MRAI (Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers). A ce jour, la MRAI a cédé plus de 4 000 hectares de terrains, le plus souvent urbains, pour une recette totale de 800 millions d'euros environ. A noter que la MRAI n'avait pas le monopole des négociations préalables aux aliénations, que le ministre pouvait aussi confier, dans les cas simples, à l'un ou l'autre de ses services immobiliers ; concrètement, c'est toutefois la MRAI qui a géré ces quelques 1 800 dossiers.

En février 1992, la circulaire du premier ministre, dite « circulaire Cresson », s'efforçait de promouvoir une réforme combinant l'instauration d'un régime de « quasi propriété » pour les affectataires - réputé incitatif à une plus grande fluidité - et la mise en place de divers dispositifs de coordination : au niveau central, une Commission Interministérielle de la Politique Immobilière de l'État (CIPIE) devait instruire les questions soumises à l'arbitrage du premier ministre, et formuler propositions et recommandations ; au niveau local, le préfet de département était investi du pouvoir d'affecter les locaux et de la charge d'établir le Schéma Départemental des Implantations de l'État (SDDI) ainsi que le Programme Départemental annuel d'Équipement et d'Entretien (PDEE).

En avril 1997, le rapport de Jean-Pierre Weiss dresse un assez sombre constat des faiblesses de l'État en matière de politique immobilière : lacunes dans la connaissance du parc et des dépenses, absence quasi complète de références communes et de partage de savoir-faire entre ministères, faiblesse de l'approche économique des décisions, sous-estimation des risques et des enjeux, ainsi que de la technicité nécessaire à la maîtrise des conditions de maintenance et d'exploitation. Il formule quatre propositions :

1. adopter une stratégie interministérielle mettant en évidence les priorités de l'État sur une période quinquennale : amélioration de l'état des bâtiments et des conditions d'accueil du public et de travail des agents, gains sur les dépenses de location et de fonctionnement, objectifs de vente de bâtiments devenus inutiles ;
2. lancer des expériences pilotes, portant sur les outils et méthodes (comptabilité analytique, modernisation du tableau général des propriétés de l'État (TGPE),...) ou sur les règles de gestion (loyers fictifs ou réels,...) ;
3. créer pour une durée limitée (4 ou 6 ans), une structure légère intitulée « Délégation interministérielle à la politique immobilière de l'État », placée auprès du ministre de l'économie et des finances ;
4. mettre en oeuvre effectivement la responsabilisation des préfets sur les implantations, investissements et ventes de bâtiments publics, sans modifier les dispositifs « Cresson », mais en veillant à fournir aux préfets l'assistance nécessaire.

Ces propositions n'ont finalement pas été mises en oeuvre, mais pour autant les travaux de réflexion se sont poursuivis, notamment à la direction du budget (*Professionnalisation de la fonction immobilière, programme d'action, septembre 2000*), et des expérimentations diverses ont été mises en place (loyers fictifs à la direction générale des impôts).

En février 2003, l'Inspection générale des finances (IGF), dans un rapport consacré à la gestion immobilière du parc de bureaux de l'État², précise et actualise l'état des lieux, relevant des progrès encore insuffisants, notamment dans la sensibilisation des occupants aux coûts, la réflexion stratégique tant interministérielle que ministérielle, la professionnalisation en matière d'entretien. Elle propose, outre certains assouplissements du cadre juridique, de renforcer du cadre interministériel de réflexion et de décision, et d'adopter un dispositif de responsabilisation des occupants reposant soit sur la comptabilité analytique et le contrôle de gestion, soit sur un système de « loyers budgétaires », soit enfin sur la création de structures de portage ministérielles ayant un statut d'établissement public administratif et jouant le rôle de propriétaires, facturant donc des loyers réels aux occupants.

En décembre 2003, le rapport au Premier Ministre de M. Olivier Debains reprend à son compte les propositions de l'IGF relatives au cadre juridique (déclassement des bureaux du domaine public), mais propose de transférer la propriété du parc de bureaux à une « Agence des propriétés immobilières de l'État » (APIE) dotée d'un statut d'établissement public industriel et commercial ou de société au capital détenu par l'État et, le cas échéant, par d'autres entités publiques.

À l'automne 2004, la création de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE), semble consacrer l'abandon de cette proposition du rapport Debains, mais répond au souci de renforcement de la coordination interministérielle en matière immobilière.

En juillet 2005, le rapport de M. Georges Tron, député, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État est largement commenté dans la presse. Partant d'une description des méthodes de gestion mises en oeuvre dans le secteur privé et à l'étranger, ainsi que des « *attentes des investisseurs* », il dresse un constat sévère des « *dysfonctionnements présents dans la gestion de l'immobilier public* » : absence de pilotage politique, mauvaise connaissance, sous-occupation et accroissement du parc, retard des cessions, défaut d'entretien. Il propose de :

- réaffirmer le rôle de l'État propriétaire, par la voix du ministre du budget et de la réforme de l'État, chargé de l'impulsion politique et assisté d'un service des domaines profondément réformé ;
- créer un « *conseil de pilotage* », composé notamment de parlementaires, chargé du contrôle de la performance dans l'esprit de la LOLF, et reprenant les compétences de diverses instances administratives telles que la CIPIE et la MIVPIE ;
- responsabiliser les ministères, en mettant fin à la gratuité de l'occupation des immeubles domaniaux et en centralisant au sein de chacun d'eux la fonction immobilière dans une direction unique ;
- utiliser les opportunités de la LOLF pour assurer la traçabilité des dépenses immobilières et permettre l'instauration d'un véritable contrôle de gestion ;
- expérimenter des formes d'externalisation.

C'est également en juillet 2005 que deux groupes de travail constitués sous l'égide de la MIVPIE et animés par l'inspection générale des finances remettent leurs conclusions, relatives d'une part à l'éclairage économique des décisions immobilières, et d'autre part à la responsabilisation des occupants. Sur la base de ces travaux il est décidé d'expérimenter en 2006, dans trois ministères volontaires, le système des loyers budgétaires.

² Rapport 2002-M-034-01 de Gilles Mentré et François Riahi, inspecteurs des finances, sous la supervision de Philippe Dumas, inspecteur général des finances.

La Cour des Comptes a également consacré plusieurs rapports à la gestion immobilière. C'est ainsi que les rapports publics annuels 2002, 2003 et 2004 comportent des observations sur les ministères de la Culture, de la Justice et des Affaires Etrangères, et que son rapport particulier de novembre 2003, *La déconcentration des administrations et la réforme de l'État*, examine les conditions de mise en oeuvre des dispositifs de la circulaire « Cresson » et conclut à l'absence de réelle coordination des politiques immobilières de l'État dans les régions et les départements.

Il convient enfin de signaler le rapport de l'Institut Montaigne publié en décembre 2005 et intitulé *Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment ?*, qui propose la création d'une société foncière cotée, contrôlée par l'État et animée par la Caisse des Dépôts et Consignations, pour recevoir en gestion d'une part du parc de bureaux en vue, notamment, de cessions régulières. Le même rapport met en garde contre les risques d'une dilution des crédits des fonctions support telles que l'immobilier, et suggère que les modalités de mise en oeuvre de la LOLF les prennent en compte.

1.1.2. Une dynamique nouvelle annoncée par la communication ministérielle récente

Dans la foulée des conclusions du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État a annoncé une série de mesures lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2006, dont la création du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » et la fixation d'un montant cible de cessions pour 2006. Le 6 janvier 2006, lors de ses vœux aux fonctionnaires, le Président de la République a déclaré qu'il souhaitait que « *le patrimoine immobilier de l'État soit transféré à l'agence des Domaines. Elle sera chargée de le rénover, de le céder si c'est justifié bien entendu, de le gérer activement. Au niveau déconcentré, cela ne pourra naturellement se faire que sur la base de propositions formulées par le préfet.* »

La politique immobilière de l'État a par ailleurs fait l'objet d'une communication du ministre délégué au budget en conseil des ministres du 22 février. Le ministre a présenté un plan détaillé de mesures ; quatre objectifs sont donnés à la réforme de l'immobilier :

- faire évoluer le parc immobilier vers des implantations plus adaptées, moins nombreuses et moins onéreuses ;
- optimiser l'occupation des immeubles et valoriser au mieux ceux qui sont libérés ;
- moderniser l'entretien ;
- mobiliser le foncier pour participer à la production de logements.

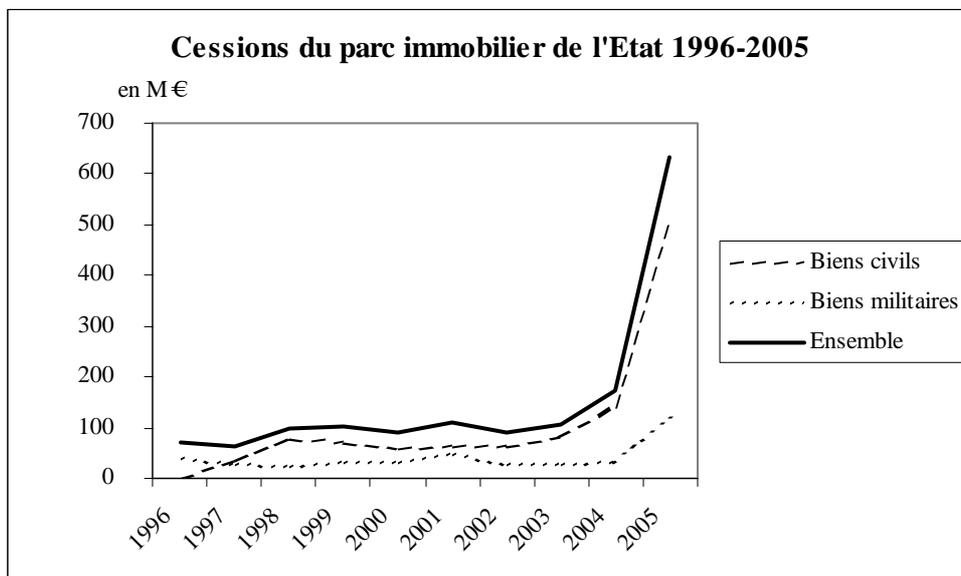
Cette réforme, pour être acceptée, doit améliorer le cadre de travail des agents.

1.1.3. L'accélération du volume des ventes

Suite aux conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances sur la gestion immobilière du parc de bureaux de l'État, l'ensemble du parc de bureaux de l'État a été déclassé par l'ordonnance n° 2004-825 du 19 août 2004³. Il est ainsi passé du domaine public, inaliénable, au domaine privé, ce qui facilite les procédures de vente.

³ Suite à cette ordonnance, l'article L2 du code des Domaines de l'État est rédigé ainsi : « *Notamment, les biens immobiliers à usage de bureaux, propriétés de l'État ou de ses établissements publics, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public, font partie du domaine privé de ces personnes publiques.* ».

La combinaison de l'intéressement financier issu de la « circulaire Cresson » de 1992, de la levée de cet obstacle juridique et d'une volonté politique affirmée a permis de procéder à des ventes d'immeubles plus nombreuses à compter de 2004.



Source : DGI, bureau F3

En 2005, l'État a vendu des immeubles inoccupés⁴ pour un montant de 630 millions d'euros. Ce montant multiplié par neuf en l'espace de dix ans s'explique à la fois par le nombre d'immeubles cédés mais aussi par la mise en œuvre d'une nouvelle méthode de vente, reposant sur l'ouverture d'enveloppes et l'attribution du bien à l'acheteur le plus offrant, sous réserve d'un prix plancher préalablement fixé. *A priori*, ce mode de vente doit permettre d'obtenir de meilleurs prix que la vente par adjudication qui prévalait jusqu'à alors car il oblige les acheteurs à révéler leur disposition à payer le bien. Le bilan de cette nouvelle méthode est jugé satisfaisant par les principaux acteurs de la vente et il a été décidé de la généraliser dorénavant à toutes les cessions d'immeubles.

Dans ce contexte d'accélération du volume des cessions, la politique d'entretien doit distinguer les immeubles dont l'État souhaite conserver la propriété à long terme et qui doivent être régulièrement entretenus afin de prévenir leur dépréciation et d'assurer la sécurité et le confort des agents, des immeubles destinés à être cédés à court et moyen terme. Pour ces derniers, les dépenses d'entretien doivent être appréciées au plus juste.

1.1.4. La création du service France Domaine

La mission sur l'entretien du parc immobilier de l'État s'inscrit dans le contexte d'une redéfinition profonde des missions et des méthodes d'intervention de l'administration des domaines. En effet, depuis le 1^{er} février 2006, l'administration des domaines a pris le nom de « Service France Domaine ».

Ce changement de nom va s'accompagner d'une extension des missions du service. Traditionnellement reconnue comme le « notaire » de l'État, l'administration des domaines a été chargée d'une mission beaucoup plus active de gestion du parc de l'État, en posture d'initiative vis à vis des autres ministères. Cette mission consiste à assurer toutes les fonctions du

⁴ Certains immeubles vendus étaient encore occupés par des agents au moment de la vente.

propriétaire qu'elle représente à titre symbolique⁵ : appréciation de la bonne utilisation des surfaces par les occupants, rédaction de contrats de bail à durée déterminée avec les autres services de l'État, détermination et perception des loyers.

Pour exercer cette mission, les agents des services déconcentrés de France Domaine seront dotés de nouveaux outils. Ainsi disposeront-ils d'un droit de contrôle sur l'utilisation et l'entretien des immeubles⁶, d'un droit de remise forcée aux domaines des immeubles inoccupés et d'un droit de mise en vente en cas de retard dans la prise de possession d'un immeuble par un service qui en a sollicité l'affectation à son profit. Toutefois certains agents des services des domaines nous ont fait part de leurs réticences à l'égard de ces nouveaux outils qui impliquent un changement de leur relation aux autres administrations de l'État.

Parallèlement à ces extensions de compétences, l'administration des domaines sera transférée de la direction générale des impôts (DGI) à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Ce transfert constitue un levier essentiel pour la dynamisation de la politique immobilière de l'État en région. En effet, il permettra d'abord de mieux sensibiliser l'administration des domaines aux missions de nature comptable qui ont émergé dans le cadre de l'établissement du bilan d'ouverture de la comptabilité patrimoniale de l'État au 1^{er} janvier 2006. Les brigades d'évaluation des domaines ont dû, à cette occasion, procéder à une opération d'actualisation et de valorisation des immeubles inscrits au TGPE.

L'intégration aux services de la comptabilité publique ne pourra donc que renforcer la cohérence entre cette nouvelle mission et celle, plus générale, de la tenue des comptes de l'État désormais soumise aux exigences de la certification. Le rattachement de l'administration domaniale aux trésoriers-payeurs généraux dans les départements et les régions devrait également conférer aux services des domaines une légitimité suffisante pour leur permettre d'animer la politique immobilière de l'État en étroite collaboration avec les préfets territoriaux.

Dans ce nouveau paysage, seule la mission d'assurer le gros entretien du parc immobilier, traditionnellement dévolue au propriétaire, n'a pas été attribuée à France Domaine. L'objet du présent rapport est précisément de déterminer les acteurs capables de la prendre en charge et les moyens qu'ils devront avoir à disposition pour renforcer la qualité de la prestation rendue.

1.1.5. L'expérimentation des loyers budgétaires

Depuis le 1^{er} janvier 2006, 170 bâtiments appartenant à l'État et dont les affectataires sont les ministères en charge des affaires étrangères, de la justice et des finances, font l'objet d'une facturation de « *loyers budgétaires* » à titre d'expérimentation. Ces loyers, destinés à mesurer le coût d'opportunité financier de l'occupation des immeubles domaniaux, sont déterminés en considérant qu'en l'absence d'occupation de l'immeuble, ceux-ci seraient vendus et que le produit de cette vente serait affecté au désendettement de l'État⁷. Ils sont donc calculés sur la base du taux d'intérêt moyen de la dette publique à moyen et long terme, soit

⁵ En effet, tant que France Domaine n'est pas une personne morale mais un simple service de l'État, seul l'État, qui constitue une unique personne morale, reste propriétaire du parc domanial au sens du droit public.

⁶ Si l'article R126 du code des domaines de l'État conférait déjà aux agents des domaines un droit de contrôle sur les conditions dans lesquelles les immeubles sont entretenus et utilisés, ce droit était dans les faits peu utilisé.

⁷ Il est donc ici fait abstraction des modalités de mise en œuvre actuelles du mécanisme d'intéressement issu de la « circulaire Cresson », qui conduit à laisser au cédant 85% du produit de la vente et donc ne permet d'affecter au désendettement de l'État que 15% du produit de la vente d'un immeuble.

5,12%⁸, multiplié par valeur vénale du bien inscrite dans le TGPE. Pour leur permettre de faire face à ces loyers, les budgets des administrations concernées ont été abondés de la somme correspondante.

Le paiement d'un loyer budgétaire est destiné à sensibiliser l'affectataire d'un immeuble à l'absence de réelle gratuité de son occupation domaniale. Il introduit donc un signal prix qui doit permettre de conduire à des arbitrages permanents, d'une part entre le coût de l'occupation domaniale et le coût de la location d'une surface équivalente sur le marché privé et d'autre part entre les coûts de l'occupation domaniale de deux immeubles de valeur différente. Le loyer budgétaire, qui identifie le locataire vis-à-vis du nouveau propriétaire qu'est le service France Domaine, pourrait également inciter les services à réduire la surface qu'ils occupent. Cependant, il ne crée une incitation vertueuse que lorsque l'occupant de l'immeuble est intéressé financièrement à la différence entre son loyer initial et le loyer qui résulterait d'un changement d'occupation, sous réserve que l'intéressement perçu ne soit pas négligeable au regard du budget de fonctionnement du service et qu'il dépasse, le cas échéant, les coûts engendrés par un déménagement.

L'expérimentation actuelle porte essentiellement sur le bon fonctionnement des mécanismes budgétaires et comptables de recouvrement des loyers. Une doctrine de l'incitation reste encore à produire, avant la généralisation des loyers budgétaires à l'ensemble des administrations centrales à compter du 1^{er} janvier 2007, annoncée en février 2006.

1.2. Des dépenses de gros entretien difficiles à déterminer

Compte tenu de l'hétérogénéité du parc immobilier de l'État et de la diversité des modes d'organisation de la gestion de l'immobilier dans les ministères, définir le périmètre des dépenses consacrées au gros entretien est difficile. Dès lors, évaluer leur niveau actuel et *a fortiori* leur niveau optimal est encore plus complexe.

1.2.1. L'hétérogénéité du patrimoine immobilier de l'État

Selon les chiffres fournis par le Service des Domaines au terme de la campagne 2005 d'estimation de la valeur patrimoniale du parc immobilier de l'État, la superficie des locaux (surface dite « intérieure », peu différente de la notion courante de surface utile) s'élève à 58 622 619 m², dont seulement 13 328 645 m² de bureaux, soit environ 23%. Le reste est composé de logements, d'entrepôts, de locaux techniques et de locaux à vocation spécifique tels que musées, établissements d'enseignement, établissements pénitentiaires. Le ministère de la défense, affectataire de loin le plus important (avec 40 millions de mètres carrés de plancher, soit près de 70% de la superficie de locaux, et plus de 40% de la valeur patrimoniale) ne recense guère que 2 millions de mètres carrés de bureaux et dispose d'ouvrages aussi divers et spécifiques que casernes, hangars d'aviation, dépôts de munitions, hôpitaux militaires, piscines de stockage d'éléments combustibles irradiés, etc.

Le patrimoine immobilier de l'État est donc très hétérogène dans sa nature. A la diversité des types d'ouvrages s'ajoute celle des localisations, du Palais-Royal au camp du Larzac, celle des âges, des citadelles de Vauban à la paroi Sud de la Grande Arche, celle des tailles des emprises et des densités d'occupation. Cette hétérogénéité du patrimoine détenu se double aussi de celle des modes d'occupation du patrimoine utilisé, qui comporte en outre des

⁸ Le choix de retenir le taux moyen de la dette à moyen et long terme ne va pas de soi. En effet, en cas de cession, la priorité serait donnée au remboursement des emprunts ayant les taux d'intérêt les plus élevés. Par ailleurs, il aurait également été possible de retenir le coût marginal de la dette, qui est néanmoins une donnée plus volatile que le coût moyen.

immeubles loués à des propriétaires publics ou privés, et des immeubles, tels que les préfectures, mis gratuitement à disposition par les collectivités territoriales.

Le point commun de tous ces immeubles est d'engendrer des charges récurrentes, très diverses également dans leurs natures, leur ampleur et leur fréquence d'occurrences, mais présentant toutes ces deux caractéristiques : courir sur une longue durée, le cycle de vie du bâtiment qui dépasse très couramment le siècle⁹, et être plus ou moins proportionnelles à la surface de plancher. Ces charges recouvrent les frais :

- d'exploitation : fluides (énergie, eau), nettoyage, gardiennage, conduite des systèmes de chauffage et de climatisation ;
- d'entretien courant, ou d'entretien dit « locatif » ;
- de « grosses réparations », d'adaptation, de mise aux normes ;
- de « réhabilitation lourde », en cas de vétusté d'une majorité de composants ou d'évolution notable de la fonction du bâtiment¹⁰ ou de son mode d'occupation¹¹.

Les éventuels loyers s'ajoutent aux deux premières catégories, allègent la troisième sans toutefois l'annuler toujours et excluent en revanche la dernière, sauf lorsqu'ils sont nuls comme ceux des préfectures.

Il est bien clair que les frontières entre ces différentes charges sont floues et évolutives, même en cas de recours à des qualifications juridiques, et qu'elles présentent entre elles des interférences : la qualité des prestations d'exploitation et d'entretien courant tend à diminuer les consommations de fluides (réglages des chaudières, étanchéité des circuits) et peut ralentir le vieillissement des composants, et donc retarder les besoins de grosses réparations. Le remplacement de composants (chaudières, fenêtres, lampes,...) peut être l'occasion d'en améliorer les performances en termes de durabilité ou de consommations. L'exécution régulière des grosses réparations peut dispenser d'une intervention de réhabilitation lourde quand celle-ci n'est pas commandée par un changement de fonction.

1.2.2. La diversité des organisations

La spécificité des missions de chaque ministère et l'hétérogénéité du patrimoine qui lui est affecté ont naturellement conduit à une grande variété des modes d'organisation de la fonction immobilière, restée d'ailleurs longtemps peu clairement identifiée car trop souvent réduite à l'acte de construire. Ces organisations évoluent toutefois depuis quelques années, du fait de plusieurs facteurs, et notamment des nombreux rapports consacrés à la fonction et ayant mis l'accent sur ses composantes, autres que la maîtrise d'ouvrage, que sont les différents métiers de la gestion d'actifs (« *asset management* »), de la gestion technique du patrimoine (« *property management* ») et de la gestion des services (« *facility management* »). Ce vocabulaire est aujourd'hui d'usage courant. La mise en oeuvre de la LOLF, alliée à celle des stratégies ministérielles de réforme, a également été un facteur d'évolution. La suite du présent rapport témoigne de ces changements et présente l'organisation actuelle des principaux ministères affectataires.

⁹ De nombreuses cités administratives sont implantées dans d'anciennes casernes du XIX^{ème} siècle

¹⁰ Comme cet ancien hôpital militaire de Lille, en cours de transformation en bureaux pour la préfecture de région.

¹¹ La professionnalisation des armées a ainsi nécessité de profondes transformations de nombreux bâtiments de casernement.

Les principaux facteurs de diversité restent les suivants :

- le degré d'intégration de la fonction, tant pour le regroupement des différents métiers évoqués précédemment que pour celui des patrimoines affectés aux différentes directions du ministère ;
- la grille LOLF mise en vigueur en 2006 : le débat récurrent entre les partisans de la création de fonctions support telles que l'immobilier et ceux de l'affectation des ressources correspondantes aux responsables des programmes fonctionnels n'ayant pas lieu d'être tranché, les situations restent diverses. Aucun ministère toutefois n'a concentré sur un unique programme tous les crédits consacrés à la création, l'adaptation, la maintenance et l'exploitation de son patrimoine immobilier. Le ministère de la défense lui-même, le plus exemplairement intégré, n'a ainsi inclus dans son action « *Politique immobilière* » ni les crédits d'infrastructure de la gendarmerie nationale, ni les « masses de casernement » consacrées à l'entretien courant et à l'exploitation des immeubles des armées ;
- l'éventuelle identification au sein des différents services de « quasi-locataires » et de « quasi-proprétaires », étant rappelé que l'État est bien la personne morale unique assurant les deux rôles. La distinction a toujours existé plus ou moins explicitement au ministère de la défense, disposant sur tout le territoire de ses services constructeurs érigés en propriétaires. Elle a été plus récemment introduite au ministère de la justice, les juridictions étant les locataires, et les antennes régionales de l'équipement, relais de l'administration centrale jouant le rôle du propriétaire ;
- le degré de déconcentration de la gestion des crédits consacrés à la maintenance lourde des immeubles, lui-même fonction de la présence locale d'acteurs disposant des compétences techniques nécessaires ainsi que d'un parc suffisant pour permettre une certaine mutualisation.

1.2.3. Les entraves à une gestion rationnelle des dépenses de gros entretien

Une gestion rationnelle de l'entretien immobilier suppose :

- des méthodes ;
- des personnels compétents ;
- des ressources.

Les méthodes sont connues : elles reposent sur l'établissement d'une prévision à moyen et long terme, anticipant le vieillissement des différents composants, et partant donc de la tenue à jour de leur inventaire, la connaissance de leur durée de vie prévisible et celle des coûts de leur remplacement ou de leur réparation.

C'est relativement facile, moyennant certes la discipline et la rigueur adéquates, pour un bâtiment récent et correctement documenté, c'est à dire pour lequel on dispose de plans et notices de qualité suffisante. C'est par exemple le cas de l'ensemble immobilier de Bercy, dont l'entretien fait l'objet de la vigilante attention de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), reposant sur un système de gestion de la maintenance assisté par ordinateur. L'approche analytique par composant est nécessaire (que faire l'année n ?), mais elle peut se doubler d'une approche statistique pour la détermination des enveloppes annuelles à affecter aux « grosses réparations », en fonction de l'âge du bâtiment et du coût de sa construction.

C'est nettement plus délicat pour un parc ancien et hétérogène. Il faut alors passer par l'étape d'un diagnostic approfondi des durées de vie résiduelles des différents composants de tous les bâtiments du parc. Il existe pour cela des méthodes et des entreprises spécialisées, mais c'est une entreprise de longue haleine, bien amorcée dans de nombreux services (les logements de la gendarmerie, les palais de justice), mais encore bien loin d'être exhaustive. On manque donc d'indicateurs synthétiques et fiables sur l'état du patrimoine.

Les personnels compétents ne sont pas rares dans les services de l'État, mais ils sont souvent concentrés dans les organismes constructeurs tels que les établissements publics des ministères de la justice et de la culture ou les cellules constructions publiques des DDE, voués à la conduite d'opération, voire à la maîtrise d'œuvre de travaux neufs. On retrouve là cette préférence culturelle de l'administration française, mais aussi des élus, pour l'« acte de construire »¹². Ils sont en outre très inégalement répartis entre les ministères et entre les régions et inégalement sollicités par les services administratifs dont le professionnalisme en tant que maître d'ouvrage devrait être accru¹³. Cette compétence est pourtant nécessaire à de nombreux stades : celui, éventuel, de la conclusion des marchés de diagnostic, celui de la proposition argumentée des priorités, celui de la passation des marchés de travaux ou de prestations et du contrôle de leur exécution, y compris en cas d'externalisation.

Les ressources financières doivent être calculées, puis programmées, effectivement mises en place et effectivement affectées aux travaux prévus¹⁴. On a signalé plus haut que le calcul n'est pas forcément évident. Appliquer à la valeur vénale d'un parc le taux moyen de 1,90%¹⁵ souvent admis pour estimer l'annuité d'entretien d'un bâtiment de vingt ans d'âge à partir de son coût de construction, serait sans doute bien aléatoire. En supposant résolu ce problème qui n'est pas si mince, la concrétisation et l'exécution de la programmation financière pluriannuelle qui en découle peut se heurter à la faiblesse des dotations globales ou à l'existence de priorités plus impérieuses, ou du moins ressenties comme telles.

S'agissant du titre 5, qui supporte le plus souvent les dépenses de grosses réparations (malgré de fréquentes réserves des comptables et de la Cour des Comptes) la concurrence la plus vive est celle des travaux neufs, objet comme on l'a dit de fréquentes préférences.

S'agissant du titre 3 (où soit dit en passant le retard de la disponibilité des crédits, faisant obstacle à leur consommation sur la gestion, a souvent été regretté par nos interlocuteurs territoriaux), il est assez fréquent que les travaux d'entretien courant servent de variable d'ajustement, après prise en compte de dépenses incompressibles, ou réputées telles, imputées sur les mêmes dotations : énergie, eau, contrats divers, loyers parfois. Au sein même des travaux d'entretien, la tentation existe parfois de privilégier ce qui se voit (peintures et revêtements) sur ce qui ne se voit pas (réseaux).

¹² « Nous faisons un métier ingrat », nous ont dit les dirigeants d'une société de « *property management* ».

¹³ C'est largement affaire de délégation de maîtrise d'ouvrage de la part de préfets et chefs de services déconcentrés qui n'en ont pas toujours le réflexe.

¹⁴ Le cas – ancien il est vrai – nous a été cité d'un prestigieux établissement d'enseignement supérieur qui avait consacré à l'achat de microscopes électroniques la dotation allouée par son ministère de tutelle à la réfection d'une toiture.

¹⁵ Cf. *La gestion de l'entretien des immeubles publics*, SCOM, 1985. Ce ratio est cohérent avec ceux, plus récents, de l'association APOGEE : 0,16% de 0 à 5 ans, 0,32% de 5 à 10 ans, 0,64% de 10 à 15 ans, 1,28% de 15 à 20 ans.

La mise en œuvre de la LOLF, en élargissant les périmètres de fongibilité, aggrave plus qu'elle n'atténue ces risques de défaut d'entretien. Pour parer à ce risque, il faut des gestionnaires de l'immobilier, professionnels et respectés, aussi bien au niveau central que local.

1.2.4. Les dépenses d'entretien sont-elles excessives ou insuffisantes ?

La réponse à une telle question, impliquant qu'on puisse comparer les dépenses effectives à une sorte de norme, n'est guère évidente.

Les dépenses effectives sont encore mal connues dans la plupart des ministères. Certes les synthèses établies par la direction générale de la comptabilité publique, ou par la direction du budget, qui procèdent depuis quelques années à un examen spécifique des dépenses immobilières, font apparaître des lignes telles que « entretien des bâtiments (hors grosses réparations) » ou « travaux ». Mais cette dernière rubrique cumule en fait les « grosses réparations », les extensions, les réhabilitations lourdes – certes souvent assimilables à des opérations de rattrapage consécutives à des années de maintenance défailante – et les constructions neuves. Cela explique la dispersion observée à l'examen des dépenses par ministères. Un biais non négligeable réside aussi dans l'exécution en régie, par certains ministères comme celui de la défense, d'une fraction de l'entretien.

Le besoin réel n'est guère plus facile à déterminer en l'absence, comme on l'a dit, d'une programmation assise sur une vision exhaustive et fiable de l'état du patrimoine.

Une lecture un peu hâtive de certains rapports peut suggérer l'idée que, faute de mise en œuvre d'une gestion rationnelle, les gestionnaires actuels consacrent, pour un résultat médiocre, presque deux fois plus de ressources que ce qui serait nécessaire. S'il est de fait probable qu'une politique d'entretien en continu des bâtiments, fondée sur une gestion préventive et non curative, est, à terme, facteur d'économie, la proportion de 40% à 50% parfois avancée paraît excessive. S'ajoute le fait qu'une gestion « vertueuse » suppose un niveau de départ adéquat, qui requiert souvent, pour le parc ancien, une phase préalable de remise à niveau.

Il n'est guère contestable que de telles opérations restent encore nécessaires et seront onéreuses. A titre d'exemple, le ministère de l'Intérieur estime à 90 millions d'euros la réhabilitation complète des immeubles de son administration centrale, pour une dotation moyenne annuelle de l'ordre de 7 millions d'euros. De son côté, la gendarmerie nationale, sur la base d'une étude confiée à SOCOTEC pour un montant de 2 millions d'euros prévoit de traiter 89 casernes « points noirs » sur 741 qu'elle occupe en domanial, pour un coût estimé à 620 millions d'euros sur quatre ans. A son niveau, la préfecture de Loire-Atlantique a commandé à un expert privé un diagnostic sur le niveau d'entretien des bâtiments préfectoraux dans le département, incluant une estimation des dépenses qui seront nécessaires au cours des cinq prochaines années.

Il paraît donc bien douteux que, quels que soient les efforts de rationalisation en cours ou à venir, on puisse compter, à court ou moyen terme, sur une diminution du niveau des ressources à consacrer à l'entretien du patrimoine immobilier public, du moins à surfaces égales.

Il convient donc, certes de poursuivre ces efforts, mais aussi d'affecter à ces opérations de remise à niveau des ressources suffisantes, par exemple en y consacrant une fraction des recettes de cession. Tel est d'ailleurs l'objet du compte d'affectation spéciale créé par la loi de finances rectificative pour 2005. C'est bien la contraction du patrimoine qui permettra l'amélioration de son état.

2. FINANCER L'ENTRETIEN PAR UN SURLOYER BUDGÉTAIRE : UNE SOLUTION INAPPROPRIÉE

2.1. La rationalisation des dépenses immobilières des entreprises : des méthodes partiellement transposables à l'État

2.1.1. Le contrôle de gestion : l'outil de rationalisation des dépenses immobilières des entreprises

Dans le cadre de nos investigations, nous avons rencontré trois grandes entreprises du secteur privé ou parapublic qui présentent certaines similarités dans leur démarche de rationalisation des coûts de l'immobilier.

2.1.1.1. L'expérience d'EDF

L'entreprise EDF, qui gère un patrimoine immobilier de 4,5 millions de mètres carrés dont 1,5 millions directement liés à la production, a créé en 2002 une filiale immobilière, la SOFILO, qui détient une part importante des actifs immobiliers de l'entreprise. Les immeubles ont été apportés par tranches à la filiale, après une évaluation précise de leur valeur rendue nécessaire par les exigences juridiques et comptables¹⁶. La création de cette filiale s'inscrit en outre dans le contexte d'ouverture à la concurrence de certaines activités du groupe, obligeant à affecter sans ambiguïté les coûts de support d'une part aux activités concurrentielles et, d'autre part, aux activités relevant du monopole et de la mission de service public.

La direction de l'immobilier du groupe, qui gère aujourd'hui l'ensemble des locaux dont la gestion était auparavant confiée aux services « métiers », conclut avec la SOFILO des baux de location caractérisés par un loyer au niveau du marché. Elle met ensuite les immeubles à la disposition des services métiers par un système de sous-location. C'est elle qui arbitre les lieux d'implantation des services. Toutefois, les services métiers, qui constituent des centres de profit, ne paient pas de loyers monétaires. Le coût de leur occupation figure seulement dans la comptabilité analytique. L'incitation à la bonne occupation des services transite donc essentiellement par l'incidence du coût des loyers sur la marge dégagée par les services, surveillée par un contrôle de gestion étroit assis sur des ratios de coûts et des taux d'occupation. Une telle politique, conjuguée à celle de réduction des effectifs, a permis au groupe de vendre plus de 500 000 mètres carrés de locaux.

Dans cette entreprise, le gros entretien relève de la responsabilité du propriétaire qu'est la SOFILO. Toutefois, cette filiale délègue la maîtrise d'ouvrage des travaux à la direction de l'immobilier. La direction de l'immobilier peut également être chargée de la maîtrise d'œuvre. EDF profite donc des avantages d'une organisation intégrée, la direction de l'immobilier se comportant comme un propriétaire occupant.

2.1.1.2. L'expérience de La Poste

Au sein du groupe La Poste, qui gère environ 16 800 immeubles représentant 5 millions de mètres carrés d'immeubles patrimoniaux et 3 millions de mètres carrés de location, une filiale créée en 2004, Poste-Immo, est responsable de la gestion des actifs immobiliers. Cette filiale facture aux services du groupe des loyers de marché, dont la valeur a été estimée dans le cadre de la valorisation préalable au transfert de capital. La méthode de valorisation choisie a consisté à faire évaluer par des experts privés les 242 plus gros immeubles, représentant 60% du capital, puis à estimer la valeur des autres locaux par

¹⁶ La réglementation comptable applicable au secteur privé impose de valoriser les actifs à leur « juste valeur ». Les apports à la filiale doivent être accompagnés d'un acte de vente enregistré à la conservation des hypothèques.

échantillonnage. Là encore, les loyers ainsi payés ont une incidence directe sur la marge des services, et donc sur leurs objectifs de rentabilité annuelle, ou sur leurs coûts complets, pour les services qui ne sont que des centres de coûts.

Lors de la transformation de La Poste d'administration en établissement public en 1991, ce parc était de qualité inégale, caractérisé par un retard chronique en termes d'entretien et un potentiel de rationalisation important des surfaces occupées. La création d'une direction nationale de l'immobilier (DNI) en 1992 fut la condition pour professionnaliser la fonction, stabiliser le volume occupé tout en triplant le turn-over au sein du parc, et introduire des loyers internes¹⁷ dans le domanial pour mieux arbitrer entre locatif et domanial. C'est grâce à la politique menée avec constance sur une dizaine d'années par cette DNI que Poste-Immo a été créée et peut animer une fonction immobilière reconnue par les grands métiers de La Poste et dotée de tous ses outils.

Aujourd'hui, les charges du propriétaire et du locataire sont régies par des baux standards de 3, 6 ou 9 ans. Pour autant, comme chez EDF, la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien est déléguée à la DNI qui l'assure à travers 35 agences locales réparties sur le territoire. Comme chez EDF, c'est cette direction qui décide du lieu d'implantation des services.

2.1.1.3. L'expérience d'IBM

L'organisation d'IBM-France, avec environ 470 000 mètres carrés de locaux et 109 implantations, répond à des besoins différents. Afin d'accompagner une forte réduction des effectifs, le groupe a opté pour la location et une dématérialisation poussée du mode de travail des salariés¹⁸ ; seuls les sites considérés comme stratégiques, à savoir les centres de calcul, sont détenus en pleine propriété. Cette politique confère à l'organisation un maximum de flexibilité et de réactivité ; en rendant les coûts de déménagement négligeables, elle facilite les changements d'implantation des services et permet d'ajuster leur localisation en fonction des évolutions du marché locatif de bureaux.

La direction de l'immobilier, centre de coûts chargé de l'ensemble des dépenses immobilières, répercute la totalité de ses charges sur les centres de profit. En particulier, les loyers sont imputés sur la base d'un coût moyen du mètre carré calculé pour trois zones géographiques (Paris intra-muros et La Défense, le reste de l'Ile-de-France et le reste de la France) et non pas en fonction de la réalité des loyers acquittés. Comme centre de coûts, la direction de l'immobilier se voit chaque année assigner des objectifs volontaristes de réduction de coûts, de l'ordre de 10% sur la période récente. Pour réussir à atteindre cet objectif, une connaissance très précise des postes de dépenses et de leurs poids relatifs est nécessaire afin d'identifier chaque année les principaux leviers utilisables. Une fois cet exercice réalisé, la direction de l'immobilier décline emprise par emprise le chemin à emprunter pour atteindre l'objectif. Jusqu'à ce jour, les directions opérationnelles suivent les décisions de la direction de l'immobilier ; en cas de conflit, ce serait à la direction d'IBM-France d'arbitrer.

¹⁷ Ces loyers internes ne reflétaient pas systématiquement le niveau des prix sur les marchés locaux et se trouvaient le plus souvent dans leur tranche basse. Leur incitation à rationaliser l'usage du patrimoine en fut émoussée - d'autant plus que la sur-valorisation globale du patrimoine de La Poste, dans son bilan initial, se traduisait par des moins-values de cession.

¹⁸ Ainsi les salariés n'ont pas de poste de travail dédié ni d'archives papier sauf un simple caisson amovible par salarié. Ils sont autorisés à travailler un jour par semaine à leur domicile. Les besoins en surfaces sont proportionnés pour une présence de seulement 80% des salariés.

2.1.2. Des expériences à transposer avec précaution à l'État

Ces trois expériences d'entreprises permettent de tirer plusieurs enseignements.

A l'exception du cas d'IBM, on constate premièrement que la séparation des fonctions de propriétaire et de locataire dans les entreprises qui ont créé des filiales pour porter leurs actifs immobiliers ne vaut pas en matière de gros entretien. En effet, les filiales n'assurent pas directement le gros entretien des bâtiments, dont la programmation et la maîtrise d'ouvrage sont entièrement confiées à la direction de l'immobilier des groupes. La création de ces filiales se justifiait essentiellement, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, par la volonté d'assurer une facturation transparente des coûts immobiliers et permettre ainsi d'imputer sans ambiguïté les coûts supports et de séparer la comptabilité des activités concurrentielles de celles des activités non concurrentielles. Plutôt qu'une séparation entre propriétaire et locataire, la ligne de partage conduit ici à distinguer d'une part la gestion financière des actifs immobiliers, prise en charge par les filiales, et d'autre part les fonctions de *property* et de *facility management*, confiées aux directions en charge de l'immobilier.

Deuxièmement, la rationalisation de la gestion de l'immobilier et la réduction des surfaces occupées par les services ne provient pas tant, dans ces trois exemples, de la facturation de loyers aux occupants que d'un contrôle de gestion ambitieux, débouchant sur des objectifs de réduction de coûts assignés à la direction de l'immobilier, celle-ci les déclinant sur l'ensemble des directions métiers. Les loyers facturés ne servent qu'à révéler les coûts de l'occupation domaniale, ne correspondent parfois qu'à une simple écriture en comptabilité analytique, sans flux monétaire réel, mais servent d'aide à la décision pour les gestionnaires de l'*asset* lors des arbitrages entre propriété et location. Aucune incitation n'est attendue directement du paiement d'un loyer par les services occupants ; dans le troisième exemple, ce ne sont d'ailleurs pas de véritables loyers de marché.

Troisièmement, les valorisations du parc qui ont été effectuées dans ces trois exemples sont issues d'obligations juridiques et comptables et l'ont été, sur une période de plusieurs années, avec l'aide d'experts du secteur privé, complétant les avis des domaines où ils étaient de droit.

Pour autant, ces expériences ne sont pas intégralement transposables aux administrations publiques :

- l'État n'est pas confronté à la même problématique de séparation comptable d'activité de marché et d'activité hors marché et n'est donc pas obligé de réaliser des estimations d'une précision équivalente ;
- en l'absence de comptabilité analytique comme de centres de profit, les loyers facturés au sein de l'État ne peuvent être le support d'un contrôle de gestion aussi performant que celui pratiqué par les entreprises du secteur concurrentiel ; ils ont donc pour ambition d'être une incitation directe à une gestion plus rationnelle du parc ;
- les loyers budgétaires, tels qu'ils sont actuellement expérimentés, résultent du produit du prix de l'évaluation figurant au TGPE et du coût de la dette à moyen et long terme de l'État ; ils auront dans leur majorité peu de lien avec les prix du marché¹⁹ et ne permettront donc pas de faire un bon arbitrage entre location et occupation domaniale.

¹⁹ A titre d'exemple, le loyer du Service des pensions à Nantes s'élève à 74,5€/m² alors que les loyers de marché s'échelonnent de 150€/m² en centre ville à 120€/m² en périphérie de l'agglomération nantaise.

Enfin, il convient de mentionner que la création des foncières dans les grandes entreprises s'est souvent inscrite, au cours des dernières années, dans un contexte présentant deux caractéristiques²⁰, à savoir :

- la concomitance avec des crises financières aiguës nécessitant l'apport de capitaux à court terme aux fins de désendettement, comme en témoigne l'exemple de France Télécom, alors que l'horizon de long terme de l'État devrait au contraire lui permettre d'assurer un arbitrage intertemporel entre location et occupation domaniale sur une plus longue durée ;
- l'évolution forte des missions de ces entreprises et du périmètre de leurs activités, alors que la réduction des effectifs des administrations publiques avance à un rythme souvent plus modéré.

2.2. Le surloyer budgétaire : un outil inapproprié comportant certains inconvénients des loyers budgétaires

Un des points d'étude demandés par la lettre de mission porte sur les « *modalités de prise en charge des travaux du propriétaire dans les loyers budgétaires* ». S'agissant de compléter ces loyers budgétaires en cours d'expérimentation, par un surloyer destiné à financer les dépenses de grosses réparations, il convient parallèlement d'analyser brièvement le fonctionnement des loyers budgétaires.

2.2.1. Le loyer budgétaire : un mécanisme complexe pour des avantages attendus modérés

Le mécanisme du loyer budgétaire, tel qu'il est actuellement expérimenté sur 170 bâtiments de l'État, soulève certaines difficultés d'ordre financier et comptable. En outre, les expériences des différentes formes de loyers mises en œuvre dans le secteur concurrentiel n'étant pas directement transposables à l'État, les incitations à une gestion plus rationnelle du patrimoine immobilier de l'État seront sans doute plus modestes que dans le secteur privé. Elles doivent donc être mises en regard des coûts induits par ce nouveau mécanisme budgétaire, ce qui nous conduit à préconiser un prolongement de l'expérimentation actuelle avant d'envisager de l'étendre à l'ensemble des bâtiments contrôlés par l'État.

2.2.1.1. Un mécanisme perfectible

Tel qu'il est expérimenté aujourd'hui, le loyer budgétaire nous semble un mécanisme fragile qui ne peut à lui seul réussir à atteindre l'objectif de rationalisation de l'occupation du patrimoine contrôlé par l'État qui lui est fixé.

En effet, l'écart entre le niveau des loyers de marché et des loyers budgétaires, qui résulte aussi bien de l'imprécision des évaluations des immeubles inscrites au TGPE que du choix du taux de 5,12%, biaise les arbitrages attendus entre la location et l'occupation domaniale mais aussi entre deux occupations domaniales. Situés au-dessus des loyers de marché, les loyers budgétaires pourraient inciter à des prises à bail injustifiées qui auraient pour conséquence d'alourdir les charges de fonctionnement de l'État ; situés en dessous des loyers de marchés, ils pourraient au contraire figer toute incitation à déménager ou à réduire les surfaces occupées. De plus, l'écart de valorisation fausse les valeurs de références lors d'échanges de locaux entre administrations, telles qu'elles ont par exemple lieu au ministère en charge de l'équipement dans le cadre du transfert de compétences aux collectivités départementales.

²⁰ Source : Observatoire de l'immobilier de l'ESSEC, entretien avec Ingrid Nappy-Choulet, professeur titulaire de la chaire d'immobilier de l'ESSEC.

Par ailleurs, les gestionnaires ne peuvent être incités à réduire leur surface d'occupation ou à s'implanter dans des locaux moins coûteux que s'ils perçoivent un intéressement sur l'écart entre le loyer d'origine et le loyer de la nouvelle occupation. Or cet intéressement, qui existe actuellement à un niveau très faible, soulève lui-même plusieurs problèmes. En particulier, utilisé pour des consommations courantes, il induit une augmentation de la dépense publique et une création monétaire nette. Même si cela reste marginal, il ne nous semble pas que cela soit à encourager.

2.2.1.2. Des mécanismes comptables coûteux et non pérennes

La mission souligne par ailleurs que le choix de faire payer aux administrations occupantes des loyers s'accompagnant de flux monétaires réels induit des coûts de recouvrement non négligeables, plus importants que ceux induits dans les entreprises par des flux retracés en comptabilité analytique.

Comme il est détaillé dans l'annexe IV sur les conséquences de l'application des nouvelles normes comptables dans le domaine de l'immobilier, la procédure de recouvrement en cours d'expérimentation repose sur de nombreuses étapes manuelles. Elle présente en outre une forte complexité due à des arbitrages réalisés en urgence dans le courant de l'année 2005.

En cas de généralisation des loyers budgétaires à l'ensemble des bâtiments de l'État, au-delà des seules administrations centrales, la DNID²¹, actuellement chargée du recouvrement des loyers, estime qu'elle ne sera en mesure d'assurer l'envoi des quelques 50 000 avis d'échéance et la passation d'environ 500 000 écritures comptables annuelles, qu'au prix de l'emploi d'environ douze agents supplémentaires²². S'ajoute à ce coût direct en main d'œuvre, celui de l'émission et de l'envoi des avis d'échéance, de l'adaptation des applications informatiques et du travail d'accompagnement des gestionnaires nécessaire au recouvrement des loyers.

Enfin, les procédures de recouvrement actuelles, effectuées à partir de l'application MEDOC de la DGI, devront être adaptées lors du transfert du service France domaine à la DGCP. Dès lors, les expérimentations de « tuyaux » comptables appellent à être renouvelées à compter du 1^{er} janvier 2007.

2.2.1.3. Quelle articulation entre le loyer budgétaire et la charge d'utilisation ?

Par ailleurs, cette réforme intervient au moment où la mise en œuvre des nouvelles normes comptables impose de comptabiliser, pour chaque immeuble domanial, une charge d'utilisation conduisant à afficher le coût d'opportunité lié à l'occupation de bâtiments contrôlés par l'État. Le mode de calcul des loyers budgétaires a été défini de manière strictement identique à celui de la charge d'utilisation. Charge d'utilisation et loyer budgétaire peuvent ainsi paraître faire double emploi²³.

²¹ Direction nationale des interventions domaniales, comptable subordonné de la Direction générale des impôts.

²² Ce chiffre demandera, le cas échéant, à être expertisé. Il ne résulte pour l'instant que de l'application mécanique du ratio de productivité actuel (prise en charge de 8 000 écritures par deux agents, soit environ 12,5 agents pour 50 000 écritures supplémentaires à la DNID).

²³ La norme comptable n°6 prévoit la comptabilisation, pour les immeubles banalisés de l'État, d'une charge d'utilisation, pour pallier l'absence de plan d'amortissement.

2.2.1.4. *Un champ d'application des loyers budgétaires à préciser en fonction de la situation des occupants des immeubles contrôlés par l'État*

Les loyers budgétaires ne peuvent avoir de portée que pour les gestionnaires qui maîtrisent réellement les conditions de l'occupation de leurs locaux et dont les services sont susceptibles de changer d'implantation. C'est à dire ceux qui ne sont pas astreints à une localisation particulière en raison de facteurs externes tel que l'accueil du public ou la nécessité de disposer de locaux aux aménagements spécifiques à rentabiliser sur le long terme.

L'attention de la mission a été également attirée sur le cas des administrations occupant des immeubles dont la propriété est détenue par les collectivités territoriales, en particulier dans les cas où ces collectivités mettent les immeubles à la disposition de l'État²⁴ gratuitement ou à très faible coût. En effet, ces immeubles sont considérés comme contrôlés par l'État et valorisés au TGPE alors que les collectivités territoriales n'ont pas renoncé à leur droit de propriété. La facturation d'un loyer budgétaire à de telles administrations pourrait interpellé les collectivités concernées. Celles-ci pourraient soit réclamer le reversement du loyer, soit ajuster le niveau du loyer qu'elles facturent sur celui du loyer budgétaire. L'inclusion de ces services dans le périmètre des loyers budgétaires mérite donc d'être envisagée avec toutes les précautions préalables nécessaires.

Compte tenu de ces remarques, il nous paraît nécessaire d'apporter quelques aménagements à l'expérimentation en cours des loyers budgétaires. Destinée à vérifier le fonctionnement des circuits comptables, elle devrait aussi être définie sur une durée suffisante, de l'ordre de trois ans au moins, pour évaluer l'incitation des gestionnaires à rationaliser l'occupation du patrimoine de l'État. Elle devrait être assortie d'un protocole précisant les modalités de l'analyse des résultats. Par ailleurs, il nous semble souhaitable :

- d'étudier toutes les possibilités de simplification de la procédure au niveau budgétaire et comptable (passage à un loyer annuel, paiement par virement,...) ;
- d'envisager un système de loyers de marché, en particulier pour tous les services qui peuvent réellement arbitrer entre location et occupation domaniale, c'est à dire essentiellement pour les services qui maîtrisent directement les conditions de l'occupation de leurs locaux ;
- d'accompagner l'expérimentation d'un contrôle de gestion renforcé, ayant une incidence directe sur l'attribution des enveloppes de fonctionnement annuelle des services (ce point sera développé plus loin).

En raison du caractère encore fruste des loyers budgétaires tels que définis dans l'expérimentation, il ne nous semble pas opportun de compliquer ceux-ci en y incluant, sous quelque forme que ce soit, un montant proportionnel à la valeur du bien inscrite au TGPE, destiné à représenter le coût du gros entretien.

2.2.2. *Le surloyer : un instrument peu utile et peu adapté*

L'expression « prise en charge des travaux du propriétaire dans les loyers budgétaires » figurant dans la lettre de mission semble suggérer la fixation d'un surloyer, greffé sur le loyer budgétaire, ayant pour objet de sécuriser les dépenses de gros entretien en les centralisant sous une forme à définir, en vue de la constitution d'une réserve budgétaire. Ce mécanisme est donc proche des provisions pour grosses réparations, telles qu'elles ont longtemps été pratiquées avec une certaine efficacité par les entreprises privées.

²⁴ Ces cas concernent surtout les préfectures au ministère chargé de l'intérieur (occupation gratuite), certains bâtiments du ministère en charge de l'équipement et certains bâtiments de la DGI et de la DGCP au ministère en charge des finances.

Suite à ses investigations, la mission estime cependant qu'une telle réserve ne serait pas forcément le gage d'un entretien bien dimensionné et convenablement organisé.

2.2.2.1. Des provisions pour grosses réparations, peu opportunes au plan comptable

Le règlement comptable 2000-06 du 7 décembre 2000, pris en application de la norme comptable n°12, réserve la possibilité de créer des provisions aux seules dépenses qui ont pour but de vérifier le bon état des installations et d'y apporter un entretien. En pratique, il s'agit généralement de dépenses d'un faible montant qui peuvent aisément être prises en charge par les enveloppes de fonctionnement des services, sans qu'il soit nécessaire de provisionner de telles sommes. *A contrario*, toutes les dépenses qui ont pour objet de modifier des installations ou de prolonger leur durée de vie doivent être immobilisées à l'actif et ne peuvent faire l'objet d'une provision.

La mission juge peu opportun de modifier cette réglementation à court terme. En effet, les provisions pour grosses réparations ont disparu des normes IFRS²⁵ applicables au secteur privé au profit d'une immobilisation à l'actif, accompagnée d'un plan d'amortissement. De plus, la faible utilisation de cette possibilité par les collectivités territoriales dont le plan comptable autorise la constitution de provisions pour grosses réparations immobilières laisse penser que l'instrument comptable n'est pas en lui-même suffisant pour inciter les gestionnaires à effectuer les dépenses d'entretien souhaitables. Enfin, rappelons que la constitution de provisions comptables ne garantit en rien la disponibilité des crédits dans le budget de l'État.

2.2.2.2. Une centralisation des crédits d'entretien déjà élevée dans les différents ministères

Par ailleurs, la mission a pu constater qu'il existe déjà une certaine forme de centralisation des crédits immobiliers, variable d'un ministère à l'autre. En effet, dans l'ensemble des ministères rencontrés par la mission, seules les dépenses d'entretien courant de faible montant sont financées sur les enveloppes de fonctionnement des services déconcentrés. Toutes les dépenses qui peuvent être qualifiées de dépenses de grosses réparations au regard de la typologie établie par la mission sont financées par une délégation de crédits de l'administration centrale qui procède à un arbitrage entre les demandes formulées par les services sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les dépenses d'entretien courant sont essentiellement financées sur les enveloppes de fonctionnement des services déconcentrés. Les directions à réseaux demandent à leurs services de faire remonter à certaines échéances leur programmation pluriannuelle de travaux. Elles arbitrent ensuite entre les dépenses en fonction de leur degré d'urgence apprécié au regard des normes de sécurité, de l'argumentation des services et des informations sur le niveau d'entretien du parc contenues dans Antilope (logiciel de gestion du parc immobilier). Même si les informations contenues dans ce logiciel présentent une fiabilité contestable compte tenu du niveau variable d'actualisation des données par les services, l'administration centrale est ainsi capable de détecter les « points noirs », puis de procéder à un entretien curatif permettant de maintenir le parc à niveau de confort globalement satisfaisant pour les agents.

²⁵ International Financial Reporting Standards, normes comptables en vigueur dans le secteur privé.

Au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, la répartition des compétences pour le financement des dépenses d'entretien est centralisée au niveau ministériel. Si les dépenses d'entretien du locataire relèvent des budgets de fonctionnement courant des services, les dépenses de grosses réparations sont financées par des crédits délégués par la sous-direction de l'immobilier de l'administration centrale, aux termes d'une convention de gestion avec les responsables des programmes où sont localisés les crédits. Seule la police nationale connaît un niveau de gestion intermédiaire au niveau des zones de défense au travers du PZMI (programme zonal de maintien immobilier) gérés par les SGAP (secrétariats généraux pour l'administration de la police). Il s'agit d'une enveloppe de crédits dédiée exclusivement au gros entretien. Par ailleurs, la gestion des crédits immobiliers de la sécurité civile échappe à la sous-direction de l'immobilier de la DEPAFI (direction des études, de la performance, des affaires financières et immobilières).

Au ministère des affaires étrangères, les crédits d'entretien du parc relevant de la compétence du propriétaire sont délégués par le service des affaires immobilières de la direction générale de l'administration aux ambassades. La répartition des crédits est établie au regard des demandes des postes diplomatiques et des diagnostics établis par une vingtaine d'antennes immobilières réparties dans le monde en fonction d'une hiérarchisation des priorités allant de la mise aux normes de sécurité (priorité n°1) à l'amélioration du confort des agents (priorité n°4) en passant par la sécurisation des postes diplomatiques (priorité n°2) et la rationalisation de l'espace (priorité n°3).

Enfin, le ministère de la justice présente une répartition des compétences similaire, formalisée dans une lettre de la sous-direction de l'action immobilière et de la logistique du 8 juin 2004. Le document propose une répartition des charges de type propriétaire/locataire mettant à la charge des juridictions les dépenses correspondant aux trois premiers niveaux de maintenance tels que définis par la norme AFNOR X 60 010 de décembre 1994²⁶. Relève également des services déconcentrés l'ensemble des dépenses d'investissement d'un montant inférieur à 60 000 euros. La programmation des travaux est réalisée avec le soutien de neuf antennes régionales de l'équipement, chargées de procéder à un premier arbitrage entre les demandes des chefs de cour d'appel, en fonction de leur connaissance du patrimoine.

Au regard de ces exemples, la mission constate que la centralisation de la gestion des crédits de gros entretien au niveau des administrations centrales de chaque ministère permet actuellement d'assurer une mutualisation des dépenses sur un parc d'immeubles suffisamment large et diversifié pour assurer un lissage de la dépense annuelle. Cette mutualisation verticale par ministère est une façon de pallier l'absence de provisions pour grosses réparations immobilières et rend peu opportune la constitution d'une réserve budgétaire globale de niveau supérieur.

2.2.2.3. Une éventuelle réserve budgétaire pour financer l'entretien du parc difficile à évaluer

Compte tenu du niveau de centralisation des crédits, la question principale n'est donc pas de savoir s'il faut créer une nouvelle réserve budgétaire mais de déterminer si les enveloppes de crédits destinés à l'entretien des immeubles sont d'un niveau adéquat au regard de la vétusté du parc dans chaque ministère. La mission n'a pas pu apporter de réponse globale à cette question.

En effet, en s'appuyant sur les données comptables relatives à l'exécution budgétaire des années 2002 à 2004, nous avons essayé d'identifier les crédits qui ont été

²⁶ Les trois premiers niveaux de cette norme comprennent les réglages simples, les dépannages par échanges standards et opérations mineures de maintenance préventive ainsi que l'identification et les diagnostics de pannes, réparations mineures et opérations courantes de maintenance préventive.

consacrés à l'entretien du parc immobilier au cours de cette période. Force a été de constater qu'il est difficile, à partir de ces récapitulatifs, de procéder à des comparaisons avec les ratios de bonne gestion communément reconnus par la profession comme les ratios de dépenses des associations Apogée et Arseg²⁷ ou les ratios de la société d'étude IPD France, faute de disposer de données suffisamment précises.

En outre, les chiffres publiés, lorsqu'ils portent sur des coûts observés au mètre carré, retiennent parfois la notion de mètre carré utile de bureau, donnée dont nous ne disposons pas pour les immeubles de l'État²⁸, et distinguent en fonction des types d'immeubles (immeubles de grande hauteur, rafraîchis, climatisés...); lorsqu'ils concernent des dépenses rapportées à la valeur de construction – nous ne disposons pas non plus des valeurs de construction qui ne peuvent être assimilées aux valeurs vénales –, ils supposent aussi que l'entretien courant et la maintenance lourde ont été menés correctement tout au long de la vie de l'immeuble et ne portent que sur des immeubles relativement récents, de moins de vingt ans. Ces quelques éléments de méthode contribuent à souligner les limites de toute comparaison avec des chiffres globaux calculés sur l'ensemble du parc contrôlé par l'État.

D'après les calculs de la mission, les dépenses de travaux et d'aménagement, assimilables très grossièrement aux travaux du propriétaire, par mètre carré de surface bâtie, varient ainsi dans une proportion de un à huit : entre 16€/m² et 136€/m². Ces mêmes dépenses rapportées à la valeur inscrite au TGPE affichent un écart de un à neuf, variant entre 1,3% à 11,7% de la valeur du patrimoine. Ces niveaux et ces écarts, comparés aux principaux chiffres publiés par les spécialistes de l'étude de la gestion immobilière tiennent à ce que le périmètre des dépenses observées intègre vraisemblablement, à la rubrique « travaux et constructions civiles », le coût des travaux de construction neuve et de réhabilitation lourde, dont la part est variable d'un ministère à l'autre et impossible à isoler à partir des seuls chiffres fournis par la DGCP.

Pour identifier le volume de dépenses d'entretien à réaliser ministère par ministère, il serait donc nécessaire de procéder à un diagnostic complet de l'état du parc et des dépenses à engager au niveau national. Aucun des ministères que nous avons rencontrés n'a évoqué une telle étude, hormis pour la gendarmerie nationale déjà mentionnée.

Par ailleurs, la mission estime que pour réussir à identifier les dépenses de gros entretien, il serait souhaitable de créer des comptes dédiés dans la nomenclature comptables de l'État. En effet, la nomenclature comptable en vigueur depuis le 1er janvier 2006 ne permet toujours pas de faire la distinction, dans les comptes d'immobilisation, entre les dépenses de gros entretien et les dépenses de constructions neuves. Nous proposons donc de créer, à compter du 1er janvier 2007, quatre nouveaux comptes :

- pour les bâtiments non spécifiques, deux comptes d'immobilisations, l'un pour les dépenses de gros entretien en cours et l'autre pour les dépenses achevées ;
- pour les bâtiments spécifiques, deux comptes d'immobilisations, l'un pour les dépenses de gros entretien en cours et l'autre pour les dépenses achevées.

²⁷ Association des responsables de services généraux

²⁸ Dont les trois quarts, il convient de le rappeler, ne sont d'ailleurs pas des immeubles de bureaux.

3. INCITER PAR D'AUTRES LEVIERS LES GESTIONNAIRES À AMÉLIORER L'ENTRETIEN ET RÉALISER LES GROSSES RÉPARATIONS

Etant données les réserves émises précédemment, la création de surloyers greffés sur les loyers budgétaires ne nous semble pas la solution la plus adéquate pour assurer un niveau d'entretien satisfaisant du parc immobilier de l'État. Il convient donc d'envisager d'autres solutions destinées à inciter les gestionnaires à optimiser les dépenses de grosses réparations rendues nécessaires par l'état de leurs implantations.

3.1. Spécialiser la gestion immobilière : une nécessité

3.1.1. Des organisations de la fonction immobilière en évolution

La mission a analysé en détail l'organisation de la fonction immobilière dans six ministères. Elle a pu constater qu'il s'agit d'un sujet que les ministères, s'ils ne s'en sont pas déjà emparé, sont en train d'approfondir, la mise en œuvre de la LOLF ayant fait émerger un certain nombre de questions.

En outre, au niveau local, les opérations de recensement et d'évaluation du parc immobilier de l'État, dans le cadre du bilan d'ouverture de la comptabilité patrimoniale de l'État, ont sensibilisé l'ensemble des acteurs locaux à la nouvelle place donnée à la gestion de l'immobilier de l'État. La campagne d'actualisation du TGPE a permis d'identifier des responsables de l'immobilier à tous les échelons de l'administration, ceux-ci ayant dû mettre à jour leur connaissance de l'ensemble du patrimoine relevant de leur portefeuille d'activité et évaluer globalement l'état de son entretien.

Comme nous l'avons déjà signalé, il existe dans plusieurs ministères une structure située en administration centrale, dédiée à l'immobilier, dont le champ de compétences varie cependant assez fortement d'un ministère à l'autre. La gestion de l'immobilier s'appuie le plus souvent sur un logiciel professionnel du marché, qui a pu être adapté aux besoins de chacun. Chaque ministère tente par ailleurs de construire sa politique immobilière autour de normes cibles, en train d'être mises en place, telles que des ratios d'occupation (nombre de mètres carrés par agent) et des ratios de coûts (coûts de construction au mètre carré, coût de fonctionnement au mètre carré) et de délais (part des livraisons de construction ou d'aménagements hors délais). Le tableau suivant récapitule ces structures et les logiciels utilisés.

| | Structures en charge de l'immobilier | Logiciel informatique |
|--|--|------------------------|
| Ministère des finances | Sous-direction de l'immobilier à la DPMA et bureaux en charge de l'immobilier dans les directions à réseaux | Antilope |
| Ministère de l'équipement | Délégation à l'action foncière du secrétariat général et DGPA (direction générale du personnel et de l'administration) | GPI |
| Ministère de l'intérieur | Sous-direction des affaires immobilières de la DEPAFI (secrétariat général) | Gespat |
| Ministère des affaires étrangères | Service des affaires immobilières de la Direction générale de l'administration | En cours d'acquisition |
| Ministère de la défense | Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives et service d'infrastructure de la défense (SID) | Sagri |
| Ministère de la justice | Sous-direction de l'immobilier de la direction des affaires générales | Patrimo |
| Ministère de la culture | Bureau de la politique immobilière à la direction de l'administration générale | En cours d'acquisition |

Le niveau de connaissance du patrimoine immobilier des ministères n'est donc pas toujours éloigné de celui des entreprises privées, qui sont également loin d'avoir toutes une connaissance exhaustive de leur patrimoine²⁹.

Face à ces constats, la mission estime nécessaire de donner le temps aux évolutions en cours de porter leurs fruits, sachant qu'en matière immobilière, les conséquences de changements d'organisation peuvent être longues à se matérialiser.

Ainsi, les ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice nous paraissent-ils les plus avancés dans la réflexion de l'organisation de la fonction immobilière. Chacun d'eux a fait le choix de centraliser les responsabilités de la stratégie immobilière (choix financiers, choix d'implantation, arbitrage entre location et propriété), du gros entretien (dépenses d'investissement dépassant un seuil défini en interne) et de la gestion des bâtiments d'administration centrale sur une entité rattachée au secrétariat général ou à une direction générale de l'administration. Ces évolutions vont dans le bon sens, confiant à ces entités des responsabilités similaires à celles que portent les directions immobilières de grands groupes.

3.1.2. Désigner un responsable immobilier par ministère

Dans cette logique et comme le recommande le rapport de juillet 2005 de la mission d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État, il convient de « *centraliser la fonction immobilière au sein de chaque ministère, dans une direction immobilière unique* ». La communication du 7 mars sur le suivi de cette mission précise que ce directeur immobilier doit être « *sous la responsabilité du secrétaire général de chaque ministère* ».

Une étude sur l'organisation de la fonction immobilière des entreprises du CAC 40³⁰, menée en avril 2004 par l'observatoire du management de l'immobilier et réalisée avec le soutien de la chaire immobilier ESSEC–Entenial–Crédit foncier et le chapitre français de Corenet, l'association des directeurs immobiliers, montre que pour 20 entreprises sur 29, soit 69% des cas, la gestion de l'immobilier est portée par une direction de l'immobilier ; dans 7 autres cas, elle est portée par la direction des moyens généraux. Dans la moitié des cas, le service responsable de l'immobilier est rattaché directement au secrétariat général. Les activités des directions immobilières concernent le *facility management*, les arbitrages entre cessions et acquisitions, la gestion locative, la stratégie de développement et le conseil et l'expertise.

Comme nous l'avons dit, de telles organisations existent aujourd'hui aux ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice. Par ailleurs, le ministère de l'équipement et celui des affaires étrangères sont en cours de réorganisation selon un modèle analogue. Notre mission pense elle aussi qu'une entité rattachée au secrétariat général et ayant capacité de ce fait à imposer ses décisions aux directions métiers serait à même de jouer ce rôle et insiste sur l'importance de mettre rapidement en place de telles structures et compétences, dont la consistance reste à proportionner aux parcs en cause³¹.

²⁹ Dans son étude *Analyse des organisations immobilières des entreprises du CAC 40*, l'observatoire de l'immobilier de l'ESSEC note par exemple : « *On constate que les responsables de l'immobilier dans les entreprises du CAC 40 n'ont pas toujours une bonne connaissance de la taille globale de leur patrimoine immobilier d'exploitation* » ; « *Pour 31% des entreprises interrogées, le responsable de l'immobilier n'a aucune idée de la surface totale de l'immobilier d'exploitation* ».

³⁰ Sur les 40 entreprises du CAC 40, 8 n'ont pas de centralisation de la gestion de l'immobilier et 3 autres ont refusé de répondre à l'enquête. L'analyse porte donc sur 29 entreprises.

³¹ Une conséquence des prérogatives données à ces entités en charge de l'immobilier est de voir diminuer celles de certains bureaux immobiliers implantés au sein des directions métiers.

En revanche, il faut noter qu'au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'évolution en cours au secrétariat général lui donnerait des prérogatives en matière immobilière moindres que celles des secrétariats généraux des ministères de l'intérieur, de la défense ou de l'équipement, sans qu'elles soient portées par une direction transversale ayant la capacité d'imposer ses choix aux directions métiers. Pour l'instant, il n'est pas envisagé de remettre en question les prérogatives de chaque direction à réseau sur son patrimoine immobilier. Les arguments de taille des directions peuvent justifier l'indépendance des comportements. Toutefois, au regard des évolutions observées aux ministères de l'intérieur et de la défense, ils ne nous semblent que partiellement recevables.

3.2. La centralisation et l'externalisation du gros entretien : deux solutions extrêmes

3.2.1. La gestion immobilière, en particulier du gros entretien, centralisée au niveau de l'État : une solution peu réaliste

La lettre de mission demande d'étudier une solution de centralisation de la responsabilité de la programmation, voire de la maîtrise d'ouvrage, des travaux immobiliers, éventuellement sous la forme d'une « *délégation* ». Une structure d'appui à compétence interministérielle pourrait alors apporter « *aux responsables ministériels des outils, des méthodes, des référentiels pour améliorer les compétences et les pratiques* ».

3.2.1.1. Une centralisation ministérielle inégale

La réorganisation de la fonction immobilière dans les ministères les plus avancés porte non seulement sur la gestion stratégique du patrimoine (l'équivalent de ce qui est appelé *asset management* en termes anglo-saxons) mais aussi sur la gestion du gros entretien et des investissements sur constructions existantes (*property management*) dont l'objectif est de maintenir le potentiel d'utilisation d'un bâtiment. La gestion de l'entretien courant et du fonctionnement des bâtiments (*facility management*) n'a été pour l'instant regroupée avec les crédits de gros entretien par aucun ministère. Cependant le ministère de la défense y réfléchit.

Aujourd'hui, la gestion budgétaire du gros entretien des bâtiments est donc centralisée dans un petit nombre de ministères, sans pour autant que les crédits correspondants soient nécessairement centralisés. La sous-direction de l'immobilier du ministère de l'intérieur agit au sein de son ministère sur délégation de gestion pour le compte des responsables de programmes de politique publique, ces derniers mettant à sa disposition les crédits destinés à l'investissement immobilier³². La situation est quasi similaire au ministère de la justice. En revanche, le ministère de la défense a réussi à centraliser l'ensemble des crédits de gros entretien, à l'exception de ceux de la gendarmerie qui restent attachés au programme « *Gendarmerie nationale* ».

Enfin, partout où la gestion des crédits de gros entretien est centralisée, où les choix d'intervention sur les bâtiments sont décidés par une sous-direction de l'immobilier ou son équivalent, les crédits sont néanmoins ensuite transférés dans les unités opérationnelles locales qui assurent la conduite et le paiement des travaux.

³² Notons qu'avant la LOLF, l'ensemble des crédits d'investissement du ministère de l'intérieur avaient fait l'objet d'une centralisation et étaient gérés en direct par la sous-direction des affaires immobilières. C'est pour ne pas calquer l'organisation des programmes et des actions et des crédits sur celle de l'organigramme en vigueur que le ministère de l'intérieur a pris le parti de répartir ces crédits d'investissement immobilier entre les programmes de politique publique qui en sont les bénéficiaires. C'est une forme de retour en arrière. A l'inverse, dans d'autres ministères où la fonction immobilière est moins professionnalisée, la LOLF a permis de faire émerger des pôles immobiliers et une réflexion autour d'une certaine forme de centralisation des crédits.

3.2.1.2. *Une centralisation qui s'appuie sur des relais locaux*

La gestion d'un bâtiment nécessite une présence de proximité, que ce soit pour veiller à la réalisation correcte du fonctionnement du bâtiment et de son entretien courant, mais aussi pour effectuer régulièrement des diagnostics sur l'état de ses composants et pour suivre la réalisation des travaux de gros entretien. Si le suivi de l'exploitation et de l'entretien courant ne nécessite que peu de compétences techniques, celui des interventions plus lourdes sur les bâtiments suppose des compétences techniques et de maîtrise d'ouvrage.

Pour faire face à ces besoins, les ministères de l'intérieur, de la justice et des finances disposent de relais locaux au niveau régional ou inter-régional, composés de techniciens : les huit secrétariats généraux pour l'administrations de la police, les neuf antennes régionales de l'équipement du ministère de la justice qui s'appuient sur le réseau des directions départementales de l'équipement du ministère de l'équipement et les sept antennes de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration pour le ministère des finances. Par ailleurs, le ministère de l'équipement dispose de compétences techniques dans ses directions régionales et départementales et le ministère de la défense, dans les échelons territoriaux de son service d'infrastructure.

La mission a pu constater lors de ses déplacements en province et de ses investigations le rôle clef des implantations de proximité, bénéficiant de compétences techniques, qui ont à la fois en charge le suivi des constructions neuves et des réaménagements et celui du gros entretien. Ces antennes connaissent les contraintes propres aux bâtiments relevant de leur ministère ; à titre d'illustration, la conception d'un commissariat et celle d'un poste comptable du Trésor public imposent d'organiser les circulations de manière différente. En revanche, le diagnostic de l'état des bâtiments, la planification de la maintenance lourde et la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien des bâtiments font appel à des compétences techniques similaires d'une antenne à l'autre, compétences qui ont besoin d'être proches des bâtiments pour être réactive et se prêter à des visites sur places régulières ou dès que de besoin sur place.

Aussi nous semble-t-il aujourd'hui plus décisif de renforcer et de mieux organiser la présence technique sur le terrain et de lui accorder davantage de place dans l'élaboration des diagnostics sur l'état d'entretien des bâtiments et davantage de poids dans la prise de décision plutôt que de se focaliser sur une hypercentralisation des moyens qu'il serait ensuite inévitable de déconcentrer.

3.2.1.3. *La centralisation interministérielle : une organisation peu réaliste*

Par ailleurs, une centralisation efficace à un niveau interministériel suppose d'une part l'existence de relais ministériels puissants et de relais locaux et, d'autre part, l'acceptation de cette organisation dans chaque ministère, voire dans chaque direction.

Comme nous l'avons vu, cette acceptation est loin d'être gagnée ; certains ministères ont fait des efforts de centralisation en leur sein mais n'ont pas tous encore atteint leur objectif de centralisation ; d'autres n'ont pas fait ces démarches et n'arrivent pas à imposer en interne une discipline suffisante aux directions qui les composent pour mettre en place une fonction immobilière transversale unique, ayant dans son périmètre d'intervention le gros entretien des bâtiments et les opérations d'investissement. Le chemin à emprunter pour former et rendre opérationnelle, par ministère, une fonction immobilière transversale nous semble plus court que celui qui consiste à mettre en place cette fonction pour l'ensemble de l'État.

Aussi, dans la situation actuelle, mettre en place une structure interministérielle dotée de compétences en matière de choix, de planification d'opérations de gros entretien et de maîtrise d'ouvrage nous semble une démarche qui aurait peu de crédibilité et serait très vraisemblablement vouée à l'échec : non seulement parce que certains rechigneraient à se plier

aux règles de conduite imposées par leur propre ministère mais aussi parce que ceux qui ont fait récemment des efforts de rationalisation de leur organisation souhaiteront en mesurer eux-mêmes les conséquences et en tirer les profits. Enfin, cela supposerait de centraliser les crédits au niveau de cette structure et donc d'identifier les crédits à faire remonter de chaque ministère.

En outre, la taille de l'État et de son parc domanial (plus de 50 000 immeubles couvrant une superficie bâtie de 58,6 millions de mètres carrés dont 13,3 pour les seuls bureaux), l'hétérogénéité de celui-ci et des métiers qui y sont exercés nous paraissent des arguments supplémentaires pour ne pas s'engager sur cette voie. Ces caractéristiques induisent des risques forts de complexité et d'inefficacité liés à la taille, ainsi qu'un allongement de la chaîne de commandement qui nuira à la réactivité qui peut être nécessaire en matière de grosses réparations et qui distendra trop le lien entre le responsable de l'immeuble sur le terrain et la structure en charge de décider des travaux à effectuer.

En revanche, sans aller jusqu'à centraliser la gestion des bâtiments et de la maîtrise d'ouvrage à un niveau interministériel, il est nécessaire de progresser, comme cela a été dit, dans le développement d'une fonction immobilière transversale propre à chaque ministère. Par ailleurs, il nous paraît intéressant d'analyser dans quelles conditions les structures existant dans les ministères qui sont à la tête des plus importants parcs immobiliers pourraient venir en appui des ministères gérant les parcs les plus réduits. Ce point sera développé plus loin.

3.2.2. L'externalisation de l'entretien : une solution efficace pour des segments déterminés du parc et des prestations encadrées

Il a été rappelé que l'externalisation de la propriété du parc immobilier de l'État, ou du moins des immeubles de bureaux, proposée notamment par le rapport « Debains » à l'automne 2003, n'avait pas été retenue.

Cela n'interdit pas d'envisager l'externalisation des tâches relevant du propriétaire et, notamment, de celles relatives aux « grosses réparations » telles que définies par le code civil.

L'exécution même de ces travaux est en fait toujours sous-traitée à des entreprises de BTP ; ce qui ne l'est pas actuellement, sauf à de très rares exceptions, c'est leur programmation et plus généralement leur « maîtrise d'ouvrage » : définition des besoins, programmation des travaux, passation et supervision des contrats, y compris des éventuels contrats de maîtrise d'œuvre pour la spécification technique des interventions. C'est bien l'externalisation de ces tâches de maîtrise d'ouvrage qu'il nous est demandé d'étudier, les autres intervenants (entreprises, maîtres d'œuvre éventuels) devenant alors des sous-traitants du maître d'ouvrage délégué.

3.2.2.1 Les entraves à une externalisation globale

La seule externalisation globale portée à la connaissance de la mission est celle du parc de logements dits « familiaux » du ministère de la défense. Il s'agit d'un parc domanial distinct de celui de la gendarmerie, comportant environ 11 000 logements, et dont la gestion complète a été confiée en 1972 à une société de droit privée, alors contrôlée par l'État, mais aujourd'hui détenue à 100% par la Caisse des dépôts et consignations, la SNI. Aux termes de la convention de 1972, conclue pour cinq ans et « *reconduite tacitement à l'expiration de ce délai pour une durée indéterminée* », la SNI assure l'entretien et la conservation du parc, à l'exception des réparations locatives qui restent à la charge des occupants, mais y compris les opérations de réhabilitation, reçoit les loyers, dont elle conserve 60% et reverse 40% au budget général de l'État, et perçoit en outre du ministère de la défense des dotations pour entretien et gros travaux d'un volume proche de la quote-part des loyers reversée à l'État. La légalité de ce dispositif au regard des règles communautaires est aujourd'hui contestée. La qualité des prestations d'entretien réalisées sur ce parc domanial par la SNI (qui dispose en outre d'un

patrimoine propre bien plus important) semble également critiquée³³, au moins par certains occupants.

D'autres ministères ont également recherché une externalisation poussée. Tel est le cas du ministère de la justice pour 21 des 25 prisons du programme « Chalandon », où les marchés de fonctionnement passés pour une première période décennale (1991-2001) incorporaient, outre des prestations logistiques diverses (hôtellerie-restauration, transports, service médical, formation,...) l'exploitation et la maintenance de l'ensemble du patrimoine bâti, dans une optique de « garantie totale », à l'image de certains contrats de conduite et d'entretien des installations de chauffage intégrant le renouvellement du matériel, chaudières comprises.

La mission n'a pu malheureusement disposer d'un bilan de cette expérience, incorporant notamment la comparaison des coûts de maintenance entre les 4 prisons restant en gestion publique traditionnelle et les 21 placées sous un régime de gestion « mixte »³⁴.

Il semble toutefois que les interventions des prestataires, totalement satisfaisantes pour les équipements techniques de sécurité, l'aient été moins pour le chauffage, et fort limitées pour le gros-œuvre, qui bénéficiait, il est vrai, de la garantie décennale. De fait, les formules de garantie totale ne paraissent viables que pour des équipements ou composants dont la durée de vie est inférieure à celle du contrat et donc, dont le renouvellement est prévisible avec certitude. Ce n'est pas le cas par exemple d'une étanchéité de toiture, dont la révision peut certes être intégrée à un contrat d'entretien, mais dont la réfection totale ne relève pas d'une maintenance systématique assortie d'un échéancier, mais d'une maintenance conditionnelle, c'est à dire déclenchée par un constat de son état.

Le ministère de l'intérieur s'est heurté à des difficultés analogues, qu'il s'est efforcé de contourner par l'adoption de marchés de maintenance associant des prix forfaitaires pour les interventions prévisibles et des bons de commande pour les prestations imprévisibles. Il est en effet bien clair qu'une forfaitisation intégrale conduirait le titulaire du marché à d'excessives et onéreuses provisions. Mais cette conception est contrariée par l'obligation, posée par le code des marchés publics, de la « définition préalable des besoins », se traduisant concrètement par l'exigence, clairement formulée par certains avis des commissions des marchés, d'une stricte limitation, fixée généralement à 5%, de la part des rémunérations variables.

Les entreprises de « property management » qui interviennent au profit de propriétaires privés ne s'engagent pas non plus à forfait, mais travaillent à la manière d'un syndic d'immeubles : s'agissant des grosses réparations, elles formulent des propositions de travaux, qu'elles soumettent au propriétaire, conduisent les travaux pour son compte et n'ont donc finalement qu'un rôle de mandataire.

L'actuel projet du ministère de la défense de procéder à une externalisation globale de la gestion et de la maintenance, grosses réparations comprises, du parc domanial de logements de la gendarmerie (ainsi que de la gestion et de l'entretien courant du parc pris à bail) a donné lieu à de nombreuses études et à des tentatives de comparaison de coût. La principale difficulté de l'exercice est bien de comparer le coût complet actuel des grosses réparations, limitées dans leur volume par les contraintes budgétaires, au budget qu'y consacrerait un prestataire souscrivant une obligation de résultats (dans l'hypothèse où on arriverait à la stipuler, ce qui est complexe pour un parc si vaste, dispersé et hétérogène). L'application des ratios habituels (pourcentages du coût de construction ou de reconstruction croissant avec l'âge

³³ Alors même que les ressources perçues représentent sensiblement, comme on l'a indiqué, le volume total des loyers versés par les occupants, certes peut-être un peu en-deçà de loyers de marché.

³⁴ Les fonctions régaliennes telles que la surveillance restant de la responsabilité de l'administration.

des bâtiments) ou l'estimation des travaux nécessaires résultant d'un diagnostic exhaustif récemment réalisé, conduisent semble-t-il toutes deux à une dépense sensiblement plus élevée en cas d'externalisation, assortie de cette contrepartie d'un meilleur état du patrimoine. On ne compare donc pas des situations égales. Toutefois, comme le signalait une étude conjointe de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées d'avril 2005³⁵, une rigidification à niveau élevé des dépenses d'entretien, que semble confirmer l'étude économique, risque de contrarier l'effort nécessaire de construction de nouvelles casernes. Le même rapport souligne l'intérêt, en cas de décision d'externalisation, d'un allotissement géographique assorti d'un décalage dans le temps des contrats, gage d'une meilleure concurrence, d'un certain « calme contentieux », et de réversibilité.

Ces recommandations de prudence pour un parc de quelque 60 000 logements, certes dispersé et hétérogène, mais relevant d'une même autorité, associées au fait que nous n'avons trouvé aucun exemple d'externalisation globale du gros entretien, y compris dans le secteur privé qui ne supportent pas les contraintes de marchés publics des services de l'État, nous conduisent à exclure tout projet d'externalisation globale du parc immobilier de l'État, même réduit aux seuls bureaux.

3.2.2.2 L'externalisation : une solution féconde et nécessaire pour des prestations ou des segments déterminés du parc, mais devant être encadrée

Ces entraves ou contre-indications à la conclusion de marchés globaux couvrant la totalité des travaux de gros entretien sur des parcs importants ne font toutefois nullement obstacle à l'externalisation, dûment contrôlée, de prestations complètes, au périmètre clairement défini, sur certains équipements, ou de prestations partielles, toujours à périmètre fixe, sur l'ensemble d'un site.

S'agissant du premier point, on a cité les contrats d'exploitation et de maintenance des équipements de chauffage et de climatisation incorporant la garantie totale des matériels et donc leur renouvellement, dits « P3 ». Ils sont assez complexes à conclure et à contrôler, mais la réanimation bienvenue de certains Groupes Permanents d'Etudes des Marchés³⁶ devrait permettre l'établissement ou la mise à jour de documents types et la diffusion des bonnes pratiques. Y concourt également l'action d'un organisme tel que l'agence centrale des achats du ministère des finances qui vient de créer un pôle immobilier et qui, avec le concours des antennes de la DMPA, prépare la passation de marchés de maintenance des installations thermiques, de maintenance des ascenseurs et de fourniture d'énergie.

S'agissant du second point, rien ne semble interdire aux collectivités publiques, et notamment aux administrations de l'État, de conclure pour certains sites des contrats de gestion immobilière avec des entreprises de *property management*. S'agissant toutefois des grosses réparations, il convient, pour les raisons qui ont été indiquées, que le titulaire du marché agisse en tant que mandataire plutôt qu'en tant que prestataire réalisant lui-même les travaux, le cas échéant en les sous-traitant. Dans la formule du mandat, le co-contractant propose le programme de travaux, prépare les consultations et assure le suivi de l'exécution, mais les marchés de travaux restent juridiquement conclus par le propriétaire, qui conserve sa compétence décisionnelle et les responsabilités qui en découlent, et doit donc maintenir dans ses services un minimum de compétences techniques.

³⁵ Rapport 2005-M-005-01 sur l'externalisation de la gestion du parc des logements de la direction de la gendarmerie nationale, de F. Cailleteau, inspecteur général des finances, et R. Ertoran, contrôleur général des armées et E. Constans, contrôleur des armées.

³⁶ Tels que le groupe permanent d'études des marchés pour le développement durable, créé en 2004 dans l'objectif, notamment, de contribuer au succès des politiques d'économies d'énergie et de lutte contre l'effet de serre par une amélioration des conditions d'exploitation des chaufferies.

3.2.2.3 *Le cas des réhabilitations lourdes*

A la différence des grosses réparations, les opérations de réhabilitation, qui peuvent être rendues nécessaires par un défaut d'entretien antérieur, nécessitent des tâches de conception et un volume de travaux d'une ampleur comparable à ce que nécessiterait la réalisation d'un ouvrage neuf. Elles sont donc *a priori* soumises à la loi « MOP³⁷ », qui impose une séparation des missions imparties respectivement au maître d'œuvre et aux titulaires des marchés de travaux.

Cela n'interdit pas l'externalisation quasi intégrale de l'opération, par le recours au mandat de maîtrise d'ouvrage, qui présente toutefois l'inconvénient notable de requérir trois applications successives du code des marchés publics : par le maître d'ouvrage public, pour la passation du contrat de mandat, par le mandataire, pour la désignation du maître d'œuvre puis pour la dévolution des marchés de travaux. Cela peut conduire à des délais prohibitifs.

Diverses exceptions ont toutefois été apportées récemment à la loi MOP.

L'article 3-II de la LOPSI (loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure) permet ainsi à l'État et au titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de conclure des baux portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationale. La maîtrise d'ouvrage est alors transférée au titulaire. Il n'est toutefois pas évident que la formule puisse s'appliquer à des bâtiments à rénover, et non à construire.

En revanche, l'ordonnance sur les contrats de partenariat public-privé vise explicitement les transformations d'ouvrages et ouvre donc un champ prometteur, permettant notamment d'étaler la charge financière de certaines réhabilitations, requérant toutefois des qualifications importantes pour les personnels de l'administration qui auront la charge de la préparation et de la négociation de ces contrats.

3.2.2.4 *La reconversion des sites*

Il est probable que l'État poursuivra dans les années qui viennent une politique active de cession d'actifs immobiliers, dont un des avantages pourrait être de permettre un accroissement des ressources consacrées à l'entretien du patrimoine qu'il conservera. Le risque n'est toutefois pas nul de mettre sur le marché des immeubles dégradés, obsolètes dans leur aménagement, mais porteurs de plus-values potentielles. Un des rapports précités de l'inspection générale des finances avait ainsi regretté que le ministère de la défense ne procède pas à une préalable « valorisation en interne » des actifs cédés, c'est à dire à leur réaménagement visant à en restaurer la valeur patrimoniale. De fait, la MRAI – et c'est déjà beaucoup – ne fait que réaliser des études destinées à convaincre les acheteurs potentiels de la faisabilité de ces aménagements.

Il paraît dans ces conditions judicieux d'explorer diverses propositions tendant à faire transiter ces actifs dégradés par le patrimoine d'un opérateur extérieur à l'État, mais contrôlé par lui, qui se chargerait des travaux de réhabilitation et de reconversion, puis de la vente des emprises, et rétrocéderait à l'État une part au moins de la plus-value dégagée. Telle semble être la vocation principale de la société foncière proposée par l'institut Montaigne dans son rapport de décembre 2005. La SNI propose des montages analogues pour la défense ou, plus récemment, pour les sites désaffectés des établissements hospitaliers.

³⁷ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée.

3.3. Faire confiance aux gestionnaires dans le cadre de la LOLF

La question qui nous est posée intervient alors que la LOLF entre pour sa première année en application complète. L'un des arguments forts ayant accompagné sa mise en place concerne la responsabilisation des gestionnaires, quel que soit leur niveau hiérarchique. Le transfert des responsabilités au plus près du terrain, la plus grande implication qui est demandée et une gestion encadrée par des objectifs quantifiés doivent se traduire par une meilleure utilisation des crédits et des gains d'efficacité. Dans ce contexte, envisager d'enlever des crédits aux gestionnaires locaux ou centraux pour les regrouper entre les mains d'un gestionnaire éloigné du terrain et sans réelle légitimité semble aller à contre-courant des évolutions en cours. Il a été demandé aux agents de s'adapter aux nouvelles règles du jeu qui sont celles de la LOLF ; il semble difficile, avant même d'avoir pu mesurer comment ils s'y adaptent, de changer à nouveau ces règles, de surcroît pour leur enlever des responsabilités et des marges de manœuvre.

Il nous semble donc à ce stade qu'il est nécessaire de « donner sa chance » à la LOLF et qu'il serait inopportun de mettre dès demain en œuvre une réforme qui empêche ou entrave ses éventuels effets bénéfiques.

3.3.1. Laisser aux gestionnaires déconcentrés toutes leurs marges de manœuvre

Dans ce nouveau contexte budgétaire, des améliorations sont aussi attendues dans le domaine de la gestion immobilière. Les expériences de globalisation et de fongibilité des crédits menées depuis deux ans en Rhône-Alpes ont eu des effets positifs qui ont profité notamment à l'entretien des bâtiments. Même si les services déconcentrés de l'État ne sont souvent pas le décideur en dernier ressort des interventions de maintenance lourde, ils ont néanmoins dans leur budget une petite part de crédits destinés à l'investissement ; avec les économies réalisées sur d'autres postes de dépenses et la fongibilité des crédits, les services de la trésorerie générale de Lyon ont réussi à doubler ou presque les crédits consacrés à l'entretien des bâtiments et aux dépenses d'équipement. D'autres services font le même constat.

Toutefois, les marges de manœuvre budgétaires issues de la fongibilité des crédits ne se matérialisent qu'en fin d'année, ce qui empêche de les utiliser à des travaux longs ou nécessitant une procédure d'appel d'offres. En revanche, des travaux de petit entretien (peinture par exemple) peuvent être lancés au cours du dernier trimestre et terminés avant la fin de l'année, pour rester dans l'épure de l'annualité budgétaire. Certains gestionnaires ont déjà intégré ces contraintes. En début d'année, ils programment en priorité les travaux les plus lourds et les plus longs, pouvant nécessiter le recours à une procédure de marché public, et réservent pour les derniers mois de l'année les interventions plus légères dont le périmètre peut varier et être ajusté au contexte budgétaire de fin de gestion.

Ce constat doit cependant être nuancé : les dotations budgétaires des services expérimentateurs de la globalisation et de la fongibilité des crédits ont plutôt été larges afin de faire jouer les marges de manœuvre dégagées. La situation budgétaire aujourd'hui de l'ensemble des services est très certainement moins favorable et ne permettra probablement pas de dégager des marges aussi importantes que celles qui ont pu l'être dans le cadre des expérimentations.

Les gestionnaires locaux peuvent trouver leur intérêt à utiliser les marges de manœuvre budgétaires dégagées grâce à la fongibilité des crédits pour des dépenses de gros entretien ou d'amélioration du cadre de travail. En effet, certaines dépenses de gros entretien ont des répercussions rapides sur les dépenses de fonctionnement, permettant de les diminuer (modernisation d'une installation de chauffage, isolation, ...). Par ailleurs, les dépenses d'amélioration du cadre de travail peuvent être perçues par les agents comme une forme de récompense des efforts consentis pour faciliter une gestion plus rigoureuse des dépenses de

fonctionnement par exemple. Elles deviennent alors un élément du dialogue social au niveau local.

Définir de manière souple la frontière entre le gros entretien et l'entretien courant, d'une part, et, d'autre part, gérer globalement les crédits de fonctionnement et de gros entretien, les seconds pouvant conduire à des économies substantielles sur les premiers et ainsi enclencher un cercle vertueux de dépenses nous semblent donc deux principes auxquels il faut rester attachés. La fongibilité des crédits prive désormais de portée pratique la distinction entre titre 3 (fonctionnement) et titre 5 (investissement) et pourrait permettre aux services territoriaux d'intervenir davantage sur des terrains proches du gros entretien. Toutefois, le caractère très contraint des budgets risque fortement de limiter ces effets.

Une des craintes à l'origine de la lettre de mission était justement que la LOLF induise une trop grande fongibilité entre les crédits, au détriment des dépenses de gros entretien. Ce risque nous paraît marginal pour la part des crédits de gros entretien qui est à la disposition des gestionnaires déconcentrés. Pour celle qui reste entre les mains des administrations centrales, il nous semble que cette crainte pourra en partie être levée lorsque les responsables de l'immobilier rattachés au secrétaires généraux auront pris la complète mesure de leur mission, les secrétaires généraux étant les garants d'une gestion ministérielle de long terme.

3.3.2. Renforcer le contrôle de gestion au plan ministériel

Ces constats nous amènent donc à penser que la séparation stricte entre les travaux de gros entretien, censés relever du propriétaire³⁸, et le fonctionnement courant d'un bâtiment, qui est de la compétence de l'occupant, n'est pas nécessairement la solution la plus efficace. Les entreprises rencontrées dans le cadre de la mission et disposant en pleine propriété d'un parc immobilier conséquent ont toutes une direction immobilière qui dispose d'une vision globale sur la gestion du parc à la fois sous l'angle du gros entretien et du fonctionnement courant. L'approche intégrée permet une meilleure rationalisation de la dépense immobilière, évitant les interventions multiples, décalées ou non synchronisées et peut éviter des dépenses inutiles. Elle permet aussi de mesurer les conséquences d'une politique active de gros entretien sur le fonctionnement courant des bâtiments.

Toutefois, ces directions immobilières pour fonctionner doivent s'appuyer sur des logiciels de gestion immobilière recensant le parc, son historique et ses besoins et sur des systèmes de contrôle de gestion détaillés leur apportant une connaissance précise des coûts relatifs à chaque bâtiment. Ces informations doivent ensuite permettre de calibrer, chaque année, au plus juste, les budgets de fonctionnement et d'investissement bâtiment par bâtiment.

Plutôt que d'envisager une hypercentralisation ou une externalisation totale du gros entretien des bâtiments de l'État, il nous semble plus important de doter rapidement chaque ministère d'un contrôle de gestion de son immobilier support, avec des outils de suivi fiable des coûts immobiliers relatifs au fonctionnement et à l'entretien courant (dépenses de fluides, dépenses de nettoyage, de gardiennage etc. par mètre carré) et au gros entretien (dépenses par

³⁸ Cette séparation entre travaux du propriétaire et du locataire est toute artificielle puisqu'elle résulte d'abord des stipulations des baux commerciaux. En conséquence, selon le rapport de force qui existe entre le bailleur et son co-contractant, les travaux dits du propriétaire peuvent très bien se retrouver à la charge du locataire. Quand lors d'un renouvellement de bail, un propriétaire se trouve avoir tardé à faire certains travaux de grosses réparations de son ressort, le locataire en profite généralement pour limiter l'augmentation du loyer ; dans certains cas, il inclut dans la négociation du nouveau bail le fait qu'il prendra à sa charge tels travaux. Enfin, lorsque les bailleurs ont des objectifs essentiellement financiers (des fonds de pension par exemple), ils n'ont en général pas les compétences pour mener à bien des travaux de grosses réparations et préfèrent dans ces cas-là s'en remettre à leurs locataires ou, au contraire, reculer au maximum leur date de réalisation afin, soit de céder le bâtiment, soit de faire procéder à sa réhabilitation complète.

mètre carré selon une typologie de bâtiments tenant compte de leur âge et de leurs principales caractéristiques –immeubles de grande hauteur, immeubles ayant des contraintes architecturales etc.), avec une précision allant au niveau de chaque bâtiment.

Ces indicateurs de dépenses devraient selon nous s'accompagner d'un indicateur de taux d'occupation mesurant le nombre de mètres carrés par agent. Il pourrait ainsi être calculé un indicateur de dépense immobilière par agent décomposé de la manière suivante :

$$\text{€agent} = \text{€m}^2 \times \text{m}^2/\text{agent} = (\text{€}_{\text{fonctionnement}}/\text{m}^2 + \text{€}_{\text{gros entretien}}/\text{m}^2) \times \text{m}^2/\text{agent}$$

La décomposition de la dépense peut bien évidemment être plus fine, ce qui permet d'expliquer plus précisément les évolutions d'une période sur l'autre et facilite l'identification des pistes de réduction de coûts. Bon nombre de gestionnaires de proximité suivent l'évolution des consommations courantes site par site, souvent sur des tableaux Excel ; la récapitulation des dépenses de maintenance lourde est en revanche peu fréquente. Le calcul de taux d'occupation est rarement fait au niveau d'un bâtiment mais plutôt de manière globale, par service ; cela conduit, dès qu'il faut en tirer des conclusions pratiques, à mettre en cause la fiabilité des numérateur et dénominateur ou argumenter pour éviter le cœur du sujet.

La mise en place de ces indicateurs, qui nous ont été cités à chaque entretien par les gestionnaires immobiliers comme servant de leviers pour la mise en œuvre des objectifs de rationalisation de la gestion et de réduction de coûts qui leur sont fixés, doit donc être faite bâtiment par bâtiment.

Les données permettant de calculer ces indicateurs doivent être fournies par les gestionnaires locaux et les responsables des antennes immobilières chargés du gros entretien des bâtiments et organisées en bases accessibles aux sous-directions immobilières ou services centraux responsables de la politique immobilière dans leur niveau de détail le plus fin. Leur mise en place doit contribuer à approfondir le processus de connaissance du patrimoine déjà entamé par la mise à jour du TGPE. Étant donnée la taille du parc immobilier de chaque ministère, elle suppose la construction d'entrepôts de données et l'utilisation d'un logiciel adapté. Il nous semble difficile d'imposer à tous les ministères les mêmes applications informatiques, sachant que nous avons constaté l'existence d'au moins cinq logiciels différents. En revanche, il importe de faire les adaptations nécessaires pour que chacun puisse fournir *a minima* les trois ratios mentionnés plus haut.

Par ailleurs, l'expérience montre que pour fiabiliser des données, il est nécessaire que celles-ci servent et alimentent par exemple des outils de gestion : tant que les données inscrites dans le TGPE ne serviront pas à la gestion quotidienne, leur fiabilité ne pourra être garantie. Aujourd'hui, un enjeu majeur est donc d'interfacer le TGPE avec les logiciels de gestion immobilière. En l'absence de cette démarche, les éléments contenus dans le TGPE resteront déclaratifs et comporteront des risques d'erreurs et d'imprécisions importants sans pour autant que ces erreurs aient la moindre conséquence sur l'action de ceux qui les ont commises.

Ces fonctions de contrôle de gestion doivent donc être développées au sein de chaque ministère et peuvent dans un premier temps être intégrées à la direction immobilière ; c'est elle qui doit faire la synthèse des informations qui remontent du terrain, qui doit effectuer le suivi de l'essentiel des dépenses de grosses réparations, mettre en place leur programmation pluriannuelle et établir des normes de dépenses et d'occupation (dont disposent certains ministères et services). En développant cette activité de contrôle de gestion au sein du pôle immobilier, il nous semble que les avantages à tirer en matière de connaissance fine du patrimoine l'emportent très nettement sur les inconvénients éventuels de confusion des rôles liés à la centralisation au sein de la même entité des fonctions de contrôleur et contrôlé. De plus, en accompagnant ce dispositif d'un objectif global de réduction de coûts assigné à la structure en

charge de l'immobilier³⁹, les risques induits par une confusion des rôles s'atténuent fortement. C'est concrètement l'organisation retenue par les entreprises dont nous avons pu étudier l'organisation de la fonction immobilière.

3.4. Professionnaliser et multiplier les expérimentations

3.4.1. Créer des pôles de maîtrise d'ouvrage à compétence interrégionale

Comme nous l'avons expliqué précédemment, pour gérer leurs bâtiments d'administration centrale situés en région parisienne, les ministères sont autonomes, disposent en général d'un service logistique et recourent pour mener les travaux de grosses réparations à des personnels techniques recrutés en détachement ou sur des postes de contractuels.

Pour les travaux réalisés sur les bâtiments situés en province, les organisations sont diverses, certaines d'entre elles reposant sur des services de maîtrise d'ouvrage répartis sur l'ensemble du territoire :

- le ministère de l'intérieur dispose de huit secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) qui comportent un bureau des affaires immobilières composé en partie d'ingénieurs et de contrôleurs de formation technique (le ministère de l'intérieur a un corps d'ingénieurs de 150 personnes) ; leur rôle est de faire des évaluations régulières de l'état des biens, de vérifier la conformité aux normes, de procéder à des diagnostics et de faire la conduite des travaux ; c'est un rôle de maître d'ouvrage sans toutefois avoir la responsabilité de la programmation des travaux et des constructions qui relève du niveau central ;
- le ministère de la justice dispose neuf antennes régionales dotées notamment de personnels techniques dont des ingénieurs détachés du ministère de l'équipement et des contractuels ; ces antennes sont en position de maître d'ouvrage et s'appuient sur les directions départementales de l'équipement pour de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en raison de l'insuffisance de leurs moyens propres ; une convention lie les ministères de la justice et de l'équipement et précise quels types d'opérations peuvent être confiés aux DDE ; ces antennes font remonter des propositions de programmation de travaux à la direction générale de l'administration et de l'équipement qui arbitre en dernier ressort ;
- les sept antennes immobilières du ministère des finances comportent aussi une part de personnels techniques, le plus souvent contractuels ; ces antennes sont censées faire la conduite de toutes les opérations de plus de 3 millions d'euros ou portées par plusieurs directions⁴⁰ ; elles interviennent sinon sur demande des directions du ministère ; leur rôle essentiel est de faire de la maîtrise d'ouvrage mandatée ou de l'assistance à maîtrise d'ouvrage mais elles peuvent aussi intervenir pour réaliser des diagnostics sur l'état des bâtiments et des études de faisabilité pour des travaux de réaménagement ;

³⁹ Cet objectif peut être en conflit avec celui de « bon » entretien du parc puisqu'une manière de réduire rapidement et facilement les coûts peut être de négliger la maintenance lourde ; sur ce dernier point, la pression sur la direction immobilière doit essentiellement venir des occupants qui doivent pouvoir bénéficier de locaux entretenus correctement et, plus marginalement, de l'intéressement aux produits de cession.

⁴⁰ En théorie, les transformations de centres des impôts en hôtel des finances accueillant conjointement les services de la DGI et ceux de la DGCP devraient être réalisées sous maîtrise d'ouvrage de la DPMA puisqu'il s'agit d'opérations inter-directionnelles ; dans la pratique, ce sont généralement les services de la DGI qui assurent la maîtrise d'ouvrage ou l'externalisent.

- le ministère de la défense, sous l'égide de son service d'infrastructures récemment unifié, dispose des réseaux territoriaux préexistants : les cinq directions régionales et les dix-sept établissements du Génie couvrent l'ensemble du territoire ; les directions des travaux maritimes, comportant des cadres détachés du ministère de l'équipement ou formés par lui, sont présentes dans les ports militaires ; enfin les bases de l'armée de l'air restent soutenues par des échelons déconcentrés du ministère de l'équipement, dont l'organisation peut évoluer mais dont les missions subsistent ;
- le ministère de la culture dispose de dix directions régionales de l'action culturelle qui assure la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les principaux bâtiments situés en province ; par ailleurs, le service national des travaux et l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux publics de la culture interviennent sur les chantiers de grande ampleur et une liste prédéfinie de bâtiments ;
- le ministère de l'éducation nationale a placé un ingénieur auprès de chaque recteur⁴¹ ;
- enfin, le ministère de l'équipement dispose dans les DDE d'un personnel qualifié qui intervient à la demande des ministères pour effectuer de la conduite d'opération en matière de travaux comme de constructions neuves, soit dans le cadre de conventions nationales, soit au coup par coup.

En ne retenant que les structures des ministères qui n'ont pas de compétences techniques dans leur cœur de métier, on recense déjà l'existence de 24 antennes régionales dont les fonctions et les tailles sont relativement proches. Nous avons rencontré des personnes travaillant dans ces antennes. Même lorsqu'elles sont implantées dans une même ville, il n'existe aucun dialogue organique entre elles. Elles effectuent le même métier, dans des conditions relativement similaires sans qu'aucune démarche de confrontation des pratiques et des réponses apportées aux problèmes rencontrés ne soit organisée. Il nous semble donc y avoir là une réserve importante de progrès, d'autant plus que les compétences techniques des uns et des autres, parfois pointues (génie climatique, isolation, acoustique, câblage...), peuvent s'avérer complémentaires.

Ces antennes, à l'exception de celles de la justice qui ont l'habitude de travailler avec le ministère de l'équipement, n'ont guère de contacts avec des services plus techniques de l'État tels que ceux des ministères de la culture, de l'équipement ou éventuellement de la défense.

Il nous semblerait donc utile de créer des synergies entre ces services au niveau local (une région ou une inter-région). Des réunions de présentation des activités et des champs

⁴¹ Rappelons que depuis la première vague de décentralisation, « *Les communes prennent en charge la construction et l'entretien des écoles, les départements, ceux des collèges et les régions, ceux des lycées. En moins de deux décennies, le parc immobilier scolaire a été complètement renouvelé. Les chiffres montrent l'effort sans précédent consenti par les collectivités territoriales : en 1983, l'État assumait 90% du financement immobilier des collèges et lycées en y consacrant 6,3 milliards de francs. Les départements et régions n'apportaient que 0,8 milliards de francs. En 1998, l'État apportait 9,9 milliards de francs, somme qui ne représentait plus que 32% de l'investissement total. Départements et régions ont consacré 21 milliards de francs à l'immobilier scolaire dont 2,1 milliards pour l'enseignement supérieur. Depuis le début des années quatre vingt dix, les départements et régions consacrent ainsi chaque année près de 20 milliards de francs à l'immobilier scolaire et universitaire. Il est incontestable que l'immobilier scolaire voire universitaire a été complètement modernisé. (...) Les collectivités locales ont donc assumé pleinement leur responsabilité en matière de construction, entretien et maintenance des locaux. Elles ont su agir avec célérité et efficacité, là où l'État avait tardé.* » ; extraits du rapport au premier ministre de la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy, intitulé *Refonder l'action publique locale* et remis le 17 octobre 2000.

de compétences de chacun pourraient dans un premier temps être organisées à l'initiative des préfets et des directeurs régionaux de l'équipement. Ensuite, il pourrait être utile de monter un réseau interministériel de compétences techniques chargé d'organiser des réunions thématiques, des formations d'appuis aux personnes travaillant dans les antennes immobilières, de diffuser les bonnes pratiques⁴² mais aussi de former les gestionnaires assurant l'exploitation courante des bâtiments publics. Des échanges de bonnes pratiques pourraient être formalisés sur l'ensemble du territoire. A terme, il serait enfin possible d'envisager un rapprochement des antennes, afin que l'ensemble des services de l'État puisse avoir recours à leurs prestations, même s'il sera nécessaire de maintenir un savoir-faire spécialisé pour les spécificités des bâtiments de chacun des ministères.

L'idée est non seulement de rendre ce réseau informel d'antennes plus actif mais aussi d'en accroître les compétences, certaines antennes, au sein d'un même réseau, étant moins performantes que d'autres. Partant, leur champ d'intervention pourrait s'en trouver élargi : ces antennes nous semblent avoir un rôle important d'interface à jouer avec les sous-directions en charge de l'immobilier, à l'image de ce que font les antennes du ministère de la justice, en portant des diagnostics réguliers sur les bâtiments et utilisant leur connaissance fine du parc pour proposer à l'administration centrale un programme des dépenses de gros entretien.

Dans un tel contexte, il serait ensuite souhaitable de systématiser le recours à ces services présents au sein de l'État pour toutes les questions de diagnostic immobilier et de conduite de maîtrise d'ouvrage. Cette proposition ne signifie pas pour autant qu'il faille s'interdire de faire appel à des prestations extérieures à l'administration. Il nous semble seulement que beaucoup de bonnes compétences existent au sein de l'administration pour mener à bien une gestion professionnelle des bâtiments de l'État, que ce soit en matière d'exploitation, de maintenance lourde et de diagnostics techniques, mais qu'elles sont organisée et utilisées de manière sous-optimales. En outre, certaines administrations ont tendance à recourir à des prestations extérieures, par défiance vis à vis des structures techniques existantes ou simplement par souci d'indépendance, sans toujours avoir les compétences suffisantes pour s'assurer de la qualité de ces prestations⁴³.

Dans le cadre de la réorganisation en cours du ministère de l'équipement, ce réseau technique local pourrait se voir renforcé de quelques personnes par département, rattachées à la DDE. Enfin, il pourrait utilement s'appuyer sur les spécialistes du réseau scientifique et technique national de l'équipement : centres d'études techniques de l'équipement (CETE), centre d'études sur les réseaux et l'urbanisme (CERTU) et centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB).

⁴² Cette idée n'est pas nouvelle ; des groupes de ce type ont existé sous des formats divers il y a une dizaine d'années. A Strasbourg existait un « Bati-club » qui regroupait les services constructeurs des administrations alsaciennes ; y participaient notamment le ministère de l'éducation nationale, des représentants des universités, les ministères de la défense, de la justice, de l'équipement (services des constructions publiques, subdivision des bases aériennes, et direction départementale). Les réunions étaient organisée à une périodicité de une à deux fois par an et les sujets traités ont notamment été le câblage informatique des bâtiments, les réseaux informatiques et Internet, le chauffage, l'énergie, l'éclairage, les fondations ; ces réunions pouvaient associer des intervenants extérieurs. A Nantes, depuis la fin des années quatre-vingt, étaient organisée une fois par an, sous l'égide du préfet et du directeur des services fiscaux, une réunion rassemblant tous les services de l'État pour parler des problèmes immobiliers. Ces réunions étaient animées par un chargé de mission immobilier en poste à la préfecture. Ces réunions ont duré pendant une dizaine d'années et cessé avec la suppression du poste de chargé de mission. Dans ce cadre, l'antenne de la DPMA avait produit un épais guide de la gestion des bâtiments publics, articulé autour de fiches thématiques et devant servir d'aide aux exploitants des bâtiments publics de la région ; étaient annexés à ce guide des modèles de contrats et de cahier des charges.

⁴³ De telles situations existent mais elles sont néanmoins rares car elles supposent de ne pas trop être contraint sur ses crédits.

La systématisation du recours à ces antennes immobilières doit être envisagée à un horizon assez rapproché, de l'ordre de deux à trois ans au maximum. Toutefois, les réponses à plusieurs questions devront avoir été apportées avant d'envisager un rapprochement plus étroit des antennes. En effet, devront être traités :

- le sujet de la facturation des prestations rendues par ces antennes et de sa disparité ; aujourd'hui, le ministère de l'équipement, dans le cadre de ses conventions d'assistance, facture seulement 16% de ses coûts lorsqu'il intervient pour d'autres ministères⁴⁴ ; les antennes de la DPMA ne facturent pas leurs prestations internes ;
- le sujet d'un éventuel regroupement sur un site unique des antennes situées à proximité les unes des autres ;
- le sujet des différences de statut et de rémunération des personnels travaillant dans ces antennes ;
- le sujet de la coordination interministérielle de ces antennes à un niveau national ; comme sur ce point, les personnes légitimes en région sont le préfet, le TPG, en sa qualité de représentant de France Domaine, et le directeur régional de l'équipement, il serait logique de désigner au niveau national le ministère de l'intérieur, le ministère des finances et celui de l'équipement comme pilotes.

3.4.2. Créer au sein de la direction du budget un contrôle interministériel de gestion immobilier

Ce renforcement de l'expertise technique viendrait compléter les diagnostics immobiliers demandés à chaque ministère par le service France-Domaine pour l'ensemble des bâtiments d'administration centrale, diagnostics qui devraient déboucher sur des schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

Pour appuyer cette démarche, il nous semble indispensable de créer au sein de l'État une structure centralisant les informations relatives à la gestion immobilière de l'ensemble afin de développer au niveau interministériel la comparaison qui sera faite dans chaque entité en charge de l'immobilier au niveau ministériel.

Au sein de chaque ministère, les effets vertueux d'un dispositif de contrôle de gestion doivent venir de la comparaison des coûts et des taux d'occupation ; au niveau interministériel, il en va de même. Cette analyse doit conduire à identifier les marges de progrès mais aussi les différences dans les dotations consacrées au gros entretien. Nous avons en effet pu constater, sans toutefois réussir à l'objectiver, des différences importantes dans les dotations de crédits destinés au gros entretien et dans l'efficacité des gestions.

Cette fonction de centralisation du contrôle de gestion immobilier ministériel pourrait trouver sa place au sein de la direction du budget. Le bureau hébergeant cette compétence s'appuierait a minima sur les trois ratios que nous avons cités précédemment, qui pourraient être déclinés en différenciant la situation des bâtiments en pleine propriété de celles des bâtiments loués :

- $\text{€}_{\text{fonctionnement}}/\text{m}^2$;
- $\text{€}_{\text{gros entretien}}/\text{m}^2$;
- et m^2/agent .

⁴⁴ Dans le cadre de la LOLF, une telle sous-facturation ne semble pas pouvoir durer et encore moins être généralisée.

L'explication des différences entre les ministères devrait permettre de faire ressortir les modes de gestion les plus efficaces et de fixer des objectifs réalistes de réduction de coûts ou au contraire d'accroissement des dépenses de gros entretien.

Mettre en place un tel système suppose que chaque ministère soit capable de faire une présentation synthétique de la contexture de son patrimoine (surfaces, localisation, principales caractéristiques des bâtiments), de l'état de celui-ci, en s'appuyant sur des diagnostics techniques, et des travaux à programmer au cours des deux à trois années suivantes.

C'est ce bureau qui doit créer une émulation entre ministères, aujourd'hui totalement inexistante et permettre une meilleure répartition des crédits consacrés au gros entretien. Il faudrait faire de l'immobilier une composante systématique du dialogue de gestion.

De part sa position d'observateur de la politique immobilière de chaque ministère, il devrait être associé aux décisions d'orientation de la stratégie immobilière de l'État : choix entre bail et propriété, choix de localisation, politique de valorisation du patrimoine, tous choix qui doivent être guidés par les personnes ayant une vision d'ensemble des dépenses de l'État, de leurs priorités et de l'utilisation efficace de l'argent public.

3.5. Expérimenter un pôle immobilier à compétences élargies, installé auprès du préfet

Le renforcement de la fonction immobilière dans chaque ministère résulte d'une évolution logique des organisations actuelles et s'inspire fortement de ce qui peut être observé dans les entreprises, lorsque celles-ci sont implantées sur tout le territoire national. Il nous a pourtant semblé qu'une toute autre organisation de la fonction immobilière pourrait simultanément faire l'objet d'une expérimentation.

En effet, la taille du patrimoine contrôlé par les ministères doit leur permettre de dédier aux grosses réparations tous les ans une enveloppe financière dont le montant varie peu : chaque bâtiment bénéficie à tour de rôle des grosses réparations dont il a besoin. Il s'agit là d'une forme de mutualisation de la dépense entre l'ensemble des bâtiments, qui rend inutile toute logique de provision. Une autre manière d'organiser cette mutualisation serait de la mettre en œuvre au niveau d'une région. Là, le parc de l'État est suffisamment conséquent pour que l'enveloppe à consacrer au gros entretien soit relativement stable d'une année sur l'autre et puisse être consacrée à tour de rôle à chaque bâtiment.

En poussant plus loin la logique précédente de travail local en réseau puis de regroupement des antennes immobilières situées en région et en y ajoutant l'idée, souvent revenue dans les entretiens, que la gestion immobilière est avant tout une gestion de proximité, la mission propose donc d'expérimenter dans une région une organisation interministérielle de gestion du gros entretien de l'ensemble des immeubles de bureau de l'État.

Cette expérimentation ne porterait pas uniquement sur des aspects d'organisation ; elle consisterait à laisser au préfet de région, au directeur régional de l'équipement et au trésorier-payeur général de région – auprès duquel auront été transférés les services territoriaux de France Domaine –, une enveloppe budgétaire destinée à financer les travaux de gros entretien ressortant d'un programme pluriannuel, lui-même étayé par des diagnostics préalables.

Pendant, pour que les ministères les mieux dotés en dépenses de grosses réparations acceptent de participer à une telle expérimentation, il faudrait calibrer l'enveloppe afin que les interventions sur leurs bâtiments ne subissent pas un nivellement par le bas consécutif à la mutualisation des crédits entre services de ministères différents ayant des bâtiments présentant des niveaux d'entretien hétérogènes. Cette enveloppe devrait donc être par

ailleurs abondée à partir du budget général de l'État. La mission ne se prononce pas sur les niveaux respectifs de ces deux participations. Ils nous semblent devoir être déterminés par les acteurs régionaux, en concertation avec chaque ministère, l'effort supplémentaire de l'État devant être un élément facilitant l'acceptation de l'expérimentation. Par ailleurs, cette expérimentation doit aussi tirer profit des changements de format de l'administration territoriale, des réductions d'effectifs et des ré-allocations du parc immobilier en résultant.

Cette enveloppe serait donc alimentée par trois canaux :

- les crédits en provenance de chaque ministère concerné, pris sur ses crédits d'entretien centralisés, dont le montant serait déterminé, à partir des diagnostics techniques, en réunion interministérielle, à l'image de la procédure mise en œuvre pour le programme « *Interventions territoriales de l'État* » (PITE) ;
- les crédits ré-alloués⁴⁵ au plan régional, entre programmes ;
- un abondement complémentaire à partir du budget général de l'État.

La mission propose, après les entretiens menés avec le préfet de région et les responsables locaux d'un certain nombre de services déconcentrés, de conduire cette expérimentation dans la région des Pays-de-la-Loire.

Pour ce faire, il serait nécessaire de créer un programme (au sens de la LOLF) expérimental, interministériel, à l'image du PITE, qui pourrait être baptisé « gestion immobilière régionale ». Ce programme serait composé d'une action relative à la région Pays-de-la-Loire à laquelle serait associé un BOP dont le responsable serait le préfet de région en raison du caractère interministériel du programme. À terme, il pourrait comporter autant d'actions qu'il y aurait d'expériences régionales.

Dans le cadre de cette expérimentation, la responsabilité de la programmation des travaux serait donc laissée au niveau régional. Pour ce faire, le rapprochement entre les différents services techniques de l'immobilier devrait se faire plus rapidement qu'il n'est proposé précédemment ; en effet ces services devraient participer activement à la programmation des travaux et procéder à des diagnostics techniques sur les bâtiments qui ne sont du ressort d'aucun d'entre eux, le cas échéant en s'appuyant sur l'interlocuteur technique du ministère correspondant.

Etant donnée l'ampleur du changement d'organisation qu'une telle expérimentation implique, la mission suggère de la faire porter sur une seule région et l'engager dès 2006⁴⁶ pour que 2007 soit une année pleine au sens budgétaire, quitte à adjoindre une seconde région en 2008 (en créant une seconde action dans le programme).

Cette expérimentation devrait faire l'objet d'un protocole détaillé afin de préciser tout ce que la nouvelle organisation régionale devra prendre en charge et l'évaluation en route qui l'accompagnera, celle-ci pouvant être confiée au CETE et au CERTU. Charge à eux d'assurer au mieux l'entretien complet sur l'ensemble des bâtiments de l'État situés dans leur ressort géographique, le préfet de région et le TPG, en s'appuyant sur le réseau technique conformément à la circulaire du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de

⁴⁵ Ces crédits ont vocation à provenir d'économies structurelles induites par une meilleure gestion de l'immobilier. En cas de résiliation d'un bail suite à resserrement de services dans un même bâtiment, une partie des crédits ainsi libérés pourrait abonder cette enveloppe. Il en va de même, des produits de cession en cas de vente d'un immeuble.

⁴⁶ En particulier, les diagnostics sur les bâtiments, préalables à la détermination de l'enveloppe, doivent démarrer au plus tôt.

réforme de l'administration départementale de l'État⁴⁷, assumerait en intégralité les travaux à la charge du propriétaire.

L'expérimentation doit être organisée sur une période suffisamment longue (au moins trois ans) pour que les résultats puissent en être évalués correctement et donner lieu, comme cela a été suggéré, à des réflexions complémentaires sur les modalités d'application du système de loyers : passage éventuel à des loyers de marché pour les services occupant des bâtiments domaniaux et susceptibles de changer d'implantation, mise au point de règles d'affectation, au bénéfice prioritaire de l'entretien du patrimoine contrôlé subsistant, du produit de cession et de l'économie de loyer en cas d'abandon d'une emprise.



Les dépenses de gros entretien pour les bâtiments de l'État sont finalement particulièrement complexes à identifier, pour toute une série de raisons parmi lesquelles peuvent être citées :

- la frontière ténue qui existe entre entretien courant et gros entretien ;
- l'instabilité de la séparation entre les charges relevant du propriétaire de celles relevant du locataire, séparation qui bouge en fonction de l'état du marché locatif et du rapport de force entre le bailleur et le preneur à bail ;
- l'absence de ligne dans la nomenclature comptable isolant clairement les travaux d'entretien sur bâtiments existants des travaux de construction ou de remise à neuf ;
- l'hétérogénéité des organisations ministérielles et des niveaux d'intervention dans la prise de décision finale pour la réalisation des travaux de gros entretien.

Étant donnée la taille du patrimoine domanial, le financement du gros entretien se pose dans des termes différents pour l'État et pour un propriétaire ordinaire. En effet, la notion de provision pour grosses réparations perd de son intérêt puisqu'il est a priori nécessaire tous les ans de consacrer un volume financier relativement stable aux dépenses de grosses réparations. L'essentiel est alors, de notre point de vue, d'afficher une volonté suffisamment affirmée de mener à bien l'entretien des bâtiments de l'État et de ne pas négliger ces dépenses au profit d'autres, plus visibles et gratifiantes pour le décideur. En outre, comme le concept de provisions pour grosses réparations vient de disparaître des normes comptables IFRS, il ne nous semble pas opportun de chercher à l'introduire pour l'État. De plus, dans le cas de l'État, l'écriture d'une provision ne pourrait aucunement garantir la disponibilité des crédits budgétaires.

Le sujet du financement des grosses réparations nous paraît au moins autant être un problème d'organisation de la fonction immobilière qu'un problème de circuit financier. La

⁴⁷ Cette circulaire précise en son paragraphe 3.1 relatif à la mutualisation dans le domaine de l'immobilier que « les directions départementales de l'équipement peuvent, en tant que services constructeurs, offrir aux ministères des prestations en matière de gestion du patrimoine immobilier de l'État dans le département. Le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer se rapprochera des autres ministères afin d'établir une liste des types d'opérations ou des catégories de bâtiments qui pourraient, de manière pérenne, relever du champ d'intervention des directions départementales de l'équipement. »

réalisation au « bon » moment des grosses réparations suppose une connaissance technique des bâtiments et la réalisation régulière de diagnostics de fonctionnement, un entretien courant régulier assorti le cas échéant d'un entretien préventif, l'existence d'un gestionnaire du bâtiment, sensible aux problématiques d'entretien et s'appuyant sur les diagnostics techniques, une remontée de l'information relative aux besoins d'entretien et l'obtention des crédits correspondants.

Pour que la chaîne de décision puisse fonctionner sans faire de laissés pour compte et que les crédits nécessaires soient délégués aux gestionnaires locaux, il faut que les dépenses de gros entretien ne soient pas considérées comme une variable d'ajustement. C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité de structurer la fonction immobilière au sein de chaque ministère, en la rattachant au secrétariat général lorsqu'il existe.

Nous insistons aussi sur l'importance du suivi des bâtiments par des personnes compétentes sur les aspects techniques, capables d'éclairer les décideurs, généralistes, sur l'état des bâtiments et les besoins prévisionnels de gros entretien. Ces compétences existent au sein de l'État et mériteraient d'être mieux structurées et utilisées systématiquement.

Enfin, il nous recommandons vivement de mettre en place au niveau de l'État le socle d'un contrôle de gestion commun à tous les ministères, reposant sur quelques indicateurs simples, leviers incontournables de toute rationalisation de la dépense immobilière. Cette fonction nous semble devoir être portée par la direction du budget et amènera vraisemblablement à moyen terme à se poser la question de l'organisation des fonctions supports immobilières dans le cadre de la LOLF et de leur homogénéité entre les ministères.

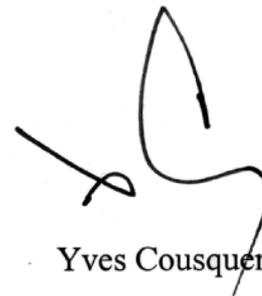
A Paris, le 24 avril 2006

L'inspecteur des finances



Valérie Champagne

L'ingénieur général des ponts et chaussées



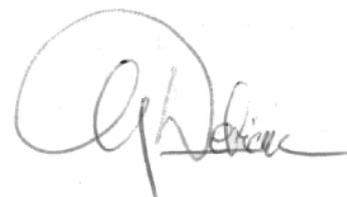
Yves Cousquer

L'inspecteur des finances



Mélanie Joder

L'ingénieur général des ponts et chaussées



Georges Debiesse

**OBSERVATIONS DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE
L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**



note à l'attention de

M. COUSQUER, ingénieur général des ponts et chaussées
Mme. CHAMPAGNE, inspecteur des finances
Mme. JODER, inspecteur des finances
M. DEBIESSE, ingénieur général des ponts et chaussées

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



secrétariat général

délégation à l'action
foncière

La Défense, le 16 octobre 2006

Objet : audit sur « l'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat »

Je vous remercie de la communication de votre projet de rapport. Celui-ci n'appelle pas d'observation de ma part sur les quatre principales préconisations formulées en considérant toutefois que leur application doit être adaptable à la réalité de chaque ministère. Ainsi la diversité du patrimoine géré par le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer l'a conduit à ne pas retenir une direction de l'immobilier unique mais un dispositif de pilotage central.

Par contre, la proposition complémentaire portant sur une expérimentation régionale de mutualisation interministérielle des moyens appelle un certain nombre de réserves et nécessite un examen plus approfondi de ses conditions de réalisation pour qu'elle soit productive et exemplaire.

Signé Patrick GANDIL

Tour Pascal A
6, place des Degrés
92055 La Défense Cedex
téléphone :
01 40 81 61 13
télécopie :
01 40 81 69 66
courriel :
mmod.spsm.sg
@equipement.gouv.fr

OBSERVATIONS DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Fiche

Objet : suites de l'audit sur l'entretien des immeubles de l'Etat. Observations du conseil de l'immobilier de l'Etat

Les conclusions de l'audit sur l'entretien des immeubles de l'Etat établi par le conseil général des ponts et chaussées et par l'inspection des finances sont prises en compte dans la définition de la stratégie de modernisation conduite en la matière, sous l'autorité du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

Les suites opérationnelles sont mises en œuvre au regard des avis du conseil de l'immobilier de l'Etat, présidé par M. Georges TRON, député de l'Essonne, et rapporteur de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

I Le montant des loyers budgétaires, facturés aux administrations logées dans des locaux de l'Etat, est porté en 2006 à 5,4 % de la valeur vénale du bien concerné

Ce niveau, basé sur les prix de marché tout en prenant en compte les travaux d'entretien assurés par l'occupant, répond à une demande du Parlement, exprimée dans le rapport de suivi de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale présenté par M. Georges TRON, le 7 mars 2006, et analysée par les missionnaires. Il a été validé par le conseil de l'immobilier de l'Etat.

Le gouvernement procède, comme l'a recommandé la mission, à l'extension progressive de ce dispositif de responsabilisation des occupants et d'incitation des gestionnaires. Il sera appliqué en 2007 à l'ensemble des immeubles des administrations centrales d'Ile-de-France.

II Le conseil de l'immobilier de l'Etat travaille à la mise en œuvre d'expérimentation sur l'entretien des immeubles de l'Etat

Le secrétariat général a créé un groupe de travail relatif à l'entretien et la maintenance des immeubles domaniaux, composé de représentants des ministères, et auquel les membres du conseil de l'immobilier de l'Etat sont associés.

Lors de la réunion du 19 septembre 2006, ce groupe a demandé que les missionnaires prolongent leurs recommandations sur une expérimentation de centralisation régionale en élaborant un protocole opérationnel précisant : les responsabilités des diverses autorités au plan territorial, y compris le contrôle financier pour l'engagement des dépenses ; les circuits de mutualisation des financements ; les procédures de délégation des crédits ; les mécanismes d'arbitrage entre les différents projets.

En s'appuyant sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations centrales, il a décidé d'examiner en parallèle d'autres projets d'expérimentations relatives à l'entretien des immeubles de l'Etat, par exemple à travers le recours à un prestataire externe.

Le conseil de l'immobilier de l'Etat examinera ces travaux lors de sa prochaine réunion, prévue le 28 novembre 2006, et présentera au ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat des avis opérationnels, qui pourront être mis en œuvre dès 2007.

