

RAPPORT

Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État

NOVEMBRE 2015

Thierry BERT • Guillaume VANDERHEYDEN •
Hugues ESQUERRE • Lucie RUAT •

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE



Rapport

N°2015-M-032

Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État

Établi par

GUILLAUME VANDERHEYDEN
Inspecteur des finances

Lucie RUAT
Inspectrice des finances

Hugues ESQUERRE
Inspecteur des finances

Sous la supervision de

Thierry BERT
Inspecteur général des finances

Avec la participation d'
Auxence MOULIN
Stagiaire

- Novembre 2015 -

SYNTHESE

Le patrimoine immobilier de l'État est longtemps resté à l'écart des efforts de modernisation. Avant 2005, l'optimisation du parc immobilier de l'État n'était appréhendée qu'au travers de mesures visant à faciliter les cessions immobilières¹, sans vision transversale des enjeux immobiliers pour l'État. Le défaut de stratégie, l'absence d'instruments de pilotage, la méconnaissance du patrimoine réel ont dès lors cristallisé de nombreuses critiques. **Entre 2005 et 2008, l'émergence du concept d'État-proprétaire, de nouveaux outils budgétaires et de pilotage stratégique et l'adaptation des structures administratives ont contribué à modeler la nouvelle politique immobilière de l'État (PIE). En effet, durant cette période, plusieurs initiatives ont été prises pour structurer davantage la politique immobilière de l'État.** La loi de finances pour 2006 a :

- ◆ instauré le mécanisme des loyers budgétaires². Ces derniers, aujourd'hui encore en vigueur, ont pour objet de matérialiser la distinction entre l'État-proprétaire et les administrations occupantes et de valoriser le coût des choix immobiliers faits par les administrations (en mettant fin à une gratuité apparente) tout en incitant ces dernières à rationaliser le parc qu'elles occupent ;
- ◆ créé le compte d'affectation spéciale (CAS) « gestion du patrimoine immobilier de l'État » comme outil d'incitation à l'optimisation de l'immobilier des administrations occupant les immeubles domaniaux par l'instauration d'un droit de retour pour ces dernières sur les produits de cession ;

La mise en place en 2006 des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) est venue compléter l'effort de modernisation en matière immobilière. Ces schémas visent un triple objectif (fiabiliser les données relatives à l'immobilier de l'État ; assurer une rationalisation de l'occupation immobilière par les services de l'État ; et permettre un meilleur pilotage des projets en son sein).

Par ailleurs, ce mouvement de modernisation s'est traduit par la création de structures de conseil (le conseil de l'immobilier de l'État (CIE) ; le comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO)), la consolidation de l'administration en charge du Domaine, (création en 2007 de France Domaine), et la création, en 2006, de la Sovafim, structure publique de valorisation foncière.

¹ Les principales mesures prises étaient les suivantes :

- l'instauration d'un mécanisme d'incitation financière, prévu par la circulaire du Premier ministre du 21 février 1992 (dite « circulaire Cresson ») qui permettait aux ministères cédant une partie de leur patrimoine de bénéficier du retour des produits de ces cessions à hauteur de 90 % ;
- la fixation, en 2003, d'objectifs de cessions.
- la simplification, en 2004, des procédures administratives d'aliénation des immeubles appartenant à l'État (les immeubles de bureaux de l'État ont été déclassés, les procédures de cession en gré à gré facilitées).

² L'expérimentation des loyers budgétaires appliquée à trois ministères (178 immeubles occupés par le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de la justice) est entrée en vigueur début 2006. Dès 2007, ils ont été étendus à l'ensemble des immeubles des administrations centrales en Île-de-France. Cette expérimentation a ensuite été étendue dans 28 départements en 2008 avant la généralisation du dispositif au territoire national au 1^{er} janvier 2010. Il s'agit de loyers fictifs versés par les administrations pour l'occupation de locaux appartenant à l'État.

Toutefois, la PIE n'a été réellement formalisée qu'en 2009, par deux circulaires du Premier ministre³. Aux termes de ces textes, « la politique immobilière de l'État répond à une triple préoccupation : assurer aux agents de l'État un cadre de travail de qualité et fonctionnel ; faire bénéficier les usagers de bonnes conditions d'accueil ; utiliser le patrimoine public dans des conditions qui garantissent la performance immobilière et la préservation de sa valeur ».

Concomitamment, ces circulaires consacrent la notion d'État-proprétaire en disposant notamment qu'« il convient désormais que l'État assume effectivement son rôle de propriétaire, en matière d'utilisation et de valorisation de ses biens ».

Cette affirmation de l'État-proprétaire a été facilitée par l'abandon de la notion juridique d'affectation des biens immobiliers de l'État aux administrations et l'instauration de conventions d'utilisation (CDU), temporaires et révisables, définissant les droits et obligations de chaque partie (État-proprétaire et occupants). Par ailleurs, dans le cadre de la loi de finances pour 2009 a été créé le programme 309, regroupant une partie des crédits d'entretien devant relever du propriétaire (dépenses d'entretien lourd des bâtiments de l'État)⁴, destiné à préserver la valeur du patrimoine de l'État et atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement.

Si depuis 2009, de réels progrès ont été réalisés en matière de fiabilisation de l'inventaire du parc, de rationalisation immobilière et de professionnalisation des services de l'État, il apparaît aujourd'hui que les outils et le cadre institutionnel actuels de la PIE ne permettent qu'imparfaitement de répondre aux enjeux de la PIE tels qu'identifiés en 2009. C'est dans ce contexte que le ministre des finances et des comptes publics et le secrétaire d'État en charge du budget ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) une mission de « réflexion sur la rénovation du cadre institutionnel et la modernisation des outils actuels de la politique immobilière de l'État (PIE) ».

Les interrogations du Gouvernement concernant l'opportunité d'une telle rénovation renvoient de facto à la question de la performance de la PIE actuelle, performance qui, selon la mission, devrait permettre :

- ◆ de mettre à disposition des organismes publics (administrations centrales, services déconcentrés et dans une certaine mesure opérateurs) les locaux adaptés à leurs besoins, leur permettant d'assurer dans de bonnes conditions les missions qui leur sont confiées ;
- ◆ d'adapter le parc immobilier occupé aux évolutions, parfois rapides, du format des organismes publics ;
- ◆ de réaliser ces objectifs au meilleur coût pour les finances publiques ;
- ◆ de maintenir voire d'accroître la valeur patrimoniale du parc immobilier de l'État.

L'État-proprétaire, tel qu'affirmé en 2009, a un rôle central à jouer dans la mise en œuvre de la PIE. Ce rôle mérite toutefois d'être précisé. En effet, la notion d'État-proprétaire est entendue assez largement et ne renvoie pas uniquement aux actions que l'État doit mener concernant l'immobilier dont il est *propriétaire*, au sens juridique du terme. La circulaire de janvier 2009 dispose à ce titre que « les fonctions de « propriétaire » au sens de la présente circulaire consistent à acquérir, à céder, à prendre à bail, à tenir le recensement des propriétés de l'État, à élaborer et à négocier les conventions d'utilisation ainsi qu'à assumer l'entretien qui incombe au propriétaire ». Le périmètre d'action de l'État-proprétaire englobe ainsi les actions relatives à :

³ Circulaires du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État. Circulaire adressée aux ministres (NOR: PRMX0901397C) et circulaire adressée aux préfets (NOR: PRMX0901404C).

⁴ Pour être financées sur le programme 309, les dépenses d'entretien lourd doivent concerner les immeubles contrôlés par l'État, et prioritairement ceux propriété de l'État et assujettis à loyer budgétaire. Le programme 309 devait être alimenté par des crédits proportionnels aux loyers budgétaires (20 % à compter de 2011).

- ◆ **l'immobilier dont l'État est juridiquement propriétaire**, occupé ou non par des services de l'État ou des opérateurs. Dans ce cadre, **l'État-propriétaire doit assurer une véritable gestion d'actifs** qui se matérialise notamment par la définition d'une stratégie patrimoniale⁵, un suivi comptable et financier du portefeuille d'actifs⁶ ; un suivi de la performance immobilière des actifs⁷. Cette fonction peut d'ailleurs être comparée à celle assumée par l'agence des participations de l'État (APE), qui incarne l'État-actionnaire. **Dans ce cadre, l'État-propriétaire doit également remplir une mission d'administration de biens** qui recouvre la gestion des baux et leur renouvellement, le contrôle des conditions d'occupation, la gestion de l'entretien du propriétaire et des services à l'occupant, tâches qui doivent être organisées dans le cadre d'un dialogue régulier avec les services occupants ;
- ◆ **l'immobilier dont l'État n'est pas propriétaire**, mais qui est occupé par ses services (notamment l'immobilier appartenant aux collectivités territoriales et mis à disposition par ces dernières, pour lequel, en tant qu'occupant, l'État assume généralement les dépenses d'entretien relevant normalement du propriétaire). **Dans ce cadre, l'État-propriétaire remplit la seule mission d'administration de biens.**

Ce périmètre d'action de l'État-propriétaire ne recoupe pas totalement le périmètre de l'inventaire, tenu par le service France Domaine. Ainsi, le champ de *l'inventaire physique* est plus large que le périmètre d'action de l'État-propriétaire dans la mesure où il porte sur l'ensemble des biens qui sont, soit la propriété, soit seulement occupés par l'État ou par des opérateurs de l'État⁸. Enfin, le champ de *l'inventaire comptable* est quant à lui plus restreint car ne sont inscrits au bilan de l'État que les biens lui appartenant et étant contrôlés par lui⁹. Il n'en demeure pas moins que le service représentant l'État-propriétaire doit disposer de la vision la plus large possible concernant l'inventaire au regard des interactions fortes en matière immobilière entre l'État, les opérateurs et les collectivités territoriales.

⁵ Définition de la stratégie, d'une doctrine d'arbitrage concernant les actifs et du cadre des outils de planification ; évaluation de la valeur des biens et des risques de dépréciation ; élaboration d'hypothèses de valorisation des biens ; réalisation d'études de potentiel économique ; finalisation des acquisitions et cessions.

⁶ Recensement, analyse et exploitation des données budgétaires immobilières ; préparation de la programmation financière des opérations et suivi de son exécution ; préparation de la programmation budgétaire.

⁷ Suivi bâtiminaire ; évaluation des performances opérationnelles, financières et environnementales des immeubles ; suivi des indicateurs et des tableaux de bord etc.

⁸ Ce périmètre englobe ainsi :

- les biens propriété de l'État, quel qu'en soit l'occupant ;
- les biens propriété des opérateurs de l'État, quel qu'en soit l'occupant ;
- les biens occupés par l'État, quel qu'en soit le propriétaire ;
- les biens occupés par les opérateurs de l'État, quel qu'en soit le propriétaire.

Les biens qui sont la propriété des collectivités territoriales et qui ne sont pas occupés par des services ou des opérateurs de l'État sont exclus de ce périmètre. Les opérateurs de l'État sont entendus au sens de ceux répertoriés dans l'annexe au projet de loi de finances (PLF) sur les opérateurs (« jaune opérateurs »). Ainsi, sont par exemple exclus de ce périmètre les biens appartenant aux établissements publics ou aux entreprises suivants : les hôpitaux publics (dont l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP)) à l'exception des hôpitaux militaires ; la Société nationale des chemins de fer (SNCF) ; Aéroports de Paris (ADP) ; les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) ; La Poste ; Electricité de France (EDF). Les biens appartenant à ces établissements publics ou entreprises entrent cependant dans le périmètre de compétence de France Domaine s'ils sont occupés par des services ou par un opérateur de l'État. En leur qualité d'opérateurs de l'État, les établissements d'enseignement supérieur publics entrent dans le champ de l'inventaire immobilier.

⁹ Sont contrôlés les biens :

- détenus par l'État et occupés par ses services ;
- détenus par l'État et occupés par une entité publique (y compris opérateurs) ou privée en vertu d'un contrat de bail ou d'une convention à titre onéreux ;
- non détenus par l'État mais occupés par ses services via des mises à disposition.

La question du périmètre d'intervention de l'État-proprétaire (et donc, *a contrario*, de celui des occupants), des outils budgétaires et instruments de pilotage dont il dispose, des relations qu'il entretient avec les occupants et des missions confiées aux services le représentant ont constitué autant d'axes de travail pour la mission.

Si la PIE reste une politique récente, de véritables interrogations se font jour quant à la capacité de l'État (et de ses opérateurs¹⁰) à gérer et entretenir un parc immobilier de près de 100 millions de m²¹¹, de surcroît dans un contexte budgétaire contraint. Ce dernier met par ailleurs davantage en lumière les cessions immobilières opérées par l'État, alimentant le sentiment que celui-ci finance son budget en vendant ses actifs.

Dans le cadre de ses travaux, la mission a pu constater l'essoufflement de la PIE et identifier les faiblesses qui la caractérisent aujourd'hui.

En premier lieu, l'État ne connaît pas de manière assez précise les actifs immobiliers qu'il détient. Certes, l'identification des immeubles occupés et leur dénombrement est maintenant fiabilisé, mais l'inventaire physique ne peut être considéré comme complètement fiable s'agissant des données relatives aux surfaces. Le diagnostic technique reste incomplet, lorsqu'il est réalisé, et le diagnostic économique, à savoir les données relatives aux coûts afférents aux biens, est à ce stade impossible à réaliser en raison de l'absence de connaissance fine des dépenses effectuées et des besoins à couvrir. Ces lacunes procèdent notamment de défaillances du réseau de collecte et de saisie des données immobilières et du fait que l'État ne dispose pas d'une vision synthétique, homogène et précise sur ses dépenses immobilières, largement éclatées au sein des divers budgets ministériels.

Par ailleurs, **si la PIE a consacré la dichotomie entre l'État-proprétaire et les occupants, les prérogatives et les moyens de ces derniers en matière immobilière demeurent prépondérants.** Ainsi, les occupants maîtrisent *de facto* la domanialité et jugent de l'opportunité des cessions des biens qu'ils viendraient à libérer. Ils disposent non seulement des crédits d'entretien courant, mais également, sans qu'il soit possible à ce jour de le quantifier précisément, de la majorité des crédits d'entretien lourd, relevant, en théorie, de l'État-proprétaire. Dans ce contexte, si certains instruments sont censés incarner la relation entre l'État-proprétaire et ses occupants (loyers budgétaires et conventions d'utilisation), ils restent symboliques dans la mesure où les mécanismes d'incitation à la rationalisation qu'ils sont censés porter (intéressement/sanction) n'ont pas été activés.

L'État-proprétaire est également dans une situation de relative faiblesse dans les relations qu'il entretient avec les collectivités locales, tant sur le plan des prérogatives propres de ces dernières dans le cadre des cessions immobilières de l'État que des modalités de cession.

Ces difficultés s'illustrent pleinement dans le cadre de l'analyse du financement de la PIE, en particulier au travers des modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale (CAS) « gestion du patrimoine immobilier de l'État », essentiellement fondé sur le principe du droit de retour des ministères sur le produit des cessions des immeubles qu'ils libèrent. La quasi-absence de mutualisation des crédits handicape toute appréhension pluriannuelle du financement de la PIE et diminue la marge de manœuvre de l'État pour conduire une gestion performante de ses actifs immobiliers.

¹⁰ Les opérateurs de l'État sont entendus au sens de ceux répertoriés dans le rapport annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2015 relatif aux opérateurs (« jaune opérateurs »). Ainsi, sont exclus de ce périmètre les biens appartenant aux établissements publics locaux ou aux entreprises suivants : les hôpitaux publics (dont Assistance publique – Hôpitaux de Paris ; AP-HP) à l'exception des hôpitaux militaires ; la société nationale des chemins de fer français (SNCF) ; aéroports de Paris (ADP) ; les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ; La Poste ; Électricité de France (EDF). L'État est le propriétaire des deux tiers du parc immobilier occupé par ses opérateurs (cf. §1.6.1).

¹¹ Surface occupée par l'État et ses opérateurs.

Cette gestion est rendue d'autant plus difficile par les contraintes budgétaires actuelles qui induisent une politique de cession rapide, souvent incompatible avec la valorisation des biens (qui repose sur l'élaboration de projets immobiliers d'ensemble susceptibles d'en accroître le prix de cession, préalablement à une évaluation).

Enfin, l'État-proprétaire n'est aujourd'hui qu'imparfaitement incarné tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Au niveau central, son représentant n'est pas placé au centre de la gouvernance de la PIE aujourd'hui marquée par une dispersion institutionnelle, illustrée par une multiplicité d'acteurs. Au niveau déconcentré, les préfets de région ne peuvent aujourd'hui s'appuyer directement que sur les responsables de la PIE qui demeurent très isolés et ne disposent pas de service dédié à la PIE.

En conséquence, les principales recommandations de la mission sont les suivantes :

- ◆ **lancer un chantier de fiabilisation des données relatives aux surfaces et à l'état bâtementaire, accompagné, en parallèle, de travaux permettant de disposer d'une meilleure visibilité sur les coûts et les dépenses afférentes à l'immobilier, y compris pour les « opérateurs » ;**
- ◆ **renforcer le rôle de l'État-proprétaire en lui confiant les prérogatives relatives à l'opportunité des cessions, afin de lui permettre de procéder à une véritable gestion d'actifs** (qui consiste à assurer le suivi commercial, administratif et financier d'un portefeuille immobilier) ;
- ◆ **préserver davantage les intérêts patrimoniaux de l'État dans le cadre des cessions au profit des collectivités territoriales et mieux encadrer l'exercice de certaines de leurs pratiques en matière d'urbanisme ;**
- ◆ **assurer un financement de la PIE dans le cadre d'une gestion pluriannuelle lui permettant d'arbitrer entre les contraintes liées aux besoins des occupants et les intérêts patrimoniaux de l'État, en unifiant les moyens budgétaires de l'État-proprétaire en créant un budget annexe, dont les recettes seraient notamment constituées par les produits de cessions, les loyers budgétaires (qui seraient dès lors maintenus) et les crédits actuellement dédiés à l'entretien lourd du propriétaire (programme 309), dans l'attente de l'identification des autres crédits, aujourd'hui inscrits dans les programmes ministériels, utilisés pour des opérations d'entretien lourd relevant en théorie du propriétaire. Cette création implique de mettre fin au droit de retour des ministères sur les produits de cession** (en développant concomitamment un nouvel outil d'intéressement) et de transférer au futur budget annexe les crédits actuellement inscrits dans le CAS.
- ◆ **développer une capacité de valorisation patrimoniale**, en transformant la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense, une entité de valorisation à vocation interministérielle, permettant d'assurer la cession des biens considérés comme complexes ;
- ◆ **renforcer l'État-proprétaire en lui assurant un positionnement central au sein d'une gouvernance simplifiée de la PIE et en l'incarnant réellement au travers de la création d'une direction de l'immobilier de l'État** (sur la base de l'actuel service France Domaine), distincte de la direction générale des finances publiques (DGFIP), **rattachée directement au ministre des finances, et dotée d'un réseau** qui serait constitué autour des actuels responsables régionaux de la politique immobilière (RRPIE) et, dans un premier temps, par transfert d'une partie des effectifs exerçant les missions de gestion domaniale au sein des services locaux du Domaine. **Ces directions régionales relèveraient du ministre des finances et seraient placées sous l'autorité du préfet de région. Les missions d'évaluation domaniale seraient en revanche toujours assurées par les services de la DGFIP.**

Rapport

Cette réforme devrait naturellement s'accompagner d'un chantier de formation et de professionnalisation des responsables et des agents, notamment en matière de gestion d'actifs et de compétences immobilières, d'une réflexion sur les compétences qu'il serait nécessaire d'acquérir ailleurs que dans l'administration, et des tâches qui pourraient faire l'objet d'appels d'offres externes.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'ABSENCE DE CONNAISSANCE FINE DU PARC IMMOBILIER ET DES DEPENSES AFFERENTES APPELLE DES MESURES STRUCTURANTES EN MATIERE D'INVENTAIRE ET D'IDENTIFICATION PRECISE DES COUTS IMMOBILIERS.....	4
1.1. L'inventaire constitue le socle fondamental sur lequel repose la gestion des actifs immobiliers de l'État.....	4
1.2. Le réseau de collecte et de saisie des données immobilières apparaît trop fractionné et requiert à la fois une montée en compétence des agents et une structuration accrue.....	6
1.2.1. <i>Les difficultés identifiées en matière de maîtrise technique de l'outil Chorus RE-FX militent pour un renforcement de la formation des opérateurs Chorus et leur accompagnement par les services centraux</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>La fonction de garant Chorus mérite d'être professionnalisée et de relever du niveau régional</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Au regard de la défaillance du réseau des gestionnaires du référentiel immobilier ministériel (GRIM), la mission recommande que les responsabilités confiées à ces derniers soient transférées aux seuls garants Chorus</i>	<i>7</i>
1.3. L'inventaire peut être considéré comme fiable s'agissant de l'immobilier tertiaire mais reste lacunaire s'agissant de l'immobilier technique et des logements	7
1.3.1. <i>La connaissance physique du parc est précise pour les bâtiments tertiaires domaniaux mais doit être fiabilisée pour l'immobilier technique et de logement.....</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>La fiabilisation des données relatives aux surfaces constitue un enjeu important en termes de gestion domaniale</i>	<i>8</i>
1.4. Le diagnostic technique du parc reste incomplet et le diagnostic économique est à ce jour impossible à établir.....	9
1.4.1. <i>Le diagnostic technique reste très en-deçà du niveau requis pour appréhender l'état réel du parc immobilier de l'État.....</i>	<i>10</i>
1.4.2. <i>En l'état actuel de la connaissance des dépenses immobilières, le diagnostic économique ne peut être réalisé.....</i>	<i>11</i>
1.4.3. <i>La gestion rationnelle des dépenses de gros entretien apparaît aujourd'hui hors de portée, même si l'exemple de gestion prévisionnelle des dépenses de maintenance du ministère de la défense peut inspirer une réflexion utile....</i>	<i>12</i>
1.5. Les SDIR devraient permettre, sous réserve de quelques ajustements, de faciliter la consolidation et la précision de l'inventaire du parc immobilier.....	13
1.5.1. <i>La mission recommande que les bâtiments tertiaires du ministère de la défense relèvent également du périmètre des SDIR</i>	<i>14</i>
1.5.2. <i>Face aux difficultés rencontrées concernant l'intégration des opérateurs aux SDIR, la mission recommande que celle-ci puisse être assurée selon un calendrier plus souple que celui applicable aux services de l'État</i>	<i>15</i>

1.6. La mission recommande que soient engagés les chantiers permettant à l'État de disposer d'une vision synthétique, homogène et précise sur ses dépenses immobilières, qui représentent d'importants enjeux budgétaires.....	15
1.6.1. <i>Les enjeux économiques et budgétaires liés aux actifs immobiliers sont importants</i>	16
1.6.2. <i>L'État ne dispose pas d'une vision satisfaisante sur les dépenses engagées en matière immobilière, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.....</i>	18
1.7. Le chantier d'optimisation des dépenses liées à la conclusion de baux privés par l'État, lancé à l'été 2015, doit être poursuivi et renforcé.....	21
2. LA CLARIFICATION DU ROLE DE L'ÉTAT-PROPRIÉTAIRE DANS SA RELATION AVEC LES OCCUPANTS ET UNE MOBILISATION PLUS POUSSÉE DES COMPÉTENCES IMMOBILIÈRES MINISTÉRIELLES PERMETTRAIENT D'AMÉLIORER LA TRANSVERSALITÉ DE LA PIE	22
2.1. L'État-propritaire doit être davantage responsabilisé pour exercer pleinement ses prérogatives de propriétaire	22
2.1.1. <i>Le service France Domaine fait l'objet de critiques relatives à la longueur des délais de cession et l'insuffisance supposée des prix de vente.....</i>	22
2.1.2. <i>L'opportunité des cessions, prérogative de tout propriétaire, ne peut plus relever, comme aujourd'hui, de la compétence quasi-exclusive des occupants.....</i>	24
2.1.3. <i>De nouvelles obligations incomberaient à l'État-propritaire dans le cadre de cette responsabilisation.....</i>	25
2.1.4. <i>La mission recommande que l'État-propritaire se dote d'une doctrine claire en matière d'arbitrage entre domanial et locatif.....</i>	26
2.2. L'inscription des instruments incarnant la relation entre l'État-propritaire et les occupants dans une logique dynamique de mise en œuvre de la PIE est nécessaire.....	27
2.2.1. <i>Si les conventions d'utilisation (CDU) participent de l'affirmation de l'État-propritaire, leur mise en œuvre, encore partielle, demeure excessivement formelle</i>	27
2.2.2. <i>Les loyers budgétaires (LB) n'ont pas atteint l'objectif d'incitation à la rationalisation immobilière qui leur a été fixé en 2010 et revêtent donc, à ce jour, un caractère essentiellement symbolique.....</i>	29
2.3. Les compétences immobilières ministérielles devraient être davantage mobilisées et coordonnées pour favoriser la transversalité de la PIE.....	32
2.3.1. <i>Le rôle des secrétariats généraux en matière de coordination immobilière intra-ministérielle mérite d'être réaffirmé.....</i>	32
2.3.2. <i>Certains ministères disposent de compétences internes en matière immobilière qui pourraient utilement être mobilisées au service de la PIE et coordonnées dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)</i>	34
2.3.3. <i>A la Réunion, cette coordination des compétences ministérielles immobilières pourrait se traduire, à titre expérimental, par la création d'une direction interministérielle immobilière dotée de moyens dédiés</i>	37
2.3.4. <i>Il existe par ailleurs un risque de perte de savoir-faire de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération et de construction dont il faut mesurer l'importance.....</i>	38

3. POUR FAVORISER UNE GESTION PERFORMANTE DE SES ACTIFS IMMOBILIERS, LA MISSION RECOMMANDE QUE L'ÉTAT-PROPRIÉTAIRE RENFORCE SUBSTANTIELLEMENT SA CAPACITÉ À VALORISER SES BIENS	39
3.1. Si la fonction d'évaluation, qui concourt <i>in fine</i> au processus de valorisation patrimoniale des actifs immobiliers de l'État, ne saurait être remise en cause, elle pourrait être amenée à évoluer	39
3.1.1. <i>L'expertise des services du Domaine en matière d'évaluation apparaît satisfaisante mais la pratique du métier d'évaluateur pourrait être améliorée et mieux accompagnée.....</i>	<i>40</i>
3.1.2. <i>Sans abandonner cette prestation qui est un gage de neutralité et d'objectivité qui protège les intérêts des personnes publiques, l'activité d'évaluation peut évoluer pour que son coût soit réduit.....</i>	<i>43</i>
3.2. L'État dispose d'importantes marges de progrès pour valoriser le patrimoine qu'il cède	44
3.2.1. <i>L'État-propritaire gagnerait à s'affirmer dans ses relations avec les collectivités territoriales pour préserver ses intérêts patrimoniaux.....</i>	<i>45</i>
3.2.2. <i>Confronté à des difficultés de valorisation et de commercialisation des biens, il appartient à l'État-propritaire d'adapter les procédures et les actes de cession au potentiel économique des biens qu'il entend céder.....</i>	<i>48</i>
3.2.3. <i>Le renforcement de la capacité de France Domaine à commercialiser des biens simples est nécessaire et pourrait, dans un premier temps, s'appuyer sur des ressources extérieures</i>	<i>51</i>
3.3. L'État, a besoin de se doter d'une structure à vocation interministérielle dédiée à la valorisation des biens complexes devenus inutiles	52
3.3.1. <i>La valorisation patrimoniale repose sur l'élaboration de scénarios/projets immobiliers, devant être évalués, in fine, par les services du Domaine.....</i>	<i>52</i>
3.3.2. <i>Au regard des besoins de l'État en matière de valorisation des biens complexes, la mission recommande la création d'une entité de valorisation à vocation interministérielle</i>	<i>53</i>
4. LA RENOVATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE DE L'ÉTAT NECESSITE UNE PROFONDE REFORME DE SON ARCHITECTURE ET DE SES INSTRUMENTS BUDGETAIRES	58
4.1. Le programme 309 dit « d'entretien du propriétaire » ne permet pas à l'État-propritaire d'assumer ses responsabilités en la matière	58
4.1.1. <i>Un programme interministériel confronté à de très nombreuses difficultés et dont les crédits ont fortement baissé depuis 2011.....</i>	<i>58</i>
4.1.2. <i>Un programme censé financer l'entretien lourd mais qui, en pratique, finance essentiellement des travaux de mise en conformité et de remise en état en raison notamment de l'insuffisance des crédits qu'il porte.....</i>	<i>60</i>
4.2. Le compte d'affectation spéciale (CAS) dédié à la gestion du patrimoine immobilier de l'État est confronté à un risque sérieux d'essoufflement	61
4.2.1. <i>Si le CAS a permis de dynamiser les cessions, ni sa conception d'ensemble ni sa gestion opérationnelle n'apparaissent optimales</i>	<i>61</i>
4.2.2. <i>Les différentes dépenses du CAS n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.....</i>	<i>64</i>
4.2.3. <i>Le modèle de financement des opérations structurantes par les produits de cession risque d'atteindre ses limites, ce qu'illustre le recours croissant aux montages dits « complexes »</i>	<i>70</i>

4.3.	L'inadaptation de l'actuelle architecture budgétaire aux enjeux de financement de la PIE appelle une véritable refonte des instruments en lien avec la responsabilisation de l'État-propritaire.....	72
4.3.1.	<i>L'État-propritaire gagnerait à voir ses responsabilités relatives aux recettes et aux dépenses immobilières clarifiées.....</i>	72
4.3.2.	<i>Le pilotage des programmes interministériels de l'État-propritaire doit pouvoir s'appuyer sur une doctrine lisible, un véritable dialogue de gestion et des circuits budgétaires simplifiés.....</i>	72
4.3.3.	<i>La PIE a besoin d'un modèle de financement soutenable sur une base pluriannuelle.....</i>	73
4.4.	Pour répondre aux enjeux de financement de la PIE, la mission recommande la création d'un budget annexe, associé à une rénovation du dispositif des loyers budgétaires	75
4.4.1.	<i>La mission recommande la création d'un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État (BAPIE)</i>	78
4.4.2.	<i>La mission recommande l'adaptation des loyers budgétaires aux enjeux de la PIE.....</i>	83
5.	LA PIE NE PEUT ETRE EFFICACEMENT PILOTEE SANS UN ÉTAT-PROPRIETAIRE ADMINISTRATIVEMENT INCARNE, GARANT D'UNE STRATEGIE INTERMINISTERIELLE ET DISPOSANT DE RELAIS EN REGION	87
5.1.	Depuis 2006, la mise en place de la PIE n'a qu'imparfaitement affirmé France Domaine comme représentant de l'État-propritaire	88
5.1.1.	<i>Le positionnement du service France Domaine au niveau central et le fait qu'il ne dispose pas de services déconcentrés dédiés à la PIE , privent l'État-propritaire d'une véritable incarnation administrative.....</i>	89
5.1.2.	<i>Le service France Domaine apparaît relativement isolé au sein d'une gouvernance de la PIE multiple et fragmentée</i>	92
5.1.3.	<i>Le nombre de réunions interministérielles relatives aux sujets immobiliers reste important.....</i>	95
5.2.	Les instruments de stratégie immobilière constituent un outil essentiel dans la mise en œuvre et le pilotage de la PIE mais leur structuration, leur suivi et leur mise en œuvre sont très largement perfectibles.....	96
5.2.1.	<i>L'absence d'homogénéité dans la formulation des SPSI et le manque d'ambition des objectifs définis pénalisent la mise en œuvre de la PIE.....</i>	97
5.2.2.	<i>France Domaine n'est pas en mesure d'assurer le suivi de l'ensemble des SPSI et la bonne mise en œuvre de la PIE, dont les normes ne sont dès lors que rarement respectées</i>	98
5.2.3.	<i>Les SDIR doivent être confortés mais pâtissent d'ores et déjà des lacunes de la PIE identifiées par la mission.....</i>	99
5.3.	La mise en œuvre efficace de la PIE appelle un changement de positionnement administratif du représentant de l'État-propritaire en administration centrale et au niveau déconcentré ainsi qu'un important chantier de professionnalisation	100
5.3.1.	<i>Si le secteur public connaît des exemples de fonciarisation plus ou moins poussée, l'opportunité et la faisabilité d'une foncière publique interne à l'État sont loin d'être démontrées à ce jour.....</i>	100
5.3.2.	<i>La mission recommande que la représentation centrale de l'État-propritaire, soit renforcée et incarnée par une direction d'administration centrale directement rattachée au ministre des finances....</i>	102
5.3.3.	<i>La création de la DIE doit favoriser l'émergence d'une filière professionnelle immobilière au sein de l'État.....</i>	109

5.4. La gouvernance administrative de la PIE gagnerait à être simplifiée et ses outils de pilotage clarifiés et précisés	110
5.4.1. <i>L'efficacité de la « comitologie » de la PIE amène à recommander sa simplification et son pilotage par la DIE</i>	<i>111</i>
5.4.2. <i>Les outils de pilotage stratégique de la PIE ont besoin d'être clarifiés et précisés.....</i>	<i>112</i>
5.5. La DIE devrait être dotée d'un réseau régional spécialisé	113
5.5.1. <i>Le renforcement de la PIE au niveau local et l'accompagnement des SDIR implique des choix institutionnels structurants.....</i>	<i>114</i>
5.5.2. <i>La mission recommande donc qu'au niveau régional, soient créées des directions régionales de l'immobilier de l'État (DRIE), relevant du ministre des finances, et placées sous l'autorité du préfet de région</i>	<i>116</i>
5.5.3. <i>Au niveau départemental, les DRIE s'appuieraient sur un responsable départemental de la PIE (RDPIE), placé auprès du préfet de département</i>	<i>119</i>
5.6. La DIE aurait vocation à représenter la France au sein du réseau informel européen des organismes en charge des questions d'immobilier public.....	120
CONCLUSION.....	121

INTRODUCTION

Par lettre en date du 31 mars 2015, le Ministre des finances et des comptes publics et le Secrétaire d'État en charge du budget ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) une mission de « *réflexion sur la rénovation du cadre institutionnel et la modernisation des outils actuels de la politique immobilière de l'État (PIE)* ». A ce titre, la lettre de mission cible plusieurs volets de la PIE devant faire l'objet d'une analyse :

- ♦ le **cadre institutionnel de la PIE**, à savoir les évolutions souhaitables concernant les acteurs de cette politique, au premier rang desquels le service France Domaine, ainsi que la comitologie en matière immobilière ;
- ♦ les **outils de la PIE**, qu'il s'agisse des outils stratégiques (les schémas pluriannuels de stratégie immobilière - SPSI- et les schémas directeurs immobiliers régionaux - SDIR-), budgétaires (CAS, loyers budgétaires, etc.) ou de gestion (fonctions immobilières ministérielles, instruments de commercialisation et de valorisation, etc.) ;
- ♦ les **enjeux locaux de la PIE**, tant concernant le déploiement des SDIR que la gouvernance locale en matière immobilière ;
- ♦ la **dimension patrimoniale de la PIE**, c'est-à-dire la capacité de l'État à entretenir et adapter son parc d'une part, et à le valoriser d'autre part, dans une logique de gestion de ses actifs immobiliers.

Les travaux de la mission ont été conduits dans une perspective d'amélioration des conditions permettant d'atteindre ces objectifs, à savoir notamment :

- ♦ permettre aux administrations de disposer d'un parc immobilier mieux adapté à leurs missions et aux réformes qu'elles doivent conduire, notamment, en offrant aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public, prenant en compte l'ensemble des normes applicables ;
- ♦ disposer d'un parc immobilier moins coûteux, notamment, diminuer le coût de la fonction immobilière de l'État en allouant à ses services et ses opérateurs des surfaces rationalisées et des prestations mutualisées ;
- ♦ valoriser le patrimoine immobilier afin, notamment, de céder les immeubles inadaptés ou devenus inutiles ;
- ♦ disposer d'un parc immobilier en bon état et répondant aux objectifs d'un « État exemplaire » (respect des objectifs d'accessibilité et de performance énergétique et environnementale).

Il est apparu à la mission que la notion l'État-proprétaire revêtait dans ce contexte une importante capitale dans la conduite de ses travaux. À ce titre, en matière de PIE, le rôle de l'État-proprétaire est fixé par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la PIE adressée aux préfets qui précise que « *les fonctions de « propriétaire » au sens de la présente circulaire consistent à acquérir, à céder, à prendre à bail, à tenir le recensement des propriétés de l'État, à élaborer et à négocier les conventions d'utilisation ainsi qu'à assumer l'entretien qui incombe au propriétaire* ». Ainsi, les fonctions de l'État-proprétaire relèvent donc de :

- ♦ **la gestion d'actifs (suivi administratif, financier et commercial du portefeuille d'actifs)**, qui vise à optimiser l'utilisation du patrimoine en fonction de la stratégie de l'organisme *via* une politique d'acquisition, de cession, de prise à bail et d'investissement permettant la valorisation du patrimoine fondée sur analyse multicritères. Elle nécessite des compétences en droit, en urbanisme, en construction, en valorisation et transaction, ainsi qu'une bonne connaissance du marché immobilier et de ses acteurs, et une approche commerciale dans le processus de vente. Dans le cadre de cette activité, l'État-proprétaire doit être en mesure de :
 - **porter une stratégie patrimoniale** (définition de la stratégie, d'une doctrine d'arbitrage concernant les actifs et du cadre des outils de planification ; évaluation de la valeur des biens et des risques de dépréciation ; élaboration d'hypothèses de valorisation des biens ; réalisation d'études de potentiel économique ; finalisation des acquisitions et cessions) ;
 - **assurer le suivi comptable et financier du portefeuille d'actifs** (recensement, analyse et exploitation des données budgétaires immobilières ; préparation de la programmation financière des opérations et suivi de son exécution ; préparation de la programmation budgétaire) ;
 - **assurer la gestion immobilière des actifs** (suivi bâtementaire ; évaluation des performances opérationnelles, financières et environnementales des immeubles ; suivi des indicateurs et des tableaux de bord etc.)
- ♦ **l'administration de biens**, qui recouvre la gestion des baux et leur renouvellement, le contrôle des conditions d'occupation, la gestion de l'entretien du propriétaire et des services à l'occupant, tâches qui doivent être organisées dans le cadre d'un dialogue régulier avec les services occupants.

En revanche, l'État-proprétaire n'assume pas directement les fonctions d'entretien, de gestion opérationnelle des immeubles, qui relèvent de services support spécialisés (fonction « achats » et fonction immobilière des occupants).

En conséquence, les travaux ont été largement articulés autour de la notion d'État-proprétaire et du rôle que devait jouer ce dernier dans la PIE. Cela a conduit la mission à se pencher dans un premier temps sur l'objet même de la PIE, à savoir **le patrimoine immobilier de l'État, pour évaluer la qualité des informations disponibles dans l'inventaire (inventaire physique, diagnostic technique et données relatives aux coûts)**, ces dernières conditionnant fortement la capacité d'action des pouvoirs publics dans le cadre d'une modernisation de la PIE. La problématique de la connaissance par l'État des dépenses qu'il consacre à la PIE constitue également un élément structurant de l'analyse conduite (cf. §1).

Il convient de préciser, s'agissant du périmètre des investigations, que si la mission a conduit des analyses générales sur l'inventaire physique du parc (composition du parc au regard du type de biens, ventilation des biens entre les ministères et les opérateurs etc.), compte tenu des lacunes identifiées s'agissant de l'immobilier technique et des logements, de la spécificité de certains biens (monuments historiques, installations classées etc.) et des enjeux de rationalisation immobilière moins prégnants s'agissant de l'immobilier non bâti (terrains), **elle a concentré l'essentiel de ses analyses sur l'immobilier tertiaire domanial et plus spécifiquement sur l'immobilier de bureaux**¹².

¹² Toutefois, la thématique de la valorisation patrimoniale, notamment s'agissant des biens dits « complexes », a été appréhendée par la mission de manière transversale, les enjeux dépassant la seule rationalisation immobilière et portant d'avantage sur l'optimisation patrimoniale des actifs immobiliers de l'État.

La mission a par ailleurs analysé les instruments mis en place entre 2006 et 2010 pour incarner la relation entre l'État-proprétaire et les administrations occupantes (conventions d'utilisation (CDU), loyers budgétaires), s'est interrogée sur les prérogatives devant relever de l'État-proprétaire et s'est intéressée au positionnement de ce dernier vis-à-vis des autres acteurs immobiliers, en particulier les services et entités ministériels participant à la PIE (cf. § 2).

Dans un contexte budgétaire contraint, la valorisation patrimoniale, entendue comme la révélation de la valeur économique et l'optimisation du potentiel patrimonial d'un bien immobilier, doit participer de l'efficacité de la PIE. Dans ce contexte, la mission a pu constater que l'État dispose de véritables marges de manœuvre pour optimiser son patrimoine, notamment dans le cadre de la cession de biens « complexes »¹³. Les notions de valorisation et d'évaluation étant largement confondues dans l'esprit des acteurs de la PIE et alimentant *de facto* certaines critiques, apparaissant injustifiées, à l'encontre de France Domaine, la mission a procédé à une analyse complémentaire portant sur la fonction d'évaluation assurée par ce service et les services locaux du Domaine de la direction générale des finances publiques (cf. §3).

La question du financement de la PIE et donc des instruments budgétaires permettant à l'État d'entretenir son parc, de procéder aux investissements nécessaires et de gérer ses cessions d'actifs constitue également un axe majeur de modernisation de la PIE. Le financement de celle-ci est soumis à deux contraintes principales parfois antinomiques :

- ◆ la contrainte budgétaire, essentiellement exprimée annuellement ;
- ◆ l'optimisation du rendement patrimonial, qui implique une démarche pluriannuelle.

Ces impératifs doivent pouvoir être conciliés dans d'une architecture budgétaire rénovée préservant l'incitativité à la rationalisation immobilière (qui s'inscrit aujourd'hui dans une logique exclusivement budgétaire)¹⁴ et garantissant des marges de manœuvre à l'État-proprétaire dans la gestion de ses actifs (cf. § 4).

Enfin, dans le prolongement de l'ensemble des constats qu'elle a effectués, la mission considère que la modernisation de la PIE » appelle une réforme de sa gouvernance, impliquant le renforcement institutionnel d'un État-proprétaire devant être capable de porter une véritable stratégie immobilière, au niveau central comme au niveau déconcentré (cf. §5).

Il convient de préciser que la mission a prêté une attention particulière au volet territorial de la PIE, en dressant un bilan de l'expérimentation des SDIR, lancée en décembre 2014 et dont la généralisation a été annoncée par le ministre en charge des Domaines en juin 2015. À ce titre, la mission a effectué des déplacements dans les quatre régions préfiguratrices des SDIR¹⁵ et a été en contact étroit avec les autorités de la Réunion (préfiguratrice pour l'Outre-mer). Ces déplacements et les informations recueillies ont permis à la mission d'enrichir ses travaux sur l'ensemble des thématiques étudiées et de les confronter aux informations recueillies auprès des acteurs de la PIE en administration centrale.

¹³ Biens dont les qualités intrinsèques (bien atypique, terrain pollué etc.) ou l'effet de facteurs exogènes (situation du marché immobilier local par exemple) rendent la cession difficile.

¹⁴ Aujourd'hui uniquement illustrée par le droit de retour sur les produits de cession dont bénéficient les occupants.

¹⁵ Haute-Normandie ; Basse-Normandie ; Pays de la Loire et Rhône-Alpes.

1. L'absence de connaissance fine du parc immobilier et des dépenses afférentes appelle des mesures structurantes en matière d'inventaire et d'identification précise des coûts immobiliers

1.1. L'inventaire constitue le socle fondamental sur lequel repose la gestion des actifs immobiliers de l'État

Le périmètre de l'inventaire, tel qu'il existe actuellement, est relativement large même si certains immeubles appartenant à des établissements publics ou des entreprises publiques en sont exclus. Le parc immobilier qui entre dans le périmètre de compétence du service France Domaine et sur lequel porte l'inventaire physique comprend l'ensemble des biens qui sont, soit la propriété, soit seulement occupés par l'État ou par des opérateurs de l'État¹⁶.

Au 31 mai 2015, les bâtiments contrôlés par l'État représentent :

- ♦ un parc de 93 932 biens, pour 12 079 sites ;
- ♦ une valeur bilancielle de 53,93 Md€ ;
- ♦ une surface de 50,18 millions de m² de surfaces utiles brutes (SUB, cf. Tableau 1) pour les 62 592 biens pour lesquels la surface existe et est renseignée.

Tableau 1 : Définition par exclusion des différents indicateurs de surface

Surface hors œuvre brute (SHOB)	Surface hors œuvre nette (SHON)	Surface utile brute (SUB)	Surface utile nette (SUN)
somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction, y compris les prolongements extérieurs	somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction, y compris les prolongements extérieurs	somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction, y compris les prolongements extérieurs	somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction, y compris les prolongements extérieurs
-	<i>...dont sont déduits : combles, surfaces non aménageables, espaces extérieurs, espaces de stationnement, locaux techniques et « 5 % des surfaces hors œuvre affectées à l'habitation »</i>	<i>...dont sont déduits : combles, surfaces non aménageables, espaces extérieurs, espaces de stationnement, locaux techniques et « 5 % des surfaces hors œuvre affectées à l'habitation »</i>	<i>...dont sont déduits : combles, surfaces non aménageables, espaces extérieurs, espaces de stationnement, locaux techniques et « 5 % des surfaces hors œuvre affectées à l'habitation »</i>

¹⁶ Ce périmètre englobe ainsi :

- les biens propriété de l'État, quel qu'en soit l'occupant ;
- les biens propriété des opérateurs de l'État, quel qu'en soit l'occupant ;
- les biens occupés par l'État, quel qu'en soit le propriétaire ;
- les biens occupés par les opérateurs de l'État, quel qu'en soit le propriétaire.

Les biens qui sont la propriété des collectivités territoriales et qui ne sont pas occupés par des services ou des opérateurs de l'État sont exclus de ce périmètre. Les opérateurs de l'État sont entendus au sens de ceux répertoriés dans l'annexe au projet de loi de finances (PLF) sur les opérateurs (« jaune opérateurs »). Ainsi, sont par exemple exclus de ce périmètre les biens appartenant aux établissements publics ou aux entreprises suivants : les hôpitaux publics (dont l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP)) à l'exception des hôpitaux militaires ; la Société nationale des chemins de fer (SNCF) ; Aéroports de Paris (ADP) ; les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) ; La Poste ; Electricité de France (EDF). Les biens appartenant à ces établissements publics ou entreprises entrent cependant dans le périmètre de compétence de France Domaine s'ils sont occupés par des services ou par un opérateur de l'État. En leur qualité d'opérateurs de l'État, les établissements d'enseignement supérieur publics entrent dans le champ de l'inventaire immobilier.

Rapport

Surface hors œuvre brute (SHOB)	Surface hors œuvre nette (SHON)	Surface utile brute (SUB)	Surface utile nette (SUN)
-	-	... <i>dont sont déduits</i> : surfaces structurellement non utilisables (poteaux, murs extérieurs, espaces afférents aux escaliers et ascenseurs, etc...), caves et sous-sols	... <i>dont sont déduits</i> : surfaces structurellement non utilisables (poteaux, murs extérieurs, espaces afférents aux escaliers et ascenseurs, etc...), caves et sous-sols
-	-	-	... <i>dont sont déduits</i> : surfaces légales et sociales, services généraux, logements, espaces de restaurants et surfaces spécifiques non adaptables en bureaux (hall, amphithéâtre, circulations, sanitaires et vestiaires collectifs)

Source : Mission.

Or, pour disposer d'une vision permettant de porter une stratégie immobilière, il est impératif d'avoir une connaissance consolidée de quatre éléments constitutifs de l'inventaire du Domaine :

- ◆ **l'inventaire physique, allant bien au-delà du simple dénombrement des locaux** (type de bien, lieu, surfaces, etc.) ;
- ◆ **le diagnostic technique** (état du bâtiment, conformité, prévisions de travaux, etc.) ;
- ◆ **le diagnostic économique** (coûts d'utilisation¹⁷ ; coûts d'entretien¹⁸ ; prévisions d'investissement (gros entretien, adaptations, etc.)) ;
- ◆ **la valeur comptable du bien** (aux fins d'inscription au bilan de l'État). Cette valeur comptable est établie par France Domaine dans le cadre de sa compétence en matière d'évaluation (cf. *infra*)¹⁹ et renseignée dans l'inventaire comptable. **Il convient de noter que l'inventaire comptable du parc immobilier domanial peut désormais être considéré comme fiabilisé.** À ce titre, le processus annuel de révision des valorisations des biens du parc et les contrôles de cohérence effectués par les agents des SLD ont permis de corriger les anomalies et de lever les réserves de la Cour des comptes relatives à l'inventaire comptable²⁰.

¹⁷ Fluides, gardiennage, nettoyage, loyers.

¹⁸ Locataire et propriétaire.

¹⁹ En dehors des projets de cessions ou de projets immobiliers nécessitant une estimation de la valeur commerciale des biens, l'évaluation de la valeur commerciale des immeubles appartenant à l'État n'a pas vocation à être recensée dans l'inventaire dans la mesure où :

- une évaluation commerciale décorrelée de tout projet immobilier n'a pas d'utilité intrinsèque ;
- l'évaluation de la valeur commerciale de l'ensemble des immeubles de l'État serait en tout état de cause matériellement impossible à réaliser et devrait, de surcroît, faire l'objet d'actualisations régulières pour demeurer fiables.

²⁰ Rapport de certification des comptes de l'État de l'exercice 2013.

S'agissant de la tenue de l'inventaire, en 2009, l'État a changé d'outil de suivi en raison des insuffisances que présentait le tableau général des propriétés de l'État (TGPE). Désormais, l'inventaire de l'immobilier de l'État est disponible dans deux modules spécifiques de Chorus (*RE-FX* pour la gestion de l'inventaire physique et les données liées aux contrats et *FI-AA* pour le suivi de la comptabilité auxiliaire des immobilisations immobilières contrôlées par l'État et inscrites à son bilan)²¹.

1.2. Le réseau de collecte et de saisie des données immobilières apparaît trop fractionné et requiert à la fois une montée en compétence des agents et une structuration accrue

1.2.1. Les difficultés identifiées en matière de maîtrise technique de l'outil Chorus RE-FX militent pour un renforcement de la formation des opérateurs Chorus et leur accompagnement par les services centraux

Au sein des services locaux du domaine (SLD), l'entité en charge de la gestion domaniale (rédaction des actes, évaluations et « garant » Chorus RE-FX) et la division comptabilité pourvue d'agents spécialisés en matière d'immobilisations sont respectivement responsables des inventaires physique et comptable. Pour chaque occupant d'un bien domanial, est normalement désigné un interlocuteur pour les services du Domaine :

- ♦ le gestionnaire opérateur, pour les biens occupés par des opérateurs ;
- ♦ le gestionnaire du référentiel immobilier ministériel (GRIM), pour les services ministériels.

La mission a constaté que le niveau de maîtrise technique de l'outil Chorus RE-FX est hétérogène²² en raison notamment d'une formation technique des garants Chorus insuffisante. Dans ce contexte, la mission recommande de renforcer le cursus de formation des garants Chorus (cf. proposition 1).

1.2.2. La fonction de garant Chorus mérite d'être professionnalisée et de relever du niveau régional

Parallèlement à la nécessité pour France Domaine d'accompagner davantage les agents des SLD sur les volets technique (utilisation du logiciel Chorus RE-FX) et comptable **il conviendrait de concentrer au niveau régional la responsabilité de garant Chorus**, dans la mesure où la pratique du module RE-FX par les agents départementaux des SLD demeure occasionnelle (cette fonction étant exercée à titre accessoire). Le fait que ces agents sollicitent déjà fréquemment la cellule régionale illustre le défaut d'expertise départementale en la matière **(cf. proposition n°2)**.

²¹ Si Chorus RE FX répertorie l'ensemble des biens appartenant à et occupés par l'État et les opérateurs, le périmètre du module FI-AA se réduit aux biens contrôlés par l'État.

²² Qu'il s'agisse des agents du domaine en charge de superviser les opérateurs Chorus au niveau régional (appelés gestionnaires du référentiel immobilier des opérateurs, GRIO) ou des opérateurs Chorus des services locaux du domaine, en régions ou en départements.

1.2.3. Au regard de la défaillance du réseau des gestionnaires du référentiel immobilier ministériel (GRIM), la mission recommande que les responsabilités confiées à ces derniers soient transférées aux seuls garants Chorus

Désignés dans chaque ministère au niveau des départements et des régions, les GRIM sont les interlocuteurs de France Domaine en charge de l'immobilier, à qui ils transmettent les données relatives aux sites (travaux, réorganisation, cessions,...). Les deux écueils handicapant le fonctionnement du réseau des GRIM (hors des grands ministères : intérieur, défense, finances) sont les suivants :

- ♦ **les grandes difficultés rencontrées en matière d'identification des GRIM** par France Domaine, les garants Chorus des services à compétence régionale du domaine et les responsables locaux de la PIE ;
- ♦ **l'insuffisante formation à l'utilisation de Chorus RE-FX des GRIM par les ministères occupants.**

Dans ce contexte, et compte tenu des difficultés structurelles relatives à l'implication des GRIM, la mission juge primordial pour la fiabilisation de l'inventaire immobilier de l'État qu'il ne relève plus de la responsabilité des GRIM de servir les données dans Chorus RE-FX et que cette responsabilité soit transférée aux seuls garants Chorus. Ce transfert de compétence nécessitera une adaptation des outils d'information. **À ce titre, la mission préconise la mise en place d'un système d'information direct reliant les services locaux du domaine aux gestionnaires de sites afin que ces derniers puissent communiquer les informations nécessaires et les mises à jour à France Domaine.** Les garants Chorus seraient alors les seuls agents à saisir des données dans le module RE-FX (cf. **proposition n°3**).

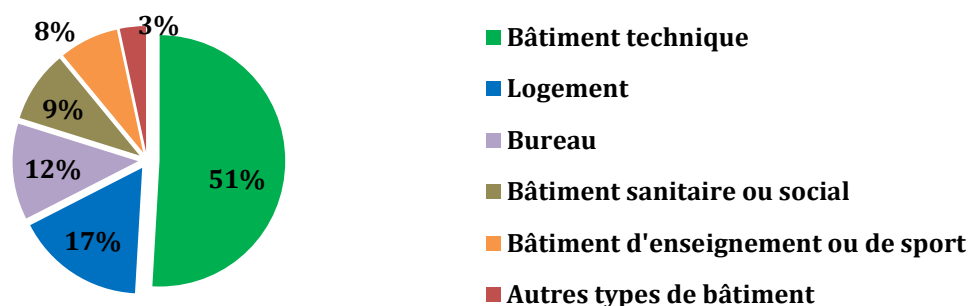
1.3. L'inventaire peut être considéré comme fiable s'agissant de l'immobilier tertiaire mais reste lacunaire s'agissant de l'immobilier technique et des logements

L'élaboration d'une stratégie immobilière nécessite en première étape une connaissance physique du parc, dont l'élément de base est le mesurage des bâtiments²³. Les bâtiments techniques, bureaux et logements représentent 79,84 % du total des biens retenus (soit 66 868 biens) dans le périmètre de la mission²⁴. Les bâtiments d'enseignement ou de sport et les bâtiments sanitaires ou sociaux représentent également un nombre important de biens (respectivement 6 378 et 7 697).

²³ La mesure communément retenue par France Domaine est la surface utile brute (SUB).

²⁴ Parmi les treize types de biens existant dans la nomenclature de Chorus RE FX, quatre ne sont pas de nature bâtiminaire et ne peuvent donc pas faire l'objet de ce mesurage. La mission les a donc exclus de son champ d'analyse, retenant ainsi 83 754 biens sur 120 636 répertoriés dans l'inventaire immobilier de France Domaine, soit 69,43 %.

Graphique 1 : Décomposition du parc immobilier de l'État par type de bâtiment²⁵



Source : Infocentre France Domaine, calculs Mission.

1.3.1. La connaissance physique du parc est précise pour les bâtiments tertiaires domaniaux mais doit être fiabilisée pour l'immobilier technique et de logement

La connaissance physique du parc immobilier, telle qu'évaluée sous l'angle de la complétude des mesurages, se révèle variable en fonction du type de bâtiments :

- ◆ les données relatives aux bâtiments techniques sont peu servies avec 26,37 % des biens domaniaux pour lesquels la SUB n'est pas renseignée ;
- ◆ une amélioration significative est également à attendre quant à la connaissance physique des logements, dont 13,21 % n'ont pas de SUB indiquée ;
- ◆ le parc tertiaire de bureaux est mieux connu avec 6,06 % de mesurages manquants.

La complétude des mesurages est, pour l'immobilier tertiaire et les logements, environ deux fois meilleure concernant le parc domanial (respectivement 6,06 % et 13,21 % de SUB manquantes) que pour le reste du parc (avec 16,25 % et 35,46 %).

Parmi ces types de biens, seuls les bureaux et les logements ne présentent généralement pas de spécificités physiques liées à l'administration occupante. A l'inverse, les bâtiments techniques, d'enseignement ou de sport, sanitaires ou sociaux ne permettent d'envisager des regroupements ou des changements de services ministériels qu'au prix d'importantes modifications du bâti, dont le coût réduit l'opportunité. Si la connaissance physique du parc domanial de bureaux et de logements est plus avancée que pour les autres types de bâtiments, elle souffre encore de lacunes qui nuisent à l'élaboration d'une stratégie immobilière locale.

Dans ce contexte, la mission recommande de faire porter en priorité l'effort de fiabilisation des données physiques du parc domanial dans un premier temps sur l'immobilier de bureau et de logement, puis dans un second temps sur les bâtiments techniques qui représentent une part importante du parc mais offrent des possibilités de rationalisation moindres (cf. proposition n°4).

1.3.2. La fiabilisation des données relatives aux surfaces constitue un enjeu important en termes de gestion domaniale

Les incohérences en matière de surfaces concernent plus de 27 % du parc²⁶. Or la fiabilisation des données relatives aux surfaces emporte des conséquences en termes de

²⁵ Les sites qui ne correspondent qu'à des terrains ainsi que les types de bâtiments ne donnant pas lieu au référencement d'une SUB ont été exclus de l'analyse.

gestion du parc de l'État. En effet, les erreurs et incohérences relatives aux mesurages ont des conséquences directes sur la détermination du périmètre du parc soumis à loyers budgétaires²⁷. Pour pallier ces lacunes, le rôle des agents du Domaine et des ministères occupants demeure essentiel mais la compétence nécessaire à la détermination de mesurages fiables fait défaut et les gestionnaires de site n'ont pas toujours de compétence pour fiabiliser les mesurages, ni d'intérêt à le faire²⁸.

Dans ce contexte, la mission fait sienne la proposition du rapport d'audit rendu en mai 2015 par la mission risques et audit (MRA) de la direction générale des finances publiques (DGFIP) relatif aux loyers budgétaires²⁹ qui préconise de **donner la possibilité aux services locaux de France Domaine de solliciter les géomètres du cadastre ou les services des antennes immobilières des ministères économiques et financiers afin de fiabiliser les mesurages lorsqu'ils jugent cette démarche nécessaire.**

1.4. Le diagnostic technique du parc reste incomplet et le diagnostic économique est à ce jour impossible à établir

Au-delà de l'existence d'un inventaire physique et comptable fiable, la définition d'une stratégie immobilière doit également pouvoir s'appuyer sur un diagnostic technique bâtiminaire précis³⁰, régulièrement mis à jour.

²⁶ Cette déficience en matière de degré de fiabilité des surfaces renseignées dans Chorus a été pointée par le rapport d'audit de la mission de conseil de la DGFIP relative aux loyers budgétaires de mai 2015. Il ressort notamment des conclusions de ce rapport que :

- des incohérences relatives aux mesurages ont été relevées dans les données Chorus RE-FX de 25 157 bâtiments, soit 27,19 % du parc ;
- 4 803 bâtiments de bureau ne sont pas inclus dans le périmètre des loyers budgétaires lorsqu'ils le devraient (soit 5,19 % du parc) et 2 589 bâtiments autres que des bureaux en font partie par erreur (soit 2,80 % du parc).

²⁷ En effet, sont soumis à loyers budgétaires les bâtiments domaniaux de bureau occupés par des services de l'État et dont le ratio SUN/SUB est supérieur ou égal à 51 %. La détermination du périmètre d'application des loyers budgétaire nécessite de disposer d'une information fiabilisée quant aux mesurages des bâtiments.

²⁸ Les mesurages précis d'un bâtiment domanial de bureau peut conduire à faire entrer le bien dans le périmètre des loyers budgétaires, dispositif que de nombreux acteurs rencontrés par la mission avouent préférer éviter.

²⁹ Mission Risques et Audit, Rapport d'audit n° 2014-24, « Mission de conseil relative aux loyers budgétaires », mai 2015.

³⁰ Cette connaissance technique des actifs immobiliers, qui nécessite une mise à jour très régulière, doit porter sur : les données d'état de santé du bâtiment (niveau et qualité de son entretien) ; les données réglementaire (contrôles réglementaires sur tous les équipements (sécurité incendie, installations électriques, etc...) ; les données relatives à son état fonctionnel (qualité de l'implantation, confort d'usage etc.) ; les données énergétiques comme la performance énergétique ; les données liées à son accessibilité.

1.4.1. Le diagnostic technique reste très en-deçà du niveau requis pour appréhender l'état réel du parc immobilier de l'État

Dans le cadre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), des enquêtes bâtimentaires ont été menées en 2009 sur le périmètre de l'immobilier de bureau, puis complétées en 2013. Les fiches SPSI qui en sont issues s'avèrent très limitées quant au degré d'informations qu'elles contiennent sur le volet technique et d'état des bâtiments³¹. De surcroît, bien qu'initialement prévue, l'intégration des données SPSI dans Chorus RE-FX n'a jamais été réalisée. Par ailleurs, les outils techniques mis en place ne sont pas structurés autour des acteurs de la PIE et les informations recueillies restent peu exploitables :

- ♦ les audits réalisés dans le cadre du plan de relance et du Grenelle de l'environnement (entre 2009 et 2011)³², focalisés sur trois enjeux (les économies d'énergie, l'accessibilité des bâtiments et le gros entretien), ont pâti de leur manque d'articulation avec les besoins de la PIE et n'ont pas été utilisés pour l'amélioration de l'inventaire ;
- ♦ les données issues de ces audits étaient destinées en premier lieu au MEDDE et leur exploitation par France Domaine n'avait pas été anticipée, si bien que le code Chorus des bâtiments n'a pas été renseigné au moment des audits. Ainsi, une grande partie des données n'a pas pu être intégrée au module RE-FX ;
- ♦ la qualité des données recueillies étaient variable dans la mesure où les audits ont été confiés à des prestataires variés, si bien que leur niveau de prestation s'est avéré très hétérogène d'une région à une autre, voire d'un prestataire à un autre ;
- ♦ les données recueillies correspondaient à une photographie ponctuelle de la situation technique des bâtiments à la date de l'audit mais n'étaient pas évolutives et aucun processus de mise à jour n'était prévu.

Dans le cadre des déplacements effectués dans les quatre régions métropolitaines préfiguratrices des SDIR, la mission a pu constater les lacunes précitées. À titre d'exemple, en Basse-Normandie, sur les 234 établissements recevant du public comptabilisés lors de la phase d'inventaire, seuls 44 ont fait l'objet d'audits énergétiques, 68 d'un audit accessibilité et 48 d'un diagnostic de performance énergétique. 48 % des fiches SPSI du parc locatif sont incomplètes.

Néanmoins, la mise en œuvre par France Domaine de nouveaux outils destinés à la connaissance technique et à la gestion du parc constitue une avancée importante :

- ♦ **la création d'une base de données commune et collaborative est en cours d'élaboration** et s'appuiera sur la mise au point d'un référentiel technique commun. Cette base³³, qui impliquera à terme l'ensemble des acteurs de la PIE³⁴ pourra être

³¹ Elles s'attachent à répertorier l'état d'entretien global du bâtiment et de ses principaux composants (charpentes, toiture, façade, etc.), mais ne permettent pas un niveau de détail fin pour chacun des étages, des parties ou des pièces du bâtiment et ne couvrent pas suffisamment le champ des données règlementaires. La seule information qu'elles répertorient en matière de données énergétiques est la consommation globale en KWh de l'ensemble du bâtiment, ne permettant pas de connaître les performances énergétiques de chaque équipement.

³² Les audits ont été réalisés pour le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

³³ Alimentée dans sa phase de lancement par les données déjà existantes issues des fiches SPSI, de la suite AGPI (donc des audits bâtimentaires de 2009) et de Chorus RE FX (données administratives, physique et de désignation des biens), cette base de données sera mise à jour à travers une solution logicielle en ligne.

³⁴ Les têtes de pilotage seront les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) : le déploiement de cet outil étant réalisé à l'échelle régionale, les RRPIE viennent en premier niveau ; les têtes de réseau ministérielles régionales seront les relais des RRPIE : bien que tous ne soient présents dans l'ensemble des régions, il s'agit des services techniques immobiliers (des rectorats ; des antennes immobilières des ministères économiques et financiers ; des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur ministère de la justice. Les gestionnaires de sites seront pilotés par les services techniques immobiliers – leur nombre oscille d'une cinquantaine à environ 200 par région. L'accès à l'outil sera ouvert progressivement :

- uniquement aux têtes pilotages (RRPIE) et aux têtes de réseau régionales dans un premier temps ;

enrichie et certaines des données qu'elle contient modifiées *via* un utilitaire en ligne (dit « solution web ») accessibles aux acteurs locaux de la PIE. Les données viendront en retour enrichir l'outil d'aide au diagnostic immobilier (OAD, cf. *infra*) qui apporte une vision cartographique et permet des restitutions à l'usage des acteurs locaux de la PIE. Par ailleurs, France Domaine a défini, en partenariat avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), un référentiel technique partagé ;

- ♦ **la mise à disposition des responsables de la PIE dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) de l'outil d'aide au diagnostic (OAD)**, déployé au printemps 2015, donne une vision cartographique des implantations.

1.4.2. En l'état actuel de la connaissance des dépenses immobilières, le diagnostic économique ne peut être réalisé

La réduction du coût lié aux dépenses immobilières nécessite une connaissance des charges récurrentes liées à chaque bâtiment.

Afin de pouvoir élaborer une stratégie immobilière permettant de limiter les coûts des dépenses immobilières, il est impératif de disposer d'un diagnostic économique de chaque bâtiment³⁵. Dans ce contexte et pour accompagner le développement de stratégies immobilières régionales dans le cadre des SDIR (cf. *infra*), **le service France Domaine et la direction du budget ont développé un outil informatique de simulation économique et budgétaire** permettant d'apprécier les coûts de différents scénarios d'évolution des implantations de l'État en fonction de leurs caractéristiques, des dépenses qui leur sont liées et de l'évolution de ces paramètres. Or la mission a pu constater que **l'obtention des informations nécessaires à la bonne utilisation de ce programme** – et donc à la mise en place d'une véritable stratégie fondée sur les coûts d'exploitation et d'entretien des bâtiments – **est aujourd'hui irréalisable en l'état actuel de fiabilité des données d'inventaire et d'opacité de la dépense immobilière (cf. *infra*)**. En effet :

- ♦ **les données financières des « contrats »** (référéncés dans Chorus RE FX : les contrats de propriété³⁶ (ZT) ; les contrats de prise à bail (ZP)³⁷ ; les contrats de cession (ZC) ; les contrats d'occupation (ZL)³⁸) **sont peu renseignées**³⁹, à l'exception des régions où une initiative a été prise en ce sens. À titre d'exemple, s'agissant des prises à bail, la proportion des loyers renseignés est supérieure à 80 % en Basse-Normandie et inférieure à 45 % en Corse ou en Champagne-Ardenne ;

-
- aux gestionnaires de site, probablement en 2016, dans un second temps ;
 - aux directions techniques des opérateurs à un horizon qui demeure à déterminer.

³⁵ Les charges récurrentes sur lesquelles repose le diagnostic technique sont : les loyers, qu'ils soient privés ou budgétaires ; les charges d'exploitation : fluides (énergie, eau), nettoyage, gardiennage, conduite des systèmes de chauffage et de climatisation ; les charges d'entretien courant, ou d'entretien dit « locatif » : espaces verts, traitement des déchets, entretien bâtimementaire de premier niveau, assurances ; les charges d'entretien lourd (grosses réparations, d'adaptation, de mise aux normes, ainsi que les études ou expertises ; réhabilitation lourde, en cas de vétusté d'une majorité de composants ou d'évolution notable de la fonction du bâtiment ou de son mode d'occupation) ; les impôts relatifs aux bâtiments.

³⁶ Ces « contrats » matérialisent la propriété de l'État sur les biens domaniaux et ceux relevant de son domaine privé.

³⁷ Les principaux contrats de prise à bail répertoriés encadrent les situations de prise à bail ; de mise à disposition à titre gratuit ; de bail emphytéotique au profit de l'État ; de convention verbale etc.

³⁸ Cette catégorie inclut notamment les conventions d'utilisation (CDU).

³⁹ Il ressort notamment de l'analyse de la complétude des données contractuelles par type de bâtiment, que :

- les informations relatives à l'immobilier tertiaire sont les mieux renseignées avec 73,36 % des bâtiments dont le loyer est connu dans Chorus RE FX ;

Rapport

- ♦ les dépenses d'exploitation et d'entretien courant ont été réduites, notamment grâce au recours à des marchés mutualisés, mais ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre leur exploitation en vue d'un diagnostic économique des bâtiments (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Exemples de gains annuels réalisés grâce à la mise en place de marchés mutualisés dans le domaine de l'immobilier

Région	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Basse-Normandie	140 000	-	250 000	1 878 200	N.C.	2 268 200
Haute-Normandie	316 000	280 000	482 000	N.C.	N.C.	1 078 000
Rhône-Alpes	157 131	118 330	508 010	29 369	444 273	1 257 113

Source : Secrétariats généraux aux affaires régionales concernés.

Tout en étant efficace en termes de réduction des coûts de certaines prestations immobilières, **cette rationalisation n'est toutefois pas déclinée à l'échelle de chaque bâtiment concerné et les informations saisies dans les logiciels de suivi de l'inventaire de l'État demeurent parcellaires, voire inexistantes.**

Il convient toutefois de mettre en lumière **l'expérimentation de comptabilité analytique (CAN) bâtiminaire conduite en Pays de la Loire** qui doit permettre d'identifier les possibilités de rattachement des dépenses à chaque bâtiment concerné mais se heurte à ce jour à des difficultés techniques (le traitement de la dépense et l'imputation des factures par immeuble avec de surcroît la problématique des bâtiments à occupants multiples).

1.4.3. La gestion rationnelle des dépenses de gros entretien apparaît aujourd'hui hors de portée, même si l'exemple de gestion prévisionnelle des dépenses de maintenance du ministère de la défense peut inspirer une réflexion utile

Au total, la gestion rationnelle des dépenses de gros entretien est rendue difficile par l'absence d'un diagnostic technique fiable et de normes interministérielles.

La gestion des dépenses de gros entretien repose théoriquement sur l'établissement d'une prévision à moyen et long terme, anticipant le vieillissement des différents composants, et sur la base du suivi de leur inventaire, la connaissance de leur durée de vie prévisible et celle des coûts de leur remplacement ou de leur réparation. Or, le diagnostic technique du parc immobilier de l'État n'est aujourd'hui pas suffisamment fiable pour permettre d'avoir une vision prévisionnelle du vieillissement des actifs immobiliers.

■ les loyers des logements et bâtiments techniques sont moins souvent saisis avec respectivement 63,98 % et 58,54 % de complétude.

En amont, les ressources financières dédiées aux dépenses de gros entretien doivent être calculées, programmées, mises en place et effectivement employées aux travaux prévus. Si des taux applicables à la valeur vénale d'un bien immobilier permettent d'estimer son annuité d'entretien, cette approche théorique n'est toutefois pas suffisamment précise car décorrélée de l'état réel des bâtiments qui résulte des investissements antérieurs et dépend des travaux induits par les évolutions normatives. **A ce titre, s'il est très difficile d'identifier dans les programmes ministériels les dépenses d'entretien lourd, (cf. *infra*) la disparité des ratios afférents aux dépenses d'entretien lourd⁴⁰**, qui est un indicateur d'efficacité de la gestion immobilière dans sept programmes budgétaires⁴¹, traduit à la fois ce manque de cohérence et l'inégalité des niveaux de programmation puisque **les ratios varient ainsi en 2014 entre 1,61 € / m² de SUB et 208 € / m² de SUB.**

Il convient toutefois de noter que le ministère de la défense se singularise par sa capacité de planification et de pilotage des dépenses de maintenance immobilière. En effet, depuis 2010, le ministère de la défense s'est engagé dans une démarche de réduction de ses emprises immobilières et d'optimisation de l'emploi des ressources ministérielles en ciblant les efforts sur son patrimoine à risque élevé et très élevé. Cette tâche a été confiée à la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID) qui a engagé une démarche baptisée « REM » (rationalisation / externalisation de la maintenance)⁴².

Pour conduire l'ensemble de ces analyses, la DCSID a passé en 2011 un marché⁴³ qui a développé un outil informatique. Cette démarche, qui permet au ministère de la défense d'optimiser ses dépenses de maintenance immobilière, pourrait faire l'objet d'une analyse par France Domaine aux fins d'évaluer la pertinence d'une extension à d'autres administrations voire à l'ensemble des ministères (cf. proposition n°5).

1.5. Les SDIR devraient permettre, sous réserve de quelques ajustements, de faciliter la consolidation et la précision de l'inventaire du parc immobilier

Afin de redynamiser et consolider la PIE au niveau local dans le cadre d'une démarche ambitieuse, la circulaire du Premier ministre du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des SDIR adressée aux cinq préfets expérimentateurs⁴⁴ expose les bénéfices attendus de ces nouveaux schémas, notamment :

- ♦ une plus grande mutualisation des ressources immobilières grâce à une coordination régionale renforcée ;
- ♦ une approche économique plus développée des opérations immobilières.

La généralisation des SDIR à l'issue de la phase d'expérimentation dans les cinq régions préfiguratrices a été officiellement annoncée par le secrétaire d'État chargé du budget le 5 juin 2015.

⁴⁰ Ratio entretien lourd / SUB dans les programmes budgétaires comprenant cet indicateur (€ / m²).

⁴¹ 105 « action de la France en Europe et dans le monde » ; 129 « coordination du travail gouvernemental » ; 214 « soutien de la politique de l'éducation nationale » ; 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » ; 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ; 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financières » ; 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

⁴² Cette démarche repose sur une analyse fondée sur la cartographie de la performance du patrimoine et d'une approche par les risques ; une évaluation des besoins basée sur des stratégies de maintenance différenciées ; une attribution raisonnée des ressources en fonction de la criticité des besoins.

⁴³ Une entreprise qui fournit des solutions de gestion et de maîtrise des risques pour les patrimoines industriels à forts enjeux. Elle compte notamment parmi ses clients : AREVA, EDF, aéroport de Paris, Total, Shell, Danone, les villes de Montréal et de Québec, les ports de Rotterdam et du Havre.

⁴⁴ Préfets des régions : Rhône-Alpes ; Loire Atlantique ; Haute-Normandie ; Basse Normandie et Réunion.

La démarche méthodologique retenue pour élaborer les SDIR repose sur un diagnostic tripartite⁴⁵ permettant d'avoir une vision la plus exhaustive possible des biens immobiliers concernés. **La réalisation d'un inventaire quantitatif et qualitatif des biens immobiliers est la démarche de base de l'élaboration des SDIR** car c'est elle qui permettra d'identifier les possibilités et les besoins en termes de rationalisation et d'investissements. Elle est articulée autour de deux axes complémentaires qui concernent les services de l'État et les opérateurs :

- ♦ **l'inventaire des biens à inclure dans le périmètre** : biens tertiaires, biens à enjeux (politiques, économiques, sociaux et environnementaux) et/ou s'inscrivant dans des opportunités au plan local, biens majeurs du parc régional, biens concernés par des opérations immobilières en cours ou programmées ;
- ♦ **le diagnostic de l'état technique initial des immeubles et leur potentiel d'amélioration** : état de santé et fonctionnel, conformité à la réglementation, performance énergétique, contraintes urbanistiques et architecturales, ratios d'occupation, etc.

Cet outil de stratégie immobilière constitue ainsi une véritable opportunité de fiabiliser, de consolider et d'enrichir l'inventaire du parc immobilier. Cette démarche ambitieuse pourrait toutefois œuvrer dans le sens d'une véritable exhaustivité en matière de connaissance du parc sous réserve d'ajustements relatifs à l'insertion des bâtiments tertiaires du ministère de la défense dans les SDIR et à des modalités adaptées d'implication des opérateurs dans la démarche.

La question du développement d'un SDIR en Île-de-France devrait en revanche faire l'objet d'une attention particulière en raison des spécificités de la région en termes d'enjeux immobiliers concernant de nombreux acteurs (administrations centrales ; services déconcentrés, opérateurs et ville de Paris).

1.5.1. La mission recommande que les bâtiments tertiaires du ministère de la défense relèvent également du périmètre des SDIR

Les bâtiments tertiaires du ministère de la défense, aujourd'hui exclus du périmètre des SDIR, pourraient être pleinement intégrés à la démarche (cf. proposition n°6). En effet, cette exclusion apparaît paradoxale à l'aune des situations rencontrées dans les régions préfiguratrices :

- ♦ à la Réunion, c'est grâce à la mise à disposition d'un bâtiment des forces armées de la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI) qu'un projet de relocalisation de plusieurs services publics est envisagé ;
- ♦ en Pays de la Loire, c'est en raison d'un désaccord avec le ministère de la défense qu'un projet de regroupement de plusieurs administrations est bloqué.

Cette inclusion des bâtiments tertiaires du ministère de la défense dans les SDIR se justifie par ailleurs au regard du poids de ce ministère en matière d'occupation du parc de bureaux (17,06 % de la surface totale de bureaux occupés par tous les ministères). Le maintien de cette exception peut ainsi constituer un véritable frein pour le développement des stratégies immobilières régionales.

⁴⁵ Un inventaire physique et technique (coûts d'exploitation, état général, travaux prévus ou envisagés) des biens concernés ; une cartographie des moyens humains dédiés tant dans les services de l'État (hors défense) que dans les opérateurs ; une cartographie des moyens budgétaires dédiés

1.5.2. Face aux difficultés rencontrées concernant l'intégration des opérateurs aux SDIR, la mission recommande que celle-ci puisse être assurée selon un calendrier plus souple que celui applicable aux services de l'État

En raison de leurs caractéristiques (4,36 millions de m² de bureaux, soit l'équivalent de 23,93 % des surfaces de bureaux de l'État), l'implication des opérateurs constitue un véritable atout pour le développement de scénarios de rationalisation immobilière et de mutualisation des moyens.

Toutefois, à l'aune des expérimentations conduites dans les régions préfiguratrices des SDIR, il apparaît que cette implication est inégale en fonction des régions et globalement relativement réduite (35 opérateurs uniques toutes régions confondues sur les 570 listés dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2015 relatif aux opérateurs).

Il semble donc que l'intégration des opérateurs dans la démarche des SDIR doive être conduite avec pédagogie. Si le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2015 relatif aux opérateurs rappelle que ces derniers « *doivent participer aux objectifs de finances publiques (maîtrise de l'emploi et de la dépense publics) définis avec les tutelles ministérielles* », l'autonomie qui leur est conférée ne rend pas la participation aux SDIR naturelle ni automatique⁴⁶.

Cette intégration est toutefois subordonnée, à l'avenir, aux éventuelles dévolutions des biens de l'État aux opérateurs qui les occupent, qui dépendent de leur faisabilité juridique et de la volonté de ces derniers⁴⁷.

Dans ce contexte, si la mission estime que l'association des opérateurs aux SDIR est un élément essentiel du dispositif, elle recommande de les impliquer selon un calendrier de mise en œuvre spécifique, permettant d'atteindre un degré d'information satisfaisant et homogène en termes d'inventaire (cf. proposition n°7).

1.6. La mission recommande que soient engagés les chantiers permettant à l'État de disposer d'une vision synthétique, homogène et précise sur ses dépenses immobilières, qui représentent d'importants enjeux budgétaires

La mise en œuvre de la PIE et l'élaboration d'une stratégie immobilière par l'État-proprétaire nécessitent que ce dernier dispose d'une vision fine et exhaustive de dépenses engagées. Cette vision est à la fois indispensable pour France Domaine mais aussi pour les préfets, représentants de l'État-proprétaire en région. **Au regard des constats de défaillance réalisés par la mission (cf. *infra*), un chantier visant à améliorer la connaissance des dépenses immobilières et la transversalité dans ce domaine doit être conduit** et articulé autour des axes de travail suivants :

- ♦ développer la vision dont dispose l'État-proprétaire sur les crédits affectés par les services occupants aux dépenses immobilières, au niveau central comme au niveau local (cf. proposition n°8) ;

⁴⁶ Malgré une circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs qui fixe les principes du renforcement de la dimension stratégique de la tutelle, en généralisant notamment les contrats d'objectifs passés avec les tutelles, seuls 68 % des opérateurs disposent en 2015 d'un contrat de performance en vigueur ou en cours de renouvellement.

⁴⁷ Un mouvement de dévolution du patrimoine immobilier des universités était prévu par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) mais s'est limité à trois universités en 2011 et 2012 (Clermont 1, Poitiers, Toulouse 1). Par ailleurs, par sa décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 54 de la loi du 24 novembre 2009 apportant à l'AFPA, à titre gratuit et en pleine propriété, les biens que l'État mettait jusqu'alors à la disposition de l'association pour des raisons de méconnaissance de la protection constitutionnelle de la propriété des biens publics.

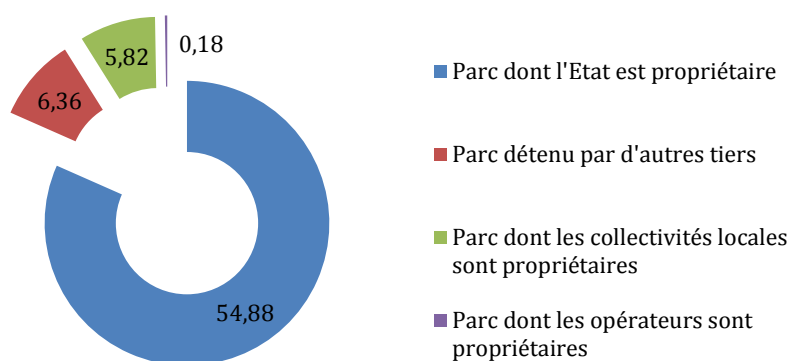
- ◆ améliorer la qualité du document de politique transversale (DPT) : à court terme, grâce à une coordination accrue entre France Domaine, la direction du budget (DB) et les ministères, tant concernant le périmètre des services de l'État que celui des opérateurs ; à moyen terme, grâce à une harmonisation des codes de dépense Chorus (cf. proposition n°9 et n°11) ;
- ◆ améliorer la connaissance de l'État sur le coût complet de la PIE dans chaque ministère sur la base des données disponibles dans la comptabilité de l'État (cf. proposition n°10).

Par ailleurs, le chantier d'optimisation des loyers externes⁴⁸, engagé par France Domaine avec l'appui du service des achats de l'État à l'été 2015 doit être conforté et renforcé (cf. proposition n° 12).

1.6.1. Les enjeux économiques et budgétaires liés aux actifs immobiliers sont importants

Au 31 décembre 2013, l'État occupe un parc de 67 millions de m² de surface utile brute (SUB)⁴⁹, dont il est propriétaire à hauteur de 82 % (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Ventilation du parc occupé par l'État au 31 décembre 2013 (en M de m² SUB)



Source : Mission d'après le DPT 2015 (données issues de Chorus RE-FX).

À cette date, l'État contrôle un parc immobilier d'une valeur comptable de 58,5 Md€⁵⁰, dont il détient 90 % en pleine propriété (les 10 % restants recouvrent un parc mis à disposition). Le parc de bureaux représente 23,6 Md€, soit 41 % de la valeur totale du parc contrôlé par l'État ; l'essentiel de ce parc est également domanial (87 %).

⁴⁸ Ce chantier d'optimisation se concentrera dans un premier temps sur les locaux tertiaires des administrations centrales et déconcentrées (hors casernes de gendarmerie) de l'État en France. Les gains escomptés portent sur plusieurs dizaines de millions d'euros la première année.

⁴⁹ La surface utile brute (SUB) recouvre la surface hors œuvre nette (SHON) déduction faite des éléments structurels, locaux techniques en étages, caves et sous-sols. La SUB, dont la définition est conventionnellement admise, doit être distinguée de la notion de « surface utile nette » (SUN), définie par France Domaine, qui recouvre la surface de travail, réelle ou potentielle, destinée aux résidents, comprenant les surfaces annexes de travail, mais pas les surfaces des services généraux, les logements, les services sociaux et les surfaces spécifiques non transformables en bureau ou salles de réunion (hall, amphithéâtre, circulations, sanitaires, vestiaires).

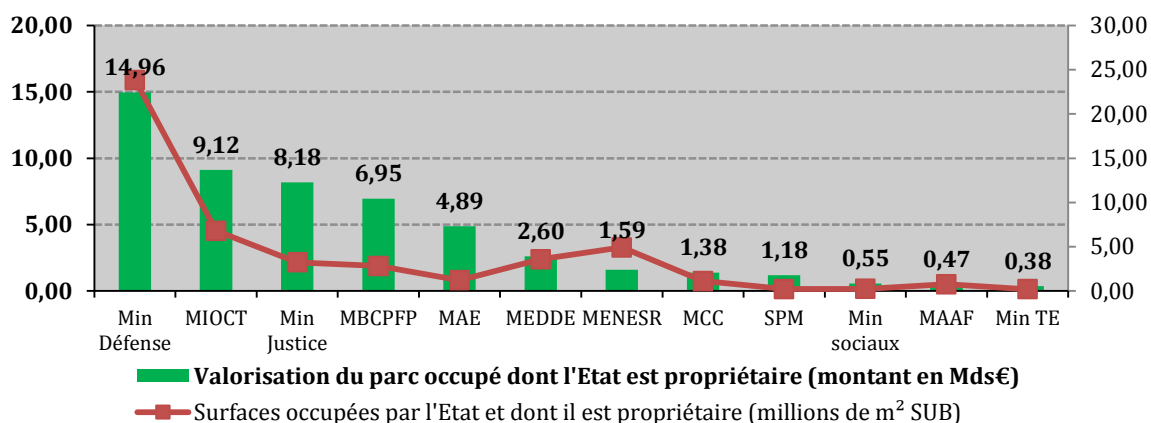
⁵⁰ Il convient de distinguer les notions d'« occupation », de « propriété » et de « contrôle », seuls les biens dits « contrôlés » par l'État étant inclus dans le patrimoine immobilier comptablement valorisé et inscrit à son bilan. Sont contrôlés les biens :

- détenus par l'État et occupés par ses services ;
- détenus par l'État et occupés par une entité publique (y compris opérateurs) ou privée en vertu d'un contrat de bail ou d'une convention à titre onéreux ;

Trois ministères occupent la majorité du parc de l'État (en valeur - cf. graphique 3) :

- ♦ le ministère de la défense contrôle 26 % de la valeur du parc de l'État (15,5 Md€ dont 97 % en pleine propriété), sachant que seuls 14 % de cette valeur est liée à un parc de bureaux ;
- ♦ le ministère de l'intérieur en contrôle 20 % du total (11,8 Md€ dont 77 % en pleine propriété), avec un parc de bureaux représentant 39 % de la valeur de son parc ;
- ♦ le ministère de la justice en contrôle 17 % (9,8 Md€ dont 84 % en pleine propriété), avec également un parc de bureaux minoritaire (20 % de la valeur du parc).

Graphique 3 : Répartition du parc immobilier détenu par l'État au 31 décembre 2013



Source : Mission d'après DPT 2015 (données issues de Chorus RE-FX).

L'État est également le propriétaire des deux tiers du parc immobilier⁵¹ occupé par ses opérateurs⁵² dont il connaît pourtant très mal les caractéristiques : il a une connaissance toute relative des surfaces occupées par ses opérateurs, essentiellement *via* les éléments synthétisés dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs (lorsqu'ils sont réalisés) ; il ne dispose pas de données consolidées et fiables concernant la valorisation comptable du parc des opérateurs (à leur bilan) ; *a fortiori*, il ne

- non détenus par l'État mais occupés par ses services via des mises à disposition.

Il convient de noter que si certains types de bâtiments ou de terrains nécessitent l'application de méthodes d'évaluation spécifiques, l'essentiel des immeubles appartenant à l'État sont évalués à la valeur vénale (bâtiments à usage d'habitation et de bureaux et leur terrain d'assiette) ou au coût amorti à la date de clôture (reste du parc immobilier et ses terrains d'assiette). Certains biens spécifiques font l'objet d'évaluations différentes, comme ceux qui n'ont pas d'équivalent sur le marché immobilier (biens historiques et culturels, éléments naturels, cimetières...) qui sont valorisés au coût d'acquisition ou à l'euro symbolique, ou comme les enceintes pénitentiaires qui sont valorisées à leur coût de remplacement déprécié.

⁵¹ Le parc immobilier occupé par les opérateurs de l'État recouvre environ 34 millions de m² de SUB, dont les deux tiers appartiennent à l'État.

⁵² Ne sont considérés ici que les opérateurs au sens du « jaune budgétaire » sur les opérateurs de l'État, qui rappelle que cette notion « est née avec la LOLF » et concerne « les entités majoritairement financées par des subventions de l'État ou des taxes affectées, ou porteurs d'enjeux importants pour l'État » (source : jaune opérateur annexé au PLF 2015). Depuis 2013, la notion d'opérateur de l'État n'est plus définie par la norme 7 du recueil des normes comptables de l'État (RNCD). Sont intégrés dans la liste des opérateurs les organismes :

- soit qui respectent 3 critères de qualification : (i) une activité de service public rattachable à une politique de l'État identifiée dans la nomenclature budgétaire ; (ii) un financement assuré majoritairement par l'État ; (iii) un contrôle direct de l'État avec un aspect stratégique ;
- soit qui, s'ils ne remplissent pas l'ensemble de ces critères, sont toutefois considérés comme « porteurs d'enjeux importants pour l'État », comme l'exploitation de biens patrimoniaux remis en dotation ou mis à disposition par l'État.

dispose pas d'une vision globale du parc dont il détient la propriété mais dont le contrôle est assuré par ses opérateurs (ce parc immobilier étant inscrit à leur bilan).

1.6.2. L'État ne dispose pas d'une vision satisfaisante sur les dépenses engagées en matière immobilière, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré

1.6.2.1. Malgré les progrès réalisés, le document de politique transversale (DPT) dédié à la PIE est largement perfectible

Sur la base du DPT, l'estimation des dépenses immobilières de l'État et des opérateurs figure au Tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 : Estimation des dépenses immobilières de l'État et de ses opérateurs dans le DPT (2013-2015)

(montants en Md€)	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015
Dépenses immobilières des services de l'État (AE)	7,72	7,51	8,20
Dépenses immobilières des opérateurs de l'État	3,08	2,57	Nd.
Total des dépenses immobilières de l'État	10,80	10,08	Nd.

Source : Mission d'après document de politique transversale (DPT) annexé au PLF 2015. NB1. Les données relatives aux services de l'État intègrent les dépenses de loyers budgétaires ainsi qu'une évaluation des dépenses de personnel. NB2. Retraitement opéré par la mission pour intégrer les crédits des programmes 723 (475 M€) et 309 (177 M€) à l'exécution 2013.

Depuis le lancement officiel de la politique immobilière de l'État (PIE) en 2009 et dans un contexte de maîtrise accrue des dépenses publiques, **les travaux budgétaires ont progressé** sur les sujets immobiliers grâce notamment à la mise en place d'un document de politique transversale (DPT) sur la PIE depuis 2013⁵³. D'autres mesures concourent à l'amélioration de ces travaux comme, par exemple, l'invitation des ministères à préciser leurs besoins triennaux de crédits⁵⁴, et à déclarer leurs projets d'investissements immobiliers dont le montant dépasse 20 M€ pour le triennal 2015-17⁵⁵.

Toutefois, la mission note que les données du DPT ne permettent pas de mesurer la dépense immobilière de l'État ; ces travaux ainsi que les données ainsi rassemblées doivent être encore consolidés et fiabilisés et un lien devra être assuré avec la vision portée par France Domaine (notamment dans les SPSI). **De surcroît, ces travaux demeurent liés à une comptabilité budgétaire, sans lien avec la comptabilité générale et la vision de**

⁵³ Les documents de politique transversale (DPT) sont des annexes générales du projet de loi de finances (PLF) au sens de l'article 51 de la LOLF. Depuis 2013, un DPT « politique immobilière de l'État » est établi par la direction du budget (DB) et annexé au PLF au moment de sa transmission au Parlement. Ce DPT présente notamment :

- des données sur les surfaces occupées par les ministères, extraites du module Chorus RE FX ;
- une évaluation des crédits consacrés par l'État à la politique transversale qu'est la PIE, comprenant : les crédits liés aux dépenses dites « du propriétaire » et les crédits liés aux dépenses dites « de l'occupant », avec des montants déclarés par les ministères ; une évaluation de la contribution de l'État aux dépenses immobilières de ses opérateurs ; une évaluation des dépenses de personnel concourant à la fonction immobilière ;
- des éléments relatifs aux principales opérations immobilières des ministères, notamment en matière d'acquisition, construction et prises à bail.

⁵⁴ Ces besoins sont isolés par « briques de budgétisation spécifiques » ou « briques immobilières » qui reprennent le maillage du DPT.

⁵⁵ Circulaire 1BLF-14-3199 du 24 avril 2014 relative au budget pluriannuel 2015-2017 – conférences de sécurisation ; annexe 6 de la circulaire 1BLF-15-3243 du 1^{er} juillet 2015 relative au PLF pour 2016 – réunions de répartition.

l'immobilier comme un « actif » (qui exigerait ainsi une réflexion sur sa valorisation et son « amortissement ») et **ne permettent pas d'évaluer la qualité de la dépense immobilière**, notamment en raison de l'absence de comptabilité analytique de l'État, et donc de **l'impossibilité de mesurer le « coût immobilier complet » du parc de l'État**.

S'agissant de ce dernier point, la mission a vérifié la faisabilité de l'analyse telle que recommandée. **Au regard des analyses préliminaires conduites par la mission⁵⁶ et sous réserve des analyses détaillées complémentaires qui devront être conduites**, il apparaît que **les paiements de l'État⁵⁷ sur son budget général s'élèvent au moins à 9 Md€ par an en matière immobilière (moyenne sur la période 2012-14)**. Ces travaux complémentaires se justifient dans la mesure où ce montant diffère significativement du montant des dépenses figurant dans le DPT (7,5 Md€, cf. Tableau 3 *supra*).

Enfin, ces travaux **ne permettent pas non plus de mesurer le besoin de l'État en matière de dépense immobilière**, mesure qui exige au préalable d'avoir une connaissance fine de l'état technique du parc (cf. *supra*).

1.6.2.2. En contradiction avec l'esprit de la PIE, les « occupants » maîtrisent l'essentiel des crédits dits « du propriétaire »

La PIE, qui consacre la distinction entre l'État-propriétaire et les occupants, se traduit dans nomenclature budgétaire élaborée par le DPT, ce dernier distinguant les dépenses dites « de l'occupant » (loyers, entretien courant, énergie et fluides) et les autres, dites « du propriétaire » (acquisitions et constructions, travaux structurants, entretien lourd).

Parmi les dépenses effectuées au sein de l'État (hors opérateurs et hors dépenses de personnel), **selon les données budgétaires, les dépenses dites « de l'occupant » représentent environ 60 % des dépenses immobilières des services de l'État** et s'élèvent à 4 Md€, alors que celles « du propriétaire » s'élèvent en moyenne à 2,8 Md€ sur 2012-15 (crédits de paiement - CP). Cette nomenclature issue du DPT se superpose à celle de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui répartit en pratique ces crédits au sein de missions et de programmes, et en particulier à la distinction entre les programmes relevant des ministères (dits « occupants ») et ceux relevant de France Domaine (dit « représentant de l'État-propriétaire »).

Il est ainsi difficile d'identifier, au sein des programmes ministériels les deux catégories de dépenses. De surcroît, même si certaines nomenclatures peuvent être relativement proches et construites avec le même niveau de détails, **chaque ministère possède sa propre nomenclature Chorus par code activités pour chacun de ses programmes**.

Il ressort toutefois des analyses conduites par la mission sur la base des données disponibles⁵⁸, **qu'au sein des programmes ministériels, la part des dépenses relevant en théorie du propriétaire varie substantiellement d'un ministère à l'autre (cf. graphique 4)⁵⁹. Il est ainsi manifeste que les ministères occupants maîtrisent à la fois l'ensemble**

⁵⁶ Une extraction des charges immobilières payées entre 2012 et 2014 sur le budget général a été réalisée à la demande de la mission.

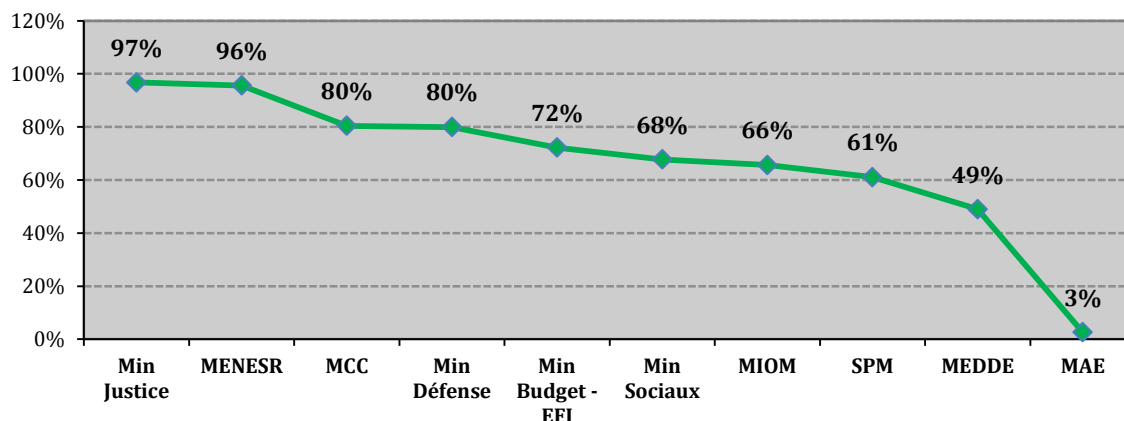
⁵⁷ C'est-à-dire sans compter les dépenses des opérateurs, les loyers budgétaires et les dépenses du compte d'affectation spéciale.

⁵⁸ Crédits de paiement exécutés en 2014.

⁵⁹ Il convient de noter que la part des dépenses relevant théoriquement de l'État-propriétaire est exceptionnellement basse au MAE (3 %) en raison du dispositif dérogatoire applicable à ce ministère qui accentue le poids des crédits du programme 723 liés aux recettes de cession (le MAE bénéficiant d'un droit de retour de 100% sur les produits de cessions des immeubles qu'il occupe).

des crédits de l'occupant et l'essentiel des crédits du propriétaire. En effet, en 2014, 77 % de ces crédits du propriétaire sont inscrits sur leurs programmes.

Graphique 4 : Part des crédits du propriétaire inscrits sur les programmes ministériels (exécution 2014 des crédits de paiement)



Source : Mission d'après données DB (briques immobilières provisoires en juin 2015) et France Domaine (P309 : CP issus de la CAC provisoire après ventilation de la consommation régionale au prorata de la programmation validée sur les régions et de la consommation des directions interministérielles rattachées aux ministères ; P723 : CP consommés par BOP ministériels et BOP régionaux pour le périmètre RéATE).

1.6.2.3. Au niveau déconcentré, les SDIR devraient permettre aux préfets de région, via l'inventaire des moyens budgétaires dédiés à l'immobilier, de disposer d'un meilleur niveau d'information en matière budgétaire

Si l'administration centrale, et plus spécifiquement France Domaine, pâtit de ce manque de visibilité sur les dépenses immobilières, la situation est également extrêmement pénalisante pour les représentants de l'État-propriétaire en région.

En effet, au total, 71 programmes sont porteurs de crédits immobiliers. Or, **le préfet de région exerce les fonctions de responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) pour quatre programmes portant des crédits immobiliers** (le programme 309 « entretien des bâtiments de l'État » ; le programme 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » ; le programme 307 « administration territoriale » ; le programme 723 « contribution aux dépenses immobilières »). **Les autres programmes étant par nature ministériels, les dépenses engagées ne sont pas portées à la connaissance des préfets**, ce qui peut générer l'inscription en programmation d'une opération sur plusieurs programmes dans le cas où le demandeur veut « multiplier ses chances » d'obtenir des crédits ou même la prise en compte, au niveau local, d'une demande sans que le préfet ne connaisse forcément les investissements éventuellement réalisés. **Ce manque de transparence, pénalise fortement la mise en place de la PIE et la conduite d'actions de rationalisation et d'optimisation du parc immobilier de l'État en région.**

Dans ce contexte, **l'inventaire des moyens budgétaires prévu dans le cadre des SDIR, qui a vocation à permettre** aux préfets de région d'inventorier les sources de financement en matière immobilière, qu'elles relèvent de sa responsabilité de responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) ou de crédits immobiliers dépendant d'autres RBOP, **doit faire l'objet d'une attention toute particulière.**

1.7. Le chantier d'optimisation des dépenses liées à la conclusion de baux privés par l'État, lancé à l'été 2015, doit être poursuivi et renforcé

Si l'identification d'économies budgétaires est à ce jour difficile s'agissant des **dépenses immobilières** (cf. *supra*), il existe des marges d'économies s'agissant des **dépenses locatives externes, qui représentent 1,6 Md€**.

Dans ce contexte, **un chantier national d'optimisation des baux a été lancé à l'été 2015** par France Domaine appuyé par le service des achats de l'État (SAE)⁶⁰. Ce chantier⁶¹, qui ambitionne une économie de 30 à 45 M€ dès la première année, doit être poursuivi et renforcé. A ce titre, la mission identifie **au moins trois conditions du succès** de ce chantier :

- ♦ en interne à France Domaine, la **mobilisation effective d'équipes régionales** formées autour du RRPIE⁶² et la **professionnalisation des agents** (plus encore que le seul recours à des prestataires extérieurs) ;
- ♦ en interne à l'État, la **coordination entre les services occupants** et les équipes de renégociation des baux, notamment concernant l'élaboration de solutions alternatives au maintien dans les prises à bail actuelles (relogement sur un site densifié, résiliation de contrats jugés non-satisfaisants, etc.) ;
- ♦ en externe, vis-à-vis des bailleurs, la **crédibilité de l'État pour négocier** des baisses de loyers ou une amélioration dans la prise en charge des travaux (ce qui implique, en pratique, de disposer de solutions alternatives sérieuses).

Dans ce cadre, la mission recommande d'impliquer fortement les responsables régionaux de la PIE (RRPIE) pour assurer la conduite effective de ce chantier, assurer un suivi des résultats et d'étendre à terme le champ de la renégociation.

Le développement d'une véritable gestion d'actifs et d'une doctrine d'arbitrage en locatif et domanial doit également permettre à l'avenir de limiter le recours aux baux privés.

L'émergence d'un inventaire fiable et l'accent mis sur la connaissance précise des dépenses immobilières doit par ailleurs s'accompagner d'une clarification du rôle de l'État-propriétaire et d'une unification de ses moyens afin d'assurer une gestion efficiente des actifs de l'État.

⁶⁰ Note DGFIP du 31 juillet 2015 relative à la *démarche d'optimisation des baux privés de l'État, de ses établissements publics et opérateurs - présentation et déclinaison opérationnelle*.

⁶¹ Il repose sur des actions de formation des agents, un appui par des prestataires extérieurs à la renégociation des baux et sur un pilotage local par le responsable régional de la PIE (RRPIE). Ce chantier d'optimisation se concentrera dans un premier temps sur les locaux tertiaires des administrations centrales et déconcentrées (hors casernes de gendarmerie) de l'État en France, représentant 316 M€/an (soit un quart des dépenses locatives externes), avec un espoir de gain de 30 à 45 M€ dès la première année (10 à 15 % d'économies nettes des coûts de renégociation la première année). En intégrant l'ensemble du parc des opérateurs, ce gain pourrait atteindre 45 à 75 M€.

⁶² Ces équipes régionales auront pour mission d'identifier les contrats à enjeux sur lesquels une renégociation est envisageables et, dans un second temps, de mener la négociation sur les baux en cours et les nouveaux baux. Pour ce faire, ses membres seront formés aux aspects juridiques et financiers de la (re)négociation, formation assurée par un prestataire spécialisé dans l'achat immobilier, identifié au niveau central par France Domaine et le SAE.

2. La clarification du rôle de l'État-proprétaire dans sa relation avec les occupants et une mobilisation plus poussée des compétences immobilières ministérielles permettraient d'améliorer la transversalité de la PIE

2.1. L'État-proprétaire doit être davantage responsabilisé pour exercer pleinement ses prérogatives de propriétaire

Si les administrations occupantes demeurent les plus à même d'exprimer, au regard des missions qui leur sont confiées, leurs besoins en matière immobilière, l'État-proprétaire, responsable de la PIE, doit être en capacité de concilier ces besoins avec les impératifs de rationalisation et de valorisation du patrimoine de l'État. Pour cela, il doit se doter d'une doctrine d'intervention lisible et assumer les responsabilités incombant à un propriétaire.

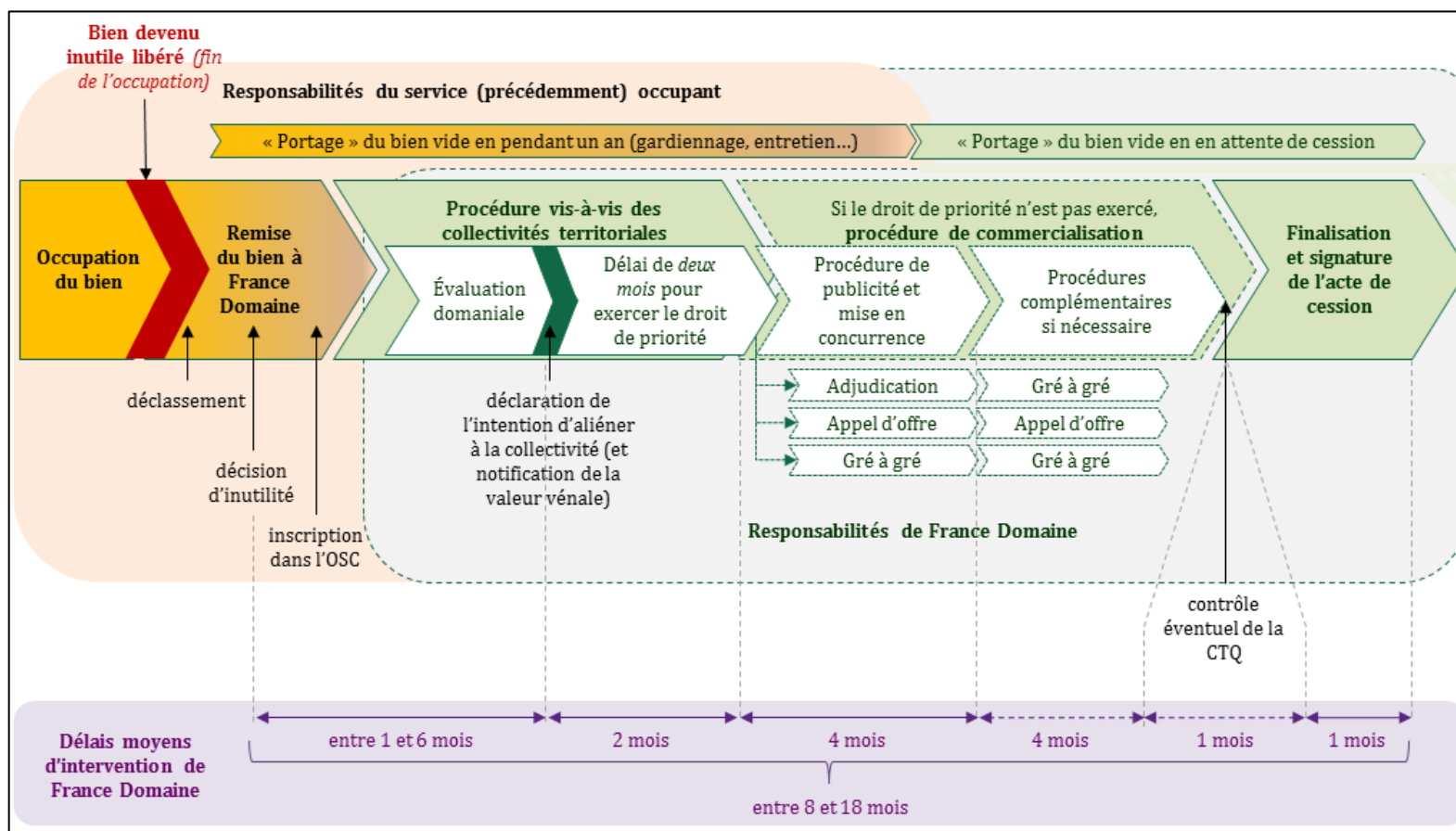
2.1.1. Le service France Domaine fait l'objet de critiques relatives à la longueur des délais de cession et l'insuffisance supposée des prix de vente

Les modalités de cession des biens immobiliers de l'État relèvent des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), qui comprend des procédures spécifiques pour certains biens comme ceux du ministère de la défense⁶³. Dans ce cadre, France Domaine intervient en principe dès qu'un bien est inscrit (par les ministères occupants) dans son outil de suivi des cessions (OSC), après le déclassement et la décision d'inutilité du bien, et jusqu'à la signature de l'acte de cession (cf. Graphique 5).

⁶³ Les biens du ministère de la défense sont souvent des biens complexes car : (i) leur classement dans le domaine militaire implique leur insertion dans le droit du sol local en lien avec les collectivités locales avant tout projet de cession ; (ii) leur pollution environnementale et pyrotechnique engage la responsabilité juridique et budgétaire du ministère de la défense ; (iii) leur délaissement peut avoir des conséquences importantes sur l'environnement économique et social local, engageant de fait la responsabilité de l'État. Cette complexité a justifié la mise en place de procédures de cession dérogatoires. Ainsi, l'article R.3211 26 du CG3P permet la cession des biens domaniaux inutiles au ministère de la défense par cession amiable, sans appel à la concurrence, notamment lorsque l'acquéreur est une collectivité locale ou un occupant exerçant une activité en rapport avec les besoins de la défense nationale. Depuis 2009, la cession à l'euro symbolique des biens est possible dans certaines communes, avec des garanties procédurales fortes, notamment l'autorisation de l'aliénation par décret et un mécanisme de complément de prix en cas de revente du bien.

Rapport

Graphique 5 : Déroulement schématisé d'une cession d'un bien immobilier (hors ministère de la défense)



Source : Mission.

Rapport

La mission a pu constater au cours de ses entretiens que les cessions immobilières font l'objet d'une attention mais surtout d'attentes particulières de la part des administrations occupantes. En effet, elles emportent pour l'occupant des conséquences financières et opérationnelles. Ainsi, l'attente des administrations libérant un bien est grande vis-à-vis de France Domaine qui, *de facto*, par son positionnement et ses prérogatives, cristallise les éventuelles critiques relatives à la conduite du processus de cession immobilière.

L'action de France Domaine est en premier lieu critiquée quant aux **délais de cession, qui dépassent un an à compter de la décision d'inutilité du bien** (cf. Tableau 4) et qui peuvent atteindre plusieurs années : à la date de la mission, France Domaine estime à environ 300 le nombre de biens en attente d'être cédés depuis plus de trois ans⁶⁴. Ces délais s'expliquent notamment par la phase d'évaluation domaniale (entre un et six mois selon la complexité du bien⁶⁵) ainsi que par les éventuelles procédures complémentaires (deuxième appel d'offres ou adjudication, contrôle possible de la CTQ, etc.).

Tableau 4 : Durée moyenne de vente d'un bien immobilier de l'État

	2012	2013	2014	2015*
Nombre de mois entre la date de la décision d'inutilité du bien et la date de cession	14,1	16,6	15,0	14,8

*Source : PAP du P721 annexé au PLF 2015 (réalisation pour 2012-14). *Prévision*

Plus que les délais eux-mêmes, **ce sont en réalité leurs conséquences financières et opérationnelles qui sont critiquées**, et notamment :

- ♦ **les « coûts de portage » associés** à ces délais (entretien, gardiennage, dégradations, etc.), qui restent en principe à la charge de l'administration précédemment occupante (cf. § 2.1.3) même si des exceptions existent au cas par cas ;
- ♦ l'absence d'encaissement des produits de cession sur le compte d'affectation spéciale (CAS) dédié et donc le retardement de projets immobiliers associés.

En outre, France Domaine se voit reprocher **l'insuffisance des plus-values**⁶⁶ réalisées sur certaines cessions, alimentant l'idée d'un « patrimoine bradé ». Face à ces critiques relatives à l'évaluation domaniale (entendu comme le prix fixé par France Domaine), la question de la valorisation des biens immobiliers doit être posée (cf. §3).

2.1.2. L'opportunité des cessions, prérogative de tout propriétaire, ne peut plus relever, comme aujourd'hui, de la compétence quasi-exclusive des occupants

Les services occupants maîtrisent les décisions de cession par leur occupation des sites, par leur maîtrise juridique de la décision d'inutilité et par leur « droit de retour » sur les produits de cession. Ainsi, le rôle de l'État-propriétaire se cantonne essentiellement à l'évaluation des biens (cf. *infra*) et à la rédaction des actes de cession.

⁶⁴ Plus largement, en mai 2015, le stock de biens inscrits avant le 31 décembre 2012 dans l'OSC (c'est-à-dire depuis plus de 32 mois) s'élevait à 1 061 biens, dont près de la moitié n'était pas vendable (faute de déclaration d'inutilité ou de vacance) et dont un cinquième avait déjà fait l'objet d'une tentative de cession restée infructueuse. 374 biens n'ont fait en revanche l'objet d'aucune procédure de cession.

⁶⁵ Délai indicatif (pour rappel, un évaluateur réalise en moyenne 300 évaluations par an, qui ont une validité d'un an).

⁶⁶ Plus-values entendues, non pas au sens comptable, mais dans une logique de valorisation économique, comme l'écart entre le prix de cession obtenu et la valeur vénale estimée.

Cette situation, si elle peut apparaître en contradiction avec les prérogatives normalement dévolues à un propriétaire, qui doit pouvoir disposer librement et à tout moment de son bien, n'est pas anormale, en tant que telle, dans la mesure où la conduite de la PIE ne saurait constituer un obstacle à l'exécution par les administrations des missions qui leur sont confiées. En revanche, la mise en œuvre de la PIE, dans ses volets « rationalisation » et « valorisation patrimoniale » exige de la part des administrations et de l'État-propriétaire, une transparence et un niveau d'information réciproque accrus permettant à France Domaine d'anticiper les évolutions immobilières et d'optimiser le parc.

Dans ce contexte, la mission considère que la cession (ou la conservation voire, à titre provisoire, la location à des tiers) des immeubles de l'État, doit exclusivement relever de la responsabilité de l'État-propriétaire, ce qui implique :

- ♦ **de mettre fin au financement des projets immobiliers par « droit de retour sur les produits de cession ».** En effet, les cessions sont en pratique encouragées par le « droit au retour » sur le compte d'affectation spéciale (CAS) dédié à la gestion du patrimoine immobilier de l'État (cf. *infra*), ce qui place de fait France Domaine dans le cadre d'une compétence liée, les administrations occupantes attendant de ce dernier qu'il cède, rapidement et pour le montant le plus élevé possible, les biens qu'ils ont décidé de libérer (cf. proposition n°13). La fin du droit de retour implique donc que les produits de cession reviennent non plus aux occupants mais au propriétaire, qui, dans le cadre de la mise en œuvre de la PIE, doit pouvoir disposer des moyens budgétaires nécessaires à son action, ce qui implique, nécessairement, que les administrations y soient intéressées par d'autres moyens (cf. *infra*) ;
- ♦ dans un souci de valorisation et de rationalisation du parc, de **consacrer le principe d'utilisation préférentielle par les services de l'État et favoriser, autant que faire se peut, les transferts de biens entre ministères** (plutôt que les acquisitions et cessions) -(cf. proposition n°14) ;
- ♦ **d'anticiper les cessions à venir de biens domaniaux de l'État** en identifiant, dans les SPSI et SDIR, les cessions prévues dans les années à venir et en distinguant clairement, dans l'outil de suivi des cessions (OSC), les biens dont la désaffectation est prévue par le service occupant et les biens étant effectivement remis à France Domaine pour la vente (c'est-à-dire ayant été déclassés et déclarés inutiles)-(cf. proposition n°15) ;
- ♦ **le cas échéant, de développer le recours aux procédures de vente occupée** (cf. proposition n° 16) afin de valoriser l'engagement locatif de l'État, de faciliter la cession de ses biens (notamment dans les marchés à faible liquidité) et d'éviter les coûts de portage des biens (gardiennage, dégradations, etc.).

Ces mesures doivent également accompagner l'action de valorisation que doit impérativement engager l'État-propriétaire (cf. §3 *infra*).

2.1.3. De nouvelles obligations incomberaient à l'État-propriétaire dans le cadre de cette responsabilisation

Le renforcement des prérogatives de l'État-propriétaire doivent s'accompagner de nouvelles obligations, ainsi :

Rapport

- ♦ au regard des avancées attendues en matière de fiabilisation de l'inventaire et de du chantier d'amélioration de la connaissance des dépenses immobilières, **l'État-proprétaire doit pouvoir maîtriser l'ensemble des dépenses relatives à l'entretien lourd⁶⁷ et, à terme, à l'ensemble des crédits d'investissement. Pour cela, il est dès lors nécessaire d'unifier les moyens budgétaires dont il dispose** (cf. *infra* concernant la création d'un budget annexe de la PIE). Cette responsabilité renforcée implique une forte professionnalisation des services gestionnaires centraux en matière financière et budgétaire ;
- ♦ l'État-proprétaire devrait dès lors supporter les coûts de vacance éventuels liés aux immeubles qui ne seraient plus utilisés par les occupants, dans l'attente de leur cession ou de leur réaffectation (par exemple les coûts de gardiennage, d'entretien courant etc.) ;
- ♦ l'État-proprétaire devrait également supporter les dépenses relatives à la valorisation des biens ainsi qu'à leur commercialisation éventuelle.

2.1.4. La mission recommande que l'État-proprétaire se dote d'une doctrine claire en matière d'arbitrage entre domanial et locatif

A la différence des entreprises des secteurs parapublic et privé **l'État-proprétaire n'a pas formalisé de doctrine officielle en matière d'arbitrage entre l'occupation domaniale et le recours au marché locatif, les administrations occupantes restant dès lors relativement libres de leurs choix** (sous réserve des moyens budgétaires qui leur sont octroyés). France-Domaine a toutefois pris certaines mesures allant dans le sens d'une meilleure allocation des moyens :

- ♦ définition d'un plafonnement des loyers⁶⁸ permettant d'œuvrer en faveur d'une plus grande rationalisation immobilière ;
- ♦ lancement d'un chantier de création d'un observatoire des valeurs tertiaires qui devrait être disponible d'ici la fin du premier semestre 2016 et lui permettre de disposer de données facilitant l'arbitrage entre domanial et locatif.

Cette doctrine doit permettre aux administrations centrales comme aux services déconcentrés, dans le cadre des SPSI et des SDIR de structurer et préciser leurs besoins immobiliers et leurs efforts de rationalisation. Cette structuration des outils de pilotage pourrait ainsi permettre à l'État-proprétaire de disposer de trajectoires immobilières scénarisées permettant d'arbitrer entre les contraintes relevant de la gestion d'actifs (du ressort de l'État-proprétaire) et celles relevant des besoins immobiliers (fonction support) des occupants, compte tenu notamment :

- ♦ du caractère pérenne ou non d'une implantation au regard de l'évolution potentielle des missions confiées et des effectifs concernés ;
- ♦ des caractéristiques du marché immobilier local (marché liquide ou atone, opportunités immobilières etc.) ;
- ♦ des caractéristiques techniques des immeubles domaniaux concernés (état du bâtiment ; possibilités de rénovation ou de restructuration etc.) ;
- ♦ du coût bâtiminaire (dépenses courantes et d'entretien et de maintien en conditions ; coûts éventuels de rénovation, réhabilitation etc.) ;

⁶⁷ Cf. *supra* s'agissant des difficultés à identifier les crédits devant relever de la compétence de l'État-proprétaire et ceux relevant des occupants.

⁶⁸ Le plafonnement des loyers est fixé par une note du directeur général des finances publiques (cf. note du 21 juin 2012 adressée aux DR/DDFiP).

- ♦ de la valorisation possible des immeubles domaniaux en cas de cession et de l'intérêt potentiel à construire ;
- ♦ des contraintes budgétaires et financières ;
- ♦ d'objectifs d'autres politiques publiques (aménagement du territoire ; logement ; maillage territorial etc.).

En conséquence, la mission recommande que France Domaine se dote d'une doctrine claire pour les arbitrages entre domanial et locatif (cf. proposition n°17). S'agissant des situations pour lesquelles le recours aux immeubles domaniaux n'apparaît pas évident au regard de l'évolution potentielle des missions du service occupant concerné ou des conditions du marché immobilier local, l'utilisation de l'outil de simulation économique élaboré par France Domaine et la direction du budget pourrait faciliter les arbitrages.

2.2. L'inscription des instruments incarnant la relation entre l'État-proprétaire et les occupants dans une logique dynamique de mise en œuvre de la PIE est nécessaire

Les conventions d'utilisation (CDU) et les loyers budgétaires (LB) matérialisent la relation entre l'État-proprétaire et les occupants, toutefois, ces instruments sont restés excessivement formels et ne sont pas, à ce jour, appréhendés comme des outils de gestion dynamique du parc immobilier.

2.2.1. Si les conventions d'utilisation (CDU) participent de l'affirmation de l'État-proprétaire, leur mise en œuvre, encore partielle, demeure excessivement formelle

En 2009, les CDU ont été conçues comme de « quasi-baux » publics destinés à formaliser la relation entre État-proprétaire et utilisateurs (occupants)⁶⁹. Les CDU ont pour objet la mise à disposition des administrations par l'État-proprétaire des immeubles domaniaux pour l'accomplissement des missions de service public qui leur sont confiées. En d'autres termes, sortes de « quasi-baux publics » sur le modèle des baux privés, **ces CDU sont destinées à formaliser la relation entre l'État-proprétaire et les utilisateurs**⁷⁰, dans un souci de performance immobilière⁷¹. Dès l'origine, des modalités différentes ont été prévues :

⁶⁹ Le décret n°2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 a supprimé le régime d'affectation des biens domaniaux et l'a remplacé par un régime de « conventions d'utilisations » (CDU).

⁷⁰ En l'absence de demande, le modèle standard de CDU s'applique. Selon la circulaire (DGFIP) du 27 mai 2009, ce modèle comprend notamment (i) l'identification du service occupant et de l'utilisation faite de l'immeuble et la désignation de ce dernier ; (ii) la durée de la CDU, qui atteint au maximum 9 ans pour les immeubles constitués majoritairement de bureaux, et est libre pour les autres ; (iii) un état des lieux, qui est obligatoire et contradictoire pour les immeubles constitués majoritairement de bureaux, et déclaratif pour les autres ; (iv) des ratios d'occupation ; (v) l'étendue des pouvoirs et des responsabilités du service utilisateur, notamment l'ensemble des responsabilités usuelles du locataire (gardiennage, sécurité, etc.), la prise en charge des impôts et taxes ainsi que les responsabilités du propriétaire (garantie décennale, malfaçons, etc.) ; (vi) les engagements pris pour améliorer la performance immobilière ; les conditions financières de la convention, et notamment le loyer, qui prend la forme d'un loyer budgétaire pour les immeubles constitués majoritairement de bureaux utilisés par les services de l'État ; (vii) les modalités de contrôle des conditions d'occupation, de fin de la convention et les pénalités financières en cas de retard de paiement de loyer ou de maintien sans titre dans l'immeuble.

⁷¹ Selon la circulaire (PM) du 16 janvier 2009 *relative à la PIE* adressée aux préfets, « ces « quasi-baux » publics doivent permettre de responsabiliser les administrations, de les sensibiliser au coût des biens qu'elles occupent et de les inciter à le réduire, tout en recherchant une meilleure adaptation des locaux à l'exercice des missions. Ils doivent aussi conduire les administrations occupantes à un meilleur ratio d'occupation. » Selon la circulaire (DGFIP) du 27 mai 2009 *d'application relative à la mise en place des CDU*, ces dernières « sont conçues sur le modèle des baux privés qui définissent les relations entre un bailleur et un preneur, mais prennent en compte les contraintes résultant

- ◆ entre les biens des réseaux déconcentrés des services de l'État et ceux des administrations centrales et des opérateurs, les premiers faisant l'objet de CDU conclues par le préfet et les autres par France Domaine directement ;
- ◆ entre les immeubles constitués majoritairement de bureaux et les autres, les premiers faisant l'objet d'un loyer budgétaire et d'un contrôle renforcé de son utilisation ;
- ◆ entre les biens considérés comme spécifiques et les autres, les premiers bénéficiant d'une possibilité d'adaptation des modèles de CDU.

2.2.1.1. Le dispositif des CDU n'est pas complètement déployé, même s'il convient de saluer les efforts entrepris par France Domaine en la matière

A la date de la mission, 60 % des surfaces doivent encore faire l'objet d'une CDU avant l'échéance du 31 décembre 2016⁷² (près de 60 000 surfaces ont été couvertes par une CDU depuis 2009⁷³, dont 36 000 sur deux années seulement, en 2012 et 2013). **Ainsi, au 31 mars 2015, il reste environ 95 000 surfaces encore à couvrir par une CDU avant l'échéance précitée.**

Les retards de signature des CDU s'expliquent notamment : (i) par les délais impliqués par l'exigence préalable de fiabilisation du parc immobilier, notamment des surfaces indiquées dans la CDU qui ont conduit à une réévaluation importante du nombre de surfaces à couvrir par une CDU⁷⁴ ; (ii) les délais d'adaptation des modèles de CDU pour les biens spécifiques⁷⁵ ; (iii) les difficultés du ministère de la défense à faire face au stock important de CDU qui concernent ses propriétés⁷⁶. La mission n'a pas reçu de garantie sur le caractère réaliste du respect de cette échéance du 31 décembre 2016.

des missions de service public et les objectifs de la politique immobilière. Elles formalisent les engagements pris de part et d'autre par l'État-propriétaire et l'administration utilisatrice ».

⁷² Cette échéance, initialement fixée au 31 décembre 2013, a déjà été repoussée au 31 décembre 2016 « *au vu du bilan du nombre et du rythme de conclusion de ces conventions au cours de la période 2009 2013* ».

⁷³ Cette donnée concerne les CDU conclues avec des services de l'État et les opérateurs.

⁷⁴ Selon France Domaine, la cible initiale de 60 000 surfaces à couvrir avait été sous-estimée, réévaluée fin 2013 à 92 000 surfaces, et désormais à 155 000.

⁷⁵ Notamment concernant les 40 000 CDU restant à signer par des opérateurs du MEDDTL (modèles adaptés pour l'office national des forêts (ONF), la direction générale de l'aviation civile (DGAC), voies navigables de France (VNF) ainsi que les phares et balises)

⁷⁶ 31 000 CDU déjà signées mais 22 000 CDU restant, soit plus de la moitié des CDU restant à signer par les services de l'État avant fin 2016.

2.2.1.2. Les modalités des contrôles des CDU sont en cours de précision, sans perspective d'application des surloyers budgétaires

Les CDU, établies pour une durée de neuf ans, prévoient un contrôle triennal afin de permettre à l'État-proprétaire de vérifier que l'utilisation faite de ses biens est conforme aux engagements pris par les occupants. **Ce contrôle triennal a été expérimenté pour la première fois en 2014.** Les enseignements tirés de cette expérimentation ont alimenté la réflexion de France Domaine concernant les **modalités des prochaines campagnes de contrôle**⁷⁷. Ainsi, seront notamment ciblés les **biens à enjeux**⁷⁸ (identifiés par le RPIE en appui sur les SLD) et les **visite sur place**⁷⁹ seront privilégiées.

Suite à un contrôle de la CDU qui donnerait lieu au maintien d'une carence, l'application de « surloyers » était prévue à titre de sanction pour les bâtiments soumis à loyer budgétaire (c'est-à-dire une minorité des bâtiments occupés par les services de l'État). Cette sanction est censée être la contrepartie de l'intéressement (cf. Encadré 1) prévu pour les administrations performantes en matière immobilière. Elle concerne les « *administrations qui, éloignées des normes de performance immobilière, ne s'en seraient toujours par rapprochées, voire auraient accru l'écart par rapport à ces normes* ». Toutefois, à la date de la mission, aucun surloyer n'a été appliqué par France Domaine⁸⁰.

2.2.1.3. Les CDU ne constituent pas encore le cadre d'une relation dynamique et réciproque entre État-proprétaire et occupant

Lors de ses entretiens, la mission a constaté l'absence d'utilisation des CDU comme cadres d'une relation dynamique et réciproque. Ainsi, compte tenu des délais de déploiement du dispositif, l'établissement d'une CDU est resté un exercice essentiellement formel pour les services, tant occupants que représentants de l'État-proprétaire (service central de France Domaine et SLD). Par ailleurs, les CDU ne font que rarement l'objet d'une véritable négociation (à l'exception des CDU adaptées aux biens particuliers⁸¹), contrairement aux baux privés qui ont vocation à être renégociés lors des renouvellements (y compris concernant le montant des loyers et la répartition des charges d'entretien). Enfin, le respect des obligations contractuelles par l'occupant n'est pas assuré, et ce même pour les CDU portant des loyers budgétaires et donc soumises à un contrôle plus strict.

2.2.2. Les loyers budgétaires (LB) n'ont pas atteint l'objectif d'incitation à la rationalisation immobilière qui leur a été fixé en 2010 et revêtent donc, à ce jour, un caractère essentiellement symbolique

Le dispositif des loyers budgétaires fait l'objet de nombreuses critiques relatives notamment à sa complexité, son inefficacité et les coûts de gestion qu'il engendrerait. Instruments symboliques de la relation entre l'État-proprétaire et les occupants, les loyers budgétaires ont donc fait l'objet d'une analyse détaillée, enrichie par les travaux menés au cours du premier semestre 2015 par la mission Risques et Audit (MRA) de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

⁷⁷ Note de France Domaine du 8 juillet 2015 relative aux orientations 2015 pour la réalisation des contrôles triennaux sur les CDU en 2012.

⁷⁸ Biens disposant d'un potentiel de rationalisation ; immeubles disposant de surfaces importantes etc.

⁷⁹ Avec, le cas échéant, un appui technique des antennes immobilières du secrétariat général des ministères économique et financier ou des directions départementales des territoires (DDT).

⁸⁰ Alors même que dans certains SPIS, le ratio d'occupation indiqué dépasse très largement le ratio de 12m²/poste de travail (sur les SPIS analysés, ce ratio peut atteindre 19m²/poste de travail).

⁸¹ Réserves foncières, prisons, monuments historiques etc.

2.2.2.1. *Le dispositif a généré de nombreuses difficultés dans sa mise en œuvre et ne fait pas l'objet d'un suivi suffisant*

Entre 2006 et 2010, la multiplication des objectifs assignés aux loyers budgétaires a généré des confusions dans l'esprit des administrations (tant occupantes qu'incarnant l'État-propriétaire). Ce n'est qu'en 2010, avec leur généralisation, que l'objectif d'incitation à la rationalisation de l'occupation immobilière a été stabilisé. Dans son rapport provisoire (mai 2015), la MRA relève plusieurs difficultés dans le déploiement des loyers budgétaires, notamment en raison :

- ♦ des **incohérences existant entre les mesurages des surfaces** dans Chorus⁸² ;
- ♦ d'incertitudes concernant **la corrélation entre les loyers budgétaires facturés et les bâtiments relevant du dispositif**, la MRA estimant que 8 % des bâtiments remplissent les conditions de propriété et d'occupation et devraient être soumis à loyer budgétaire, soit 7 235 bâtiments, alors que seuls 3 745 engagements de tiers⁸³ relatifs aux loyers budgétaires sont en cours de validité en mars 2015 ;
- ♦ des **écarts persistant entre les loyers budgétaires et les prix de marché qui devaient servir de référence**⁸⁴.

Outre ces difficultés techniques, la mission retient un certain nombre « d'irritants organisationnels » dans le déploiement des loyers budgétaires, notamment : la poursuite des discussions entre France Domaine et les administrations occupantes sur l'assujettissement des immeubles (en fonction de leur part de SUN⁸⁵ de bureaux) ; le retard de signature des CDU comprenant le loyer budgétaire applicable (cf. *supra*) ; la mise en place de la procédure de facturation interne des loyers budgétaires, non sans difficultés de paiement⁸⁶ et anomalies.

De surcroît, le dispositif des loyers budgétaires n'est pas suffisamment suivi et piloté par les services représentant l'État-propriétaire. En effet, la mission a constaté le **manque de suivi des surfaces concernées** par les loyers budgétaires, ce qui rend impossible l'application des dispositifs d'incitation/sanction et l'évaluation complète du dispositif (cf. Encadré 1).

Encadré 1 : Modalités d'application des loyers budgétaires prévues en 2009-2010

Les loyers budgétaires ont été généralisés par la circulaire (PM) du 16 janvier 2009.

Leur montant et son indexation doivent en principe être indiqués dans les conventions d'utilisation (articles 11 et 12 dans le modèle standard), pour les bâtiments :

- détenus en toute propriété par l'État ;
- occupés par des services administratifs de l'État ;

⁸² Ces incohérences résultent du degré inégal de maîtrise de l'outil Chorus RE FX par les services occupants ; de l'absence de fiabilisation des déclarations de surfaces ; de l'absence de suivi des surfaces libérées ; de l'ambiguïté et la pluralité de la notion de « surface ».

⁸³ Les engagements de tiers reflètent l'enregistrement du fait générateur et font référence à une créance.

⁸⁴ Les méthodes de calcul des loyers budgétaires ont évolué entre 2006 et 2010 (Application du taux d'intérêt moyen de la dette publique à moyen et long terme (5,12 %) à la valeur vénale du bien inscrite dans le TGPE ; puis application de la méthode par le revenu dite « indirecte », par application d'un taux de capitalisation à la valeur vénale du bien (en pratique, un taux de marché moyen parisien évalué à 5,4 % en 2007, puis un taux moyen par département selon une logique de zonage en fonction du niveau d'urbanisation) ; finalement, une définition d'une valeur locative de marché par immeuble, avec un choix entre la méthode par comparaison et la méthode par le revenu.

⁸⁵ Cf. tableau 1 pour la définition.

⁸⁶ Les difficultés initiales de paiement et restes à recouvrer sur les loyers budgétaires sont essentiellement résorbés à la date de la mission. En février 2015, les restes à recouvrer de loyers budgétaires pour la période 2011-14 (« faux impayés » compris – cf. *infra*) s'élèvent à 63 k€, soit 1,4 % des montants dus. (Source : rapport provisoire de la MRA (DGFIP) relative aux loyers budgétaires, mai 2015).

- constitués majoritairement de bureaux (dès lors que la superficie de bureaux est supérieure ou égale à 51 % du ratio rapportant la surface utile nette (SUN) à la surface utile brute).

Concernant leurs **modalités de calcul** :

- un montant initial « *correspondant à la valeur de marché des bureaux occupés* », c'est-à-dire la valeur locative de marché par immeuble déterminée par les services locaux du domaine soit par méthode de comparaison, soit par méthode du revenu ;
- la circulaire (PM) du 16 janvier 2009 prévoyait une indexation sur l'indice du coût de la construction (ICC) ainsi que la possibilité de retenir un taux différent « *si la nature du bien et la pratique du marché sur ce type de bien le justifient* ». Cependant en pratique, dès le 1^{er} janvier 2010, c'est l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) qui est appliqué, conformément à la recommandation de l'annexe 6 de la circulaire (DB) du 22 mai 2009.

Deux dispositifs complémentaires ont été conçus par la circulaire (PM) du 16 janvier 2009 dans un souci « d'activation » des loyers budgétaires :

- un **intéressement** des « *occupants qui libèrent des surfaces ou choisissent une localisation moins coûteuse* » sous la forme du maintien, pendant deux années, de la dotation antérieure ;
- une **sanction** dans le cas d'une insuffisante performance immobilière domaniale, « *et alors qu'une solution de rationalisation leur a été proposée par la DGFIP* », sanction prenant la forme d'un ajustement de leur dotation « *établie en fonction de leurs besoins en surfaces, compte tenu des évolutions d'effectifs, et non du loyer des locaux qu'ils continuent d'occuper* ».

Enfin, **un lien direct est prévu entre le programme 309 d'entretien du propriétaire** créé par la loi de finances pour 2009, **et les loyers budgétaires** : les contributions des ministères à ce programme, prélevées sur leurs crédits de fonctionnement, sont censées être proportionnelles aux loyers budgétaires versés (12 % en 2009, 16 % en 2010, 20 % en 2011).

Source : Mission d'après circulaire (PM) du 16 janvier 2009 relative à la PIE adressée aux ministres et rapport provisoire de la MRA (DGFIP) relative aux loyers budgétaires (mai 2015).

2.2.2.2. En l'état, l'efficacité des loyers budgétaires en termes de rationalisation, n'est pas avérée, mais son coût doit également être relativisé

Les interlocuteurs rencontrés dans les ministères occupants ont indiqué comprendre l'utilité théorique des loyers budgétaires, *modulo* quelques confusions sur les objectifs poursuivis.

Il est cependant **impossible de mesurer l'effet des loyers budgétaires sur les réductions de surfaces réalisées par les administrations** tant pour des raisons méthodologiques⁸⁷ que pour des raisons structurelles, compte tenu des autres facteurs ayant contribué aux réductions de surfaces (contraintes budgétaires, évolutions organisationnelles).

Au total, la mission considère qu'à ce jour, les loyers budgétaires ne sont pas utilisés comme un instrument de la PIE dans la mesure où ils ne constituent des instruments d'arbitrage ni pour les services occupants ni pour France Domaine. En effet :

- ♦ s'ils sont formellement inscrits dans les CDU, ils ne font pas l'objet d'échanges/négociations dans ce cadre-là, comme ce serait le cas pour des baux privés ;
- ♦ ils ne sont pas, en pratique, corrélés avec le financement de la PIE, nuisant ainsi à l'instauration d'une véritable relation de bailleur à locataire fondée sur la réciprocité des engagements ;
- ♦ sauf dans de rares exceptions, leur réutilisation/activation (cf. *infra*) pour contribuer à l'équilibre financier de nouvelles opérations est refusée dans un souci de maîtrise budgétaire, ce qui prive de tout effet l'idée d'intéressement prévue par la circulaire du Premier Ministre du 16 janvier 2009.

⁸⁷ En l'absence de données corrélant dans le temps les loyers budgétaires (budgétés ou facturés) et les données surfaciques.

De surcroît, **les services occupants et gestionnaires ont indiqué à la mission ne pas maîtriser leurs choix d'implantation et conditions d'occupation, leurs décisions immobilières relevant essentiellement de stratégies fonctionnelles**, liées à leurs missions – par exemple la nécessité d'accueil du public pour certaines administrations à réseau ou la couverture géographique des services de police et gendarmerie.

Cette absence d'efficacité en matière de rationalisation immobilière militerait, en première approche, pour une suppression des loyers budgétaires. À titre indicatif, les économies réalisées dans l'hypothèse d'une suppression du dispositif correspondraient, pour l'essentiel, à la suppression d'un quarantaine d'équivalent temps plein travaillé (ETPT)⁸⁸ actuellement chargés de gérer la procédure de facturation interne trimestrielle des loyers budgétaires.

L'option de la suppression des loyers budgétaires n'est toutefois pas retenue par la mission en raison de l'intérêt que peut présenter le dispositif, nécessairement renouvelé, dans le cadre de la réflexion plus globale sur le financement de la PIE (cf. *infra*). Il convient par ailleurs de noter que

Dans ce contexte et dans la mesure où le maintien des loyers budgétaires est recommandé par la mission (cf. *infra*), cette dernière **recommande que France Domaine soit chargé d'assurer un suivi concomitant des dispositifs des conventions d'utilisation (CDU) et des loyers budgétaires (cf. proposition n° 18).**

2.3. Les compétences immobilières ministérielles devraient être davantage mobilisées et coordonnées pour favoriser la transversalité de la PIE

2.3.1. Le rôle des secrétariats généraux en matière de coordination immobilière intra-ministérielle mérite d'être réaffirmé

Si la gestion d'actifs doit exclusivement relever de la compétence de l'État propriétaire, l'immobilier, appréhendé par les occupants comme une fonction « support », doit figurer parmi les thématiques prioritaires des secrétariats généraux des ministères. À ce titre, **les secrétariats généraux (SG) s'efforcent de renforcer la transversalité de la fonction immobilière⁸⁹** dans leurs ministères, conformément aux dispositions du décret du 24 juillet 2014 qui a renforcé leur rôle en matière de mutualisation des fonctions transverses, y compris en matière immobilière⁹⁰. Six mois après son entrée en vigueur⁹¹, la mission constate que cette transversalité atteint des degrés variables selon les ministères :

⁸⁸ Selon la Cour des comptes (décembre 2013), la charge de gestion concerne 38 ETPT. Les travaux de la MRA (mai 2015) en font une estimation concordante.

⁸⁹ La « fonction immobilière » couvre à la fois des fonctions dévolues en principe au propriétaire (comme les acquisitions et cessions) et à l'occupant (comme la gestion de l'entretien courant, les consommations de fluides et d'énergie, la maintenance courante, la fourniture de services aux occupants...).

⁹⁰ Le décret du 24 juillet 2014 *relatif aux secrétaires généraux des ministères* indique ainsi que « le secrétaire général propose les évolutions dans l'organisation et le fonctionnement du ministère qui permettent de rendre celui-ci plus économe en moyens et plus souple dans son adaptation aux nouvelles conditions d'exercice des missions. Il veille en particulier à la qualité de la politique du ministère et des opérateurs qui en relèvent, en matière de gestion budgétaire, immobilière et des achats. [...] Sauf dérogation prévue par décret [...], le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, des fonctions transverses suivantes : [...] 4° les achats et marchés ; l'immobilier ».

⁹¹ Le texte est entré en vigueur le lendemain de sa publication, sauf pour ce qui concerne les dispositions relatives aux attributions minimales des secrétaires généraux, entrées en vigueur au 31 décembre 2014.

- ◆ **la transversalité apparaissant la plus aboutie est observable au sein du ministère de la défense**, sous le pilotage du secrétariat général de l'administration (SGA). En effet, ce dernier est chargé d'assister le ministre, notamment en matière patrimoniale et immobilière⁹². Ainsi, sauf exceptions résiduelles⁹³, les crédits dédiés à l'immobilier sont rassemblés dans un programme unique, celui du soutien à la politique de défense (P212). Le SGA est donc l'interlocuteur unique du ministère de la défense auprès du représentant central de l'État-propritaire (France Domaine) et s'appuie par ailleurs sur des services immobiliers qui lui sont rattachés :
 - la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) chargée valoriser certains biens devenus inutiles, en lien avec la délégation aux restructurations (DAR) également placée auprès du SGA ;
 - le service d'infrastructure de la défense (SID), également rattaché au SGA, qui est le service ministériel unique en matière de construction, de maintenance immobilière et de gestion du patrimoine ;
- ◆ **le secrétariat général centralise la fonction immobilière dans certains ministères dont les enjeux immobiliers sont essentiellement extérieurs, au sein des opérateurs**, comme au ministère de la culture ;
- ◆ ***a contrario*, dans les ministères où l'immobilier est concentré dans le réseau administratif (ministère de l'intérieur, ministère de la justice ou direction générale des finances publiques par exemple), le secrétariat général peine à s'affirmer**. La dimension territoriale des missions confiées à certains ministères (conseil aux collectivités territoriales par exemple) emporte des enjeux immobiliers importants. **Les directions qui en sont responsables, parfois dites « à réseau », conservent une fonction immobilière propre, considérant l'immobilier comme un outil indispensable à l'exercice de leur mission** – ainsi par exemple des établissements pénitentiaires pour l'administration pénitentiaire. Dès lors, les secrétariats généraux parviennent difficilement à affirmer la transversalité de la gestion immobilière ministérielle.

Malgré les progrès réalisés dans les ministères, **la mission recommande que, dans le cadre de la mise en œuvre de la PIE, le rôle des secrétariats généraux ministériels en matière de coordination intra-ministérielle sur la politique immobilière de chaque ministère soit réaffirmé, conformément aux dispositions du décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères** (cf. proposition n°19).

⁹² Article 4 du décret n° 2009- 1179 du 15 juillet 2009.

⁹³ Sauf exceptions des programmes 146 (« équipement des forces »), 144 (« environnement et prospective de la politique de défense ») et 178 (« préparation et emploi des forces »).

2.3.2. Certains ministères disposent de compétences internes en matière immobilière qui pourraient utilement être mobilisées au service de la PIE et coordonnées dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

2.3.2.1. Un élargissement du champ de compétence des opérateurs publics existants de maîtrise d'ouvrage au profit de l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État pourrait être envisagé

Sans que la maîtrise d'ouvrage⁹⁴ soit au cœur de la PIE, elle y concourt directement en ce qu'elle accompagne les choix immobiliers en matière d'acquisition, construction, rénovation, réhabilitation, restructuration de biens domaniaux divers. La mission n'a pu que relever **l'importance de ce sujet pour les ministères occupants, ces derniers étant placés dans des situations différentes selon leurs capacités immobilières internes :**

- ♦ le ministère de la défense se singularise par la conservation d'un service interarmées dédié à la maîtrise d'ouvrage, la construction et la maintenance du parc immobilier : le service d'infrastructure de la défense (SID) ;
- ♦ certains ministères conservent une capacité interne de maîtrise d'ouvrage, avec une autonomie et une diversité de donneurs d'ordre variables (cf. graphique 6) :
 - sous forme d'opérateurs dédiés à des projets spécifiques comme dans les ministères de la justice⁹⁵, de la culture⁹⁶ ou de l'enseignement supérieur⁹⁷ ;
 - en interne afin de répondre aux besoins immobiliers du réseau déconcentré, comme dans les ministères économique et financier⁹⁸ et de l'intérieur⁹⁹.

⁹⁴ Article 2 de la loi du 12 juillet 1985 relative à *la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée* (dite « loi MOP ») définit le maître d'ouvrage « *la personne morale... pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, [...] il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.* ».

⁹⁵ Depuis 2001, l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), établissement public administratif (EPA) créé sur la base de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGGPE) afin de porter les principales opérations de construction et réhabilitation pénitentiaires et judiciaires.

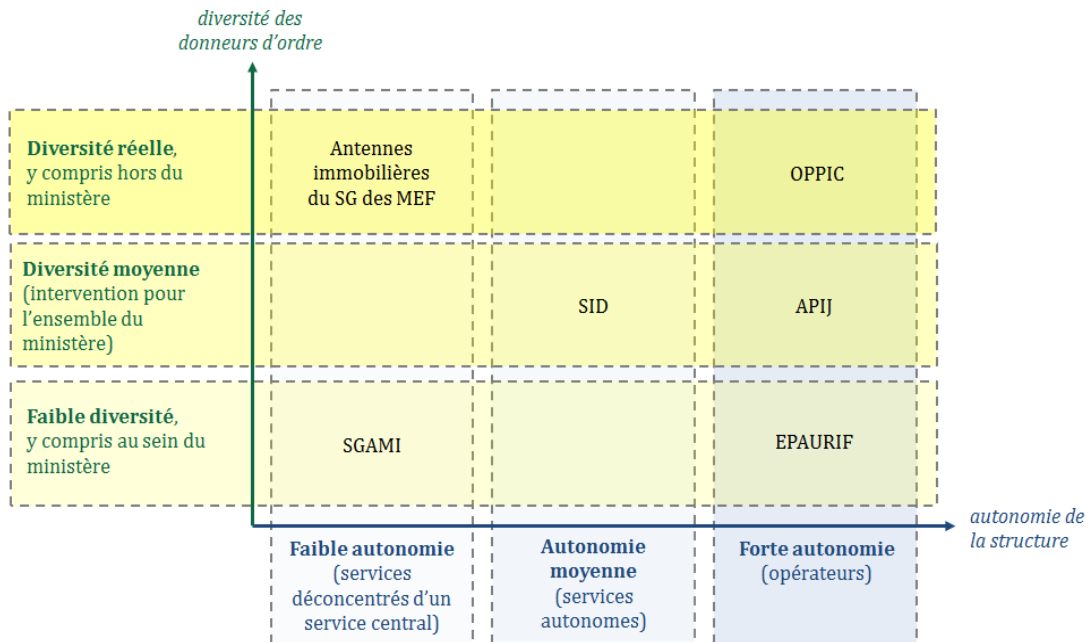
⁹⁶ Depuis 2010, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), EPA créé sur la base de l'établissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et du service national des travaux (SNT).

⁹⁷ Depuis 2010, le ministère de l'enseignement supérieur dispose de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île de France (EPAURIF), qui a pris la suite des travaux réalisés sur l'établissement de Jussieu et élargi sa compétence aux opérations franciliennes.

⁹⁸ Antennes immobilières du secrétariat général.

⁹⁹ Les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI).

Graphique 6 : Répartition des maîtrises d'ouvrage internes de l'État en fonction de leur autonomie et de la diversité de leurs donneurs d'ordre



Source : Mission.

Malgré cette diversité d'organismes, **la majorité des ministères rencontrés par la mission a souligné son inquiétude quant à l'attrition de la compétence de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage** (et de construction cf. *infra*). Dans ce contexte, **la mission recommande que soit envisagé l'élargissement du champ de compétence des opérateurs publics existants de maîtrise d'ouvrage au profit de l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État** (cf. proposition n°20).

2.3.2.2. La coordination et la mise en réseau des services ministériels locaux spécialisés de maîtrise d'ouvrage pourraient utilement servir les objectifs de la PIE dans le cadre des SDIR

Certains ministères à réseau conservent une compétence de maîtrise d'ouvrage interne et locale, même si ces services peinent parfois à s'affirmer par rapport aux directions dites « métier » et ne dispose pas toujours de la taille critique pour mener à bien l'ensemble des missions qui leur sont confiées. Les principaux services spécialisés concernés sont :

- ♦ **les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI)** qui sont en charge, depuis mars 2014, de la préparation de la programmation, de l'étude, de l'ingénierie et de la conduite des opérations immobilières de la police nationale et d'opérations immobilières des préfectures ainsi que de l'étude, de l'ingénierie et de la conduite des opérations immobilières domaniales de la gendarmerie nationale ;

- ◆ **les sept antennes immobilières interrégionales du SG des ministères économique et financier** qui proposent des prestations d'expertise (études de faisabilité, diagnostics bâtementaires, conseil), de maîtrise d'ouvrage mandatée (suivi complet d'une opération depuis la formalisation du besoin jusqu'à la réception des travaux, incluant la gestion des crédits afférents) et d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ces antennes interviennent aussi pour d'autres ministères et elles n'interviennent pas sur l'ensemble des opérations immobilières du MINEFI, même si leur seuil d'intervention a été récemment abaissé¹⁰⁰ ;
- ◆ **au sein du ministère de la justice, les neuf départements immobiliers rattachés à la sous-direction de l'immobilier du SG** sont responsables des sites des bâtiments judiciaires (cours d'appel, tribunaux) et interviennent en matière d'investissement immobilier pour les opérations courantes à partir d'un montant de 60 k€ de travaux jusqu'à 6 M€ ;
- ◆ **au sein du MENESR, les ingénieurs régionaux de l'équipement et leurs services (IRE), placés auprès des recteurs d'académie**, exercent leurs missions dans les domaines de l'immobilier universitaire et des services académiques.

Par ailleurs, le MEDDE, ministère responsable des politiques bâtementaires de l'État, s'appuie sur :

- ◆ **les directions départementales des territoires (DDT)**, acteurs opérationnels de la mise en œuvre de ces politiques bâtementaires de l'État, notamment en matière d'accessibilité, d'efficacité énergétique et de l'immobilier de l'État et d'assistance à maîtrise d'ouvrage ;
- ◆ **certains opérateurs**, comme le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA¹⁰¹) qui peut apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur les projets d'aménagement et de développement durables, ainsi qu'assister les maîtres d'ouvrage publics dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier.

Exerçant leurs compétences conformément aux instructions de leur administration centrale, **la mise en réseau et la coordination de ces services immobiliers spécialisés au niveau local, au profit de la PIE, demeurent relativement faibles.**

Les expérimentations conduites dans les cinq régions préfiguratrices des SDIR ont montré les difficultés inhérentes à la cartographie des moyens humains dédiés à la fonction immobilière et des compétences liées. Ces difficultés sont de différentes natures :

- ◆ elles tiennent en premier lieu à l'association relativement aléatoire des opérateurs en fonction des régions. En ce point, l'inventaire des moyens humains présente les mêmes caractéristiques que l'inventaire des actifs immobiliers et n'est dès lors pas exhaustif ;
- ◆ elles tiennent en second lieu au caractère déclaratif des compétences détenues dans les différents organismes et à l'interprétation variable qui peut être faite des niveaux d'expertises des agents (formations, diplôme, pratique professionnelle ou non, etc.).

¹⁰⁰ Comme mentionné plus tôt, la décision ministérielle du 30 juin 2015 abaissant le seuil à partir duquel le recours aux antennes immobilières du SG est requis (passage d'un seuil de 3 à 1 M€) et actant la compétence du SG pour les opérations inter-directionnelles quel que soit leur montant.

¹⁰¹ Le CEREMA est un opérateur relevant du MEDDE.

Dès lors, l'inventaire humain tel que prévu dans le cadre des SDIR ne peut être considéré comme une cartographie à vocation opérationnelle mais plus comme un état des lieux qui donne un ordre d'idée sur les compétences détenues et l'endroit où elles le sont. De plus, l'inventaire montre également que les compétences détenues sont souvent des parts d'ETP reconstruites *ex post* pour répondre à la demande. Hormis dans les cas des services et opérateurs dédiés à l'immobilier, il s'agit donc de compétences doublement difficiles à employer dans le cadre d'une stratégie régionale :

- ◆ parce qu'elles dépendent de chaînes hiérarchiques indépendantes dont le niveau de collaboration peut varier en fonction des plans de charge ;
- ◆ parce qu'elles ne correspondent pas à des individus mobilisables mais à du temps cumulé qui en réalité est étalé dans le temps.

Dans ce contexte, afin de favoriser les synergies au niveau local et de servir la stratégie engagée dans le cadre des SDIR, la mission recommande :

- ◆ que le réseau territorial de l'État-propritaire (cf. infra) assure, par délégation du préfet, la coordination de ces services ministériels immobiliers (SGAMI, DDT etc.) afin de dégager les éventuelles synergies permettant de servir les intérêts de la PIE au niveau territorial (**cf. proposition n°21**) ;
- ◆ d'abandonner la cartographie exhaustive des moyens humains et des compétences telle qu'elle est actuellement prévue dans les SDIR au profit de cette mise en coordination des services ministériels immobiliers en fonction des besoins locaux (**cf. proposition 22**) ;
- ◆ que si cette approche, plus concrète et plus opérationnelle, devait être adoptée, un accord interministériel de principe soit signé au niveau national pour entériner la mise en coordination des compétences en fixant son cadre et ses limites notamment (**cf. proposition n° 23**).

2.3.3. A la Réunion, cette coordination des compétences ministérielles immobilières pourrait se traduire, à titre expérimental, par la création d'une direction interministérielle immobilière dotée de moyens dédiés

La préfiguration du SDIR à la Réunion a clairement mis en lumière certaines particularités (dont il est possible d'imaginer qu'elles concernent également les autres régions d'outre-mer). Ainsi, les moyens financiers consacrés à la politique immobilière sont structurellement inférieurs à ceux des régions de métropole sous le double effet :

- ◆ de l'absence de crédits du programme 333 outre-mer pour financer des dépenses immobilières liées à la RÉATE ;
- ◆ du calibrage des moyens budgétaires dédiés à l'immobilier (programme 309 et programmes ministériels) sur les mêmes critères qu'en métropole alors que les coûts de construction et d'entretien seraient supérieurs d'environ 30 %¹⁰² en raison des frais de transport, des droits d'octroi de mer, de situations de quasi-monopole, des conditions climatiques etc.

De plus, les compétences en matière de maîtrise d'ouvrage et de conduite d'opérations sont relativement faibles et essentiellement concentrées au ministère de la défense et dans les opérateurs qui disposent de la capacité à recruter des contractuels dans ce domaine. Dès lors, la coopération interministérielle s'est imposée comme le mode de fonctionnement habituel en matière d'opérations immobilières.

Dans ces conditions, la mission propose que soit expérimentée, à la Réunion, la création d'une direction interministérielle immobilière (cf. proposition n° 24).

¹⁰² Source : préfecture de la Réunion, présentation INESDIR du 16 avril 2015.

2.3.4. Il existe par ailleurs un risque de perte de savoir-faire de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération et de construction dont il faut mesurer l'importance

La mission tient à souligner que le MEDDE a programmé, dans la continuité de l'abandon de la mission d'ingénierie publique concurrentielle qui a eu lieu en 2012, l'extinction progressive d'ici fin 2017 de ses capacités de conduite d'opérations et de maîtrise d'ouvrage et la réorientation des compétences de ses agents vers les questions liées au « bâtiment vert » et à la performance énergétique. **Les compétences actuelles des DDT sont donc appelées à devenir résiduelles, alors même qu'elles irriguaient l'ensemble des compétences immobilières des autres ministères.**

Même si le choix du recours à des prestataires extérieurs est possible (et sera certainement nécessaire de manière croissante), **le pilotage de ces prestataires est un enjeu important, sachant que le suivi et le contrôle des contrats passés en matière immobilière implique au préalable un certain savoir-faire technique.** Par ailleurs, le défaut de compétence de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage est encore plus frappant au niveau central, comme en témoigne l'externalisation fréquente de la maîtrise d'ouvrage des grandes opérations immobilières franciliennes.

Au regard des potentiels risques financiers liés à cette situation, la mission recommande que soit lancée une réflexion sur la capacité de maîtrise d'ouvrage de l'État pour son propre compte (cf. proposition n°25).

3. Pour favoriser une gestion performante de ses actifs immobiliers, la mission recommande que l'État-propriétaire renforce substantiellement sa capacité à valoriser ses biens

La notion de « valorisation » est fréquemment employée en matière domaniale et immobilière pour désigner des réalités administratives, économiques et opérationnelles très différentes. **S'ensuivent d'importantes confusions dans l'esprit des acteurs et partenaires de la PIE. La mission a dès lors choisi de distinguer :**

- ♦ l'« **évaluation** » de la valeur d'un bien ou des conditions financières d'une opération immobilière, qui est obligatoirement réalisée par les services locaux du domaine (SLD) avant la cession d'un bien sur le fondement du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dans un souci de protection de cette dernière ;
- ♦ la « **valorisation** » d'un bien, c'est-à-dire la révélation de sa *valeur économique* et l'optimisation du *potentiel patrimonial* d'un bien immobilier, grâce à des instruments divers (publicité et mise en concurrence, conception de projets de rénovation ou de reconversion du bien, etc.) en amont de la location ou de la cession d'un bien.

Outre les questions de fond relatives à la conception du rôle de l'État, il semble à la mission que **la PIE n'a pas, aujourd'hui, la maturité suffisante** pour pouvoir envisager ni la valorisation de son patrimoine *via* la location à des tiers, ni, surtout, la fonciarisation de ce patrimoine, par le biais de la création d'une foncière publique (cf. *infra*).

En revanche, **l'État-propriétaire dispose de marges de progrès en matière de cessions :**

- ♦ il gagnerait à renforcer sa maîtrise sur les choix de cession, qui doivent découler d'une gestion globale d'actifs et non de décisions des ministères-occupants (cf. § 2.1 *supra*) ;
- ♦ une meilleure « valorisation » du patrimoine qu'il décide de céder est possible, notamment en adaptant des instruments de commercialisation (mise en valeur des biens à céder, amélioration de la publicité, etc.) et en se dotant d'un véritable opérateur de valorisation du patrimoine immobilier de l'État.

3.1. Si la fonction d'évaluation, qui concourt *in fine* au processus de valorisation patrimoniale des actifs immobiliers de l'État, ne saurait être remise en cause, elle pourrait être amenée à évoluer

Les évaluations immobilières recouvrent un champ vaste¹⁰³. Elles sont réalisées par les services locaux du Domaine (SLD) intégrés dans les directions régionales ou départementales

¹⁰³ Notamment dans **le cadre des consultations préalables à des opérations immobilières réalisées par des personnes publiques** (en matière de prise à bail, le service du domaine est obligatoirement consulté pour les loyers annuels supérieurs à 12 k€ ; en matière d'acquisition, le service du domaine intervient en matière d'acquisition amiable, d'acquisition par exercice du droit de préemption et d'acquisition à réaliser sous déclaration d'utilité publique ; en matière de cession, les entités publiques locales (collectivités territoriales, à leurs groupements, aux établissements publics fonciers locaux et aux organismes d'habitation à loyer modéré (HLM)) ont l'obligation de consulter les services du domaine). **Les services des Domaines procèdent également à des évaluations : dans le cadre de la détermination du prix de cession des immeubles de l'État ;** pour les besoins de la comptabilité patrimoniale ; dans le cadre de la détermination du montant des loyers budgétaires ; pour la détermination des loyers et redevances dus au titre de l'occupation des immeubles du domaine public ou privé de l'État etc.

des finances publiques¹⁰⁴ ainsi que par les évaluateurs de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID)¹⁰⁵.

Les missions d'évaluation immobilière au profit des personnes publiques ont pour objectif premier de garantir la transparence de l'action publique en matière de politique immobilière et de contrôle de la dépense publique. Ainsi, au-delà de son utilité « patrimoniale », la fonction d'évaluation assurée par les services du Domaine constitue un gage de neutralité et d'objectivité qui protège les intérêts des personnes publiques. Appréhendée sous l'angle de la qualité d'expertise des services du Domaine à estimer la valeur d'un bien, la fonction d'évaluation apparaît assurée de manière satisfaisante par ces derniers.

En conséquence, si la fonction d'évaluation ne saurait être remise en cause, des évolutions pourraient être envisagées à la fois sur le champ et les modalités des évaluations domaniales mais aussi sur la pratique du métier d'évaluateur.

3.1.1. L'expertise des services du Domaine en matière d'évaluation apparaît satisfaisante mais la pratique du métier d'évaluateur pourrait être améliorée et mieux accompagnée

Il convient de noter à titre liminaire qu'en aucun cas une évaluation ne doit être considérée comme une valeur exacte. Son but est de parvenir à une estimation d'un bien la plus précise possible, la moins soumise à des aléas évolutifs (externalités, décisions relevant d'autres acteurs, loyers potentiels, etc.) et la plus fiable possible. Sa validité temporelle est infra-annuelle en raison de l'évolution du marché immobilier. L'expertise des services du Domaine apparaissant satisfaisante (cf. *infra*), les éventuels écueils en matière « d'évaluation » dont peuvent se faire l'écho les acteurs de la PIE semblent donc davantage ressortir du processus de cession que de la qualité intrinsèque de l'évaluation des biens.

3.1.1.1. La mise en place du recours à une double évaluation pour des biens ciblés permet désormais d'assurer l'État de la justesse des évaluations sensibles

La commission pour la transparence et la qualité (CTQ) des opérations immobilières de l'État, compétente pour contrôler les opérations immobilières de l'État les plus importantes en matière de cessions, prises à bail et acquisitions¹⁰⁶, avait proposé à plusieurs reprises que soit mis en place un système de double évaluation domaniale et privée en raison du constat

¹⁰⁴ Ces missions constituent une compétence propre des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques et du directeur de la DNID.

¹⁰⁵ La DNID constitue un service à compétence nationale, rattaché au chef du service France Domaine de la DGFIP. Elle assure notamment, pour l'ensemble du territoire national : (i) les enquêtes et missions diverses, en matière domaniale, pour le compte de la DGFIP, ainsi que les interventions de renfort, de formation et documentation et d'assistance au profit des services déconcentrés et des autres services à compétence nationale de la DGFIP ; (ii) les travaux d'évaluation des immeubles militaires et des biens exceptionnels ; les opérations de publicité en matière d'aliénation des immeubles ; les opérations de publicité, la préparation et la réalisation des aliénations faites avec publicité et concurrence des objets et matériels qui lui sont remis ; la tenue à jour d'un inventaire physique des immeubles détenus en propriété ou en jouissance par l'État ou ses établissements publics à caractère administratif dans les pays étrangers.

¹⁰⁶ Elle doit être obligatoirement consultée avant toute cession amiable d'immeubles du domaine privé de l'État lorsque le prix de cession est supérieur ou égal à 2 M€ en Île-de-France (1 M€ dans les autres régions), acquisition à l'amiable (mêmes seuils), prise à bail pour un loyer supérieur ou égal à 1 M€ par an en Île-de-France (0,5 M€ dans les autres régions). A ce titre, elle se prononce sur la possibilité de procéder à la cession envisagée et sur la qualité des procédures employées. La commission peut également être saisie par le ministre chargé du domaine de toute question relative à la régularité des projets d'opérations immobilières de l'État portant sur des cessions, acquisitions ou conclusions de baux. Depuis 2010, elle analyse annuellement en moyenne 38,75 % des dossiers qui relèvent de sa compétence.

d'écarts conséquents entre prix de transaction et évaluation du domaine qui pouvaient parfois faire objet de plusieurs réévaluations successives.

Pour répondre au souhait de la CTQ, un marché national d'évaluations a été passé en janvier 2014 avec la société BNP Paribas *Real Estate* (BNPP-RE) afin de sécuriser les évaluations domaniales les plus importantes ou les plus sensibles. La mission a pu constater qu'en 18 mois, 161 doubles évaluations ont été réalisées¹⁰⁷ et que **l'écart moyen des évaluations de France Domaine et de BNP Paribas Real Estate est inférieur à 10 %**¹⁰⁸.

En conséquence, il apparaît que la qualité des évaluations de France Domaine et de BNP Paribas Real Estate est comparable. Dans les cas où les écarts sont supérieurs à ces seuils et qui peuvent légitimement questionner sur la qualité et la précision des évaluations concernées, la mission a constaté que l'origine des écarts réside systématiquement dans les différences relatives aux scénarios de valorisation et de reconversion des biens évalués retenus pour effectuer l'évaluation.

La mission souligne donc l'importance d'apprécier la faisabilité et de consolider ces scénarios avant d'engager l'évaluation par les services de France Domaine, qui n'intervient qu'en fin de processus de cession d'un bien. Ce travail de prospection et de construction d'hypothèses ne relève pas de la compétence des évaluateurs du domaine mais de l'administration responsable de la déclaration d'inutilité des biens ou du représentant de l'État propriétaire. Or, à l'exception du ministère de la défense, il semble que cette étape de scénarisation soit insuffisamment travaillée, ce qui milite en faveur de l'institution d'une véritable politique de valorisation patrimoniale (cf. *infra*).

3.1.1.2. La pratique du métier d'évaluateur du Domaine peut être améliorée et mieux accompagnée

L'évaluation constituant un élément important du processus de valorisation patrimoniale des biens de l'État, la mission a porté une attention particulière au métier d'évaluateur exercé dans les services du Domaine. Ainsi, la mission a adressé un questionnaire relatif à la pratique du métier d'inspecteur en charge des évaluations domaniales à 435 évaluateurs répartis dans tous les départements de métropole et d'outre-mer. Les résultats de l'enquête qui sont présentés ont été établis sur la base de 138 réponses (soit un taux de réponse de 31,72 %). Il ressort de cette enquête que :

- ♦ **la formation des évaluateurs mériterait d'être renforcée par la mise en place d'un cursus de formation continue**¹⁰⁹. Dans ce contexte la mission recommande qu'une action en termes de formation soit menée et que le RPIE joue, au niveau local, un rôle de « coordonnateur de la connaissance » (cf. **propositions n°26 et n°27**) ;

¹⁰⁷ A la date du 18 juin 2015, les services locaux du Domaine de 46 départements ont eu recours au marché passé avec BNPP-RE.

¹⁰⁸ Dans l'attente du bilan comparatif global des évaluations qui sera réalisé par la DNID fin 2015, la mission a eu accès aux informations relatives aux évaluations réalisées dans la région Rhône Alpes et dans le cadre d'une mission d'évaluation des biens de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Ces évaluations, au nombre de 38, représentent 23,60 % des évaluations réalisées. Il ressort des analyses réalisées par la mission que les huit doubles évaluations réalisées en Rhône-Alpes font apparaître un écart moyen de 1,67 à 8,62 % en fonction des scénarios retenus et que les 30 doubles évaluations réalisées au profit de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) font apparaître un écart moyen de 9,72 %.

¹⁰⁹ Si l'évaluation de la formation est jugée positivement par les agents, 81,88 % de ceux ayant suivi une formation initiale l'estiment insuffisante pour exercer la fonction d'évaluateur du domaine : trop courte, trop peu pratique, n'abordant pas tous les sujets requis. Elle est donc considérée comme une base nécessaire qui doit être complétée.

- ◆ **les conditions d'exercice du métier d'évaluateur domanial sont satisfaisantes mais nécessitent des outils plus adaptés.** Les agents ayant répondu à l'enquête indiquent utiliser plusieurs méthodes d'évaluation pour un même dossier dans 44,93 % des cas, ce qui n'est pas obligatoire mais traduit la volonté d'évaluer un bien avec le plus d'acuité possible. Pour mener à bien leur mission, les agents évaluateurs ont recours à plusieurs outils informatiques¹¹⁰. Par ailleurs, les agents déclarent utiliser régulièrement des applications géographiques telles que Géoportail (site gouvernemental) et *Google Maps*. Or, il apparaît que tous les agents évaluateurs ne disposent pas d'un accès Internet individuel et sans restriction. Dans ce cadre, la mission recommande que cet accès soit ouvert à tous les évaluateurs et que soit étudiée le développement d'une application spécifique à l'évaluation domaniale (cf. propositions n°28 et n°29) ;
- ◆ **il existe un besoin de normalisation et d'animation de l'activité d'évaluation par l'échelon central.** L'enquête réalisée montre que les méthodes employées pour les évaluations domaniales sont identiques aux méthodes préconisées dans la charte de l'expertise en évaluation immobilière. Il apparaît ainsi qu'il existe une grande proximité dans la pratique d'évaluation entre les services du Domaine et le secteur privé. Malgré quelques particularités qui divergent telles que le secret professionnel qui est imposé par l'activité concurrentielle dans le secteur privé et par le respect des informations personnelles (fiscalité par exemple) dans les services du Domaine, **l'État pourrait formaliser la spécialisation des services en adoptant officiellement les référentiels reconnus du secteur privé.** Dans ce dernier, l'expertise en évaluation immobilière est une profession régie par des standards internationaux regroupés en France au sein de la charte de l'expertise en évaluation immobilière dont la 4^e édition d'octobre 2012 est actuellement en vigueur¹¹¹. L'expertise en évaluation immobilière est également sanctionnée par des certifications internationales qui traduisent le respect des principes énoncés dans la charte¹¹².

Sur la base de ces constats, la mission recommande que France Domaine signe au nom de l'État la charte de l'expertise en évaluation immobilière (cf. proposition n°30). Par ailleurs, en vue de préparer la démarche de ratification de la charte, **France Domaine pourrait également rédiger et faire signer une charte de déontologie des agents évaluateurs élaborée en coopération avec les agents en poste et les organisations professionnelles (cf. proposition n°31).**

De façon plus immédiate, les agents consultés dans le cadre de l'enquête ont exprimé des attentes de deux ordres : **des attentes normatives** (réalisation d'un guide de l'évaluation et la formalisation au niveau national des documents de référence) ; **des attentes techniques telle que la mise en place d'une veille juridique au niveau national**¹¹³.

¹¹⁰ Les deux logiciels les plus utilisés sont : le logiciel de traitement automatisé de données à caractère personnel BNDP (base nationale des données patrimoniales) et l'application «estimer un bien» qui permet d'obtenir sur la base d'informations techniques (surface, localisation, type de bien, etc.) une évaluation initiale qui doit ensuite être retravaillée et affinée pour obtenir une évaluation finale. D'autres logiciels sont également utilisés (le logiciel d'informatisation des Domaines (LIDO), les logiciels cadastraux, d'occupation du Domaine etc.).

¹¹¹ Elle a été signée par 14 associations professionnelles dont la représentativité permet de la considérer comme la norme d'exercice de la profession.

¹¹² La certification REV (recognised European valuer) du TEGoVA (the European group of valuer's association) qui est attribuée au terme d'un examen pour une période de cinq ans renouvelable. Cette certification garantit un niveau professionnel supérieur aux critères de formation minimum déterminés par TEGoVA dont la charte se fait le relais ; la certification VRS (valuer registration scheme) de la RICS (royal institution of chartered surveyors) qui garantit la qualité des évaluations et l'application des standards internationaux de la RICS après un cursus d'évaluation ou après une période de formation et de contrôle.

¹¹³ Cette veille aurait pour objet d'informer les agents des principales évolutions survenues et d'analyser leurs conséquences au regard des évaluations.

La direction nationale d'interventions domaniales (DNID), service à compétence nationale rattaché au service France Domaine assure, au plan national, des missions d'évaluations de biens exceptionnels et d'assistance aux services locaux du domaine¹¹⁴. Dans le cadre de ses attributions d'animation du réseau des évaluateurs, la DNID a d'ores et déjà pris en compte les travaux de normalisation cités ci-dessus ainsi que la rédaction d'une charte des évaluateurs. En revanche, la question de la veille juridique n'est pas prise en compte. En conséquence, la mission recommande que France Domaine développe une capacité de veille et d'accompagnement juridique des brigades d'évaluations (cf. proposition n°32).

3.1.2. Sans abandonner cette prestation qui est un gage de neutralité et d'objectivité qui protège les intérêts des personnes publiques, l'activité d'évaluation peut évoluer pour que son coût soit réduit

Pour ses besoins propres, l'État ne bénéficie qu'à la marge des évaluations du Domaine (15,05 %) les autres bénéficiaires majoritairement les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale (53,43 %) mais aussi les établissements publics nationaux, établissements publics locaux et autres organismes ou personnes morales de droit (27,66 %) et les SAFER (3,87 %).

Le conseil de l'immobilier de l'État recommande l'abandon de cette prestation pour le compte des collectivités territoriales relevant qu'« *il n'est pas rare que les villes de grande taille disposent de services dédiés à l'action foncière maîtrisant bien les valeurs du marché immobilier local* », le conseil de l'immobilier de l'État (CIE) estime dans son rapport du 30 janvier 2013¹¹⁵ qu'« *il serait cohérent que les collectivités territoriales qui disposent de l'autonomie de gestion de leur propre patrimoine soient également libres du choix de leur évaluateur* ».

Il ressort des analyses conduites par la mission que plusieurs évolutions sont possibles qui permettraient de réaliser des économies ou de générer des bénéfices tout en soulevant de nouvelles problématiques.

En premier lieu, l'abandon des évaluations au profit des collectivités territoriales tel que préconisé par le CIE produirait mécaniquement une réduction du plan de charge des services de France Domaine d'environ 53 %. Elle pourrait ainsi conduire à une réduction de 299 ETP dans ces services. La mission n'est toutefois pas favorable à cette solution car elle induit deux conséquences qui ne semblent pas souhaitables :

- ♦ **une fragilisation des intérêts de l'État et des collectivités territoriales.** En l'absence d'évaluation neutre et fiable de la part des services du Domaine, et malgré la mise en place de règles prudentielles, les contentieux relatifs à des évaluations porteuses de forts enjeux financiers ou politiques risqueraient de se multiplier. La suppression des évaluations du Domaine pourrait ainsi entraîner une systématisation de la contestation des évaluations privées sur la base de rapports d'experts différents ;
- ♦ **une fragilisation de la qualité des évaluations résiduelles de France Domaine.** De l'avis de tous les évaluateurs rencontrés par la mission, la pratique régulière est le gage de la qualité des évaluations. Alors que le nombre moyen d'évaluations par agent et par an est actuellement de 300, soit légèrement inférieur aux standards privés constatés il ne semble donc pas pertinent de réduire ce taux de pratique.

¹¹⁴ Elle intervient, au niveau de l'Île-de-France, dans le cadre de la réalisation d'opérations d'aménagement foncier.

¹¹⁵ Moderniser la politique immobilière de l'État – 50 propositions du conseil immobilier de l'État, 30 janvier 2013.

Au-delà du scénario de suppression des évaluations au profit des collectivités territoriales, la mission a analysé :

- ♦ **l'éventuelle réforme de l'intervention de France Domaine vis-à-vis des offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM).** Cette réforme qualitative pourrait générer un gain de 14 ETP ;
- ♦ **la question d'une facturation des prestations d'évaluation au bénéfice des personnes publiques autres que l'État** (facturation de 85 % des prestations actuellement effectuées par les agents de France Domaine). Si l'estimation du gain financier reste difficile à évaluer (ce type de prestation n'est pas règlementé en matière de prix), il représenterait toutefois plusieurs millions d'euros, montant qui, à titre d'exemple, pourrait venir abonder les crédits à la main de l'État propriétaire (programme 309 aujourd'hui) ;
- ♦ **l'hypothèse d'un abandon des évaluations à titre officieux¹¹⁶,** pourrait conduire à une baisse de 73 ETP. A un degré moindre, cet abandon pèserait toutefois sur la pratique des évaluateurs au même titre que l'abandon des évaluations au profit des collectivités territoriales ;
- ♦ **l'hypothèse de l'instauration de seuils d'évaluation plus élevés pourrait générer des gains mais porterait des risques complémentaires** (exemption d'avis du Domaine sur un certain nombre d'opérations immobilières conduites par des personnes publiques autres que l'État). Pour cette raison, **la mission n'est donc pas favorable à cette solution.**

Ainsi, au total, la mission estime que la facturation des prestations d'évaluation au bénéfice des personnes publiques autres que l'État constitue, selon des modalités restant à définir, l'évolution la plus souhaitable (cf. proposition n°33).

3.2. L'État dispose d'importantes marges de progrès pour valoriser le patrimoine qu'il cède

Chaque année, plus de 1 000 immeubles sont cédés par l'État¹¹⁷ dont près de 70 % sont des espaces naturels ou aménagés. Le périmètre d'analyse de la mission se limite aux cessions de biens hors espaces naturels, soit environ 400 procédures annuelles de cession par an ¹¹⁸. Dans ce contexte, la valorisation des actifs immobiliers de l'État doit concourir à l'optimisation des cessions, en particulier s'agissant des biens dits « complexes »¹¹⁹.

Si l'expertise des services du Domaine en matière d'évaluation peut être améliorée mais n'apparaît pas devoir être remise en question (cf. *supra*), **la capacité de l'État-propriétaire à valoriser son patrimoine immobilier dans le cadre des cessions demeure à ce jour faible en raison notamment :**

- ♦ **de la mise en œuvre d'autres politiques publiques par les collectivités territoriales¹²⁰ et leurs prérogatives** (droit de priorité dans le cadre des cessions ; maîtrise du droit de l'urbanisme et du foncier etc.) ;

¹¹⁶ L'abandon des évaluations réalisées à titre officieux pour tous types de bénéficiaires et le recentrage des services du Domaine sur les seules évaluations réalisées à titre réglementaire produirait mécaniquement une réduction du plan de charge des services de France Domaine d'environ 13 %.

¹¹⁷ 1 200 cessions/an en moyenne.

¹¹⁸ Il convient de noter que depuis 2012, 46 biens ont été cédés pour un montant supérieur à 5 M€.

¹¹⁹ Biens dont les caractéristiques intrinsèques rendent le bien difficilement cessible en l'état (ex : anciens centres de détention pénitentiaire, anciennes casernes, bâtiments ou terrains pollués etc.).

¹²⁰ Par exemple, la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

- ♦ **des modalités de cession et de la relative absence de « culture » et de compétences administratives en matière de valorisation ;**
- ♦ **des instruments/organismes de valorisation qui sont aujourd'hui soit ministériel (cas unique de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers du ministère de la défense – MRAI) soit controversé (cas de la Sovafim).**

Par ailleurs, à ce jour, la faiblesse de l'État-proprétaire vis-à-vis des occupants (cf. §2.1 *supra*) combinée à la logique budgétaire, matérialisée par le droit de retour de ces derniers sur les produits de cessions (cf. *infra*) obèrent fortement la capacité de valorisation par l'État de ses actifs immobiliers, laquelle s'inscrit dans un temps difficilement conciliable avec l'urgence imposée par l'exigence budgétaire.

3.2.1. L'État-proprétaire gagnerait à s'affirmer dans ses relations avec les collectivités territoriales pour préserver ses intérêts patrimoniaux

3.2.1.1. Une adaptation des conditions d'exercice du droit de priorité par les collectivités territoriales, ainsi qu'un encadrement de leur pratique de « pastillage » apparaissent nécessaires

- ♦ **L'exercice du droit de priorité par les collectivités locales génère en moyenne 16 M€ de moins-values par an**

Selon l'analyse de la mission, hors espaces naturels et aménagés, entre 2012 et 2014, un quart des biens immobiliers de l'État ont été cédés par l'exercice de droits de priorité ou autres¹²¹. En effet, **l'exercice du droit de priorité** par les collectivités territoriales porte sur un nombre important de biens (en moyenne 86 par an, dont près de la moitié sont des logements ou bureaux) et impliquent **des moins-values par rapport aux évaluations domaniales (en moyenne 16 M€/an)**¹²². **Les services locaux du domaine (SLD) expriment des difficultés à faire face aux demandes de baisse de prix des collectivités locales** dans le cadre de leur exercice du droit de priorité¹²³ (hors cas liés au logement social).

Dans ce contexte, **la mission recommande de réserver l'exercice du droit de priorité d'une collectivité locale à la valeur évaluée lors de la première évaluation domaniale (cf. proposition n°34) et de systématiser l'inscription de clauses de complément de prix dans les cessions aux collectivités locales (cf. proposition n°35).**

- ♦ **Les prérogatives des collectivités territoriales en matière d'urbanisme, ainsi que la pratique dite du « pastillage », peuvent constituer un frein à la valorisation du patrimoine immobilier de l'État**

¹²¹ En moyenne 25 % des biens vendus par an et 35 % des surfaces.

¹²² Les moins-values réalisées entre janvier 2012 et juillet 2015 lors de l'exercice de droits de priorité ne concernent que 57 transactions, soit 5 % du nombre total de transactions par exercice du droit de priorité sur la période (1 094).

¹²³ La mission s'est vue indiquer que les directions départementales des finances publiques (DDFiP) acceptent parfois des baisses dans la marge de négociation communément admise de 10 % de l'évaluation domaniale, validés dans le cadre d'évaluations domaniales dites « de régularisation ».

Les conséquences de la maîtrise de l'urbanisme par les communes peuvent être importantes pour l'État, certaines collectivités en faisant, selon les interlocuteurs de la mission, un usage quasi-abusif. À ce titre, **la mission s'interroge sur la légalité de la pratique de la Ville de Paris dite de « pastillage »**¹²⁴ dans son plan local d'urbanisme (PLU). Un tel « pastillage » a au moins deux conséquences directes pour l'État :

- pour les services occupants, la **perte de la maîtrise immobilière** de leur parc (notamment en cas de projet d'aménagement de ce dernier puisqu'il ne peut plus que réaliser des constructions temporaires sur son bien et sous réserve d'une autorisation du bénéficiaire de l'ER) ;
- pour l'État-propriétaire, un **risque de perte de recettes** en cas de cession de biens devenus inutiles en raison des restrictions imposées par les ER sur ces biens (risque non quantifiable à la date de la mission¹²⁵) et donc de financement des projets immobiliers des ministères.

Compte tenu des conséquences potentielles de cette pratique sur la valorisation des biens de l'État (et des opérateurs), la mission recommande d'encadrer par la loi les pratiques de « pastillage » des collectivités locales (cf. proposition n°36).

3.2.1.2. L'articulation de la PIE avec la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement se fait au détriment des intérêts patrimoniaux de l'État

La loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 *relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* (loi MFP, dite loi « Duflot ») permet de « décoter » le foncier de l'État pour équilibrer des opérations de construction de logements réalisés sur les emprises concernées¹²⁶.

¹²⁴ Le dispositif des « emplacements réservés » (ER) permet à une commune d'inscrire, dans son plan local d'urbanisme (PLU) en phase d'élaboration ou d'évolution, une servitude visant à réserver des emplacements :

- soit « aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, aux espaces verts ainsi qu'aux continuités écologiques » (article L.123-1-5-V du code de l'urbanisme) ;
- soit « en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements » (article L.123-2-b du même code depuis la loi du 13 décembre 2003 relative à la solidarité et au renouvellement urbain), dits ER pour le logement (ERL).

Selon la jurisprudence administrative : une commune dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'établissement des ER, que ces terrains appartiennent au domaine public ou non, sans avoir à recueillir l'accord préalable de la personne publique affectataire d'une dépendance d'une personne publique pour y instituer un ER ; les ER ne sont pas limités en nombre ni dans le temps ; un recours pour excès de pouvoir est possible contre un acte créant un ER mais le contrôle du juge se limite à l'erreur manifeste d'appréciation.

¹²⁵ Au moins dix biens « pastillés » avec un ERL sont destinés à être cédés pour une destination autre que le logement social.

¹²⁶ Plus spécifiquement, les articles L.32117 et R.3211-13 à 17 du CG3P autorisent l'État à aliéner des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale lorsqu'ils sont destinés à des programmes de construction comportant essentiellement des logements, avec une partie de logement social. La décote est calculée sur la base du programme de construction de logements et déterminée au cas par cas, selon l'équilibre financier du programme (méthode dite du compte à rebours). La collectivité dispose ensuite d'un délai de cinq ans après la signature de l'acte pour réaliser le programme prévu, sous peine de reprise de l'abattement initialement consenti par l'État.

Fin avril 2015, 28 cessions sont intervenues avec une décote dite « Duflot » (dont une sur un terrain de RFF). Sur vingt biens de l'État « décotés », **la décote totale constatée s'élève à 53 % de la valeur vénale initiale totale** ; cette dernière s'élevait à 68,8 M€ et les produits de cession obtenus s'élèvent à 32,5 M€, soit **une « perte de recette » pour l'État de 36,3 M€** à la date de mai 2015. Cette « perte de recettes » serait doublée en tenant compte de trois projets réalisés à l'été 2015 sur la ville de Paris¹²⁷, atteignant ainsi *a minima* 73,6 M€.

Tableau 5 : Analyse de la décote sur vingt biens cédés par l'État dans le cadre de la loi MFP

	2013	2014	Mai 2015	Total
Nombre d'opérations	1	11	8	20
Valeur vénale (M€)	4,37	48,83	15,64	68,83
Produits de cession (M€)	3,24	21,76	7,51	32,51
Taux de décote	26 %	55 %	52 %	53 %

Source : Mission d'après tableau de bord de la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) des principales opérations de cession avec décote liée à la loi MFP.

Au-delà de la « perte » budgétaire pour l'État, la mise en œuvre de la loi génère donc des difficultés importantes :

- ♦ **les délais de cession sont allongés** et atteignent en moyenne 18 à 24 mois selon France Domaine, si bien que le premier rapport annuel de la CNAUF¹²⁸ propose d'évaluer les coûts de l'inaction et d'indécision dans les projets de cession ;
- ♦ **une inquiétude est exprimée sur le suivi à venir de la mise en œuvre des engagements des collectivités**, sachant que le suivi et le contrôle de cette mise en œuvre restent à mettre en place.

Une interprétation stricte de la loi ne permet pas l'application de la procédure aux biens composés à la fois de bureaux et de logements ni aux opérations de « restructuration ». **Une extension du dispositif aux opérations comprenant des logements existants, notamment en cas de réhabilitation (sur d'anciens logements de fonctionnaires des douanes ou gendarmes par exemple), a été annoncée pour le projet de loi de finances pour 2016.** À la date de la mission, l'impact budgétaire pour l'État de cet élargissement de la loi n'a pas été évalué.

Si un bilan de l'efficacité des mesures de la loi MFP, intégrant le coût patrimonial pour l'État, apparaît aujourd'hui prématuré, **la mission recommande en revanche que France Domaine poursuive son suivi des enjeux budgétaires et financiers pour l'État-propriétaire soit assuré (cf. proposition n°37).**

De manière plus générale, afin d'appréhender les enjeux liés à la conciliation entre les intérêts patrimoniaux de l'État et l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement, la mission recommande également qu'une négociation dédiée avec les grandes collectivités/métropoles lors de la rénovation de leur PLU soit envisagée (cf. proposition n°38).

¹²⁷ Trois projets parisiens ont été portés à l'attention de la mission (dont la cession est prévue avant la fin de l'été 2015), avec une valeur vénale initiale de 51,1 M€ et un prix de cession décoté de 13,8 M€, soit une perte de recettes de 37,3 M€ (décote totale de 73 %). Cinq autres projets sont également en cours de préparation pour un horizon 2016-17 (*Source : France Domaine*).

¹²⁸ Premier rapport de la commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) présenté le 7 janvier 2015 à la Ministre et remis au Parlement.

3.2.2. Confronté à des difficultés de valorisation et de commercialisation des biens, il appartient à l'État-proprétaire d'adapter les procédures et les actes de cession au potentiel économique des biens qu'il entend céder

Si les processus de cession pâtissent d'un manque d'anticipation et de coordination entre France Domaine et les services occupants (cf. §2.1.2 *supra*), l'État-proprétaire doit également concilier les exigences procédurales indispensables à la préservation de ses intérêts et à la transparence de l'action publique dans ce domaine avec les impératifs économiques de valorisation optimale de ses actifs.

3.2.2.1. Une adaptation des procédures et modalités de cession pourrait permettre d'accroître les capacités de l'État-proprétaire à commercialiser ses actifs et donc à les valoriser

3.2.2.1.1. *Les procédures de droit commun, d'adjudication et d'appel d'offre¹²⁹, ne garantissent pas la qualité de la publicité et de la prospection nécessaires à la valorisation des biens*

Le droit commun des propriétés publiques exige la publicité et la mise en concurrence avant l'aliénation des biens¹³⁰. L'adjudication concerne en principe des biens accessibles aux particuliers, et donc essentiellement des biens de « petite » taille relativement standardisés (53 % de logements parmi les biens vendus et 22 % bureaux). **L'appel d'offre est la procédure la plus utilisée** sur des biens relativement standardisés (45 % de logements et 32 % de bureaux). Elle permet les plus-values les plus importantes, y compris pour les biens importants.

Ces procédures ne garantissent pas à elles seules la qualité de la publicité et de la prospection faites en amont des cessions, que ce soit en matière d'adjudication ou d'appel d'offre, alors même que cette publicité est particulièrement importante pour les biens spécifiques de l'État et que la mise en concurrence permet souvent d'accroître la plus-value pour l'État. **Le travail de publicité et de prospection implique toutefois plusieurs éléments dont les SLD ne disposent pas nécessairement :**

- ♦ contre l'urgence imposée par l'exigence budgétaire, **il faut du temps** pour élaborer des projets de valorisation (cf. *infra*), réaliser un travail de prospection auprès des publics intéressés et attendre les opportunités ;
- ♦ par rapport à une culture administrative et juridique, il existe des **compétences et outils propres à la commercialisation** : ainsi par exemple, la capitalisation sur les cessions passées pour renseigner une base de clientèle à solliciter lors des cessions ultérieures, la mise en valeur des biens à céder avant le lancement d'une adjudication ou d'un appel d'offre (logique de marketing), ou encore une modernisation du site internet présentant les biens à céder.

¹²⁹ Les deux procédures de cession dites « de droit commun » concernent près de la moitié des biens vendus par an (entre 2012 et 2014, en moyenne 187 des 393 biens vendus, hors espaces naturels et aménagés chaque année) et essentiellement des biens « simples ».

¹³⁰ Article R.3211 2 CG3P.

3.2.2.1.2. Le recours dérogatoire aux procédures de cession en gré à gré vise à faciliter certaines cessions spécifiques et pourrait, sous certaines conditions, être étendu

Le recours au gré à gré, c'est-à-dire la cession amiable sans mise en concurrence, vise à faciliter et/ou accélérer certaines cessions considérées comme spécifiques. Il est juridiquement très encadré¹³¹. En pratique, les résultats des procédures de gré à gré révèlent **le recours qui en est fait par les SLD, lorsque les procédures précédentes (à l'exception de l'appel d'offre infructueux) sont restées infructueuses et que le portage du bien devient excessif.** La procédure de gré à gré est essentiellement appliquée à des biens de grande surface (en moyenne 9 867 m² par bien vendu en gré à gré) et moins standardisés (45 % des biens ne sont ni des logements ni des bureaux). Cette procédure génère des moins-values, en moyenne supérieures à 100 k€ par rapport aux évaluations ; en outre, lorsque des biens importants sont cédés de gré à gré, la plus-value est généralement nulle.

Ainsi, afin d'élargir le champ de cette procédure amiable, susceptible de constituer un outil de valorisation des actifs de l'État, **la mission recommande qu'il soit possible, selon certaines modalités, de recourir au gré à gré en cas d'appel d'offre infructueux** (cf. proposition n°39).

3.2.2.1.3. La mise en place, par voie législative, d'une « décote pour biens complexes » permettrait de favoriser la cession de certains biens complexes devenus inutiles et/ou localisés dans des marchés peu ou pas liquides

Il peut arriver **que l'évaluation domaniale constitue un frein à la cession**, notamment lorsque le bien concerné présente des caractéristiques telles qu'elles ne peuvent être prises en considération dans les méthodes d'évaluation. Or les conditions de cession des immeubles domaniaux à un prix inférieur à leur valeur vénale sont encadrées : **il est en principe interdit de vendre des immeubles domaniaux de l'État en-deçà de leur valeur vénale, même si une marge est accordée dans la pratique aux collectivités jusqu'à 10 %**¹³².

Afin de stabiliser et de sécuriser l'intervention des SLD, mais également de favoriser les cessions de biens complexes, **la mission recommande l'instauration législative d'une « décote pour biens complexes », justifiée par la difficulté de cession de certains biens et juridiquement encadrée** (cf. proposition n°40).

¹³¹ La procédure de gré-à-gré est prévue dans des cas identifiés par l'article R.3211 7 CG3P : en cas de « droit de préférence », c'est-à-dire de dispositions législatives ou réglementaires spéciales impliquant ou permettant la cession au profit d'un acquéreur ou d'une catégorie d'acquéreurs déterminés, comme pour les cessions du ministère de la défense (article R.3211 26) ou pour certaines opérations d'aménagement foncier et urbain (article R.3211 28) ; en cas d'adjudication publique infructueuse (mais pas en cas d'appel d'offre infructueux) ; si l'immeuble est nécessaire pour assurer le fonctionnement d'un service public, l'accomplissement d'une mission de service public ou la réalisation d'une opération d'intérêt général ; « lorsque les conditions particulières d'utilisation de l'immeuble le justifient », c'est à dire dans des cas potentiellement très divers (par exemple en cas de cession d'un délaissé routier enclavé à une propriété mitoyenne).

¹³² Les avis des SLD indiquent traditionnellement dans leurs évaluations domaniales qu'« une marge de négociation de 10 % est octroyée », marge utilisée dans les cas de cession en gré à gré avec les collectivités locales, « rémanence de pratiques passées où le SLD se limitait à procéder à une évaluation tandis que les administrations occupantes se chargeaient des opérations de négociation » (note interne de FD, 2010). Cette « marge de négociation » n'est cependant pas une notion intangible et il n'existe pas de jurisprudence claire du juge administratif (compétents pour contrôler les cessions des biens privés de l'État) en la matière, faute certainement d'un contentieux suffisant.

3.2.2.1.4. *L'intéressement de l'État aux éventuelles valorisations ultérieures des biens cédés peut être amélioré*

Les biens cédés par l'État peuvent faire l'objet de valorisations ultérieures éventuelles, non anticipées par l'État. Afin d'y être intéressé, il arrive désormais que **France Domaine inscrive des clauses de complément de prix**, dites également de « retour à meilleure fortune » ou de « sauvegarde des intérêts de l'État »¹³³. Les rapports annuels de la CTQ soulignent, depuis 2010, les progrès réalisés en la matière ainsi que les marges d'amélioration. Il n'existe en effet **pas de doctrine officielle concernant ces clauses** ; ainsi :

- ♦ cette inscription n'est pas systématique alors qu'elle pourrait être envisagée tant concernant le gré à gré, les appels d'offres et l'exercice du droit de priorité ;
- ♦ la portée et la durée des clauses ne sont pas toujours suffisantes¹³⁴, surtout compte tenu de la lenteur des procédures d'urbanisme et des délais des cycles immobiliers ;
- ♦ le niveau de l'intéressement de l'État à la plus-value réalisée à la revente est variable. Un équilibre doit être trouvé afin de ne pas décourager des investisseurs privés susceptibles de prendre des risques sur certains projets.

En pratique, France Domaine a identifié à la demande de la mission 26 compléments de prix reversés à l'État entre 2012 et l'été 2015 pour un montant total de 24,6 M€, soit un montant moyen de 22 k€ (après retraitement des neuf compléments « exceptionnels » d'un montant supérieur à 500 k€).

Par ailleurs, **le suivi des clauses dans la durée est indispensable pour s'assurer d'éventuels versements de prix**. Pour l'instant cependant, FD s'en remet essentiellement à l'acquéreur ou au notaire pour l'alerter mais ne dispose pas d'instrument pour identifier les cas concernés (et *a fortiori* pour engager des responsabilités en cas de non-exécution).

Au regard des enjeux financiers que présente **le recours aux clauses de complément de prix**, la mission recommande que soit formalisée une doctrine générale en la matière, que le service France Domaine assiste de manière opérationnelle les SLD et qu'un suivi rigoureux de ces clauses soit effectué (cf. proposition n°41).

3.2.2.1.5. *L'État pourrait également valoriser ses « droits de commercialité »*

La question des « droits de commercialité », c'est-à-dire de la valorisation potentielle de certains locaux avec un changement d'usage, est également posée, puisque l'État dispose potentiellement, sur les marchés des grandes agglomérations (notamment sur le marché parisien), d'importants « droits de commercialité » sur ses bureaux.

¹³³ Si ces notions sont utilisées indifféremment à France Domaine, elles peuvent en théorie être distinguées :

- une « clause de complément de prix » s'applique en cas de changement du contenu du projet pris en compte dans l'évaluation (densification de la construction, évolution du type de logements construits...) ;
- une « clause de sauvegarde » s'applique en cas de revente par l'acheteur à un prix supérieur.

Source : Rapport annuel de la CTQ pour 2011.

¹³⁴ La durée des clauses de complément de prix atteint jusqu'à dix ans dans les actes de cession élaborés par France Domaine mais peut être inférieure (deux ans, cinq ans). En cas d'application de la procédure de cession à l'euro symbolique du ministère de la défense, l'article 67 de la loi du 27 décembre 2008 *de finances pour 2009* prévoit une clause de complément de prix dans un délai de quinze ans. L'article 3 de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement prévoit pour sa part « le paiement d'un complément de prix correspondant à l'avantage financier indûment consenti ».

Les droits de commercialité n'ont pas d'existence juridique propre mais sont apparus du fait des changements de normes intervenus pour limiter la transformation de logements en bureaux ou locaux commerciaux¹³⁵. Ainsi, dans certaines grandes agglomérations, le changement d'usage des locaux d'habitation est soumis à une autorisation préalable du maire de la commune et les collectivités peuvent définir une réglementation spécifique. La ville de Paris exige par exemple une « compensation » à ces changements d'usages¹³⁶. S'est développé, en conséquence, un marché dit de « droits de commercialité » sur des locaux commerciaux « transformables ». **Plusieurs obstacles rendent toutefois difficile la valorisation par l'État de ses droits potentiels de commercialité** : l'évaluation de la valeur de ces droits n'est pas possible actuellement, faute de référence claire dans ce domaine¹³⁷ ; les droits de commercialités ne naissent que si un immeuble à usage de bureau est cédé *et* qu'il a fait l'objet d'une transformation en logement : dès lors, ils ne naissent que postérieurement à l'acte de vente, au bénéfice de l'entité transformant l'immeuble, et ils s'éteignent une fois l'immeuble effectivement transformé ; pour être intéressé à la cession ultérieure des droits de commercialité, l'État doit préciser un tel intéressement dans l'acte initial de vente de l'immeuble (y compris la clé de répartition et l'échéancier de paiement) et s'assurer de son application).

Depuis 2012, des clauses de partage des droits de commercialité ont déjà été imaginées par les services de France Domaine pour intéresser l'État aux mutations parisiennes, même si aucun n'a encore généré d'encaissement à la date de la mission.

Dans ce contexte, la mission recommande que soit élaborée une doctrine d'application des clauses de partage des droits de commercialité (cf. proposition n°42).

3.2.3. Le renforcement de la capacité de France Domaine à commercialiser des biens simples est nécessaire et pourrait, dans un premier temps, s'appuyer sur des ressources extérieures

En principe, le recours à des agences immobilières et bureaux d'étude est possible. Le recours à un commercialisateur améliore ainsi la transparence et la mise en concurrence par rapport aux procédures classiques de commercialisation (adjudication et appel d'offre). Les SLD peuvent recourir à de telles prestations sans passer par le service central de France Domaine, mais le prestataire doit être recruté à l'issue d'un marché public. Toutefois, dans les faits, le recours à des agences immobilières demeure marginal essentiellement en raison de la complexité du recrutement d'un tel prestataire par marché public.

¹³⁵ Les articles L.631-7 suivants du CCH encadrent le régime juridique des changements d'usages des locaux d'habitation. Aucune disposition législative ou réglementaire n'encadre la cession et l'acquisition des droits de commercialité.

¹³⁶ Selon le règlement municipal de la ville de Paris (modifié en novembre 2014) fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du livre VI du CCH :

- les décisions de changement d'usage à caractère réel sont soumises à compensation, qui consiste en la conversion de logements de locaux précédemment non dévolus à l'habitation ;
- les règles dites de « surface minimales de compensation » prévoient 1 m² pour 1 m² lorsqu'il s'agit de logements locatifs sociaux et de 2 m² pour 1 m² pour des logements privés ;
- pour les dossiers déposés à compter du 1^{er} janvier 2015, dans les arrondissements où le déficit de logements par rapport à l'activité est particulièrement marqué, en cas de demande de changement d'usage nécessitant une compensation, au moins 50 % de la surface transformée doit être compensée dans l'arrondissement de la transformation.

¹³⁷ Ils seraient compris entre 500 et 3 500 €/m²).

Le SLD de Paris bénéficie depuis 2011 d'un marché cadre d'assistance et de conseil au bénéfice du service central de France Domaine et des services de la région francilienne (opérateurs publics et services de l'État), qui connaît un succès croissant, le nombre de prestations étant passé de 7 en 2012 à 44 en 2014.

Dans l'attente du développement d'une capacité interne de commercialisation, et en s'inspirant du modèle francilien, un (ou plusieurs) **marché-cadre national pourrait être passé pour faciliter le recours des services de France Domaine à des experts immobiliers.**

À ce titre, les **compétences de promotion immobilière des agents de France Domaine gagneraient à être développées**, par exemple en mettant en place :

- ◆ des formations internes dédiées ;
- ◆ des partenariats de mise à disposition des agents auprès des agences immobilières ;
- ◆ une communauté professionnelle des commercialisateurs au sein de France Domaine (réunions de partage des expériences et bonnes pratiques ; forum d'échange interactif...).

L'amélioration de la commercialisation des biens cédés par l'État passe en effet par la professionnalisation de France Domaine ainsi que le passage d'une culture traditionnellement administrative et juridique à une approche plus commerciale.

En termes d'outils, le **site de vente en ligne** de France Domaine pourrait être renforcé et modernisé¹³⁸. Par ailleurs, la **création d'un recueil des « prospects »** permettrait à l'État d'améliorer sa commercialisation domaniale sans reposer sur les fichiers apportés par des agences immobilières privées. Un tel recueil pourrait recenser l'ensemble des personnes potentiellement intéressées par des cessions de biens de l'État, sur la base des cessions réalisées et/ou sur la base des personnes intéressées par les cessions (accès au site des cessions en ligne, participation aux appels d'offres ou adjudications, etc.).

La mission recommande ainsi qu'un chantier de renforcement de la **capacité de l'État à commercialiser les biens considérés comme « simples »** (sans forte dimension liée à l'urbanisme ou l'aménagement) soit engagé (cf. proposition n°43).

3.3. L'État, a besoin de se doter d'une structure à vocation interministérielle dédiée à la valorisation des biens complexes devenus inutiles

3.3.1. La valorisation patrimoniale repose sur l'élaboration de scénarios/projets immobiliers, devant être évalués, *in fine*, par les services du Domaine

La pertinence des évaluations repose sur la qualité du projet d'évolution éventuelle du bien à céder transmise aux services locaux du domaine (SLD), dont personne n'a, aujourd'hui, réellement la responsabilité.

¹³⁸ Dans son utilisation : les mises en ligne d'offres doivent permettre aux personnes intéressées de consulter l'ensemble des informations relatives aux offres, quitte à subordonner l'accès à ces données dématérialisées (« data room ») à la demande d'un mot de passe (à l'image de ce que les notaires organisent pour les VNI) ; dans sa forme : l'attractivité du site serait renforcée par une refonte de son ergonomie, par la traduction en anglais de certaines offres ainsi que par la possibilité de classer les offres sur le modèle des sites de vente en ligne.

L'évaluation réalisée par les SLD peut **générer des difficultés lorsqu'elle n'intervient pas au moment opportun**, en particulier lorsque les éléments relatifs à la destination (voire la reconversion et la valorisation) du bien cédé ne sont pas établis. Plusieurs cas portés à l'attention de la mission témoignent de **l'importance du projet¹³⁹ de reconversion et/ou de changement de destination pour évaluer la valeur d'un bien à céder**

En outre, la mission tient à souligner **l'importance de la « valeur de convenance »¹⁴⁰ d'un bien**, impossible à appréhender par une évaluation, mais qui doit être, autant que faire se peut, captée par une commercialisation adéquate du bien (cf. *supra*).

A contrario, il arrive que **l'évaluation domaniale se situe bien au-delà des offres d'acquéreurs, conduisant à des adjudications ou appels d'offres infructueux** (absence d'offre ou offres très inférieures à la valeur domaniale). Le cas échéant, sachant qu'il n'est en principe interdit de céder un immeuble domanial en-deçà de sa valeur vénale (cf. §3.2.2.1.3), plusieurs options sont actuellement envisageables pour le SLD :

- ◆ retenir une offre inférieure à la valeur domaniale mais dans une marge communément acceptée de 10 % ;
- ◆ lancer une nouvelle procédure en améliorant l'effort de commercialisation (publicité notamment) ;
- ◆ procéder à une nouvelle évaluation domaniale en tenant compte des difficultés d'absorption du marché et/ou en modifiant les hypothèses prises en compte (coûts de dépollution, projet d'aménagement, etc.).

France Domaine souligne le manque de temps et de moyens dont ses services disposent pour élaborer des scénarii alternatifs en amont de l'évaluation et de la cession elles-mêmes, malgré les efforts réalisés en ce sens par la DNID et les doubles évaluations privées. Plus encore, la mission a constaté qu'**aucun service de l'État n'a véritablement ni la responsabilité, ni les moyens, de développer de tels projets de valorisation**, à l'exception de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense (cf. *infra*).

3.3.2. Au regard des besoins de l'État en matière de valorisation des biens complexes, la mission recommande la création d'une entité de valorisation à vocation interministérielle

L'État est confronté à une difficulté particulière de valorisation des biens « complexes », c'est-à-dire marqués par leur usage précédent (emprises militaires, friches universitaires, bâtiments techniques, etc.), qui s'insèrent dans des problématiques plus larges d'aménagement urbain et/ou qui n'ont pas de potentiel de vente. Pour améliorer leur valorisation économique, l'État peut soit recourir au secteur privé, soit recourir à un opérateur public renforcé sur la base des compétences existantes au sein de la Sovafim¹⁴¹ et/ou de la MRAI (cf. *infra*).

¹³⁹ Le projet est alors entendu au stade de sa *conception* (et non de sa *réalisation*) : l'idée même d'une évolution possible d'un terrain ou bâtiment ajoute à sa valeur (*a fortiori* si la collectivité locale est en accord avec cette évolution et que les permis de construire sont quasiment acquis), même si aucun travaux n'ont été entrepris.

¹⁴⁰ La « valeur de convenance » distingue sensiblement le montant de la cession des conditions normales du marché en raison de raisons personnelles à l'acquéreur. Cette valeur de convenance contribue à expliquer certains écarts importants entre les évaluations des biens réalisées par les SLD et les prix de cession obtenus par France Domaine après la procédure de cession. Ainsi, sur quinze cas de cessions réalisés entre 2013 et 2014 portés à l'attention de la mission, la plus-value réalisée à la vente est comprise entre 40 et 475 % de l'évaluation domaniale.

¹⁴¹ Société de de valorisation foncière et immobilière, de droit privé, détenue à 100% par l'État.

En effet, **l'État pourrait choisir d'externaliser complètement la valorisation des biens jugés « complexes » au secteur privé**¹⁴². Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont indiqué **l'appétence du secteur privé pour la valorisation de biens de l'État**, y compris de portefeuilles de biens déclarés inutiles et jugés particulièrement complexes (dits « actifs à valeur ajoutée »). Si cette option était retenue, elle pourrait être d'abord expérimentée sur un portefeuille le plus homogène possible¹⁴³, tant en termes de nature que de liquidité du marché. C'est pourquoi il conviendrait d'écarter toute expérimentation géographique, qui impliquerait des biens de natures très différentes sur des marchés aux liquidités variables.

Toutefois, la mission ne recommande pas de retenir vers cette solution car cette dernière impliquerait inévitablement une **captation d'une partie de la valeur créée par le secteur privé**, en échange des services rendus et du risque pris.

3.3.2.1. Le recours à la Sovafim pour valoriser l'ensemble des biens « complexes » de l'État n'apparaît pas opportun, son existence même pouvant être très sérieusement questionnée

Début 2006, la Sovafim avait été créée pour valoriser les biens de Réseau ferré de France (RFF) : 160 biens lui ont été transférés à la Sovafim au cours de l'année 2006. Au total, d'après les données transmises par la Sovafim, la mission retient que :

- ♦ l'essentiel des biens a été valorisé par des cessions, un cinquième des biens considérés « invendables » ayant été rétrocédés à RFF et sept biens restant à céder à la date de la mission ;
- ♦ si la valorisation du portefeuille a été très positive en 2006, elle a largement chuté les années suivantes.

Depuis 2007, la Sovafim n'est que rarement intervenue pour valoriser des biens devenus inutiles à l'État et ce avec un succès mitigé alors même que la loi de finances rectificative pour 2006 a **ouvert la possibilité à la transmission à la Sovafim en pleine propriété de biens de l'État** et de ses établissements publics en vue de leur valorisation. Plus précisément, la Sovafim peut exercer deux missions :

- ♦ la « valorisation-transformation-restructuration » de biens immobiliers inadaptés ;
- ♦ la « valorisation-cession » de biens devenus inutiles.

Depuis cette modification législative et malgré ses efforts de prospection, **la Sovafim ne s'est vu transférer que deux ensembles de biens de la part de l'État**, anciennement occupés par les ministères de la justice (centrales pénitentiaires) et de l'intérieur (casernes de gendarmerie), entre décembre 2009 et décembre 2011. Ces ensembles relèvent d'une logique de « portefeuille », comprenant à la fois des biens facilement valorisables et des biens plus complexes. Ainsi, sur les 17 biens transférés pour un prix de transfert total de 23,5 M€, la mission retient qu'en septembre 2015 :

- ♦ l'essentiel des biens a été cédé, générant 20,3 M€ de produits, même s'il reste à la Sovafim six biens à vendre pour une valeur de transfert de 9,5 M€ ;
- ♦ le taux de rendement obtenu sur le portefeuille de l'administration pénitentiaire n'est pas à la hauteur de l'objectif espéré (le taux de rendement interne prévu à horizon 2017 est même désormais négatif) ;

¹⁴² Un tel recours au secteur privé devrait respecter les règles de la commande publique et prendre la forme d'appels d'offres sur des portefeuilles d'actifs immobiliers. Ces derniers seraient alors cédés avec un prix et un complément de prix, déterminés par l'exercice de la concurrence.

¹⁴³ Selon les professionnels du secteur immobilier rencontrés par la mission, la constitution de portefeuilles homogènes favorise la commercialisation.

- ◆ les mécanismes de complément de prix n'ont trouvé que rarement à s'appliquer (seuls 600 k€ reversés au titre du portefeuille de la gendarmerie).

Par ailleurs, **plusieurs projets de transferts de biens de l'État ont été abandonnés (notamment au profit du ministère de la défense).**

Au total, à ce jour, l'activité de la Sovafim repose quasi exclusivement sur une activité de restructuration immobilière via des montages dits « aller-retour » ou « partenariats public-public » avec l'État, en particulier avec la rénovation en cours du centre de gouvernement Ségur-Fontenoy. La Sovafim conduit par ailleurs une activité photovoltaïque¹⁴⁴ restée résiduelle.

Malgré les risques précités associés à la fonciarisation du patrimoine de l'État, la mission s'est vu présenter **l'idée de transformer la Sovafim en foncière publique pour valoriser les biens déclarés inutiles et jugés particulièrement complexes**. Une telle option est censée (i) permettre de s'appuyer sur une entité dédiée à la valorisation patrimoniale compte tenu du manque interne de compétence de l'État en la matière, (ii) se défaire rapidement des biens jugés particulièrement complexes à valoriser et ce faisant encaisser sans délai leur produit de cession et/ou, *a minima*, (iii) faire cesser de leurs coûts de portage.

La mission estime que cette hypothèse doit être écartée pour plusieurs raisons :

- ◆ selon la direction générale du Trésor, sollicitée par la mission, « *l'activité désormais essentiellement tournée vers la gestion et la valorisation de biens immobiliers publics pour le compte de l'État, conduirait probablement le comptable national à reclasser la Sovafim dans le champ des APU* » (administrations publiques) ;
- ◆ la Sovafim n'a pas démontré, depuis 2007, sa capacité à valoriser de manière performante les actifs immobiliers de l'État (cf. *supra*).

Dans ce contexte, **la mission recommande la liquidation de la Sovafim et la réintégration de son activité (y compris les contrats en cours) dans les services de l'État** (cf. proposition n°44).

3.3.2.2. En revanche, l'État pourrait décider de transformer la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense pour en faire sa structure interministérielle de valorisation patrimoniale

Créée en 1987, la MRAI intervient afin de « ***négoier les conditions préalables nécessaires à la réalisation d'une cession, dans des contextes marqués notamment par les enjeux relationnels locaux, le caractère atypique des biens parfois sans équivalence, l'absence de marché immobilier, des projets immobiliers et/ou urbains complexes à développer, les dépollutions à définir en fonction du futur projet, l'adaptation du droit des sols préalable à la reconversion pour d'autres usages*** »¹⁴⁵.

Pour ce faire, elle **agit comme « chef de projet »** en lien avec une multitude d'acteurs :

¹⁴⁴ Cette activité a été initiée suite à l'acquisition d'un ancien terrain militaire à Sourduy (Seine-et-Marne) dans un contexte d'appel gouvernemental à projets de production d'énergie solaire en 2009 et dans un souci de valorisation d'emprises spécifiques.

¹⁴⁵ Source : plaquette sur la cession des immeubles militaires (décembre 2014).

Rapport

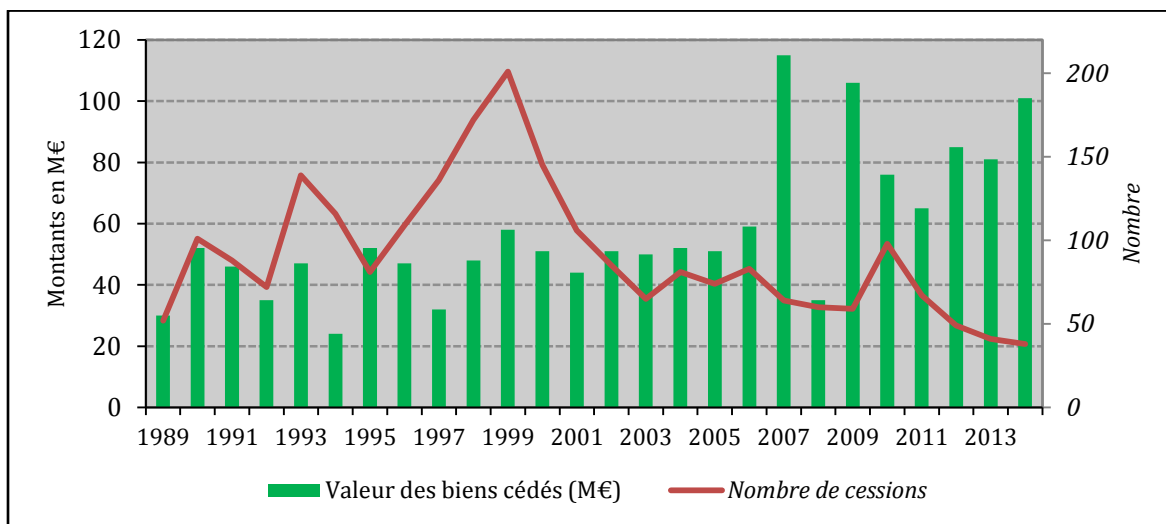
- ♦ en interne au ministère de la défense¹⁴⁶, avec les commandants des bases de défense (précédents « occupants » du bien à céder), le service d'infrastructure de la défense (SID) pour réaliser les études et diagnostics sur les biens immobiliers, ainsi qu'avec les entités chargées d'accompagner le retrait des unités militaires de certains territoires¹⁴⁷ ;
- ♦ en interne à l'État, avec les autorités locales compétentes, en particulier les préfets en tant que représentants de la PIE, mais également avec France Domaine¹⁴⁸ ;
- ♦ en externe, pour définir un projet avec les acquéreurs potentiels (en particulier les collectivités locales) et, le cas échéant, avec des experts extérieurs (par exemple en cas d'études urbaines nécessaires afin d'identifier des projets d'aménagement).

En miroir des difficultés identifiées par la mission concernant l'élaboration d'un projet de valorisation et les relations avec les collectivités, la mission tient à souligner, dans le processus d'intervention de la MRAI l'importance de :

- ♦ l'élaboration d'un projet de valorisation du bien dans le cadre d'un projet urbain en lien avec les collectivités locales et les services de l'État, établissant un bilan d'aménagement qui identifie la charge foncière acceptable et permettant au SLD d'évaluer la *valeur d'emploi* du bien compte tenu du projet immobilier ;
- ♦ l'*engagement d'acquérir* le bien par la collectivité locale (c'est-à-dire l'adoption d'une délibération validant le projet, le traitement des aspects environnementaux, le prix et les modalités d'acquisition) avant la décision d'inutilité et de déclassement du bien.

Entre 1989 et 2014, la MRAI a vendu **près de 2 500 biens d'une valeur totale de 1,5 Md€** (cf. évolution au graphique 7). Depuis 2007, le nombre de biens vendus annuellement est resté stable (en moyenne 60 biens), mais la valeur annuelle totale des biens cédés a nettement augmenté, atteignant 83 M€/an sur 2007-14 contre 50 M€/an sur la période 1996-2006.

Graphique 7 : Cessions réalisées par la MRAI (1989-2014)



Source : Mission d'après données MRAI (chiffres indicatifs pour 1989-2012 ; nombre d'engagements d'acquérir pour 2013-14).

¹⁴⁶ La MRAI est désormais rattachée à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) au sein du SGA du ministère de la défense.

¹⁴⁷ Délégation à l'accompagnement des restructurations (DAR) et mission reconversion (MAR).

¹⁴⁸ Un projet de convention entre la DMPA (en particulier la MRAI) et France Domaine a été proposé par le ministère de la défense le 29 octobre 2014 afin d'« organiser une coopération active » des services concernant les immeubles inutiles au ministère de la défense.

Sur la base de son bilan positif, la mission propose de **transformer la MRAI en une structure interministérielle de valorisation patrimoniale** (cf. proposition n°45). Une telle structure interviendrait en amont, dès lors que la désaffectation d'un bien par le service occupant est envisagée, en vue de :

- ◆ la réutilisation du bien par un autre service de l'État et/ou d'un de ses opérateurs après une opération de rénovation/réhabilitation/restructuration ;
- ◆ la cession du bien à un tiers, collectivité locale ou acquéreur privé, dans le cadre d'un projet précis de valorisation, dans le souci de concilier :
- ◆ l'enjeu budgétaire pour l'État-propriétaire (produits de cession) ;
- ◆ l'enjeu d'aménagement du territoire pour les collectivités publiques.

Cette structure disposerait des **moyens d'intervention** suivants :

- ◆ en son sein, elle composerait une **équipe de professionnels de l'immobilier public**, aux compétences à la frontière entre la sphère publique (urbanisme, droit des sols, aménagement du territoire...) et la sphère privée (architecture, financement de projets, commercialisation...); cette équipe pourrait, à terme, atteindre un effectif d'environ 50 personnes ;
- ◆ elle pourrait s'appuyer sur le **réseau des compétences existant au sein de l'État** :
 - les services de France Domaine en matière de montages financiers complexes ;
 - les DDT(M) pour les projets d'aménagement urbain et de logement ;
 - les DRAC et ABF concernant les enjeux architecturaux et/ou paysagers ;
 - les opérateurs de maîtrise d'ouvrage spécialisés, par exemple l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) en cas de projet culturel ;
- ◆ elle pourrait recourir **ponctuellement à des compétences extérieures spécialisées** (établissements publics d'aménagement ; bureaux d'études ; etc.¹⁴⁹).

En termes d'organisation administrative, deux scénarii sont envisageables :

- ◆ **la mise en place d'un service administratif ou d'un service à compétence nationale (SCN) est la plus simple** ; concernant son positionnement :
 - il pourrait être maintenu au ministère de la défense avec un élargissement de ses moyens et de son périmètre d'intervention aux autres ministères ;
 - il pourrait être rattaché au ministère chargé du domaine, voire même à France Domaine (ou à la future direction immobilière de l'État, cf. *infra*), mais la capacité de ces derniers à le piloter n'est pas acquise ;
- ◆ **la création d'un établissement public, administratif (EPA) ou industriel et commercial (EPIC)**, faciliterait le recrutement de compétences spécifiques¹⁵⁰. La tutelle d'un tel établissement serait exercée à titre principal par le(s) ministre(s) chargé(s) du domaine et du budget.

Quel que soit le statut retenu, **les modalités d'intervention de cette structure doivent être précisées dès sa création**. Ainsi, la mission est favorable à ce que :

¹⁴⁹ La Ville de Paris a par exemple lancé en novembre 2014 un appel à projets « urbains innovants », dit « Réinventer Paris », pour valoriser 23 sites parisiens (friches industrielles, parkings, immeubles...), qui pourraient rapporter entre 500 M et 1 Md€ à la collectivité.

¹⁵⁰ S'il était un EPA, il devrait être inscrit sur la liste établie par décret en Conseil d'État et annexée au décret du 18 janvier 1984 (dit « décret-liste »), qui permet à certains EPA de l'État de déroger aux règles classiques de recours aux contractuels (prévues par le statut de la fonction publique d'État) dès lors qu'ils figurent, « *en raison du caractère particulier de leurs missions* » sur cette liste.

Pour un EPA comme un EPIC, une période transitoire serait alors prévue pour les agents actuels.

- ♦ elle ne soit mandatée pour intervenir sur une opération que par le représentant de l'État-proprétaire (France Domaine) et non par les services ou opérateurs de l'État (précédemment) occupants ;
- ♦ elle soit systématiquement saisie, en amont, pour avis sur les biens dont la cession est envisagée (comme c'est le cas aujourd'hui pour la MRAI au ministère de la défense) ;
- ♦ l'articulation de sa démarche avec les acteurs locaux (préfet, RPIE, DD/DRFiP, service précédemment occupant, collectivités locales) soit transparente et cohérente avec le rôle donné à France Domaine¹⁵¹ ;
- ♦ ses délais d'intervention soient normés ;
- ♦ un contrat d'objectifs et de moyens soit établi.

4. La rénovation de la politique immobilière de l'État nécessite une profonde réforme de son architecture et de ses instruments budgétaires

Au-delà des défaillances identifiées en matière d'inventaire, de connaissance des dépenses immobilières de l'État (cf. § 1.6 *supra*) et de l'absence d'insertion dynamique dans la PIE des instruments matérialisant la relation entre l'État-proprétaire et les occupants (loyers budgétaires et CDU, cf. §2.2 *supra*), **la mission a pu constater les dysfonctionnements des instruments budgétaires actuels de l'État-proprétaire :**

- ♦ **le programme 309 dit « d'entretien du propriétaire » ne permet pas à l'État-proprétaire d'assumer ses responsabilités en la matière ;**
- ♦ **le compte d'affectation spéciale (CAS) dédié à la gestion du patrimoine immobilier de l'État, créé en 2006 pour dynamiser les cessions, est confronté à un risque sérieux d'essoufflement**, la mission s'interrogeant sur la pertinence de ses dépenses et sur la soutenabilité de son modèle, notamment au regard du caractère « paralysant » pour la PIE du droit de retour des ministères sur les produits de cessions.

4.1. Le programme 309 dit « d'entretien du propriétaire » ne permet pas à l'État-proprétaire d'assumer ses responsabilités en la matière

Le programme 309 (P309), créé en loi de finances initiale (LFI) 2009 sur le budget général, a, selon les termes de la circulaire (PM) du 16 janvier 2009 *relative à la PIE*, pour finalité la prise en charge des « *travaux d'entretien lourd, relevant du propriétaire et permettant la préservation de la valeur des bâtiments* ».

4.1.1. Un programme interministériel confronté à de très nombreuses difficultés et dont les crédits ont fortement baissé depuis 2011

France Domaine est responsable du P309, les préfets de région étant responsables de budget opérationnel de programme (RBOP)¹⁵². Compte tenu de son caractère interministériel

¹⁵¹ Cf. propositions de la mission relatives à la création d'une direction immobilière de l'État (DIE) avec un réseau territorial de directions régionales (DRIE) qui ne comprendraient pas la mission d'évaluation domaniale. Les modalités d'articulation avec les évaluateurs de la direction générale des finances publiques ou, sur des projets *a priori* complexes, les compétences expertes de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID), devront être précisées.

¹⁵² Hors BOP administration centrale.

(comme le compte d'affectation spéciale), le P309 implique un **nombre important d'acteurs**, éclatés entre les niveaux (central/local) et les ministères, qui doivent s'accorder dans sur la programmation.

Les choix d'affectation des crédits du P309¹⁵³ font l'objet de critiques récurrentes notamment concernant : (i) la priorité donnée par la charte de gestion du P139 aux immeubles soumis à loyers budgétaires, en cohérence avec le lien qui était initialement fait entre les crédits du P309 et la contribution des ministères à hauteur de leurs loyers budgétaires ; (ii) le « saupoudrage » des crédits sur des dépenses de montants réduits plutôt que sur des opérations significatives. **Ces tensions sont accentuées par le cadre budgétaire contraint** (cf. *infra* sur la baisse des crédits ouverts et les mesures en cours de gestion).

Cette programmation est de surcroît réalisée **sans vision sur les autres dépenses d'entretien lourd** des ministères, et donc sur la priorité réelle des demandes présentées et fait l'objet d'un **dialogue de gestion très limité** (reposant essentiellement sur un contrôle détaillé *ex ante* de la programmation des services occupants, opération par opération¹⁵⁴, par le service central de France Domaine).

Par ailleurs, **la gestion du programme peut être perturbée par des problèmes de calendrier**, liés aux **difficultés des services à consommer** les crédits au cours du premier semestre¹⁵⁵. Cette sous-exécution (cf. Graphique 8) a conduit la direction du budget à réduire les crédits du P309, alors même qu'elle ne reflétait pas une absence de besoin mais traduisait davantage des difficultés de gestion.

¹⁵³ Sont éligibles au programme 309 les dépenses d'entretien lourd du propriétaire, c'est-à-dire des éléments dont le fonctionnement est nécessaire en l'absence d'occupation du site, comme : les contrôles réglementaires ; le financement des contrats de performance énergétique ; les travaux de mise en accessibilité et de désamiantage ; les opérations d'isolation thermique pour les façades, terrasses, menuiseries. Ces dépenses doivent concerner les immeubles contrôlés par l'État (*ie.* hors immobilier de l'État contrôlé par les opérateurs) avec la priorité suivante :

- immeubles assujettis à un loyer budgétaire ;
- immeubles de bureaux détenus par l'État mais non assujettis à loyer budgétaire ;
- immeubles de bureaux mis à disposition de l'État et dont ce dernier doit assumer les obligations d'entretien propriétaire.

En outre, les crédits doivent être attribués entre les administrations au regard des critères :

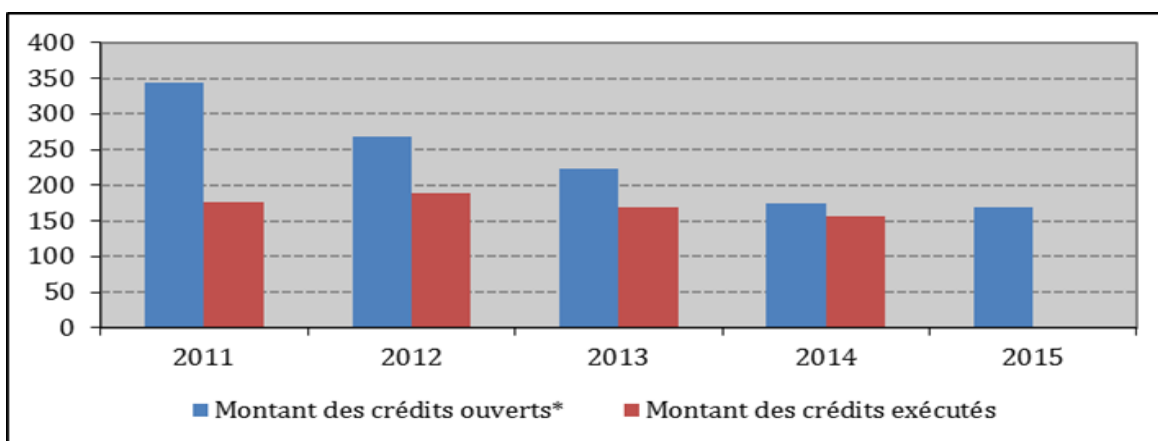
- du caractère prioritaire des travaux pour l'exécution des missions de service public ;
- de la conformité au SPSI.

¹⁵⁴ La programmation du P309 est inscrite, opération par opération, dans un fichier excel dont l'ensemble des interlocuteurs (dans les services occupants comme au sein de France Domaine) souligne la lourdeur. Le passage au logiciel dit « OPI » (outil de programmation immobilière), prévu fin 2015, est censé automatiser (et ce faisant alléger) les traitements des données.

¹⁵⁵ Les services locaux du Domaine expliquent notamment par :

- l'absence de visibilité en N-1 sur les crédits pour l'année N, ce qui les empêche d'anticiper les marchés publics à passer pour la maintenance et les contrôles réglementaires, alors même que la consommation des AE dépend de ces marchés ;
- le manque de coordination entre certains RBOP et responsables d'unité opérationnelle (RUO) ;
- le manque de réactivité concernant les délégations de CP, qui incite les services gestionnaires à demander davantage de CP que de besoin par précaution ;
- la variation des dates de mise à disposition de crédits par le RPROG (par exemple, en 2015, une « réserve de crédits pour opérations exceptionnelles » a été mise à disposition au printemps) ;
- des réallocations de crédits en cours de gestion pour tenir compte des modifications de la programmation des services occupants et des mesures budgétaires en cours de gestion.

Graphique 8 : Crédits ouverts et exécutés sur le programme 309 (CP sur 2011-15)



Source : Mission d'après suivi des enveloppes du programme 309 par France Domaine, DPT (pour l'exécution) et DB.
** Crédits ouverts couvrant les crédits LFI de l'année N et les crédits reportés de l'année N-1.*

4.1.2. Un programme censé financer l'entretien lourd mais qui, en pratique, finance essentiellement des travaux de mise en conformité et de remise en état en raison notamment de l'insuffisance des crédits qu'il porte

En pratique, l'« esprit » du P309 a été progressivement abandonné : alors qu'il avait été originellement lié au projet de « nouvelle politique d'entretien des bâtiments de l'État » (notamment dans un souci de rénovation énergétique), il finance désormais essentiellement des travaux de mise en conformité et de remise en état (plus de 60 % des crédits consommés entre 2012 et 2014 – cf. tableau 6).

Tableau 6 : Répartition de la consommation du programme 309 par actions

(répartition des CP)	2012	2013	2014
Contrôles réglementaires	3 %	3 %	3 %
Audits, expertises, diagnostics	3 %	2 %	2 %
Maintenance préventive	13 %	17 %	16 %
Maintenance corrective	14 %	17 %	17 %
Travaux lourds – mise en conformité et remise en état	67 %	61 %	61 %

Source : NEB pour 2014 (service France Domaine, calculs Cour des comptes).

Par ailleurs, les montants programmés du P309 ont fortement baissé :

- ♦ le montant des crédits ouverts au P309 (LFI et reports de N-1) a baissé de 35 % (AE) et 50 % (CP) entre 2011 et 2015, passant de 330 M€ à 215 M€ (AE) ;
- ♦ en cours de gestion, des montants importants sont rendus « indisponibles » (entre 2011 et 2014, en moyenne 18 % des AE ouverts et 28 % des CP ouverts) : la réserve de précaution appliquée en cours d'année au P309 est croissante (de 6 % du montant LFI en 2013 à 8 % en 2015) et depuis 2012, les crédits gelés en cours d'année (en sus de la réserve de précaution) sont importants (en moyenne sur 2012-14 : en moyenne, 14 % du montant des AE et 24 % en du montant des CP inscrits en LFI).

De surcroît, les montants du programme 309 sont insuffisants au regard des besoins d'entretien lourd de l'État :

- ♦ les crédits exécutés sur le P309 représentent 16 % des loyers budgétaires¹⁵⁶ entre 2011 et 2014 alors qu'à compter de 2011, il devait être alimenté par des crédits proportionnels aux loyers budgétaires (20 %) issus de contributions des ministères prélevées sur leurs crédits de fonctionnement (circulaire (PM) du 16 janvier 2009) ;
- ♦ les montants inscrits au P309 ne suffisent pas à couvrir les besoins d'entretien lourd de l'État, que ce dernier a par ailleurs du mal à évaluer précisément (cf. §1.6.2.2 *supra*). En effet, **de nombreux ministères ont exprimé des besoins d'entretien lourd supérieurs aux montants actuellement alloués, mais rares sont ceux qui ont transmis à la mission des éléments permettant d'objectiver ce besoin.** Toutefois, même si les périmètres ne se recoupent pas, à titre indicatif, le PLF 2015 évalue les dépenses d'entretien lourd à 1,5 Md€ (AE) et 1,2 Md€ (CP)¹⁵⁷, soit près de dix fois le montant inscrit au P309 (156 M€ en AE et 160 M€ en CP)¹⁵⁸.

Au total, le P309 ne remplit ainsi pas la mission qui lui avait été assignée lors du lancement de la PIE, à savoir pourvoir aux besoins d'entretien lourd des occupants.

4.2. Le compte d'affectation spéciale (CAS) dédié à la gestion du patrimoine immobilier de l'État est confronté à un risque sérieux d'essoufflement

Alors même qu'il est l'un des principaux instruments budgétaires de la PIE, le compte d'affectation spéciale (CAS) de « gestion du patrimoine immobilier de l'État » est confronté à de nombreuses remises en question, relatives à son principe même et à son fonctionnement.

4.2.1. Si le CAS a permis de dynamiser les cessions, ni sa conception d'ensemble ni sa gestion opérationnelle n'apparaissent optimales

4.2.1.1. Si le CAS a permis de dynamiser les cessions immobilières de l'État, il n'incarne qu'imparfaitement l'esprit de la PIE telle que lancée en 2009

Le CAS de « gestion du patrimoine immobilier de l'État », créé par la loi de finances pour 2006, prévoit le financement de certaines dépenses immobilières au moyen de recettes (essentiellement les produits de cessions) dont la nature est en relation directe avec ces dépenses. **La création du CAS devait contribuer à accélérer le rythme des cessions et fournir de nouveaux moyens budgétaires à la PIE.**

Le premier objectif semble avoir été rempli dans la mesure où le montant des produits de cession est passé de 634 M€ en 2005 à 809 M€/an sur 2006-07, et, par la suite, le montant des recettes est resté relativement stable, à un niveau annuel moyen de 490 M€ entre 2008 et 2014. (cf. Graphique 9). **Cependant dès 2009**, la circulaire (PM) du 16 janvier 2009 relative à la PIE reconnaît que « si [les] règles incitatives pour les ministères ont permis de parvenir à un important volume annuel de cessions, *elles se révèlent insatisfaisantes, en ce qu'elles privent les administrations dépourvues de produits de cessions des moyens de réaliser des opérations qui seraient pourtant intéressantes pour le patrimoine de l'État* ».

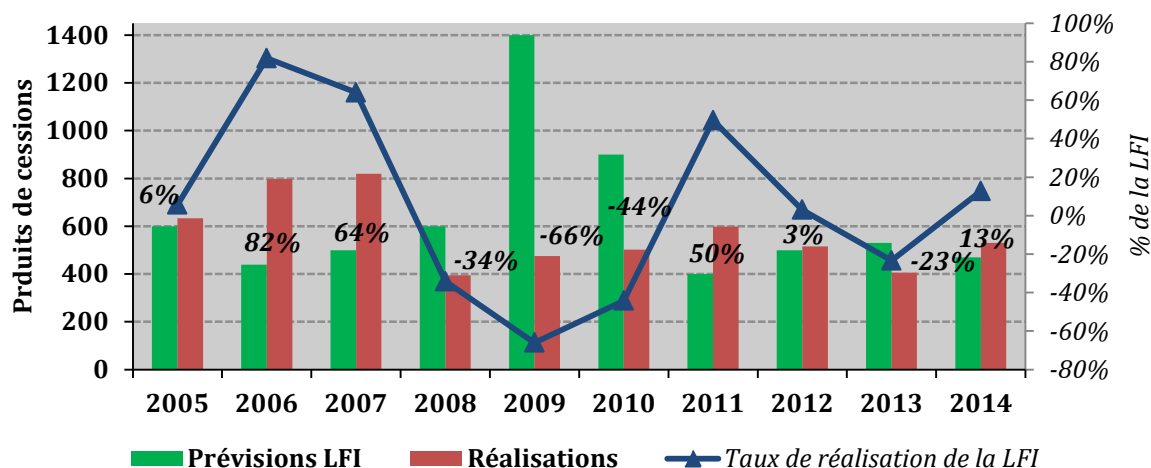
¹⁵⁶ Le montant des crédits utilisés entre 2011 et 2014 s'élève à 173 M€, soit 16 % des montants de loyers budgétaires (1,1 Md€).

¹⁵⁷ Source : DPT 2014.

¹⁵⁸ La mission tient à souligner la fluctuation du montant indiqué dans le DPT au titre des dépenses d'entretien lourd de l'État, du simple au double (719 M€ en 2013 et 1 514 M€ en 2015), reflétant la difficulté de l'État à connaître ses besoins comme ses dépenses.

Par ailleurs, la circulaire de 2009 affirme la distinction entre l'État-proprétaire et les services occupants, sans aller jusqu'au bout de cette analyse théorique, c'est-à-dire sans remettre en cause la maîtrise par les services occupants de la décision de cession d'un bien ni le principe de l'incitation des ministères par un retour sur leurs produits de cession.

Graphique 9 : Prévisions et réalisations en matière de cessions entre 2005 et 2014 (montants en M€)



Source : Mission d'après analyses de l'exécution budgétaire de l'État pour le CAS immobilier (exercices 2012, 2013 et 2014) de la Cour des comptes.

4.2.1.2. La gestion du CAS est confrontée à la complexité des circuits budgétaires ainsi qu'à de fortes difficultés de programmation et d'exécution (en recettes et en dépenses)

4.2.1.2.1. La gestion du CAS est confrontée à une complexité des circuits budgétaires

Le CAS est composé de deux programmes : le programme 721 pour la « contribution au désendettement de l'État » et le programme 723 pour la « contribution aux dépenses immobilières ».

Ces deux programmes sont placés sous la responsabilité du chef du service France Domaine, responsable de programme (RPROG), qui répartit les crédits entre budgets opérationnels de programme (BOP)¹⁵⁹. En pratique, la gestion du CAS implique un **nombre important d'acteurs, éclatés entre les niveaux (central/local) et les ministères** : ainsi, à la date de la mission, on ne dénombre pas moins de 50 BOP et **1 362 unités opérationnelles (UO) pour le programme 723**. En 2013, une large majorité d'entre elles étaient inactives (965 UO)¹⁶⁰. France Domaine indique avoir entamé une **campagne de simplification de la cartographie budgétaire des programmes interministériels placés sous sa responsabilité** (P309, P723) en 2015¹⁶¹, avec effet au 1^{er} janvier 2016. À la date de la mission, il est envisagé de supprimer les 9 BOP régionaux des régions fusionnées et 334 UO du niveau local sur le programme 723.

¹⁵⁹ Les relations entre RPROG et RBOP sont organisées une charte de gestion précitée ainsi que par des conventions de délégation de gestion du RPROG aux RBOP ministériels.

¹⁶⁰ Données du SCBCM MEFI pour 2013.

¹⁶¹ Suite à la circulaire de la DB en date du 21 mai 2015 relative à l'élaboration des nomenclatures des dépenses budgétaires pour 2015, qui invite à la simplification de la cartographie des BOP/UO.

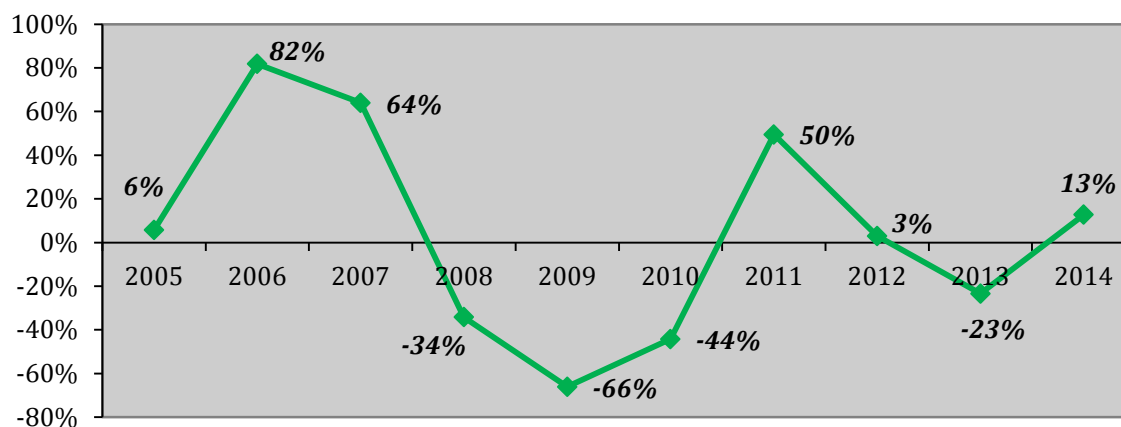
4.2.1.2.2. La relative imprévisibilité des recettes complique la programmation

Les recettes du CAS sont difficilement prévisibles car majoritairement constituées de produits de cessions immobilières¹⁶²

La programmation des recettes est rendue délicate par la difficile prévisibilité annuelle des délais de cession et de leur montant. Entre 2005 et 2014, l'écart annuel moyen entre les recettes prévues en LFI et les recettes réalisées est de 11 % (5,7 Md€ de recettes réalisées sur la décennie contre 6,3 Md€ attendus). Cette difficile prévisibilité s'explique par une diversité de facteurs, parmi lesquelles il convient de souligner :

- ◆ les choix de l'État en matière d'occupation domaniale, en particulier ses difficultés à anticiper puis concrétiser des changements d'implantation ;
- ◆ les difficultés rencontrées par France Domaine dans la réalisation des cessions, comme les négociations avec les collectivités locales ou les délais liés aux procédures de commercialisation (cf. *supra*).

Graphique 10 : Taux de sur ou sous-réalisation des produits de cession par rapport aux montants prévus en LFI (2005-2014)



Source : Mission d'après analyses de l'exécution budgétaire de l'État pour le CAS immobilier (exercices 2012, 2013 et 2014) de la Cour des comptes.

Malgré la stabilité apparente des produits de cession (en moyenne 490 M€/an entre 2008 et 2014), plusieurs interlocuteurs ont rapporté à la mission leurs doutes sur la soutenabilité d'un tel niveau de cessions, a fortiori sans politique d'investissement suffisante pour assurer la pérennité de la valeur du parc immobilier de l'État.

¹⁶² Les recettes du CAS sont constituées des produits des cessions d'immeubles de l'État et des droits immobiliers (par exemple les produits versés par la Sovafim en contrepartie du transfert d'actifs immobiliers de l'État), complétées en exécution de versements du budget général et des fonds de concours (qui représentent environ 5 % des recettes réalisées chaque année). Par exemple les produits versés par la Sovafim en contrepartie du transfert d'actifs immobiliers de l'État.

4.2.1.2.3. *Le CAS est également confronté à des difficultés de programmation et d'exécution des dépenses*

La programmation des dépenses est également complexe, son processus étant d'autant plus long qu'aux délais (difficilement prévisibles) des cessions s'ajoutent les délais d'intégration des produits de cession dans le CAS : après la vente du bien, l'encaissement des recettes, le rattachement au comptable spécialisé du Domaine, la programmation budgétaire, la « dotation » des BOP ministériels, la réservation des AE, le processus de remploi des crédits au-delà d'un certain seuil et la consommation des CP.

En effet, pour pallier l'insuffisance de crédits indisponibles sur les BOP ministériels du CAS mais nécessaires pour financer certaines opérations, **des montages budgétaires hétérodoxes et complexes ont été imaginés, tels que des prêts et avances (cf. *infra*)**, dont les principes sont validés au niveau ministériel.

4.2.2. **Les différentes dépenses du CAS n'ont pas fait la preuve de leur efficacité**

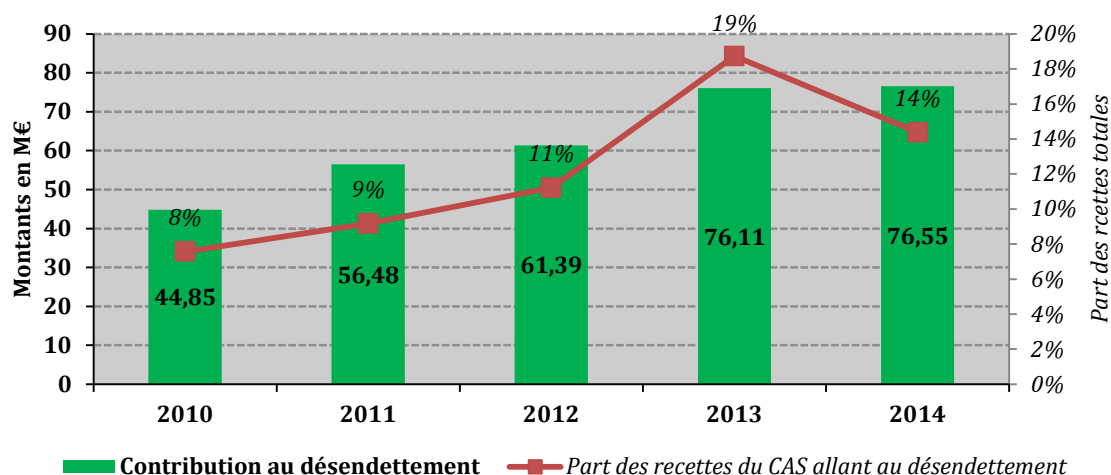
En principe, les recettes du CAS permettent de couvrir :

- ◆ sauf exceptions (cf. *infra*), une **contribution au désendettement** (programme 721), dont le montant est passé de 15 % à 30 % des produits de cession entre 2011 et 2014, et qui est versée en recettes au budget général ;
- ◆ des **dépenses immobilières** (programme 723 (ex-722)), essentiellement portées sur du parc de bureaux :
 - **soit, dans le cadre d'une opération « classique » de cession :**
 - une « **part mutualisée** », établie à 20 % des produits de cession depuis 2009, destinée à être attribuée par France Domaine à des opérations d'intérêt général, que les ministères n'ont pas les moyens de financer par des cessions alors même qu'elles sont cohérentes avec l'objectif de modernisation de la PIE ;
 - un « **taux de retour** » au profit des administrations précédemment occupantes des locaux cédés (dans un souci d'incitation aux cessions et relocalisations), pour le montant restant des produits de cession, passé de 85 % avant 2009 à 50 % désormais ;
 - **soit, depuis 2009, concernant les cessions réalisées dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE)**, les recettes restant après contribution au désendettement (désormais 70 %) sont destinées à financer les « **projets d'initiative locale** » (PIL) ;
- ◆ des versements au profit du budget général ou du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

4.2.2.1. *En dépit d'une certaine symbolique politique, la pertinence économique de la contribution au désendettement est discutable*

Les recettes du CAS affectées au désendettement (reversées au budget général) sont en hausse depuis 2010 (**graphique 11**). Aux dires des interlocuteurs de la mission, **cette contribution aurait une vertu essentiellement symbolique et politique.**

Graphique 11 : Évolution des recettes du CAS affectées à la contribution au désendettement



Source : Mission d'après NEB pour 2014.

Entre 2010 et 2014, le taux de la contribution au désendettement est passé de 15 à 30 % des produits de cession du CAS ; la contribution au désendettement aurait dû, si le taux avait été appliqué ainsi, représenter 22 % des produits de cession sur la période (c'est-à-dire 600 M€). En pratique, les dérogations accordées sur la période ont abaissé **la contribution réellement affectée au désendettement à 315 M€, soit 12 % des recettes sur la période.**

Sans aller jusqu'à comparer le montant de cette contribution à celle de l'endettement de l'État¹⁶³, la mission souhaite souligner, pour l'exemple de l'année 2013, la disproportion entre cette contribution (76 M€) et le montant des dépenses immobilières de l'État (plus de 10 Md€). **La pertinence budgétaire d'une telle contribution se pose d'autant plus lorsque l'insuffisance des crédits disponibles sur le CAS conduit l'État à recourir à des tiers-financeurs (cf. infra).**

4.2.2.2. Le principe du « retour » aux ministères est marqué par l'inégalité des situations initiales et par des disparités de traitement, alors que son effet incitatif est en diminution

4.2.2.2.1. Les cessions réalisées par chaque ministère révèlent essentiellement leur inégalité initiale en termes de dotation patrimoniale

Au total, selon les données transmises par France Domaine, plus de 11 000 biens ont été vendus entre 2006 et 2014, pour une recette totale de 4,3 Md€.

Entre 2006 et 2014, les ministères ayant généré le plus de produits de cession ne sont pas ceux qui ont le plus vendu en volume (graphique 12). Ainsi :

- ♦ alors que le MEDDTL représente 41 % des biens vendus (4 593), les produits générés par les cessions représentent 18 % du total (782 M€), soit en moyenne 0,2 M€ par bien ;
- ♦ le ministère de la défense et le MAE ont chacun généré 26 % des produits de cession sur la période, alors qu'ils représentent respectivement 8 et 2 % du nombre de biens vendus.

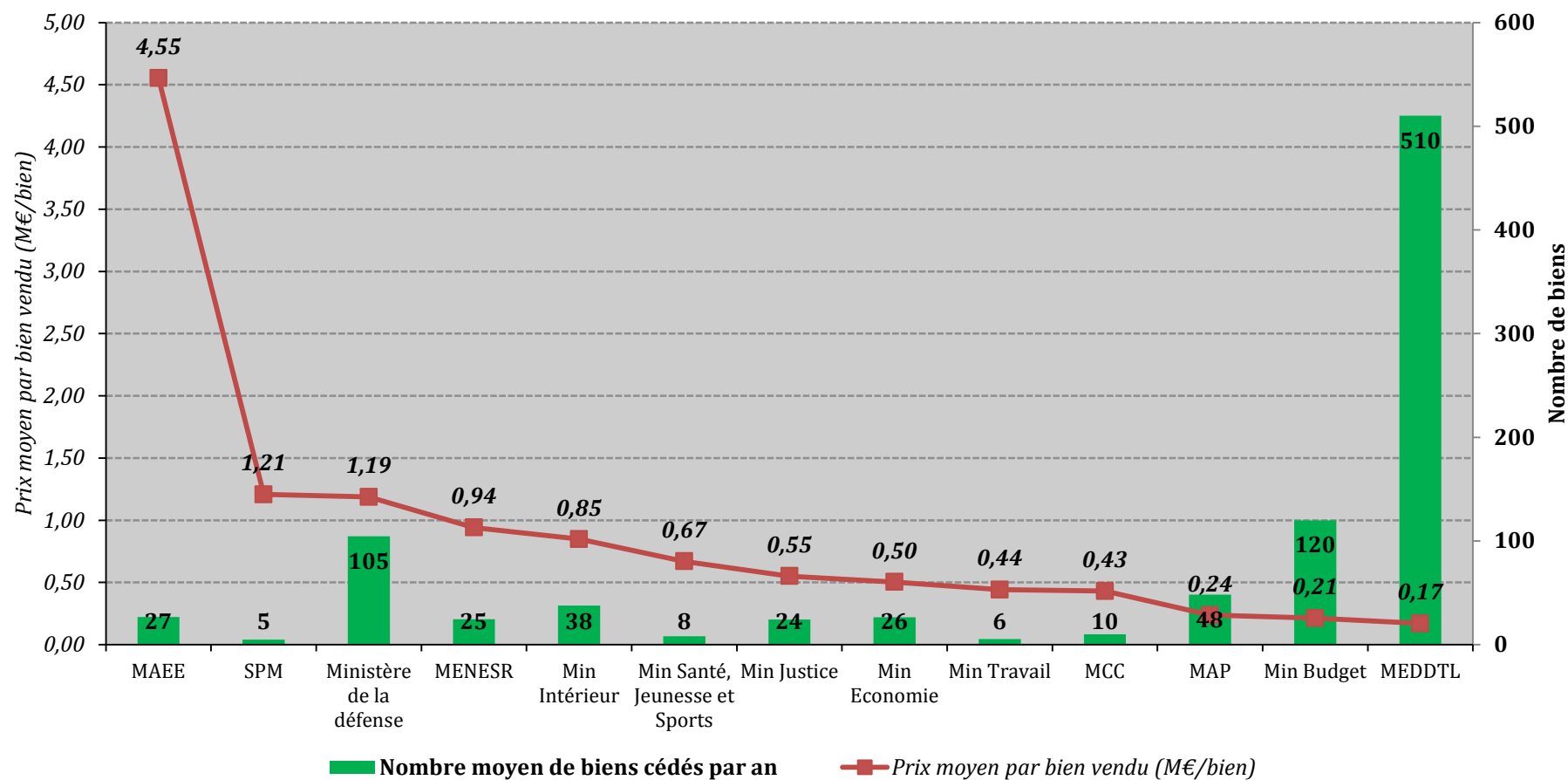
¹⁶³ À la fin du premier trimestre 2015, la dette publique française s'établit à 2 089,4 Md€ (source : Insee).

Les dotations initiales comptent tout particulièrement, et notamment les « biens importants » (cessibles pour un montant supérieur à 5 M€) du parc immobilier des ministères occupants : **ces biens importants représentent 1 % des biens vendus entre 2006 et 2014 mais près de 60 % des recettes réalisées.** Ainsi, le MAE est parvenu à vendre en dix ans 24 biens pour un montant unitaire supérieur à 5 M€, ces 24 biens représentant 84 % des recettes de cession du ministère entre 2006 et 2014¹⁶⁴. Pour le ministère de la défense, les cessions de biens importants représentent 3,5 % du nombre de biens cédés mais 70 % des recettes (33 biens entre 2006 et 2014, dont 4 pour un montant supérieur à 50 M€). **Ainsi, à eux deux, le MAE et le ministère de la défense comptent 15 des 20 plus importantes cessions réalisées par l'État au cours des dix dernières années.**

¹⁶⁴ Il convient de noter que le MAE compte 8 des 20 plus importantes cessions réalisées par l'État au cours des dix dernières années.

Rapport

Graphique 12 : Répartition par ministère du nombre moyen de biens vendus et de leur prix moyen entre 2006 et 2014

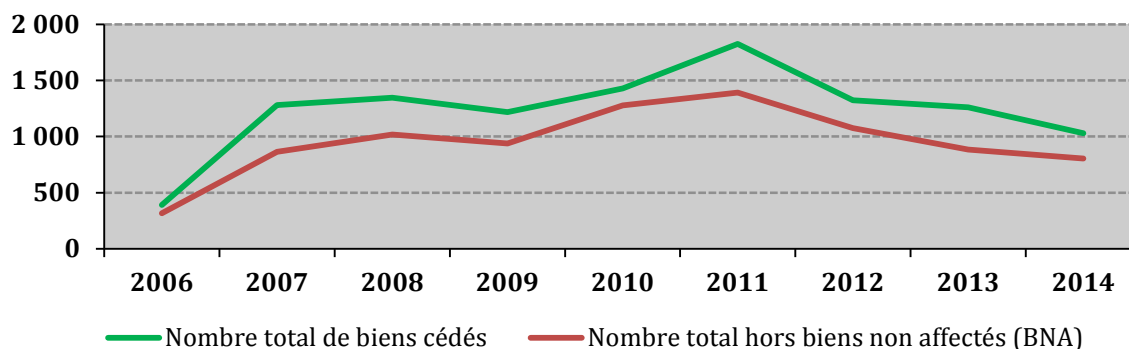


Source : Mission d'après données France Domaine (infocentre au 9 juin 2015).

4.2.2.2.2. L'effet incitatif du « retour » aux ministères est en baisse structurelle

Au regard des cessions réalisées par l'État au cours de la dernière décennie, deux périodes sont notables (**graphique 13**) : les cessions se sont enclenchées en 2007 et n'ont cessé d'augmenter, en nombre comme en montant, jusqu'en 2011, avant de baisser.

Graphique 13 : Nombre de biens cédés par an entre 2006 et 2014



Source : Mission d'après données France Domaine (infocentre).

Sauf exceptions présentées ci-dessous, **la part du « retour » aux ministères sur leurs produits de cession est passée de 85 % des produits de cession avant 2009 à 50 % depuis 2014.**

Sans qu'il soit possible d'établir définitivement tout lien de causalité entre l'importance du taux de retour et le volume des cessions réalisées par ministère, force est de constater que :

- ♦ au global, le nombre de cessions n'a cessé de baisser depuis 2011 (- 80 % entre 2011 et 2014 hors cessions de biens non affectés ;
- ♦ le nombre moyen de biens cédés ainsi que le montant des produits de cession générés sont plus importants pour les ministères avec un taux de retour supérieur à 50 % ;
- ♦ pour les ministères ayant conservé un taux de retour supérieur à 50 %, le montant moyen de produits de cession générés par ministère a même augmenté de 50 % entre 2012 et 2014 ;
- ♦ en revanche, le taux de retour moyen des ministères bénéficiant de moins de 50 % de taux de retour a baissé de 28 à 10 % entre 2012 et 2014, et avec cette dégradation, ont également baissé le nombre moyen de biens cédés par ces ministères (baisse de 70 %) et le montant moyen généré (baisse de 73 %).

4.2.2.2.3. Certaines administrations occupantes bénéficient, à titre dérogatoire, d'un taux de retour plus important que la norme

Les principales dérogations législatives concernent deux ministères depuis 2009 :

- ♦ **le ministère de la défense** bénéficie de cette dérogation, accordée en raison du déficit de financement de la loi de programmation militaire (LPM), jusqu'au 31 décembre 2019 pour l'ensemble de ses produits de cession, soit en moyenne 160 M€ par an entre 2009 et 2014 (au total 32 % des produits de cession sur cette période) et 230 M€ par an prévus entre 2015 et 2019.

- ♦ **le MAE** bénéficie de cette dérogation jusqu'au 31 décembre 2017 pour les produits de cession des immeubles domaniaux situés à l'étranger et occupés par lui, soit en moyenne 75 M€ par an entre 2009 et 2014 - au total 15 % des produits de cession sur cette période.

D'autres dérogations législatives sont également prévues pour certains acteurs considérés comme spécifiques¹⁶⁵.

4.2.2.3. Le bilan mitigé des expériences de mutualisation du CAS, tant en matière de crédits que de trésorerie, nuit à la crédibilité d'une solidarité entre ministères contributeurs

4.2.2.3.1. Les expériences de mutualisation des crédits ne sont pas concluantes

La crédibilité du BOP mutualisé est remise en cause par le poids des décisions politiques et des nombreuses dérogations, en recettes comme en dépenses. En 2009, la circulaire (PM) du 16 janvier 2009 *relative à la PIE* adressée aux ministres annonce la **création d'un BOP mutualisé, financé par 20 % des produits de cession des ministères**, afin de « *conserver une forte incitation à la rationalisation immobilière, tout en dégageant des marges financières, au profit de projets que les ministères n'ont pas les moyens de financer, alors qu'ils sont pourtant cohérents avec la stratégie de modernisation de la gestion patrimoniale de l'État* ».

Cependant, en pratique, entre 2009 et 2014, n'ont été affectés chaque année au BOP mutualisé que **37 M€ de recettes par an en moyenne, soit 7 %** des produits de cession générés sur la période. Là encore, comme pour la contribution au désendettement, **certaines entités ou opérations bénéficient, au cas par cas, d'exemptions de contribution à la mutualisation¹⁶⁶**. Par ailleurs, **l'utilisation du BOP mutualisé n'est pas formalisée** dans la charte de gestion du CAS et ne fait l'objet d'aucune doctrine officielle.

L'équilibre du BOP des projets d'initiative locale (PIL), destiné à accompagner la RéATE dans une logique d'autofinancement, n'est pas encore assuré. Selon le bilan actualisé du volet immobilier de la RéATE réalisé mi-2014, sur 516 M€ de recettes attendues pour financer les PIL, 55 % seulement (285 M€) avaient été encaissés entre 2009 et mi-2014.

¹⁶⁵ Pour certaines entités rattachées au MEDDE : depuis 1991, l'établissement public VNF, pour les ventes, après déclassement, des éléments du domaine public fluvial lui ayant été confiées ; depuis 2011, la direction générale de l'aviation civile (DGAC), pour les produits de cession des biens immeubles de l'État occupés par elle, produits affectés au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Pour certains établissements publics du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, à savoir depuis 2011 : les universités qui ont demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier par délibération de leur conseil d'administration ; les établissements contribuant au financement de projets immobiliers situés sur le projet du plateau de Saclay.

¹⁶⁶ Biens cédés pour financer des opérations liées à la Réate ; biens forestiers de l'ONF dont les produits de cession peuvent être réinvestis sous forme d'investissements forestiers sans prise en compte des critères de performance immobilière ; des biens cédés par le ministère de l'intérieur pour financer l'équilibre financier de l'opération de regroupement de services centraux.

4.2.2.3.2. Les expériences de mutualisation de la trésorerie (via des avances) ont été rares jusqu'à présent et leur crédibilité doit encore être vérifiée

Jusqu'à présent, le bilan des expériences d'avances (ou de quasi-avances) réalisées sur le CAS est mitigé :

- ◆ France Domaine recense 33 avances¹⁶⁷ réalisées entre 2009 et 2014 pour un montant total de 173 M€ (AE) – 181 M€ (CP), dont il reste à ce jour l'essentiel à rembourser (65 % en AE et 83 % en CP) ;
- ◆ les ministères « prêteurs » sont particulièrement réticents à consentir aux avances, arguant de leur besoin à court terme de crédits pour financer leurs propres opérations et de l'absence fréquente de remboursement à moyen terme des avances.

4.2.3. Le modèle de financement des opérations structurantes par les produits de cession risque d'atteindre ses limites, ce qu'illustre le recours croissant aux montages dits « complexes »

L'insuffisance des crédits disponibles sur le CAS et les programmes budgétaires ministériels conduit l'État à recourir à des tiers-financeurs dans des montages complexes qui ne sont pas sans risques. Sans se prononcer sur la soutenabilité structurelle du financement des investissements immobiliers de l'État par les seuls produits de cession du CAS, la mission constate :

- ◆ la tendance dynamique des dépenses exécutées sur le CAS, qui ont augmenté entre 2011 et 2014 de 68 % en AE et 38 % en CP alors même que les recettes de cession restent stables ;
- ◆ l'insuffisance de fait des produits de cession, qui conduit les ministères à :
 - mobiliser des crédits ministériels (par exemple par le « recyclage » de loyers budgétaires) ;
 - recourir à des tiers-financeurs.

En effet, **afin de financer des opérations structurantes de montants importants, les services de l'État recourent de manière croissante à des montages complexes.** Ces montages ont pour point commun de **lisser la charge budgétaire pour l'État en la reportant sur des tiers-financeurs, quitte à augmenter les risques** voire le coût global de l'opération.

Malgré les risques désormais connus des contrats de partenariat, l'État recourt encore à des montages dits « complexes et innovants ». Ces montages, comme les partenariats

¹⁶⁷ Il existe également des « transferts » entre BOP (notamment à partir du BOP mutualisé), qui ne prennent pas le caractère d'« avances » puisqu'ils ne sont pas considérés comme remboursables.

publics-privés (PPP)¹⁶⁸, dérogent au fonctionnement classique de la commande publique et, ce faisant, présentent à la fois des opportunités et des risques pour la personne publique y recourant. Jusqu'à présent, **l'État a traditionnellement recouru aux PPP en matière immobilière pour des opérations à la fois importantes et spécifiques** comme les PPP pénitentiaires ou les opérations de regroupement du ministère de la défense (Balard) et du tribunal de grande instance de Paris¹⁶⁹.

Le recours croissant aux crédits-baux immobiliers (CBI), essentiellement pour des raisons budgétaires, soulève également des risques à ce jour mal cernés. Le CBI est une opération par laquelle un crédit-bailleur (établissement de crédit) donne en location un immeuble à usage professionnel, acheté par lui, au profit d'un crédit-preneur, opération assortie d'une option d'achat (également dite promesse de vente à terme)¹⁷⁰.

La mission a pu constater le poids croissant des CBI souscrits par l'État :

- ◆ leur fréquence augmente : sur les cinq CBI signés depuis 2012, trois l'ont été en moins de sept mois¹⁷¹ et à la date de la mission, au moins deux nouveaux CBI sont envisagés ;
- ◆ les montants empruntés sont passés de 135 M€ en 2012 à 668 M€ en 2015 ;
- ◆ le montant total emprunté par CBI par l'État entre 2012 et juin 2015 s'élève à 1,1 Md€.

Les CBI présentent de prime abord, pour l'État, un intérêt essentiellement budgétaire, en permettant de préfinancer des opérations immobilières « performantes » d'accession à la domanialité (acquisitions) sans avoir à emprunter directement l'ensemble de la somme nécessaire à ces opérations, ce qui évite une aggravation du déficit budgétaire immédiat et lisse la dépense budgétaire dans le temps. Cependant, sans porter de regard sur l'opportunité et l'intérêt des opérations immobilières elles-mêmes, **l'intérêt économique des opérations de CBI est sérieusement posé. En effet, le coût global de l'opération à terme serait**

¹⁶⁸ Les « partenariats public-privé » (PPP) recouvrent un champ large qui comprend notamment les :

- contrats de partenariat prévus par l'ordonnance du 17 juin 2004 ;
- autorisations d'occupation temporaire (AOT) couplées avec des locations avec option d'achat (AOT-LOA), instituées par la loi du 25 juillet 1994 ;
- baux emphytéotiques administratifs (BEA) créés par la loi du 5 janvier 1998 d'amélioration de la décentralisation ;
- BE hospitaliers (BEH), variante destinée aux EP de santé depuis l'ordonnance du 4 septembre 2003 ;
- dispositifs sectoriels pour répondre aux besoins de la justice, police et gendarmerie, prévus par les lois du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJI) ;
- BEA de valorisation, créés par la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce et aux services, et étendu aux collectivités territoriales par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

¹⁶⁹ Ces derniers sont présentés en engagements hors bilan dans le compte de l'État.

¹⁷⁰ Un CBI implique trois phases :

- l'acquisition du bien immobilier par l'établissement financier (crédit-bailleur) sur les indications du crédit-preneur puis la livraison du bien par le fournisseur du bien immobilier au crédit-preneur ;
- la prise d'effet du contrat de crédit-bail sur une période de location correspondant généralement la durée d'amortissement du bien loué ;
- le terme du contrat de crédit-bail, qui laisse au locataire/crédit-preneur trois options :
 - la restitution du bien loué à l'établissement de crédit ;
 - le renouvellement du contrat contre des loyers réduits ;
 - la levée d'option d'achat et l'acquisition du bien contre le versement de sa valeur résiduelle.

¹⁷¹ 31 décembre 2014 ; 28 mars 2015 ; 23 juin 2015.

renchéri de 5 % par rapport au coût d'un endettement direct de l'État, sans intermédiaire¹⁷².

La mission, qui recommande une professionnalisation de la gestion du financement (cf. § 5 *infra*), insiste sur la nécessité de sécuriser les montages permettant de recourir à des tiers-financeurs (cf. proposition n°46).

4.3. L'inadaptation de l'actuelle architecture budgétaire aux enjeux de financement de la PIE appelle une véritable refonte des instruments en lien avec la responsabilisation de l'État-proprétaire

4.3.1. L'État-proprétaire gagnerait à voir ses responsabilités relatives aux recettes et aux dépenses immobilières clarifiées

L'État-proprétaire doit pouvoir s'appuyer sur des outils budgétaires adaptés aux enjeux de la PIE et aux responsabilités incombant à un véritable gestionnaire d'actifs. Ces nouvelles responsabilités emportent plusieurs conséquences (cf. proposition n°47) :

- ♦ **en rendant l'État-proprétaire pleinement responsable des cessions immobilières** (cf. *supra*), ce dernier :
 - gèrerait les recettes générées ;
 - supporterait les travaux permettant aux actifs immobiliers de prendre de la valeur, les dépenses associées aux opérations de relogement, le coût de vacance éventuel du bien, ainsi que les frais de valorisation et/ou commercialisation (cf. proposition n°48) ;
- ♦ **en clarifiant et précisant le rôle de l'État-proprétaire concernant l'entretien lourd**. Ce dernier :
 - doit pouvoir bénéficier de crédits suffisants pour ce faire et doit, en parallèle, être responsable des conséquences générées par un entretien insuffisant (notamment en cas de problèmes liés à la sécurité) ;
 - définira un périmètre clair et cohérent pour cet entretien lourd, plus satisfaisant que le « périmètre de bureaux domaniaux »¹⁷³. Ce périmètre pourrait notamment être adapté dans le prolongement du chantier d'identification des dépenses d'entretien lourd au sein des programmes budgétaires ministériels (cf. *supra*). Il pourrait par exemple inclure l'ensemble des biens occupés par l'État relevant du tertiaire et du logement (l'entretien lourd pouvant être assumé par l'État-occupant dans le cadre de baux de long terme ou d'occupation de biens appartenant aux collectivités territoriales).

4.3.2. Le pilotage des programmes interministériels de l'État-proprétaire doit pouvoir s'appuyer sur une doctrine lisible, un véritable dialogue de gestion et des circuits budgétaires simplifiés

Les programmes interministériels pâtiennent aujourd'hui d'un manque de lisibilité et de constance. Dans ce contexte, la mission recommande :

¹⁷² Le coût du renchérissement mentionné repose sur une analyse réalisée par la mission sur les cinq CBI conclus entre 2012 et juin 2015 [application du taux OAT de l'État à la date de signature de l'emprunt du CBI (interpolation linéaire entre les taux officiels 10 et 30 ans) au montant emprunté sur la période d'amortissement].

¹⁷³ Complexifié par les questions des loyers budgétaires applicables aux bâtiments dont la SUN/SUB > 51 %).

- ♦ **d'établir une doctrine de fonctionnement des programmes interministériels de l'État-proprétaire qui soit claire, transparente et stable dans le temps**, en lien avec la direction du budget et les ministères occupants. Une telle doctrine doit en particulier limiter le recours aux mécanismes dérogatoires afin de consolider la confiance des ministères occupants et crédibiliser l'État-proprétaire. Elle doit également privilégier des logiques d'anticipation et de programmation, qui sont en principe celles des investissements immobiliers du propriétaire, indispensable à l'équilibre financier pluriannuel des opérations (cf. proposition n°49) ;
- ♦ **de rénover la gestion des programmes interministériels de l'État-proprétaire en instaurant un véritable dialogue de gestion** (cf. proposition n°50) ;
- ♦ **de simplifier les circuits budgétaires et décisionnels relatifs aux sites locaux inter-administrations** (cités administratives, sites de la RéATE (PIL), sites inter-administrations et maisons de l'État) **en unifiant leur gestion dans un BOP régional unique, piloté par le préfet de région en lien avec le SDIR** (cf. proposition n°51).

4.3.3. La PIE a besoin d'un modèle de financement soutenable sur une base pluriannuelle

4.3.3.1. La mission propose de bâtir un modèle qui ne s'inscrirait plus dans une logique strictement budgétaire

Le modèle actuel de financement de la PIE repose sur une logique strictement budgétaire, la question de la valorisation patrimoniale et donc de l'optimisation des cessions n'étant qu'abordée de manière marginale.

Dans ce contexte, la mission recommande que la PIE soit davantage appréhendée sous l'angle d'une gestion pluriannuelle, plus conforme à la logique de gestion d'actifs immobiliers, et qui s'inscrit donc nécessairement dans la durée. Cette démarche doit toutefois être conciliée avec le maintien d'objectifs de cession ambitieux (cf. proposition n°52).

La mise en place de ce modèle de financement nécessite de :

- ♦ mettre fin à la contribution systématique au désendettement par reversement au budget général¹⁷⁴ (cf. proposition n°53) ;
- ♦ mettre fin aux dispositifs dérogatoires du ministère de la défense et du ministère des affaires étrangères de retour sur leurs produits de cession¹⁷⁵ (cf. proposition n°54) ;
- ♦ trouver une autre incitation à la rationalisation immobilière pour les ministères précédemment occupants que le « droit au retour sur produits de cession » (cf. proposition n°55).

L'abandon du droit de retour des produits de cession aux ministères est indispensable pour passer d'une logique strictement budgétaire à un modèle de financement conciliant les impératifs budgétaires et la valorisation des actifs immobiliers de l'État. **Toutefois, un nouveau mécanisme d'incitation à la rationalisation immobilière doit s'y substituer.**

¹⁷⁴ Un tel reversement devrait découler des excédents éventuellement dégagés d'une gestion immobilière pluriannuelle.

¹⁷⁵ Pour ce faire, le financement de la LPM doit être assuré sans recours aux recettes de cession, et de même pour l'entretien lourd du MAE. Par ailleurs, les cessions de ces deux ministères devront être maintenues et encouragées, a minima par leur engagement pluriannuel dans les SPPI renforcés (cf. *infra*). La mission tient à souligner qu'une telle mutualisation des produits de cession de ces ministères - y compris ceux générés par des biens immobiliers spécifiques (sites militaires pollués, etc.) - n'implique pas une mutualisation de la gestion de ces biens spécifiques.

Dans une relation économique de propriétaire et d'occupant, il paraît cohérent à la mission de **laisser aux occupants tout ou partie du bénéfice des économies réalisées grâce à leurs mesures de rationalisation immobilière** (notamment économies de loyers, réels ou budgétaires) et important de **laisser à l'État-propriétaire les moyens de soutenir financièrement les projets patrimoniallement pertinents** (cf. proposition relative à la possibilité d'activer les loyers budgétaires).

L'option de l'incitation monétaire semble, aux yeux de la mission, inévitable. Dans une logique économique de locataire, un droit à la conservation des économies réalisées lors des rationalisations via un intéressement sur les loyers (réels comme budgétaires – cf. proposition n° *infra*) constitue pour la mission l'option à privilégier. Cependant, d'autres formes d'incitation monétaire pourraient être envisagées¹⁷⁶. Par ailleurs, le recours à l'incitation réputationnelle apparaît, en complément, envisageable¹⁷⁷.

En tout état de cause, pour bâtir un tel modèle de financement, certaines conditions doivent être réunies :

- ♦ **l'État-propriétaire doit voir son autorité affirmée et doit se professionnaliser** afin d'être en capacité de suivre, contrôler et accompagner la performance des implantations et/ou des opérations de relogement. Il est également nécessaire qu'il dispose des outils de suivis adéquats (cf. proposition n°56) ;
- ♦ **l'État-propriétaire doit être en capacité de proposer aux occupants une véritable offre de services**, comme l'appui à l'identification de solutions immobilières rationnelles, conformes aux besoins des services publics et aux critères de performance de la PIE, ou encore l'accompagnement des occupants dans leurs déménagements.

4.3.3.2. Il est nécessaire pour l'État-propriétaire de prendre la mesure des enjeux liés à l'entretien lourd du parc immobilier en sanctuarisant les crédits dédiés

Compte tenu de l'importance de l'entretien lourd pour le maintien en condition du parc et des difficultés de gestion concernant le programme 309, la mission recommande **dans un premier temps de :**

- ♦ **mieux évaluer le besoin** d'entretien lourd du parc immobilier de l'État grâce à l'amélioration de la connaissance des coûts de l'immobilier et de l'état bâtiminaire du parc. Cet entretien du propriétaire doit cibler les actions « lourdes », en particulier la programmation de la maintenance préventive ;
- ♦ **sanctuariser les crédits budgétaires** affectés, en programmation comme en gestion (cf. proposition n°57).

Dans un second temps, les crédits de l'entretien lourd du propriétaire, actuellement aux mains des occupants (hors du programme 309, par exemple l'action n°2 du programme 333), **ont vocation à revenir aux mains du propriétaire** lorsque ces crédits seront finement identifiés et les besoins cernés.

¹⁷⁶ Une « prime » aux cessions, dont le montant serait lié à la qualité du projet immobilier et non au montant des produits de cession générés ; un financement complet des opérations de relogement des services ; une approche plus coercitive, avec une sanction des implantations non conformes aux SPSI/SDIR et/ou aux critères de performance de la PIE ; un intéressement des responsables en administration centrale, sur le modèle du dispositif appliqué aux dirigeants des opérateurs pour le recensement du parc.

¹⁷⁷ Soit « positive » via une démarche de certification de la performance immobilière, soit « négative » via une publication des services les moins performants (cf. proposition relative au bilan annuel de la performance immobilière des services de l'État).

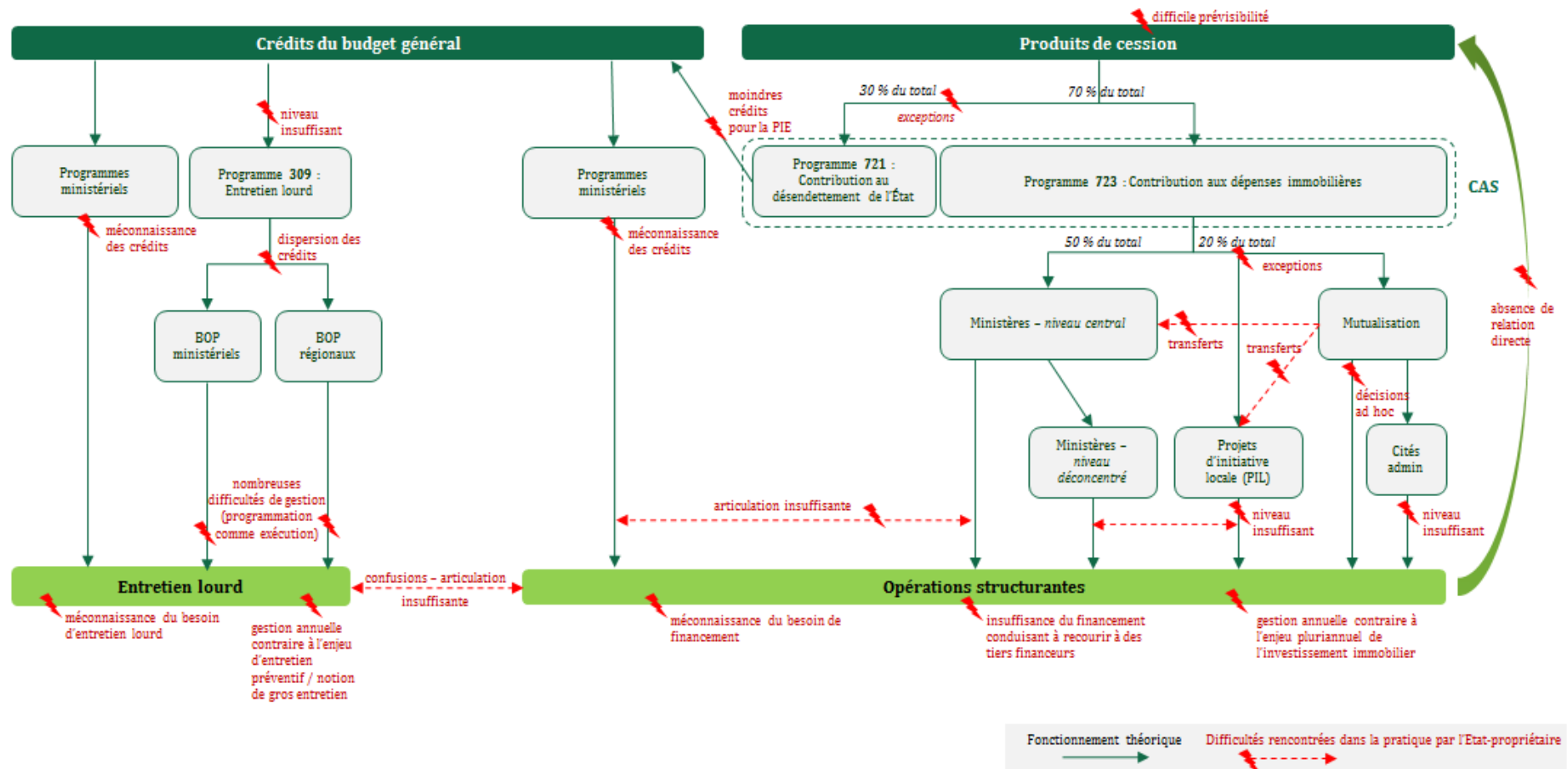
4.4. Pour répondre aux enjeux de financement de la PIE, la mission recommande la création d'un budget annexe, associé à une rénovation du dispositif des loyers budgétaires

Compte tenu de l'essoufflement du CAS, des fortes difficultés rencontrées par les instruments mis en place en 2009 (conventions d'utilisation, loyers budgétaires, programme 309 dédié à l'entretien lourd, cf. Graphique 14) et du consensus interministériel sur l'inadéquation de l'architecture et circuits budgétaires aux objectifs fixés à la PIE, **la mission a évalué l'opportunité et la faisabilité de trois pistes d'évolution**. Selon ces analyses :

- ♦ l'option d'un élargissement du CAS aux crédits du programme 309 ne serait qu'une rénovation superficielle et insuffisante ;
- ♦ la suppression de toute logique dérogatoire du budget général est la plus simple mais également la plus risquée en opportunité, la sanctuarisation des crédits de la PIE devant être assurée ;
- ♦ l'option la plus ambitieuse, recommandée par la mission, consiste à créer un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État (BAPIE)

Les enjeux essentiels de ces différentes options sont rassemblés dans le tableau 7.

Graphique 14 : Difficultés rencontrées par l'État-proprétaire dans la gestion budgétaire de la PIE



Source : Mission.

Rapport

Tableau 7 : Synthèse des éléments d'opportunité / faisabilité relatifs aux évolutions envisageables pour l'architecture budgétaire de la PIE

Scénario	Opportunité	Faisabilité
Élargissement du CAS	✓ Consolidation des instruments budgétaires existants dans un outil unique, élargi aux crédits du P309, avec une lisibilité et une fongibilité accrues ▪ Possible suppression des loyers budgétaires ✗ Absence de modification profonde de la logique des instruments existants (insuffisance P309 ; logique annuelle du CAS ; complexité de gestion)	✗ Impossible affectation de ressources suffisantes (crédits du budget général ne pouvant dépasser 10% des recettes d'un CAS)
Transformation du CAS en programme du BG	✓ Consolidation des instruments budgétaires existants dans un outil unique, mettant fin aux logiques dérogatoires du CAS et permettant une lisibilité et fongibilité accrues ▪ Possible suppression des loyers budgétaires ✗ Régulation budgétaire annuelle (puisque le programme s'inscrirait dans la norme de dépense) contraire à la gestion immobilière et à la logique de la PIE	✗ Démobilisation des organisations (notamment représentants de l'Etat-proprétaire et ministères occupants)
Création d'un budget annexe (BAPIE)	✓ Consolidation sur un même support budgétaire l'ensemble des moyens de l'Etat-proprétaire, en mettant en vis-à-vis les ressources tirées du patrimoine immobilier (produits de cession, ressources locatives) et les dépenses pour assurer son occupation et sa valorisation (entretien lourd du propriétaire, travaux structurants / construction, rénovation...) ✓ Donner un sens économique au rôle d'Etat-proprétaire grâce à une présentation en comptabilité générale (en rendant nécessaire une politique d'amortissement / investissement / endettement) ✓ Améliorer la transparence vis-à-vis du Parlement sur les crédits immobiliers, dans la logique initiée par le DPT	✓ Maîtrise des enjeux budgétaires ▪ Maîtrise budgétaire pluriannuelle vis une articulation avec la LPFP ▪ Nécessaire accompagnement d'une doctrine d'intervention claire ▪ Sens donné au dispositif des loyers budgétaires ▪ Amélioration de la budgétisation, plus sincère et certainement plus conforme aux enjeux patrimoniaux de l'Etat ✓ Conformité à la LOLF ▪ Approche finaliste du droit des finances publiques ▪ Absence d'activités régaliennes dans le BAPIE ▪ Nécessité de justifier les ressources en lien avec les emplois prévus ? Enjeux organisationnels ▪ Professionnalisation en matière de gestion budgétaire et financière ▪ Affirmation forte du responsable de BAPIE ▪ Enjeu de coordination interministérielle, et de visibilité sur les besoins et stratégies immobilières des occupants

Source : Mission.

4.4.1. La mission recommande la création d'un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État (BAPIE)

La persistance de budgets annexes est certes résiduelle à la date de la mission, se limitant à deux budgets, pour le « contrôle et exploitation aériens » (BACEA)¹⁷⁸ et les « publications officielles et information administrative » (BAPOIA)¹⁷⁹. **Toutefois, la mission recommande la création d'un budget annexe de la PIE (BAPIE)**, qui apparaît particulièrement adapté aux spécificités de la PIE (cf. proposition n°58). Il convient de noter qu'une telle **création ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances**¹⁸⁰.

4.4.1.1. La création d'un budget annexe permettrait une rénovation profonde des instruments de la PIE et renforcerait la logique patrimoniale de l'« État-proprétaire »

D'un point de vue budgétaire, la création d'un budget annexe « Politique immobilière de l'État » (BAPIE) permettrait de **rassembler sur un support budgétaire l'ensemble des moyens de l'État-proprétaire** et ce faisant, de :

- ◆ accroître la transparence vis-à-vis du Parlement sur les crédits immobiliers, dans la logique initiée par le document de politique transversale (DPT) ;
- ◆ développer la logique de performance et de justification au premier euro plus cohérente avec la logique immobilière qu'est celle de la PIE ;
- ◆ mettre en vis-à-vis les ressources tirées du patrimoine immobilier (produits de cession, crédits budgétaires d'entretien lourd, loyers budgétaires, redevances domaniales) et les dépenses pour assurer son occupation et sa valorisation (entretien lourd du propriétaire, acquisitions) ;
- ◆ donner une souplesse au propriétaire-gestionnaire dans la gestion de ses investissements (fongibilité budgétaire accrue) ;
- ◆ en cas de dépassement des recettes effectives du BA par rapport aux prévisions de la loi de finances, faciliter l'affectation des crédits excédentaires au budget général¹⁸¹.

D'un point de vue économique, une telle création permettrait de **donner un sens économique et patrimonial au rôle d'« État-proprétaire »** en :

¹⁷⁸ Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) est rattaché au MEDDE et géré par la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Ses recettes sont essentiellement constituées par les redevances de navigation aérienne (1,4 Md€ en 2013) ; son endettement atteignait 1,2 Md€ en 2013. Organisé en trois programmes depuis 2013, il finance les aspects de régulation du transport aérien en France, les activités liées au développement durable du transport aérien (y compris réduction des nuisances sonores et lutte contre la pollution) ainsi que l'activité réglementaire dans un cadre européen et international.

¹⁷⁹ Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » (BAPOIA) est rattaché aux services du Premier ministre (SPM) et géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA). Avec des recettes s'élevant à 200 M€ en 2013 (essentiellement issus de revenus des annonces légales), il génère un excédent reversé au budget général. Il finance des activités de diffusion légale, édition publique et information administrative, s'appuyant pour ce faire sur deux programmes : l'un est dédié aux activités dites « productives » (édition, imprimerie, fourniture de services numériques, renseignements téléphoniques) et l'autre aux activités dites « commerciales » (gestion des ventes, développement de la dématérialisation, innovation et stratégie).

¹⁸⁰ Article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

¹⁸¹ Une imputation intitulée « fonds de réserve sur résultats affectés aux recettes du budget général » est conforme, sous réserve que cette somme ne soit qu'une évaluation prévisionnelle destinée à l'information du Parlement dans la loi de finances. Le versement éventuellement opéré *in fine* ne sera fixé qu'au vu du solde créditeur du budget annexe apparaissant en fin d'exercice. Par ailleurs, le budget annexe peut rendre des services au budget général sans reversement d'une contribution de service. (*Source* : Cons. const. 29 déc. 1984: n° 84-184 DC § 13 ; Cons. const. 30 déc. 1991: n° 91-302 DC § 29 et 30 ; Cons. const. 29 déc. 1984: n° 84-184 DC § 2)

Rapport

- ♦ donnant un sens aux loyers budgétaires versés par les occupants, en les affectant véritablement au financement des investissements dans le patrimoine occupé (cf. *infra*) ;
- ♦ mutualisant les produits de cession, qui ne seraient plus directement reversés aux occupants, et qui seraient au contraire optimisés dans le temps ;
- ♦ déterminant une véritable politique de gestion d'actifs grâce à une présentation en comptabilité générale.

La **mise en place concrète d'un tel BAPIE** suivrait les étapes suivantes, sous le co-pilotage de la direction du budget et du représentant de l'État-propriétaire :

- ♦ une phase préparatoire en amont afin de préciser exactement son périmètre et ses modalités de fonctionnement ;
- ♦ l'inscription de sa création dans une loi de finances en remplacement des vecteurs budgétaires existants (CAS, programmes) en précisant les normes applicables en matière de soutenabilité budgétaire (notamment l'articulation à la LPFP) ;
- ♦ l'organisation sous forme d'une mission et d'au moins deux programmes dédiés à :
 - la valorisation du patrimoine immobilier (qui génère des produits de cession) ;
 - la gestion de l'occupation locative (qui génère des loyers budgétaires ou réels, et regroupe les crédits d'entretien lourd) ;
- ♦ la gestion dans les mêmes conditions que le budget général, c'est-à-dire en respectant les principes d'annualité, d'unité et d'universalité budgétaire ;
- ♦ l'inscription de la trajectoire du BAPIE en annexe dans la prochaine LPFP.

4.4.1.2. La mise en place d'un BAPIE ne semble pas poser pas de difficulté majeure d'un point de vue juridique

La LOLF maintient la possibilité de recourir aux budgets annexes, qui permettent de déroger au principe d'unité budgétaire en affectant certaines recettes à des dépenses publiques¹⁸². Les conditions de création et de fonctionnement d'une telle dérogation sont précisées par l'article 18 de la LOLF. Les principes encadrant le BAPIE seraient les suivants :

- ♦ la création du BAPIE serait accompagnée d'un renforcement de l'unité administrative responsable de sa gestion et d'une professionnalisation de la gestion budgétaire et opérationnelle de la PIE ;
- ♦ les activités transférées au BAPIE ne seraient pas « régaliennes » ;
- ♦ les ressources affectées au BAPIE ne financeraient pas d'autres dépenses que celles liées aux services rendues.

Pour autant, **une réflexion sera nécessaire pour préciser les ressources d'origine immobilière à affecter au BAPIE, en mêlant des considérations tout autant juridiques que budgétaires et opérationnelles**, sachant que :

- ♦ un budget annexe est en principe financé par des redevances, c'est-à-dire un prix versé en contrepartie d'une activité de production de biens ou de prestation de services, ce qui est le cas pour les loyers budgétaires versés par les administrations en contrepartie de l'occupation des locaux et de leur entretien ;
- ♦ les recettes et dépenses d'un budget annexe doivent pouvoir être rapprochées de telle sorte que les tarifs puissent être réglés sur le montant des dépenses ;
- ♦ les excédents éventuels d'un budget annexe peuvent être reversés au budget général et le budget général peut contribuer au budget annexe en cas de déficit ponctuel ;

¹⁸² Cf. article 18 de la LOLF.

Rapport

- ♦ l'endettement d'un budget annexe est possible mais un tel endettement n'est ni « autonome » (puisque le service l'utilisant n'a pas la personnalité morale¹⁸³), ni « automatique » (puisque l'article de loi de finances créant le budget annexe peut ne pas retenir l'endettement comme ressource).

4.4.1.3. *Le financement du BAPIE reposera sur le rapprochement des ressources aux emplois envisagés, en fonction des responsabilités confiées à l'État-proprétaire*

Le rapprochement des ressources envisageables pour le BAPIE des dépenses prévisibles doit être affiné :

- ♦ les **produits de cession** ne sont pas *stricto sensu* la contrepartie d'un service ou d'un produit mais découlent bien d'une valorisation du patrimoine immobilier de l'État¹⁸⁴ ;
- ♦ l'affectation des **recettes locatives « internes » (ou budgétaires, cf. *infra*)**, qui sont économiquement la contrepartie à la gestion du propriétaire (loyers budgétaires et crédits d'entretien lourd). À ce titre, **la mission recommande que les loyers budgétaires soient affectés au BAPIE afin d'établir un lien direct entre les ressources de l'État propriétaire et ses dépenses (cf. proposition n°63).**
- ♦ l'affectation des **recettes non fiscales liées au domaine immobilier** (hors produits de cession et loyers budgétaires) est envisageable puisque ces recettes sont des versements par des tiers au bénéfice de l'État en contrepartie d'un service rendu, à savoir l'occupation de son patrimoine immobilier ; les recettes sont cependant aujourd'hui limitées¹⁸⁵ et il s'agirait de vérifier qu'elles relèvent effectivement d'une *logique de service* ;
- ♦ les éventuelles **recettes locatives externes**, issues d'une valorisation du patrimoine immobilier de l'État *via* la location à des tiers privés, les loyers versés étant alors la contrepartie de la prestation de bailleur ; faute d'une maturité suffisante de la PIE, ces ressources ne sont envisageables pour l'État qu'à terme ou, plus vraisemblablement, à titre transitoire (dans le cadre d'un processus de valorisation avant cession par exemple).

¹⁸³ Les dettes financières du BAPIE seraient enregistrées parmi celles de l'État.

¹⁸⁴ L'affectation totale des produits de cession au BAPIE impliquerait de mettre fin à la contribution au désendettement au budget général (77 M€ en 2014) et au financement d'une partie de la LPM par des recettes extrabudgétaires (environ 200 M€) ;

¹⁸⁵ Moins de 100 k€ en 2014.

4.4.1.4. La gestion du BAPIE doit s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle des finances publiques

Par suite, selon les ressources affectées au BAPIE et l'« ambition » qui lui est donnée en matière immobilière (maintien de la valeur et de l'état du parc ; rénovation complète ; etc.), l'équilibre de ce dernier est posé. Comme aujourd'hui cependant, il dépendra essentiellement du niveau des produits de cession et des dépenses d'entretien du propriétaire : **comme l'illustre le graphique 15, en reprenant les hypothèses actuelles la situation actuelle, l'entretien lourd pris en charge par la BAPIE se limiterait aux crédits actuels du programme 309 (150 M€) et le solde net pour le budget général resterait inchangé.** La mission observe néanmoins que :

- ◆ **les transferts de crédits du budget général au budget annexe, initialement limités à l'actuel programme 309, pourront évoluer en fonction du périmètre d'intervention du BAPIE** (en identifiant puis en reprenant les crédits actuellement consacrés à l'entretien lourd par les ministères¹⁸⁶) ;
- ◆ **l'augmentation nette de la dépense budgétaire** (du budget général comme du budget annexe), **ne découlerait dès lors que des choix d'investissement dans l'immobilier** (par exemple, en cas d'augmentation du niveau d'entretien lourd du propriétaire par rapport à la situation actuelle) ;
- ◆ toute réflexion sur l'endettement du BAPIE pour financer des opérations d'investissement en travaux structurants (construction, restructuration, etc.) s'ajouterait à cette analyse des flux budgétaires.

Autrement dit, **sauf décision d'augmenter le niveau d'entretien lourd des bâtiments ou d'étendre les opérations éligibles à son financement, le BAPIE n'est en tant que tel à l'origine d'aucune création budgétaire quelle qu'elle soit.**

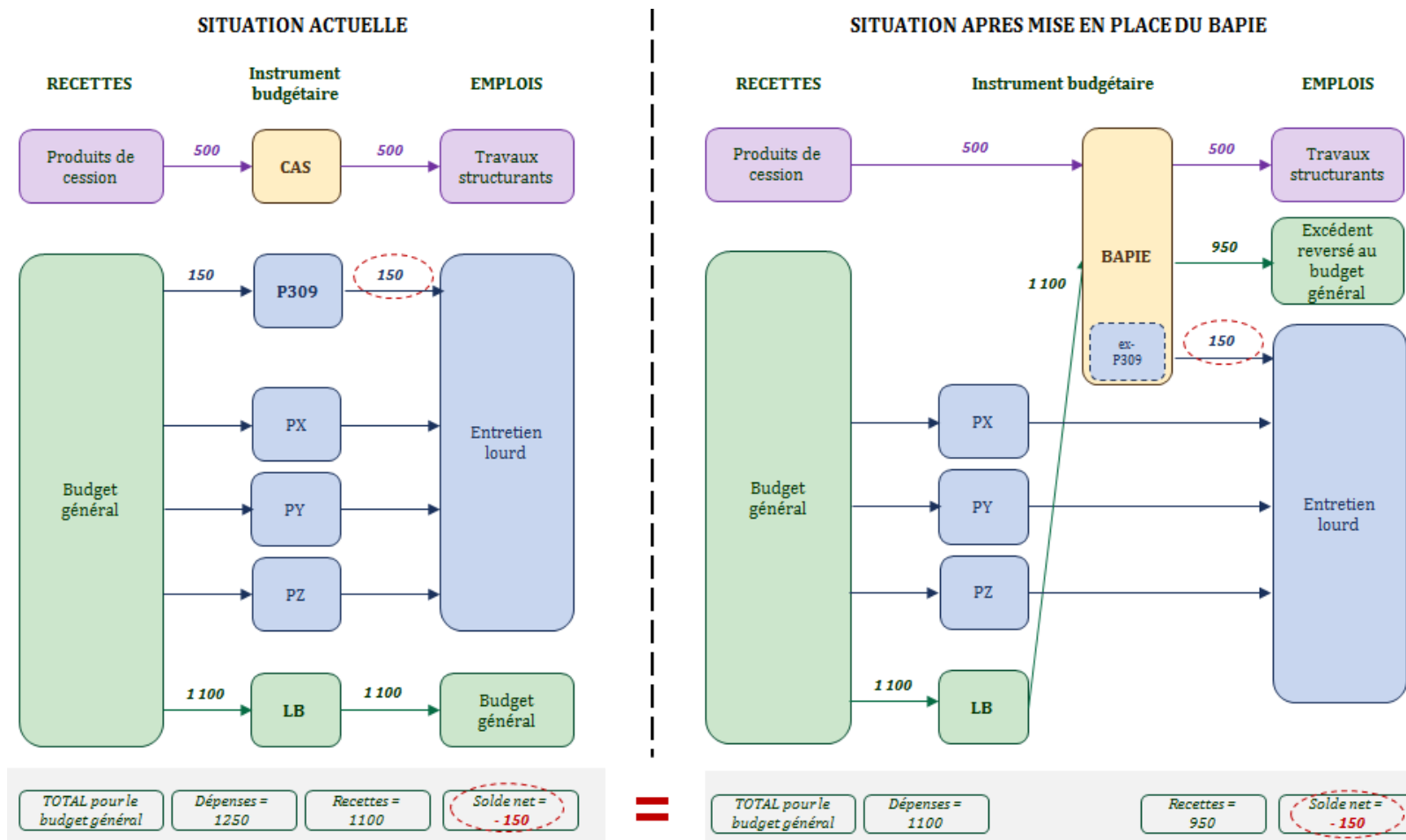
La mission recommande d'insérer le BAPIE dans la prochaine loi de programmation des finances publiques (cf. proposition n°59), de telle sorte à :

- ◆ présenter les principales orientations stratégiques de la PIE ;
- ◆ sécuriser ses trajectoires financières ;
- ◆ améliorer l'information du Parlement.

¹⁸⁶ La « remontée » des crédits d'entretien lourd préalablement identifiés dans les programmes ministériels devrait par ailleurs s'accompagner d'un transfert des ETP actuellement responsables de la gestion de ces crédits.

Rapport

Graphique 15 : Comparaison de la situation budgétaire avant et après mise en place du BAPIE



Source : Mission. Nota bene : LB = loyers budgétaires

4.4.2. La mission recommande l'adaptation des loyers budgétaires aux enjeux de la PIE

La mission recommande d'utiliser le mécanisme des loyers budgétaires au soutien de la PIE. La mission recommande de rénover ce dispositif, avec un pilotage renforcé et une « activation » au cas par cas

4.4.2.1. Le paiement de loyers demeure une incarnation incontournable de la relation entre propriétaire et occupant

Avec le programme 309 et les conventions d'utilisation (dont les bilans sont au moins aussi mitigés), les loyers budgétaires demeurent **l'un des seuls symboles de l'État-propriétaire** tel qu'il avait été envisagé depuis 2009. Même si certains ajustements techniques sont encore attendus pour fiabiliser le dispositif, **le déploiement de cet instrument est effectif**. Son intérêt comme instrument potentiel d'arbitrage est bien compris par les ministères utilisateurs consultés par la mission.

Enfin, au sein du secteur parapublic rencontré par la mission, **les directions immobilières étaient unanimement convaincues de l'utilité des loyers internes** mis en place au cours de la décennie passée, peu importe leur forme.

En portant un regard sur les **pratiques de gestion immobilière de certains autres États européens, la mission ne peut que constater l'accent mis sur le renouvellement des relations propriétaire/occupants** et l'importance des produits de gestion, lesquels sont des loyers réels et non de simples loyers budgétaires, dans le financement de leurs politiques immobilières. Ainsi :

- ♦ en Allemagne, le *Bundesanalt für Immobilienaufgaben* (BImA) est le détenteur de l'essentiel des immeubles détenus par les ministères et leurs opérateurs ; cette agence de droit public s'est progressivement vu transférer la majorité des sites domaniaux de l'État allemand et est désormais essentiellement financée par des produits de gestion : elle indique avoir perçu, en 2014, 3,1 Md€ de revenus locatifs sur des propriétés de l'État, et avoir reversé, la même année, 2,9 Md€ au gouvernement fédéral¹⁸⁷ ;
- ♦ en Autriche, la *Bundesimmo-biliengesellschaft* (BIG) s'est également vu transférer un certain nombre de biens immobiliers publics spécifiques en vue de la location d'espaces à des établissements d'enseignement, établissements pénitentiaires, tribunaux ou encore commissariats ; cette société détenue à 100 % par l'État autrichien loue ces biens à des loyers fixés sur la base de prix de marché « ajustés » à la spécificité des biens.

¹⁸⁷ Source : Bilan de la BImA en date de juin 2015 : « Ten years – Institute for federal real estate ».

4.4.2.2. Pour être crédible, le dispositif des loyers budgétaires doit être fiabilisé et suivi au niveau local, en lien avec les conventions d'utilisation

La mission souscrit aux **recommandations formulées par la mission Risque et Audit (MRA)¹⁸⁸ de la DGFIP en cas de maintien du dispositif à périmètre constant**, notamment :

- ◆ **la fiabilisation des surfaces déclarées**, notamment grâce à la production obligatoire de pièces justificatives en cas de modification de surfaces et la clarification des notions de surfaces à utiliser pour les loyers budgétaires ;
- ◆ **le suivi des surfaces occupées**, par exemple avec une enquête annuelle auprès des gestionnaires immobiliers afin d'identifier les libérations (totales ou partielles) de surfaces ;
- ◆ **la fiabilisation des loyers budgétaires facturés**, notamment grâce à des contrôles internes assurés par les services locaux du domaine (SLD), chargés d'assurer la cohérence entre les factures émises et les surfaces concernées ;
- ◆ la communication aux services occupants de la méthode utilisée pour calculer les loyers budgétaires, les rapports d'évaluation pouvant être annexés aux conventions d'utilisation.

La mission recommande donc de maintenir le dispositif des loyers budgétaires et de le crédibiliser en fiabilisant les données relatives aux surfaces et aux valeurs (cf. proposition n°60). En outre, **le suivi des loyers budgétaires doit accompagner celui des conventions d'utilisation.**

Par ailleurs, les loyers budgétaires doivent **avoir un sens au niveau local, le RPIE devant avoir la responsabilité de l'animation des CDU et des loyers budgétaires (cf. proposition n°61) :**

- ◆ le niveau des loyers budgétaires doit informer le RPIE comme le service occupant du potentiel de rationalisation par rapport au niveau des loyers dans le secteur privé ;
- ◆ le suivi des loyers budgétaires doit être lié à la mise en œuvre des conventions d'utilisation et notamment à leur contrôle triennal¹⁸⁹ : Il convient de noter qu'un tel suivi impose non seulement des outils nouveaux (notamment informatiques comme souligné *supra*) mais également des **effectifs dédiés, disponibles et compétents** pour ce faire.

4.4.2.3. L'activation des loyers budgétaires est envisageable au niveau central pour financer des projets immobiliers dont l'intérêt patrimonial est démontré

À la date de la mission, la négociation des enveloppes de crédits pour les loyers budgétaires se déroulent au niveau central (entre les secrétariats généraux des ministères et les bureaux sectoriels de la direction du budget), au sein de d'une discussion globale sur la dotation de fonctionnement, sans précision à l'euro.

Il paraît **pratiquement impossible d'envisager, dans l'état actuel des choses, la mise en œuvre d'un dispositif de « surloyer budgétaire »** tel qu'il était conçu initialement. En effet, même en faisant l'hypothèse d'un suivi précis des conventions d'utilisation et du respect des engagements qu'ils contiennent, en cas non-respect d'un engagement par un service occupant :

¹⁸⁸ Source : Rapport provisoire dressé en mai 2015 sur les loyers budgétaires.

¹⁸⁹ Cela doit être l'occasion de vérifier précisément les surfaces occupées/libérées et le respect des engagements pris en matière de performance immobilière.

Rapport

- ♦ pour qu'elle soit directement imputée sur la facture émise par le comptable spécialisé du domaine, il est indispensable que la sanction soit irréprochable, or la décision et le calcul d'une sanction par le RPIE paraissent délicats tant les justifications potentielles et les risques de blocages administratifs sont nombreux ;
- ♦ une telle sanction ne pourrait pas être prise en compte dans la discussion budgétaire centrale compte tenu de la disproportion des enjeux.

En revanche, **deux formes d'activation des loyers budgétaires sont possibles** :

- ♦ d'une part, un suivi précis des surfaces occupées et des loyers budgétaires attachés par France Domaine pourrait conduire, en cas de baisse de la surface occupée, à une baisse correspondante de la facture de loyers budgétaires adressée par le comptable spécialisé du domaine au service occupant¹⁹⁰ ;
- ♦ d'autre part, si la libération de sites domaniaux s'inscrit dans le cadre d'une opération immobilière, les crédits correspondant aux loyers budgétaires pourraient être maintenus au cas par cas, pour contribuer au financement de projets patrimoniallement intéressants. Autrement dit, **le « recyclage » des loyers budgétaires en dépenses réelles serait autorisé lorsqu'il aurait pour contrepartie l'augmentation de l'actif patrimonial de l'État**. Le représentant de l'État-proprétaire participerait ainsi au financement des investissements d'acquisition patrimoniale par le maintien des loyers budgétaires (forme de co-financement du BAPIE dans un souci de gestion d'actifs). Cette participation serait validée en comité de l'immobilier national (CIN) en application de la doctrine patrimoniale de la PIE (sur la proposition de création d'un CIN, cf. §5).

Le graphique 16 ci-dessous (avec des données sans lien avec la réalité) illustre l'importance d'une approche *patrimoniale* dans les choix immobiliers :

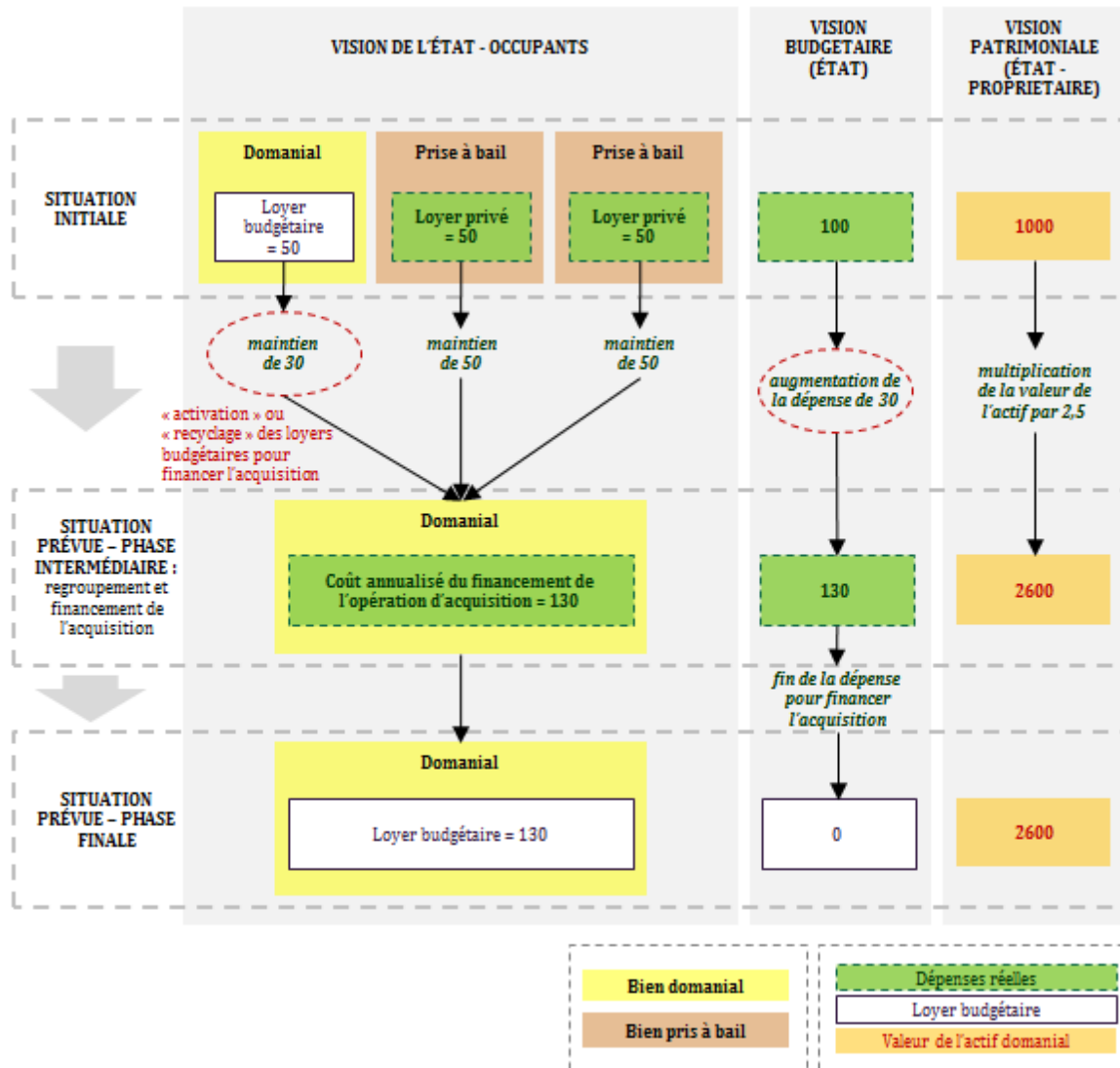
- ♦ dans la situation initiale présentée, trois services occupent trois bâtiments, dont deux dans le secteur privé (avec un loyer privé de 50 par bâtiment) et un bâtiment domanial (avec un loyer budgétaire de 50) ;
- ♦ dans la situation actuelle des loyers budgétaires, une opération de regroupement des trois services (avec une rationalisation de l'implantation immobilière) *via* une acquisition / construction exige un financement, aujourd'hui en principe par la seule mobilisation des économies sur loyers privés (ainsi que sur le retour sur le produit de cession du bien domanial, mais sans implication des loyers budgétaires) ;
- ♦ si les recommandations de la mission sont retenues, le droit de retour des administrations occupantes disparaîtrait, mais ces dernières pourraient, au cas par cas, mobiliser les économies sur loyers budgétaires : dans le cas présenté ici, pour financer un investissement annuel de 130 pour l'opération d'acquisition, seraient mobilisés les 100 issus des loyers privés antérieurs, ainsi que 30 issus des loyers budgétaires (chiffres retenus par hypothèse). Cette dépense budgétaire accrue de manière transitoire (de 30 par rapport aux 100 dépensés initialement) serait justifiée par le développement important de l'actif immobilier inscrit au bilan (ici, sa valeur passe de 1 000 initialement à 2 600 grâce à l'acquisition). *In fine*, une fois l'opération d'acquisition / construction terminée, ne reste que cet actif immobilier au bilan, sans dépense budgétaire réelle¹⁹¹ (uniquement des loyers budgétaires).

¹⁹⁰ En revanche, il sera difficile de s'assurer que la dotation budgétaire accordée au service occupant ne sera pas ajustée en conséquence, par la direction du budget vis-à-vis du secrétariat général ministériel et/ou par le secrétariat général ministériel vis-à-vis du service occupant.

¹⁹¹ La mission tient à souligner que cette approche n'intègre pas les dépenses d'entretien lourd du propriétaire :

- dans les bâtiments en prise à bail, cet entretien est assumé par le bailleur et intégré dans le loyer privé ;
- dans les bâtiments domaniaux, cet entretien est assumé par l'État-proprétaire.

Graphique 16 : Analyse patrimoniale du « recyclage » des loyers budgétaires



Source : Mission. NB. Vision limitée au coût de l'occupation locative (sans prise en compte de l'entretien lourd assumé par le propriétaire) ; NB2. Données chiffrées sans lien avec la réalité (ni actualisation des coûts).

La mission recommande d'autoriser l'activation des loyers budgétaires pour financer des projets immobiliers dont l'intérêt patrimonial est démontré (cf. proposition n°62).

Par ailleurs, cette analyse schématique doit être distinguée des facteurs de choix entre locatif et domanial, que sont essentiellement la pérennité de l'occupation ainsi que la situation du marché immobilier local (notamment sa liquidité présente ou prévue) (cf. annexe V - §1).

5. La PIE ne peut être efficacement pilotée sans un État-proprétaire administrativement incarné, garant d'une stratégie interministérielle et disposant de relais en région

La notion d'« État-proprétaire » n'est pas fixée juridiquement¹⁹². Elle repose essentiellement sur la compréhension commune que l'État, étant seul titulaire du droit de propriété sur son parc immobilier, exerce les fonctions inhérentes qui incombent par analogie aux bailleurs d'immeubles. Afin de faciliter la compréhension des propositions qu'elle formule, **la mission propose donc de définir plus en détails ce que recouvre la notion d'« État-proprétaire ».**

Au niveau national, le ministre en charge du domaine est responsable de la politique immobilière de l'État (PIE) et des missions domaniales. Il est le représentant unique de l'État-proprétaire et définit les orientations de la politique immobilière et domaniale de l'État.

Au niveau déconcentré, **le préfet de région¹⁹³ est le responsable de la stratégie immobilière de l'État dans la région et à ce titre définit les modalités d'application par les préfets de département et les services déconcentrés dans la région des instructions qu'il reçoit du ministre chargé du domaine.** Il valide les SPSI présentés en comité de l'administration régionale (CAR) par les préfets de département. Le préfet de département est chargé de la mise en œuvre de la stratégie régionale à l'échelle de son département. Il représente l'État-proprétaire vis-à-vis des administrations occupantes dans le département.

En matière de PIE, le rôle de l'État-proprétaire est fixé par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la PIE adressée aux préfets qui précise que *« les fonctions de « propriétaire » au sens de la présente circulaire consistent à acquérir, à céder, à prendre à bail, à tenir le recensement des propriétés de l'État, à élaborer et à négocier les conventions d'utilisation ainsi qu'à assumer l'entretien qui incombe au propriétaire »*. Ces fonctions relèvent donc de :

- ◆ **la gestion d'actifs**, qui vise l'optimisation de l'utilisation du patrimoine en fonction de la stratégie de l'organisme *via* une politique d'acquisition, de cession, de prise à bail et d'investissement permettant la valorisation du patrimoine fondée sur analyse multicritère. Elle nécessite des compétences en droit, en urbanisme, en construction, en valorisation et transaction (aspect commercial), ainsi qu'une bonne connaissance du marché immobilier et de ses acteurs ;
- ◆ **l'administration de biens**, qui recouvre la gestion des baux et leur renouvellement, le contrôle des conditions d'occupation, la gestion de l'entretien du propriétaire et des services à l'occupant, tâches qui doivent être organisées dans le cadre d'un dialogue régulier avec les services occupants.

En revanche, l'État-proprétaire n'assume pas directement les fonctions d'entretien, de gestion des immeubles, qui relèvent de services support spécialisés (fonction « achats » et fonction immobilière des occupants).

¹⁹² Le décret du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics, qui remplace le régime de l'affectation des biens domaniaux par un régime de conventions conclues entre l'État et les utilisateurs, fait référence au « représentant de l'État ».

¹⁹³ Aux termes de la circulaire du 16 janvier 2009, *« le préfet de région doit ainsi veiller à la meilleure valorisation du patrimoine immobilier de l'État, à l'amélioration des conditions de travail des agents et d'accueil des usagers ainsi qu'à la mobilisation du foncier pour l'accroissement de l'offre de logements, notamment de logements sociaux »*.

Pour ces raisons, le « volet État-propriétaire » de la PIE doit être considéré comme la politique de gestion active du patrimoine inscrit au bilan de l'État et d'administration de biens (il s'agit ainsi d'une politique financière) et non pas comme une fonction support comme peuvent l'être les achats¹⁹⁴.

5.1. Depuis 2006, la mise en place de la PIE n'a qu'imparfaitement affirmé France Domaine comme représentant de l'État-propriétaire

Entre 2006 et 2009, parallèlement à la formalisation du cadre juridique¹⁹⁵ et budgétaire¹⁹⁶ applicable à la PIE, France Domaine a vu ses responsabilités élargies¹⁹⁷. S'agissant des instruments budgétaires, France Domaine est responsable du programme 309, du CAS et a été chargé de la mise en œuvre des loyers budgétaires. **Le rôle de France Domaine en qualité de service d'appui à l'État-propriétaire (représenté par le ministre en charge du Domaine) a été consacré par les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 relatives à la PIE.**

Sous réserve des objectifs de la PIE et des moyens financiers disponibles¹⁹⁸, la structure, la composition et l'état du parc immobilier dépendent essentiellement de la gestion immobilière des occupants. Les choix d'acquisitions, de rénovation-restructuration ou de cessions immobilières sont en effet aujourd'hui faits par les ministères occupants.

Reste alors à l'État-propriétaire de les mettre en œuvre et/ou d'en tirer les conséquences concernant la valorisation du parc. **Dès lors, il convient de souligner l'importance des décisions et des moyens de la PIE qui ne relèvent pas de France Domaine mais des ministères occupants eux-mêmes**, qui s'appuient sur leurs propres fonctions immobilières et, le cas échéant, maîtres d'ouvrage et services constructeurs (cf. *supra*).

En revanche, ces choix immobiliers ne sont pas complètement déconnectés de la gouvernance de la PIE. Certains sont en effet formalisés dans des schémas stratégiques (schéma pluriannuel de stratégie immobilière – SPSI, schéma directeur immobilier régional – SDIR) et présentés aux instances de gouvernance de la PIE. **Cette « comitologie » de la PIE, construite au gré des besoins, souffre de plusieurs handicaps :**

- ♦ **sa dispersion et sa complexité**, puisque huit instances ont été identifiées par la mission comme directement liées à la PIE, avec une superposition des périmètres de compétence ;

¹⁹⁴ En revanche, les fonctions immobilières inhérentes aux occupants (devoirs du locataire) constituent une fonction support : entretien, gardiennage, petites réparations, etc.

¹⁹⁵ En 2006, le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) a remplacé et étendu le code du domaine de l'État. Le décret du 1^{er} décembre 2008 relatif à *l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics* remplace le régime de l'affectation des biens domaniaux par les CDU.

¹⁹⁶ Dans un premier temps, la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a institué le CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Dans un second temps, la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a créé un programme du budget général, le programme 309 « entretien des bâtiments de l'État », pour financer les dépenses immobilières relevant du propriétaire.

¹⁹⁷ France Domaine « définit le cadre législatif et réglementaire des missions domaniales de l'État » et « organise le soutien juridique et technique au réseau » (selon les termes de l'arrêté de décembre 2006 globalement repris en 2008) ; les « [conception de] la politique de gestion du patrimoine de l'État et [la mise] en œuvre [des] actions correspondantes » prévues par l'arrêté de décembre 2006 sont devenues la « [définition de] la stratégie immobilière de l'État, des administrations et de ses opérateurs [et la mise] en œuvre de la politique immobilière de l'État, y compris la politique d'entretien du patrimoine » dans l'arrêté d'avril 2008.

¹⁹⁸ Les occupants maîtrisent d'ailleurs l'essentiel des crédits dits « du propriétaire » (cf. §2).

- ♦ **l'absence d'incarnation claire de l'État-proprétaire**, ce que révèle la présidence d'une seule de ces instances¹⁹⁹ par France Domaine ;
- ♦ **la volumétrie des décisions *ad hoc* (parfois dérogatoires)** prises en dehors de cette comitologie, par décision ministérielle ou en réunion interministérielle (RIM) : ainsi, entre janvier 2010 et juin 2015, on ne décompte pas moins de 180 décisions prises en RIM.

L'incarnation de l'État-proprétaire pâtit également de l'absence de « visibilité institutionnelle » de France Domaine, qui est un service de la direction générale des finances publiques (DGFIP) « pilotant » une partie des activités des services locaux du Domaine (SLD) et l'activité des représentants de la politique immobilière de l'État (au niveau départemental – RDPIE- et au niveau régional-RRPIE-). En effet, les RRPIE, RDPIE et SLD dépendent hiérarchiquement des DR/DDFiP mais exercent leurs fonctions, s'agissant de la PIE, sous le pilotage du service France Domaine. Les RR/RDPIE sont de surcroît fonctionnellement rattachés aux préfets de région.

Enfin, **le fait que l'administration représentant l'État-proprétaire au niveau national soit également l'un des principaux occupants de l'immobilier de bureaux de l'État**²⁰⁰ nuit à la dichotomie structurante État-proprétaire/occupants.

5.1.1. Le positionnement du service France Domaine au niveau central et le fait qu'il ne dispose pas de services déconcentrés dédiés à la PIE , privent l'État-proprétaire d'une véritable incarnation administrative

5.1.1.1. La réorganisation du service France Domaine opérée fin 2014 au niveau central doit être saluée en ce qu'elle vise à améliorer la lisibilité de ses missions actuelles

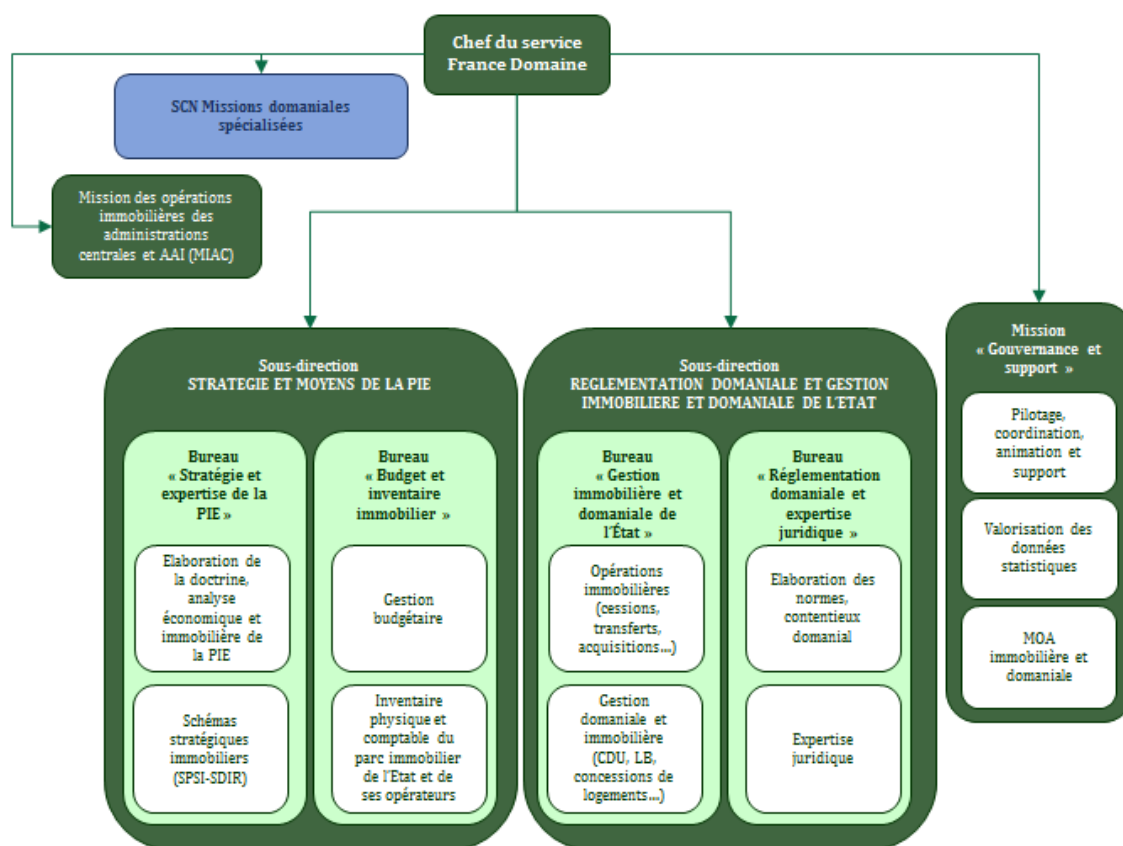
France Domaine est un service de la direction générale des finances publiques (DGFIP) intervenant en appui à l'État-proprétaire. Afin d'améliorer son efficacité et la lisibilité de ses missions vis-à-vis de ses nombreux interlocuteurs internes et externes, France Domaine a adopté, fin 2014, un nouveau schéma d'organisation du service central²⁰¹ (Graphique 17).

¹⁹⁹ Depuis janvier 2015, France Domaine préside l'instance nationale d'examen des schémas directeurs immobiliers régionaux (INESDIR), mise en place en décembre 2014 pour accompagner l'expérimentation et le déploiement des SDIR.

²⁰⁰ Au 31 décembre 2013, le ministère du budget et des comptes publics était le ministère occupant le plus de bureaux (2,5 millions de m² de SUB en propriété de l'État). La DGFIP constitue, au sein de cet ensemble, l'administration occupante majoritaire.

²⁰¹ L'arrêté du 7 novembre 2014, modifiant l'arrêté du 3 avril 2008 portant organisation de la DGFIP.

Graphique 17 : Organigramme du service central de France Domaine à la date de la mission



Source : Mission d'après organigramme France Domaine. NB : la DNID, service à compétence nationale (SCN) est directement rattachée au chef du service France Domaine. Le comptable spécialisé du Domaine (au sein des missions domaniales spécialisées) est fonctionnellement rattaché à France Domaine mais est placé sous l'autorité du DGFIP.

Cette nouvelle organisation se caractérise par sa structuration autour de différents blocs de compétences : stratégie et expertise immobilière ; compétences budgétaires et en matière de gestion de l'inventaire ; immobilier ; compétences juridiques ; compétences en gestion immobilière et domaniale ; compétences transverses (missions de pilotage, de coordination et de support²⁰²). L'objectif de cette restructuration par bloc est notamment d'assurer une meilleure lisibilité externe, dans une logique de « point d'entrée » en fonction des différents interlocuteurs du service central France Domaine (même si ce point d'entrée ne peut être exclusif).

Il convient de noter qu'un service à compétence nationale, la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) assure, au plan national, des missions d'évaluations de biens exceptionnels et d'assistance aux services locaux du domaine (SLD). Par ailleurs, France Domaine s'appuie également sur le comptable spécialisé du Domaine (CSDom), placé sous l'autorité du DGFIP²⁰³.

Si cette réorganisation doit être saluée, elle reste, d'un point de vue « institutionnel », une réforme interne à un service de la DGFIP, qui, en l'absence de réforme plus profonde de ses missions, ne permet pas de répondre à l'enjeu d'incarnation de l'État-propriétaire.

²⁰² Maîtrise d'ouvrage du système d'information de la politique immobilière et domaniale.

²⁰³ Le comptable public principal, directement placé sous l'autorité du directeur général des finances publiques, est le comptable assignataire des recettes et dépenses du CAS, des produits de cession des biens et droits mobiliers, des loyers budgétaires ainsi que de certaines redevances domaniales. Il est par ailleurs chargé de la tenue du compte de commerce n° 907 « opérations commerciales des domaines ».

5.1.1.2. Les services déconcentrés sur lesquels s'appuie le service France Domaine relèvent du réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

5.1.1.2.1. Les services locaux du Domaine (SLD) sont rattachés au réseau des finances publiques et ne consacrent qu'une part de leur activité à la PIE

Les SLD²⁰⁴ sont placés au sein des pôles « gestion publique » des DR/DDFiP. Ils sont en charge de la réalisation des opérations immobilières²⁰⁵ et de la gestion immobilière et domaniale, selon les orientations définies par le ministre chargé du domaine et sous le pilotage du service central mais sous l'autorité du DR/DDFiP. Ils assurent ainsi **trois grandes missions** :

- ◆ **l'évaluation domaniale**, le conseil et les expertises au profit des collectivités territoriales en matière immobilière ;
- ◆ **la gestion des patrimoines privés** (gestion des legs, règlement des successions en l'absence d'héritier connu ou en cas de renonciation à l'héritage) ;
- ◆ **la gestion domaniale**, principalement composée de la rédaction des actes domaniaux, de la fonction de commissaire du gouvernement et de la rédaction des CDU. **C'est cette fonction qui est considérée comme la plus directement liée aux instruments de la PIE** telle que définie depuis 2006-09.

Les services chargés des fonctions de « gestion domaniale » au sein des SLD représentent, au 31 décembre 2014, un total de **483 ETP** dont 455 ETP en France métropolitaine et 28 ETP Outre-mer²⁰⁶.

5.1.1.2.2. Les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) sont hiérarchiquement rattachés au DR/DDFiP et fonctionnellement rattachés aux préfets

La DGFIP a désigné auprès de chaque préfet de région et de département un cadre de l'équipe de direction de la DRFiP ou de la DDFiP, et l'a chargé des fonctions de responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE). **Tout en étant placé sous l'autorité hiérarchique du directeur régional ou départemental des finances publiques, il est le correspondant privilégié du préfet et l'assiste pour mettre en œuvre ses prérogatives en matière de PIE**, notamment dans le dialogue avec les différentes administrations :

- ◆ le responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE), dont le rôle est renforcé dans le cadre de la mise en place des nouveaux SDIR malgré des moyens limités, est l'interlocuteur du préfet de région, responsable de la définition de la stratégie immobilière dans son ressort territorial ;

²⁰⁴ Ils constituent les interlocuteurs privilégiés des services déconcentrés de l'État, des préfets et des collectivités locales qui doivent obligatoirement les consulter sur les conditions financières des opérations immobilières qu'elles poursuivent.

²⁰⁵ Les SLD sont responsables des procédures de cessions immobilières (acte de cession).

²⁰⁶ Source : Enquête SAGERFIP 2014 sur les effectifs au 31 décembre 2014 transmise à la mission par la sous-direction des ressources humaines de la direction générale des finances publiques.

Rapport

- ♦ les responsables départementaux de la politique immobilière de l'État (RDPIE) assistent les préfets de département, en charge de la mise en œuvre dans leur département de la stratégie définie par le préfet de région. Dans 30 % des cas²⁰⁷, le RDPIE est également l'« encadrant domaine²⁰⁸ » du département ou territoire concerné.

Dans l'accomplissement de leurs missions, les RPIE régionaux et départementaux s'appuient sur les SLD et travaillent en étroite collaboration avec le service central de France Domaine.

La mission estime que les effectifs des RPIE représentent environ 100 ETP à la date de la mission, dont 50 % pour les RDPIE (un agent par département mais qui ne consacre pas l'ensemble de son activité à la PIE) et 50 % pour les RRPIE (22 agents à temps plein par région, appuyés, le cas échéant, par un collaborateur).

5.1.2. Le service France Domaine apparaît relativement isolé au sein d'une gouvernance de la PIE multiple et fragmentée

La PIE compte de nombreuses instances créées par superposition en fonction des besoins, au sein desquelles le rôle de France Domaine en tant que représentant de l'État-proprétaire n'est pas suffisamment affirmé. En effet, **sur les huit instances** (cf. Graphique 18) **identifiées par la mission comme directement liées à la PIE, France Domaine :**

- ♦ **ne préside que l'instance nationale d'examen des schémas directeurs immobiliers régionaux (INESDIR)**, créée en décembre 2014 pour veiller au bon déroulement de l'expérimentation en cours des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR, cf. *infra*) ;
- ♦ **participe aux travaux de cinq autres instances :**
 - **l'instance nationale d'examen des projets immobiliers (INEI)**, créée par circulaire (PM) du 27 juillet 2009, son objectif est de valider les opérations immobilières proposées dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). L'INEI est présidée par le secrétariat général pour la modernisation de l'État (SGMAP) ;
- ♦ **la cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CNSIE)²⁰⁹** créée par la circulaire du 16 janvier 2009, en accompagnement de la création du programme 309. Elle a pour objet d'assurer, à la lumière des résultats des audits techniques des bâtiments de l'État, la programmation d'ensemble et le suivi des opérations immobilières en lien avec les occupants. Pour cela, elle est chargée du pilotage d'ensemble du programme 309, de la production des outils nationaux et du suivi de l'avancement général ;

²⁰⁷ Sur un périmètre comprenant les départements de métropole et d'outre-mer ainsi que Saint-Pierre et Miquelon, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna.

²⁰⁸ Terme employé par France Domaine qui désigne les fonctions de direction des services du domaine dont l'appellation peut varier d'un département à l'autre (responsable du SLD, responsable France Domaine, chef du service domaine, encadrant domaine, responsable domaine, etc.) en fonction de la taille du SLD ou de son rattachement à une entité au périmètre de compétence plus large.

²⁰⁹ Ainsi que les cellules régionales de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE).

- ♦ **le comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO)**²¹⁰, qui réunit, mensuellement, les responsables immobiliers des ministères, la direction du budget et le contrôle général économique et financier (CGEfi)²¹¹. Il a pour objet de favoriser la mutualisation des expériences et d'organiser les échanges d'analyse entre les ministères. Dans les faits, ce comité peine à s'imposer dans la mesure où de nombreux sujets interministériels sont plutôt traités en réunion interministérielle (cf. *infra*) ;
- ♦ **les comités de la politique immobilière (CPI)**²¹², relevant de chaque département ministériel et se réunissant deux fois par an, sont chargés d'examiner la cohérence des opérations avec les SPSI et la pertinence des opérations proposées, au regard de la performance immobilière des projets et des ressources budgétaires disponibles ;
- ♦ **la commission interministérielle pour l'immobilier de l'État à l'étranger (CIME)**²¹³, qui a pour rôle d'émettre un avis sur les projets immobiliers de l'État à l'étranger. Une lecture extensive de ses prérogatives a conduit la CIME à émettre des avis sur (i) les SPSI établis par pays ou par les établissements publics à l'étranger et la programmation immobilière annuelle du ministère des affaires étrangères et des établissements publics sous tutelle et (ii) le remploi des ressources de cession du ministère des affaires étrangères rattachées au CAS. **Il convient de noter que France Domaine n'est membre de la CIME qu'au titre de représentant du DGFIP et non en qualité de représentant de l'État-proprétaire.**

Au sein de cette comitologie de la PIE, deux autres instances **auxquelles ne participe pas France Domaine** jouent un rôle important :

- ♦ **la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ)**²¹⁴, créée en 2005, a vu ses compétences s'élargir nettement entre 2009 et 2012 compte tenu du développement de la PIE et de la médiatisation de certaines transactions immobilières de l'État. Elle est compétente pour contrôler les opérations immobilières de l'État les plus importantes en matière de cessions, prises à bail et acquisitions ;

²¹⁰ Le COMO a été créé par la circulaire du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Il est présidé par le secrétaire général du CIE.

²¹¹ Au titre de ses compétences sur certains opérateurs de l'État.

²¹² Les CPI ont été créés par la circulaire du 16 janvier 2009 relative à la PIE.

²¹³ La CIME a été créée par le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011. Elle rend notamment des avis sur : (i) les conditions de réalisation des opérations d'acquisition ou d'échange poursuivies à l'étranger par l'État, d'immeubles, dont la valeur vénale est égale ou supérieure à un montant fixé par arrêté des ministres chargé du domaine et des affaires étrangères ; (ii) les projets de mises à disposition et de locations d'immeubles situés à l'étranger et appartenant à l'État ; (iii) les projets d'aliénations de biens immobiliers, quelle que soit leur valeur, situés à l'étranger et appartenant à l'État ; (iv) les projets de prise à bail d'immeubles poursuivis à l'étranger par l'État lorsque le montant du loyer annuel, charges comprises, est égal ou supérieur à un montant fixé par arrêté du ministre chargé du domaine et du ministre des affaires étrangères ; (v) les projets de mises à disposition d'immeubles situés à l'étranger détenus par l'État à un titre quelconque.

²¹⁴ Instituée dans sa forme actuelle par décret n° 2012-203 du 10 février 2012. La CTQ doit être obligatoirement consultée sur les projets de cession de gré à gré qui relèvent de la compétence du ministre chargé du domaine, hors cas d'exercice du droit de priorité par les collectivités territoriales et contrôle a posteriori les opérations importantes de cession, acquisition et prises à bail réalisées par France Domaine, notamment au regard des objectifs de transparence, de valorisation et de qualité des procédures mises en œuvre

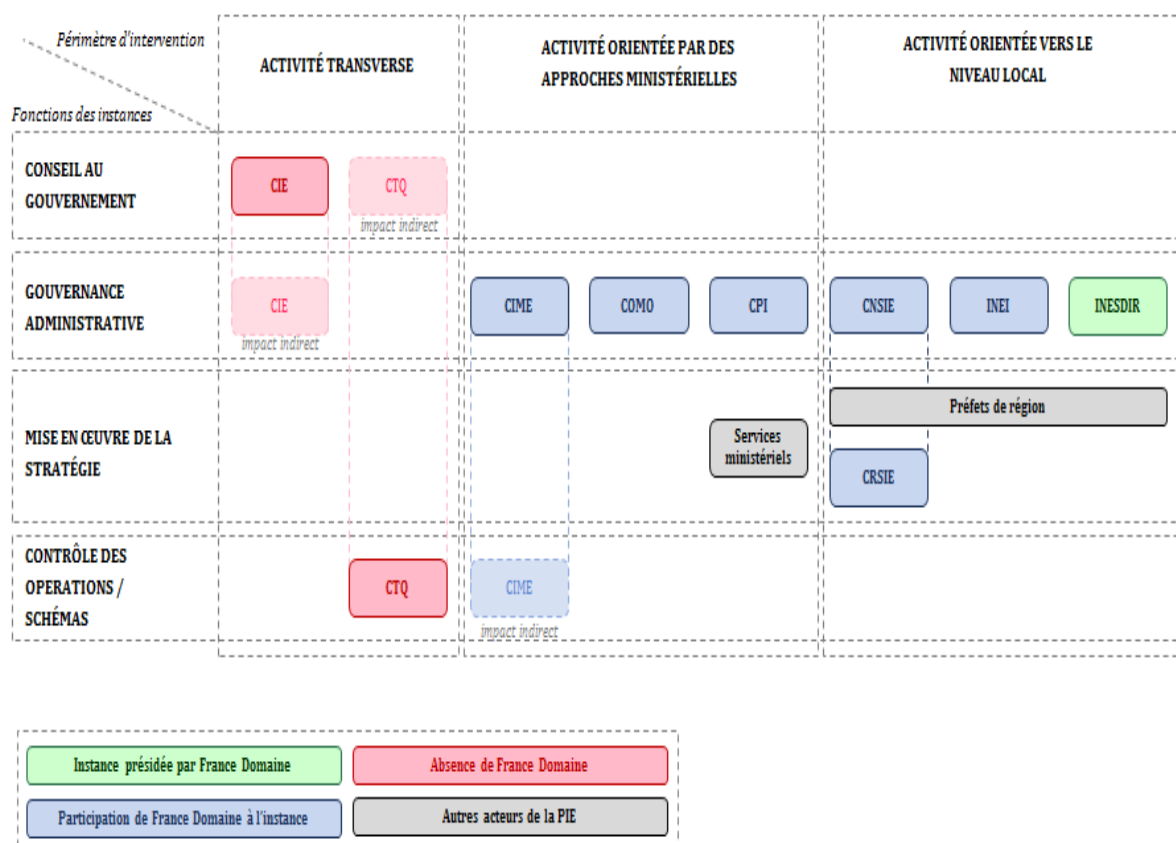
- ♦ **le conseil de l'immobilier de l'État (CIE)**²¹⁵, dont le secrétariat général est désigné par le ministre en charge du domaine « *évalue la démarche de modernisation et l'évolution du parc, au regard des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des ministères* » et **adresse des avis au ministre chargé du domaine en vue d'améliorer la PIE**. À ce titre, il est compétent pour auditionner tout représentant de l'État et de ses établissements publics. La présidence du CIE est confiée à un parlementaire²¹⁶.

Les périmètres de compétence de ces différentes instances de la PIE constituent une source de complexité. Il est normal que France Domaine ne participe pas à l'organe de contrôle, pour des raisons d'indépendance. Mais **le fait que le représentant de l'État-proprétaire ne dirige pas les principales instances de gouvernance de la PIE est une source :**

- ♦ **de complexité** car chaque instance est dirigée par un acteur différent, ce qui fragmente à l'excès les circuits de conseil ou de décision ;
- ♦ **d'affaiblissement de l'État-proprétaire** qui n'est jamais en position de décideur et ne s'impose donc pas comme le pilote incontesté de la PIE.

Il semble dès lors aujourd'hui nécessaire de rechercher une plus grande simplicité dans le fonctionnement général de la PIE et d'y réaffirmer le rôle central de France Domaine en qualité de représentant de l'État-proprétaire (cf. *infra*).

Graphique 18 : Organisation simplifiée de la comitologie actuelle de la PIE



Source : Mission. Le nombre de décisions prises en réunions interministérielles illustre une certaine faiblesse des instances de gouvernance de la PIE et de l'État-proprétaire

²¹⁵ La création d'un « conseil de surveillance » de l'immobilier de l'État a été décidée en conseil des ministres du 22 février 2006. Réuni sous la présidence du ministre chargé du domaine, ce « conseil de surveillance », nommé conseil de l'immobilier de l'État (CIE) lors de sa création par décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006, est composé de parlementaires et de professionnels.

²¹⁶ Actuellement le M. le député Jean-Louis Dumont.

5.1.3. Le nombre de réunions interministérielles relatives aux sujets immobiliers reste important

La mission a identifié au moins 183 décisions prises en réunion interministérielle (RIM) entre janvier 2010 et juin 2015 (et formalisées dans des comptes rendus dits « bleus »²¹⁷) qui concernaient, de manière plus ou moins directe, les choix immobiliers de l'État :

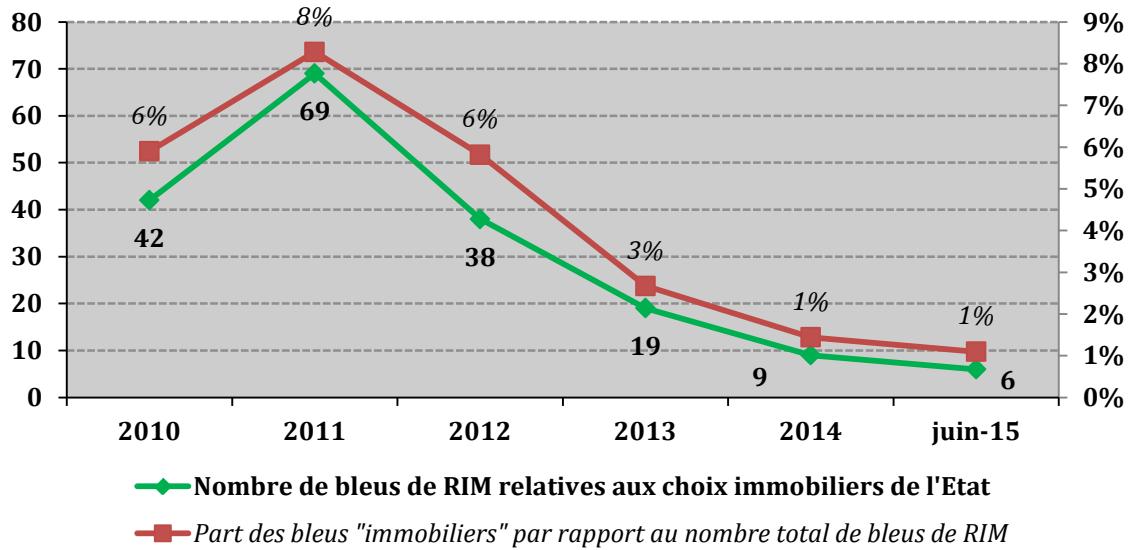
- ♦ quantitativement, on observe sur le graphique 19 que :
 - **les sujets immobiliers de l'État donnent en moyenne lieu, chaque année, à 35 décisions interministérielles formalisées** (dits « bleus immobiliers ») entre 2010 et 2014, soit 5 % des bleus sur la période et en moyenne 3 décisions par mois ;
 - **le nombre de bleus immobiliers était particulièrement important en 2010 et 2011** (42 puis 69), de même que leur proportion dans le nombre total de bleus (6 puis 8 %), avant que ce nombre et leur proportion ne baissent, pour atteindre 9 bleus immobiliers en 2014 représentant 1 % des bleus de l'année ;
- ♦ **plus qualitativement (cf. graphique 20), les décisions sont essentiellement concentrées sur les opérations spécifiques** qui concernent les services de l'État, centraux comme déconcentrés (pour 32 % des décisions prises), et ses opérateurs (30 % des décisions prises).
- ♦ **en termes d'implications pour la PIE, la mission note que :**
 - France Domaine assiste à la majorité des RIM liées à ces choix immobiliers, même si sa participation n'est que rarement explicitement inscrite au compte-rendu ;
 - la récurrence des décisions relatives à certains instruments de la PIE témoigne de leurs difficultés de fonctionnement ; ainsi, pendant la seule année 2011, au moins trois bleus concernaient le fonctionnement du programme 309 et quatre le financement de la gestion immobilière sur les cités administratives.

S'ajoutent à ces comptes rendus de réunions interministérielles présidées par le cabinet du Premier ministre, les décisions interministérielles non formalisées²¹⁸ ainsi que les nombreuses décisions ministérielles (formalisées par des lettres ou non formalisées), également portées à l'attention de la mission mais qui n'ont pu être recensées.

²¹⁷ En application du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public*, les comptes rendus de réunions interministérielles sont couverts par le secret des délibérations du Gouvernement (cf. avis de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) n°20014187 du 20 décembre 2001 sur l'attribution de locaux d'une base militaire), tout comme les courriers échangés entre des ministères (avis CADA n°19941734 du 21 juillet 1994) ou des membres de cabinet d'un ministère.

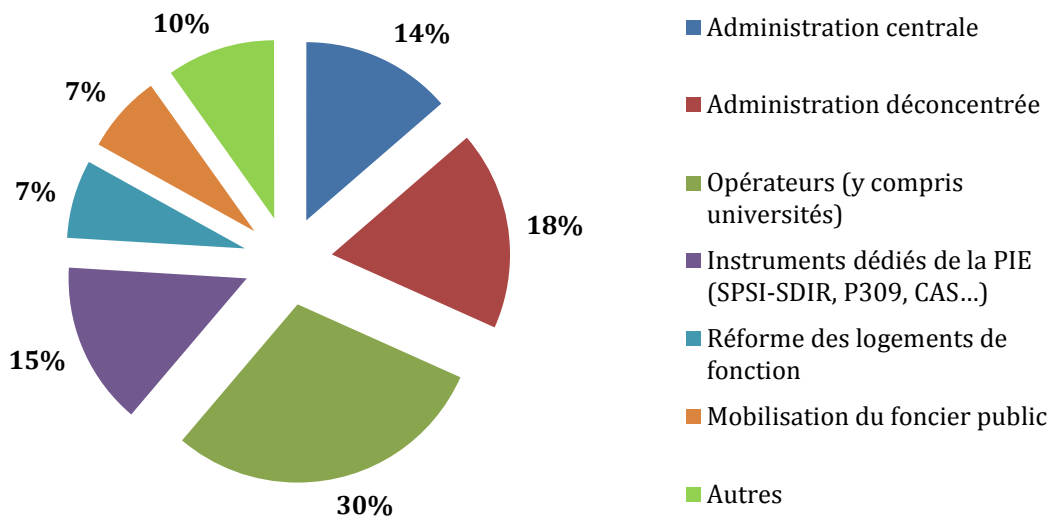
²¹⁸ Entre janvier 2010 et l'été 2015, 57 % des RIM ont donné lieu à une formalisation dans un « bleu », avec une hausse tendancielle de cette formalisation, passée de 49 % des RIM en 2010 à 73 % sur le premier semestre 2015 (source : Mission d'après données SGG – Service de documentation, septembre 2015).

Graphique 19 : Nombre de décisions interministérielles entre janvier 2010 et juin 2015 relatives aux choix immobiliers de l'État



Source : Mission d'après bleus transmis par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) / France Domaine.

Graphique 20 : Objet des décisions interministérielles prises entre janvier 2010 et juin 2015 relatives aux choix immobiliers de l'État (moyenne sur la période)



Source : Mission d'après bleus transmis par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) / France Domaine.

5.2. Les instruments de stratégie immobilière constituent un outil essentiel dans la mise en œuvre et le pilotage de la PIE mais leur structuration, leur suivi et leur mise en œuvre sont très largement perfectibles

Il existe deux grandes catégories d'instruments porteurs de stratégie immobilière :

- ◆ les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) qui se déclinent en :

Rapport

- **SPSI des administrations centrales (AC), qui ont été finalisés à l'été 2006** et actualisés au printemps 2008²¹⁹ et qui ne portent que sur les immeubles de bureaux ;
- **SPSI des opérateurs de l'État**²²⁰, lancés en décembre 2008²²¹. Contrairement aux SPSI des administrations de l'État, les SPSI des opérateurs concernent l'ensemble de leur parc immobilier.
- **SPSI « pays » relatifs à l'immobilier de l'État à l'étranger**, lancés en 2011, qui concernent à ce jour 21 pays²²² ;
- ◆ **les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)**²²³, lancés dans le cadre d'une expérimentation dans cinq régions²²⁴, qui ont vocation à se substituer aux SPSI départementaux depuis l'annonce de leur généralisation par le ministre en charge du Domaine en juin 2015. Le périmètre des SPSI départementaux avait été volontairement limité à l'immobilier des administrations issues de la RéATE. Les SDIR vont s'appliquer au-delà de ce périmètre en intégrant les immeubles de bureaux de toutes les administrations de l'État (exception faite du ministère de la défense, cf. § 1.5 *supra*), des opérateurs²²⁵ mais aussi des établissements publics disposant d'une implantation immobilière au sein du territoire régional.

5.2.1. L'absence d'homogénéité dans la formulation des SPSI et le manque d'ambition des objectifs définis pénalisent la mise en œuvre de la PIE

Depuis novembre 2013, le CIE et la CIME ont examiné 45 SPSI de différentes natures²²⁶ :

- ◆ 28 SPSI d'opérateurs (27 par le CIE et 1 par la CIME) ;
- ◆ 10 SPSI d'administrations centrales (par le CIE) ;
- ◆ 7 SPSI « Pays » (par la CIME).

L'analyse des avis émis par le CIE et la CIME au sujet de ces 45 SPSI a permis à la mission de dégager des problématiques qui traduisent la relative inefficacité **relative des SPSI en tant qu'outils de rationalisation et de fonctionnement de la PIE**. Ainsi :

²¹⁹ La circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État prévoit l'extension des SPSI aux services déconcentrés à partir de 2008.

²²⁰ En 2015, le parc immobilier des opérateurs représente une surface totale de 33 956 881 m² (dont 4 357 034 m² de bureaux). Source : document de politique transversale « politique immobilière de l'État » 2015.

²²¹ Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a demandé aux opérateurs de procéder au recensement du parc immobilier qu'ils occupent, de l'évaluer avant le 31 décembre 2009, et de présenter un SPSI à leur conseil d'administration, après visa de France Domaine pour apprécier la qualité et garantir la cohérence du document, avant le 30 juin 2010.

²²² États-Unis, Canada, Chine, Inde, Brésil, Maroc, Algérie et Tunisie. Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Russie, Liban, Turquie, Belgique, Sénégal, Gabon, Vietnam, Japon et Mexique. L'immobilier concerné de l'État dans ces pays représente 70 % de la valeur du parc immobilier détenu en propriété par l'État et 50 % des surfaces totales de l'ensemble de ses bâtiments à l'étranger.

²²³ L'expérimentation des SDIR a été lancée par la circulaire du Premier ministre du 16 décembre 2014.

²²⁴ Basse Normandie, Haute Normandie, Pays de la Loire, Rhône Alpes et Réunion.

²²⁵ Au nombre de 570 selon le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2015 relatif aux opérateurs (« jaune opérateurs »).

²²⁶ Si l'ensemble des administrations centrales a élaboré un SPSI, certains n'ont pas été validés par le CIE. Par ailleurs, France Domaine effectue un suivi spécifique des SPSI de 31 opérateurs. Le suivi, par les acteurs de la PIE, des SPSI de l'ensemble des SPSI des opérateurs n'est donc pas effectué (seules les autorités de tutelle disposant, le cas échéant, des informations).

- ♦ **64 % des SPSI présentés ne respectent pas la norme de 12 m² de surface utile nette (SUN) par poste de travail²²⁷** et ne l'intègrent même pas comme un objectif structurant des évolutions et de la situation recherchée au terme du SPSI ;
- ♦ **38 % des SPSI présentent des choix immobiliers davantage entérinés sur le fondement de « choix contingents » que d'arbitrages appuyés par une analyse financière détaillée²²⁸ ;**
- ♦ **25 % des SPSI sont pénalisés par des problématiques « de prestige » qui obèrent les possibilités d'élaboration de véritables scénarios portant des gains d'efficience²²⁹ ;**

Par ailleurs, il apparaît que les données sur le parc concerné figurant dans les SPSI sont souvent incomplètes (notamment la surface utile nette et les coûts globaux par mètre carré de surface utile brute) tout comme celles sur l'évolution prévisionnelle des occupants des bâtiments. En l'occurrence, la mission a pu constater l'absence de formalisme imposé des SPSI et d'homogénéité des informations qui doivent impérativement y figurer, qui nuisent à une analyse globale que l'État-proprétaire pourrait conduire.

5.2.2. France Domaine n'est pas en mesure d'assurer le suivi de l'ensemble des SPSI et la bonne mise en œuvre de la PIE, dont les normes ne sont dès lors que rarement respectées

Le suivi des différents SPSI est partagé entre plusieurs entités selon des modalités différentes :

- ♦ **les SPSI des administrations centrales** sont analysés et suivis par la mission « opérations immobilières des administrations centrales et autorités administratives indépendantes » de France Domaine (MIAC ; 3 ETP) ; en raison de son dimensionnement, la MIAC porte son effort d'analyse et de suivi sur les opérations de réorganisation immobilière structurantes afin d'assurer que les normes de la PIE y soient respectées ;
- ♦ **les SPSI « Pays »** sont analysés en CIME au sein de laquelle la MIAC représente France Domaine ;
- ♦ **les SPSI opérateurs** sont suivis et analysés par le bureau « stratégie et expertise de la PIE » (FD1A) de la sous-direction « stratégie et moyens de la PIE²³⁰ » (11 ETP) de France Domaine ; par décision d'une RIM en date du 10 décembre 2013, ce suivi est concentré sur un échantillon de 31 opérateurs « *présentant un fort enjeu sur le plan immobilier* »²³¹.

La mission relève dès lors :

²²⁷ Norme établie par une circulaire du Premier ministre en date du 16 janvier 2009.

²²⁸ Par exemple : modalités de financement présentant des risques de dégradation de l'équilibre financier ; modalités de financement non connues ou étudiées lors de l'élaboration du SPSI ; absence d'analyse de différents scénarios possibles au profit d'une seule solution ; loyers supérieurs aux loyers moyens constatés, voire aux plafonds autorisés ; mauvaise estimation du coût d'occupation de bâtiments domaniaux lors de l'analyse financière.

²²⁹ Par exemple : maintien ou acquisition d'implantations dans le centre de Paris au détriment de bâtiments plus modernes et moins chers en périphérie ; absence de recherche de solutions immobilière hors de Paris lors des prospections ; conservation de bâtiments historiques sans usage administratif ; fermeture de sites provinciaux ou de la périphérie parisienne et rapatriement des services dans le cœur de Paris.

²³⁰ Le bureau FD1A suit également les SDIR au travers de sa participation à l'instance nationale d'examen des SDIR (INESDIR).

²³¹ Cet échantillon ne représente que 17,44 % de la SUB (5,9 Mm² sur 34 Mm²) et 31,40 % de la SUB de bureaux (1,4 Mm² sur 4,4 Mm²) occupée par l'intégralité des opérateurs de l'État. On y trouve en outre des opérateurs dont la représentativité est contestable (ANRU etc.)

- ♦ **les moyens limités consacrés à l'analyse et au suivi des SPSI et des SDIR** par France Domaine, ce qui pénalise un suivi exhaustif et régulier, et leur éclatement, qui ne favorise pas l'harmonisation des supports et des procédures ;
- ♦ **l'absence de leviers dont souffre France Domaine pour faire valoir et imposer aux différents acteurs concernés les directives nationales en matière immobilière**, que ce soit dans le fond (informations, objectifs ; cf. *infra*) ou dans la forme (comitologie et procédures).

L'analyse du document de politique transversale (DPT) dédié à la « politique immobilière de l'État » pour 2015 traduit également les **difficultés d'appropriation et d'application des normes immobilières structurantes de la PIE que sont le ratio d'occupation de 12 m² / poste de travail et le ratio surface utile nette (SUN) / surface utile brute (SUB) de 67 % minimum**²³² :

- ♦ sur les 71 programmes budgétaires porteurs de crédits immobiliers, seuls 14 comportent des indicateurs de performance relatifs à ces ratios ;
- ♦ sur les 14 programmes qui ont un indicateur de performance relatif au taux d'occupation, 3 n'utilisent pas le poste de travail (PT) comme dénominateur de calcul²³³
- ♦ l'atteinte des objectifs afférents aux deux normes est erratique, un seul programme respectant les deux normes²³⁴

Si globalement les ratios d'occupation ont évolué vers la norme fixée, leur lente évolution depuis 2011²³⁵ traduit les difficultés à tendre vers les normes édictées.

5.2.3. Les SDIR doivent être confortés mais pâtissent d'ores et déjà des lacunes de la PIE identifiées par la mission

La mission estime que la démarche globale des SDIR doit être confortée, sous réserve de certains ajustements (intégration de l'immobilier de bureau du ministère de la défense dans leur périmètre, calendrier d'intégration adapté pour les opérateurs ; mis en réseau des différents acteurs déconcentrés de la PIE, cf. *supra*). Les pouvoirs des préfets de région en matière de politique immobilière sont renforcés avec la mise en place des SDIR, qui les instituent dorénavant comme les véritables représentants de l'État-propriétaire.

Toutefois, **l'atteinte des objectifs apparaît hors de portée sans une véritable structure régionale dédiée à la PIE**, capable d'apporter l'expertise nécessaire et de conseiller efficacement les préfets de région. **Sans une adaptation des structures au niveau régional, les RRPIE, qui ne disposent pas d'équipe dédiée et dont le positionnement reste institutionnellement inconfortable (cf. *supra*), risquent d'avoir de réelles difficultés à atteindre les objectifs ambitieux fixés aux SDIR.**

²³² Fixé dans la charte France Domaine.

²³³ Sont notamment utilisés comme dénominateurs : les équivalents temps plein travaillé (ETPT) et les effectifs administratifs.

²³⁴ Le programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur ».

²³⁵ Le ratio d'occupation est passé de 15,99 m² à 14,33 m² par poste de travail entre 2011 et 2013.

5.3. La mise en œuvre efficace de la PIE appelle un changement de positionnement administratif du représentant de l'État-propritaire en administration centrale et au niveau déconcentré ainsi qu'un important chantier de professionnalisation

France Domaine, bien que service d'appui au représentant de l'État-propritaire, n'a jamais été réellement placé en situation de pouvoir pleinement assumer les responsabilités induites par cette mission en raison :

- ♦ d'un positionnement inadapté au sein de la comitologie de la PIE ;
- ♦ de l'éclatement et des compétences trop limitées des services déconcentrés qui lui sont fonctionnellement rattachés ;
- ♦ de l'impossibilité où elle trouve de suivre l'élaboration et la mise en œuvre des SPSI.

À ce titre, la mission considère que **les prérogatives de représentant de l'État-propritaire et de pilote de la PIE doivent être confiées à une entité renforcée capable d'assumer pleinement ses fonctions en matière de gestion d'actifs et d'administration de biens.**

Selon la mission, si la création d'une foncière publique doit être écartée (cf. 5.3.1), pour assumer ces fonctions et affirmer le rôle de l'État-propritaire dans la PIE, il est nécessaire :

- ♦ d'affirmer son existence et sa place au niveau central (cf. §5.3.2) ;
- ♦ de placer sous son pilotage une gouvernance administrative simplifiée (cf. § 5.4) ;
- ♦ de lui adjoindre un réseau dédié et professionnalisé au niveau local (cf. § 5.5) ;
- ♦ d'accroître sa visibilité au niveau international, parmi les autres représentants des États-proprétaires européens (cf. § 5.6).

5.3.1. Si le secteur public connaît des exemples de fonciarisation plus ou moins poussée, l'opportunité et la faisabilité d'une foncière publique interne à l'État sont loin d'être démontrées à ce jour

À l'issue de la mission, une interrogation de fond persiste, sur la nécessité pour l'État de créer une foncière publique. Autrement dit, l'État a-t-il besoin d'une entité dédiée à laquelle seraient transférés les biens immobiliers déclarés inutiles par les ministères et qui serait chargée de leur valorisation en vue de générer des recettes publiques par leur cession (encaissements immédiats) ou leur location à des tiers (encaissements réguliers) ?

Au cours des décennies 1990 et 2000, un certain nombre d'entreprises se sont en effet lancées dans un **mouvement de fonciarisation de la gestion de leur patrimoine immobilier**, d'abord dans un souci de rationalisation immobilière et de gestion d'actifs, et désormais dans une logique de financiarisation immobilière, afin de faire appel au marché.

Plusieurs expériences dans le secteur public français témoignent des potentialités, risques et opportunités, d'une fonciarisation du patrimoine immobilier (cf. Encadré 2).

Encadré 2 : Expériences de fonciarisation dans le secteur public français

- Le cas de la filiale Poste Immo est le plus abouti, son expérience entre 2005 et 2015 témoignant des multiples objectifs pouvant être fixés à une foncière interne, jusqu'à l'activité de promotion immobilière, ainsi que de l'importance de la maturation des organisations concernées ;
- EDF a également dynamisé sa filiale foncière, Sofilo, par des apports croissants d'actifs à céder depuis 2001 et une **professionnalisation de la gestion d'actifs immobiliers** ;
- A la suite de la réforme ferroviaire en 2014, la SNCF a regroupé la gestion et la valorisation du patrimoine immobilier et foncier du groupe dans une nouvelle entité, SNCF Immobilier, avec un souci immédiat de **contribution à la rentabilité du groupe** (optimisation de l'espace occupé et cessions) ;
- l'exemple de France Télécom est celui d'un appel au marché : ainsi en 2001 et 2002, afin de faire face à ses besoins de financement, l'entreprise a ainsi cédé par appels d'offres une part importante de son patrimoine immobilier à un consortium (*Goldman Sachs, General Electric, Caisse des dépôts et consignations*) pour un montant total compris entre 3 et 5 Md€.

Source : Mission.

Au niveau européen, la mission a relevé deux types d'entités entièrement publiques :

- ♦ certains États se sont effectivement lancés dans un recensement voire une valorisation et un transfert de leur patrimoine immobilier à une entité tierce, essentiellement dans un souci de centralisation et d'optimisation de la gestion immobilière des services de l'État, y compris hors périmètre de bureaux (cf. exemples allemand et autrichien, dont les opérateurs sont à la fois chargés de la gestion locative vis-à-vis des services fédéraux et de la gestion d'actifs *via* les cessions) ;
- ♦ d'autres ont recensé, valorisé et transféré à une entité tierce les biens à céder, comme l'agence du domaine en Italie²³⁶.

En dépit de ces expériences, la mission considère que les risques d'une telle fonciarisation du patrimoine de l'État ne sont pas négligeables, en raison des enjeux suivants :

- ♦ si un transfert juridique d'un parc foncier et immobilier permet d'améliorer sa connaissance, il a également ses implications comptables et financières ;
- ♦ elle exige une professionnalisation préalable importante en matière de gestion d'actifs ainsi que de gestion locative, les relations entre le propriétaire et les gestionnaires-occupants étant complexes ;
- ♦ elle exige également une forte tutelle sur une telle foncière publique et implique des coûts de gestion et de surveillance non négligeables ;

²³⁶ Elle est soutenue par d'autres acteurs auxquels elle transfère des biens : (i) la société (INVIMIT), détenue à 100 % par la direction du Trésor, dont la mission est de promouvoir, organiser et gérer des fonds communs d'investissements fermés participant notamment aux fonds immobiliers constitués par les collectivités territoriales et autres organismes publics. Deux fonds sont actuellement actifs (i3-NAIL et i-3 région Lazio) ; (ii) la Caisse des dépôts et prêts (Cassa depositi e prestiti – CDP), qui intervient de manière indirecte surtout aux côtés des collectivités locales par l'intermédiaire de :

- CDP Immobiliare, filiale à 100 % de la CDP créée en 2004, qui gère, valorise et commercialise du patrimoine public national et local, avec une spécialisation dans la reconversion et la valorisation de patrimoine industriel (2 Md€ de reconversions-vente réalisées à ce jour) ;
- CDP Investimenti Sgr (société de gestion de l'épargne), filiale à 70 % de la CDP créée en 2009. Les deux autres actionnaires à hauteur de 15 % chacune sont l'ABI (association des banques italiennes) et l'ACRI (association des fondations et des caisses d'épargne). Cette société gère notamment le Fonds d'Investissement pour la Valorisation (FIV), un fond immobilier fermé qui a pour mission de stimuler et d'optimiser les cessions de patrimoine immobilier public directement ou indirectement.

Rapport

- ♦ du point de vue de la comptabilité publique, une foncière publique (directement ou indirectement détenue par l'État) en charge de valorisation de biens immobiliers publics en vue de les vendre serait classée dans le champ des administrations publiques (APU) ;
- ♦ enfin, la tentation d'ouvrir le capital d'une telle foncière pour faire appel au marché en valorisant la signature de l'État existe, or la PIE ne dispose pas d'une maturité suffisante pour être appréhendée dans ce cadre.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission ne recommande pas la constitution d'une foncière publique. Il n'en demeure pas moins que la création d'un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État, tel que proposé par la mission (cf. *supra*), permettrait en pratique, et dans une certaine mesure, une gestion immobilière proche de celle d'une foncière publique.

5.3.2. La mission recommande que la représentation centrale de l'État-proprétaire, soit renforcée et incarnée par une direction d'administration centrale directement rattachée au ministre des finances

5.3.2.1. La mission recommande d'écarter l'option d'une représentation de l'État-proprétaire par un établissement public

La question du type de structure devant porter la PIE au niveau central a conduit la mission à s'interroger **sur l'opportunité de créer un établissement public représentant l'État-proprétaire. Cette hypothèse a été écartée pour plusieurs raisons :**

- ♦ la PIE nécessite un portage politique fort, qui implique un lien direct et étroit avec un ministre ;
- ♦ vis-à-vis des administrations et opérateurs occupants, l'enjeu de positionnement administratif est fondamental, or un établissement public ne disposerait pas d'une « légitimité administrative » suffisante dans le cadre des relations avec les grandes directions d'administrations centrales et, *a fortiori*, avec les opérateurs de l'État ;
- ♦ un tel schéma induirait une complexité générée par la séparation des fonctions d'élaboration de la stratégie, de pilotage et de contrôle de la mise en œuvre de la PIE ;
- ♦ la création d'un établissement public nécessiterait, de la part de l'État, l'exercice d'une tutelle forte, impliquant le maintien de compétences redondantes au sein du ministère de tutelle ainsi que des coûts/délais de gestion et de surveillance.

5.3.2.2. La fonction de pilotage et de gestion de la PIE gagnerait à être identifiée au sein d'une direction immobilière de l'État (DIE) à part entière, directement rattachée au ministre des finances

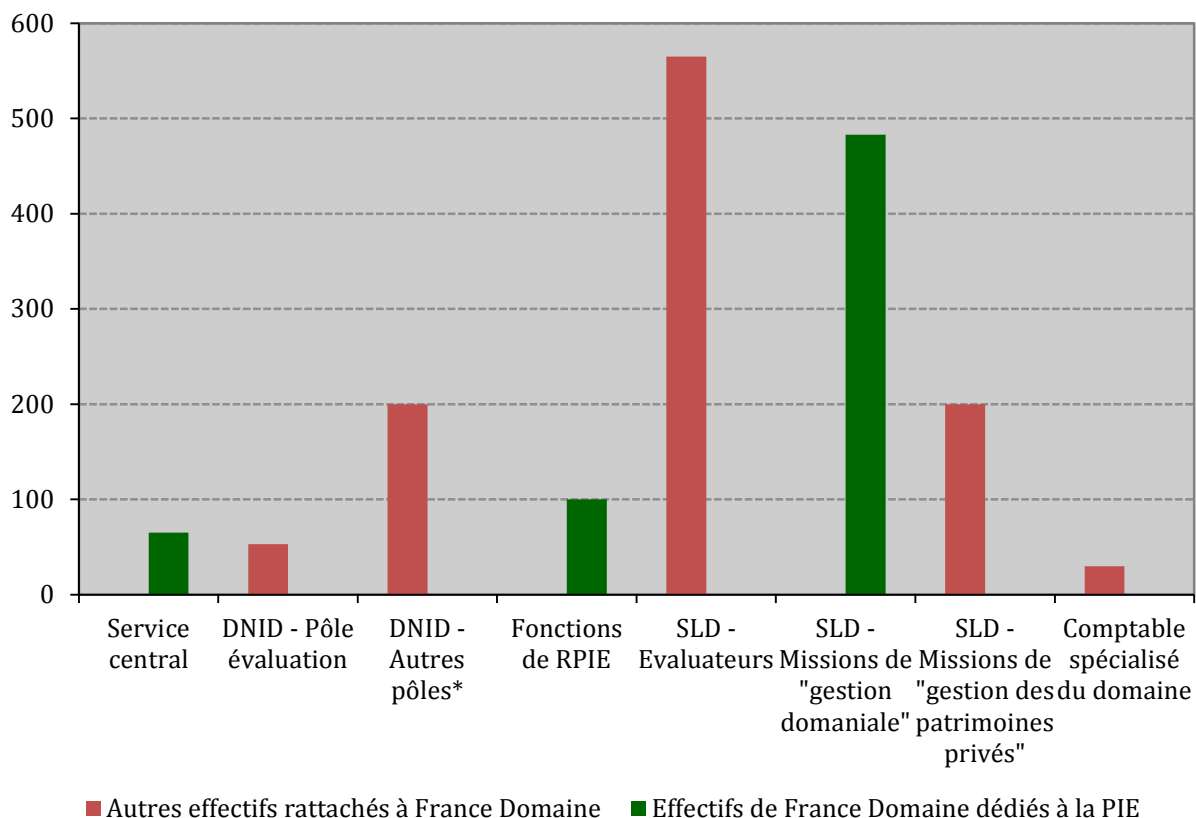
Force est de reconnaître en France **l'éclatement des fonctions immobilières de l'État :**

- ♦ les occupants ont maintenu leurs propres fonctions immobilières ministérielles, qui ne sont d'ailleurs pas toujours unifiées, et qui interviennent également sur des prérogatives du « propriétaire » (notamment en termes de choix de cession ou d'investissement dans l'entretien lourd) ;
- ♦ l'État-proprétaire est représenté par France Domaine (*via* la DGFIP) au niveau central, le préfet au niveau local (appuyé par les RPIE ainsi que par les SLD), mais également par les multiples instances de gouvernance précitées (cf. *supra*).

Rapport

Par ailleurs, les effectifs assurant leurs missions sous le pilotage de France Domaine sont particulièrement dispersés, comme en témoigne la reconstitution de ces effectifs par la mission (cf. Graphique 21). En pratique, **seul un tiers de ces effectifs est effectivement dédié à la PIE elle-même** (le reste des effectifs étant consacré aux fonctions d'évaluation domaniale, à la gestion des patrimoines privés et à la comptabilité spécialisée du domaine).

Graphique 21 : Répartition des effectifs rattachés à France Domaine en distinguant les effectifs dédiés à la PIE (estimations mission)



*Source : Mission. *Autres pôles de la DNID : pilotage des ressources, ventes mobilières, gestion des patrimoines privés, pilotage/animation, soutien au réseau, maîtrise des risques et contrôle interne.*

En miroir, **on observe un mouvement de centralisation continue de la stratégie et de la gestion de la PIE en Europe**. À titre d'exemples, l'Italie, l'Autriche, et l'Allemagne sont parmi les États les plus avancés, avec des foncières publiques à part entière²³⁷. Au 1^{er} juillet 2014, les **Pays-Bas** ont choisi de fusionner quatre entités²³⁸ en une seule agence rattachée au ministère de l'intérieur pour rationaliser les implantations immobilières, assurer la maîtrise d'ouvrage des restructurations et mener à bien les cessions des biens jugés inutiles.

Dans ce contexte, et au regard des difficultés rencontrées par France Domaine dans la conduite de ses missions, **la mission recommande que soit créée, sur la base des services actuels de France Domaine dédiés à la PIE, une direction de l'immobilier de l'État (cf. proposition n°64)** qui s'appuierait, au niveau déconcentré, sur des directions régionales de l'immobilier (cf. *infra*).

La DIE serait distincte de la DGFIP et directement rattachée au ministre des finances afin :

- ◆ **d'affirmer l'importance politique de la PIE**, distincte des autres missions de gestion des finances publiques (telles que la gestion fiscale ou la gestion des comptes de l'État) et réorientée vers la gestion de l'*actif patrimonial* qu'est l'immobilier ;
- ◆ **de donner une visibilité, une autorité et une autonomie administratives au représentant de l'État-proprétaire** pour piloter et mettre en œuvre la PIE ;
- ◆ **de maintenir un lien ministériel direct sur l'entité gestionnaire de la PIE** (ce qui implique le maintien de cette entité au sein des services de l'État et non la création d'un établissement public autonome) ;
- ◆ d'incarner l'État-proprétaire, à l'instar de l'agence des participations de l'État incarnant l'État-actionnaire, en assurant une véritable gestion des actifs immobiliers de l'État.

La mission considère que le regroupement des fonctions d'élaboration de la stratégie, de pilotage et de contrôle de sa mise en œuvre, au sein d'une même direction ainsi structurée et positionnée, renforcera l'efficacité de la PIE. Par ailleurs, la création d'une direction d'administration centrale distincte de la DGFIP (principal occupant du parc de bureaux de l'État) améliorera la gouvernance du système.

La mission a écarté deux options institutionnelles au niveau central :

- ◆ **la création d'une direction au sein de la DGFIP**. Au-delà de l'aspect symbolique de la transformation du service France Domaine en une direction, le maintien de l'entité représentant l'État-proprétaire au sein de la DGFIP ne marquerait pas suffisamment la volonté de considérer la PIE comme une politique de gestion d'actifs, mission qui ne relève pas *a priori* des compétences, fiscales ou comptables, de cette direction générale ;

²³⁷ En Autriche, depuis 1992, pour les biens immobiliers spécifiques (établissements d'enseignement, établissements pénitentiaires, tribunaux, commissariats...) ; en Allemagne, depuis le 1^{er} janvier 2005, pour l'ensemble des biens immobiliers de l'État, avec un choix volontariste de transfert (progressif) des titres de propriété et une démarche assumée de « service client » vis-à-vis des administrations. Le président de la foncière publique italienne est membre du Conseil de l'Immobilier de l'État français.

²³⁸ Ont ainsi été rassemblées aux Pays-Bas :

- l'agence des infrastructures de la défense, auparavant rattachée au ministère de la défense ;
- l'agence de l'immobilier domanial et du développement et la direction de l'immobilier fédéral, auparavant rattachées au ministère des finances ;
- l'agence des bâtiments gouvernementaux, auparavant rattachée au ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et qui comprenait l'équivalent de l'architecte des bâtiments de France (*Government Architect*).

- ♦ **la création d'un service à compétence nationale (SCN)** directement rattaché au ministre des finances. Cette option a été écartée par la mission dans la mesure où les attributions des SCN ont un caractère national et leur l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Malgré les similitudes apparentes avec deux SCN (agence France Trésor et agence des participations de l'État), dans la mesure où la PIE ne peut être conduite uniquement depuis l'administration centrale mais doit pouvoir s'appuyer sur des services déconcentrés, la création d'un SCN n'apparaît pas pertinente.

En pratique, cette DIE entretiendrait de nouvelles relations avec les autres acteurs de la PIE. Ainsi, au niveau central :

- ♦ elle présiderait les nouvelles instances de définition et de mise en œuvre de la stratégie, à savoir le nouveau comité de l'immobilier national (CIN – cf. *infra*) ;
- ♦ elle entretiendrait des relations étroites avec les autres organes de gouvernance :
 - elle entretiendrait, autant que de besoin, des relations avec le CIE, conseil du ministre, et la CTQ, chargée du contrôle des opérations immobilières (ces deux instances ayant d'ailleurs un pouvoir de saisine de cette DIE pour obtenir les éléments nécessaires à leur activité) ;
 - elle participerait de droit à la CIME, dont le rôle est recentré sur le contrôle exhaustif *ex ante* des opérations immobilières à l'étranger (cf. *infra*) ;
- ♦ elle interagirait de façon permanente avec les représentants des fonctions immobilières ministérielles (cf. proposition *supra* relative au rôle des secrétariats généraux) mais également, au sein des ministères économique et financier avec la DGFIP (évaluations domaniales notamment) et la direction du budget ;
- ♦ elle disposerait de la capacité de saisine de la future structure interministérielle de valorisation patrimoniale (cf. *supra*) ;
- ♦ elle conserverait une capacité de saisine de la DNID, qui ne serait plus rattachée à la DIE (comme elle l'était à France Domaine) mais maintenue au sein de la DGFIP, au même titre que les structures chargées de l'évaluation en régions.

Enfin, cette direction serait responsable du budget annexe (BAPIE) que la mission recommande de créer.

S'agissant de la gestion des ressources humaines et des moyens dont disposerait la DIE, la mission suggère qu'à l'instar du modèle existant entre la direction générale du Trésor et de l'agence des participations de l'État, les modalités de l'unité de gestion des moyens et des personnels de la DIE et avec ceux de la DGFIP soient fixées, tout au moins à titre transitoire, par une convention conclue entre le futur directeur de l'immobilier de l'État et le directeur général des finances publiques.

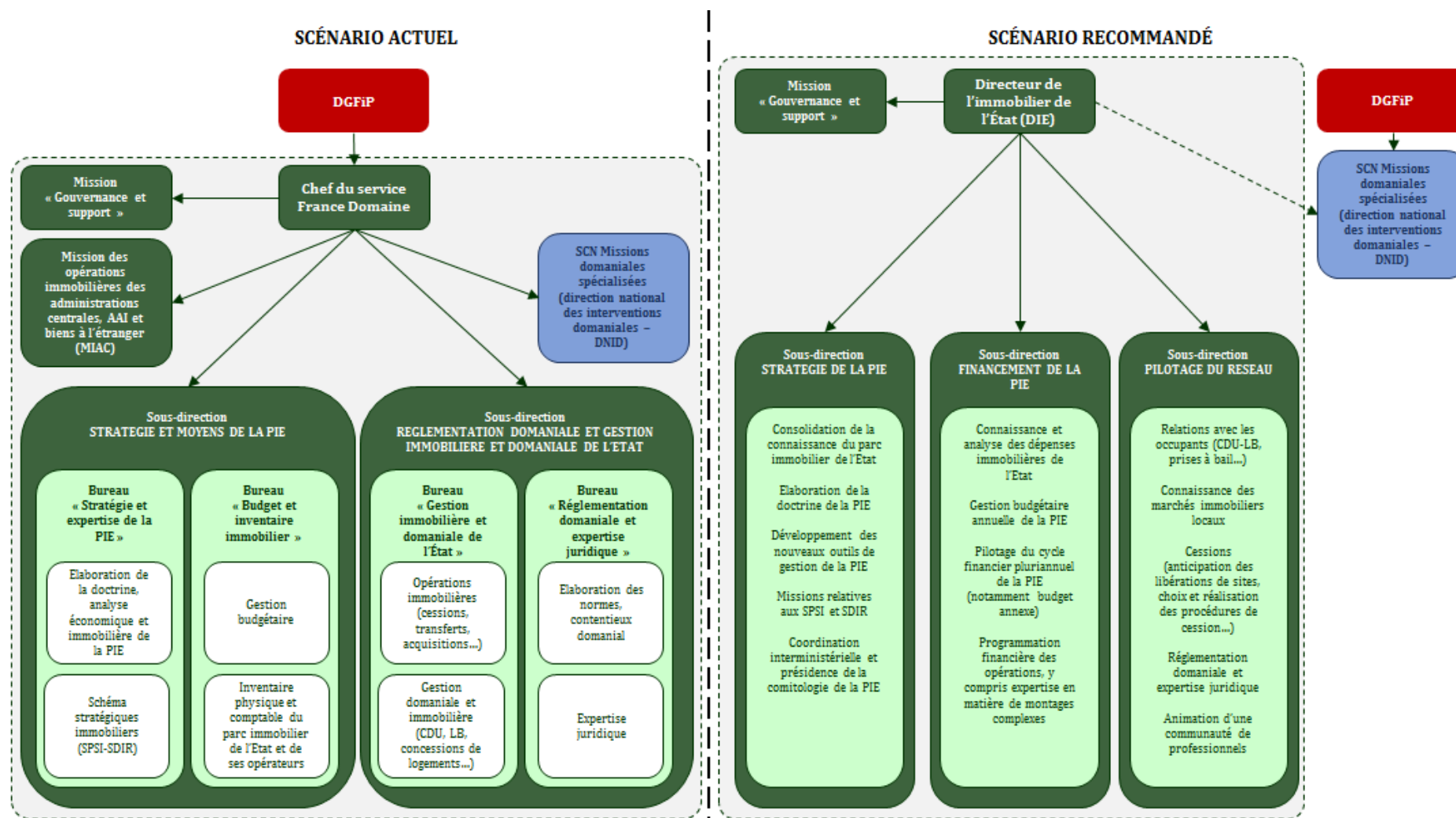
5.3.2.3. La crédibilité de cette direction de l'immobilier de l'État (DIE) passerait par un renforcement de son état-major

La mission recommande de **renforcer l'organisation et les compétences de l'actuel service France Domaine au sein de la future DIE compte tenu des nouvelles responsabilités qui lui seraient confiées**, avec :

- ♦ la création d'une sous-direction chargée du financement de la PIE ;
- ♦ la consolidation de la sous-direction chargée de la stratégie de la PIE ;
- ♦ la réorientation d'une sous-direction chargée du pilotage du réseau ;
- ♦ le maintien d'une mission « gouvernance et support ».

Le **graphique 22** présente ainsi la réorganisation recommandée par la mission par rapport à l'organisation actuelle du service central de France Domaine.

Graphique 22 : Réorganisation du niveau administratif central de France Domaine / de la DIE



Source : Mission. NB. Dans le scénario recommandé par la mission, la DIE conserve une capacité de saisine de la DNID, même si cette dernière ne lui est plus rattachée (comme elle l'est actuellement à France Domaine).

5.3.2.3.1. La future sous-direction chargée de la stratégie de la PIE gagnerait à voir son action consolidée sur l'ensemble du périmètre des SDIR et SPSI

Dans le cadre du renforcement stratégique de la PIE, **la mission recommande que la future DIE renforce ses capacités de pilotage de la PIE** (cf. proposition n°65).

Plus précisément, dans le cadre d'une réorganisation globale, la mission recommande :

- ◆ **de regrouper au sein d'une même sous-direction chargée de la stratégie de la PIE** les entités de France Domaine actuellement en charge (i) du suivi des SPSI des administrations centrales et des pays (MIAC) ; (ii) des SPSI des opérateurs et des SDIR (bureau FD1A) ; de l'élaboration de la doctrine, de l'analyse économique et immobilière (bureau FD1A) ; de l'inventaire physique et comptable du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs (bureau FD1B) ;
- ◆ **de renforcer cette sous-direction afin qu'elle puisse étendre son suivi à un échantillon d'opérateurs plus significatif que l'échantillon actuel et prendre en compte l'intégralité des problématiques liées aux SPSI « Pays ».**
- ◆ **de confier de façon réglementaire à cette sous-direction :**
 - l'élaboration et/ou la mise à jour des documents doctrinaux et procéduraux relatifs à la PIE ;
 - le développement d'outils de gestion des actifs immobiliers de l'État ;
 - les missions relatives aux SPSI et aux SDIR²³⁹
 - la consolidation de la connaissance du parc immobilier de l'État (physique, technique et économique ; cf. §1) ;
 - la charge d'organiser la mutualisation des expériences et les échanges d'analyse entre les ministères ;
- ◆ **cette sous-direction pourrait représenter le directeur de l'immobilier de l'État à la présidence de la nouvelle comitologie de gouvernance de la PIE.**

5.3.2.3.2. Il serait nécessaire de créer une sous-direction chargée du financement de la PIE afin de renforcer la gestion budgétaire et les montages financiers divers liés à la PIE

Au regard des enjeux budgétaires et financiers de la PIE, **la mission recommande de créer, au sein de la future DIE, une sous-direction chargée du financement de la PIE**²⁴⁰ (cf. proposition n°66).

Plus précisément, la sous-direction chargée du financement de la PIE serait responsable des enjeux financiers et de la maîtrise des instruments budgétaires de la PIE. Si, comme le recommande la mission, un BAPIE était créé, cette sous-direction en serait responsable. , et donc :

²³⁹ Cette sous-direction serait chargée de normer les SPSI et les SDIR dans leur forme et dans leur contenu (informations obligatoires, indicateurs impératifs, etc.) ; d'appuyer leur réalisation auprès des entités concernées (ministères, opérateurs, représentations à l'étranger, services déconcentrés) ; de suivre leur mise en œuvre et l'atteinte des objectifs fixés, notamment au travers d'indicateurs de performance assortis de trajectoires validées conjointement ; de rendre compte annuellement de leur avancement par l'intermédiaire d'un rapport détaillé remis au Premier ministre et au ministre des finances.

²⁴⁰ En termes de composition, cette sous-direction serait constituée sur la base des compétences existantes à France Domaine : (i) du secteur « gestion budgétaire » de l'actuelle sous-direction de la stratégie ; (ii) des ressources actuellement dédiées aux montages complexes dans la MIAC ; complétée par des recrutements de compétences de gestion budgétaire, de montages financiers immobiliers et de gestion d'actifs.

- ♦ de la connaissance et l'analyse des dépenses immobilières de l'État²⁴¹. Dans le cadre de cette mission, la sous-direction piloterait, en lien étroit avec la direction du budget, le chantier d'identification des crédits d'entretien lourd actuellement inscrits dans les programmes ministériels, afin de contribuer à l'alimentation en recettes du BAPIE.
- ♦ **de la gestion budgétaire annuelle de la PIE**, notamment, d'une part, de la participation aux négociations budgétaires ministérielles qui concernent les dépenses de l'État-proprétaire, en lien avec la direction du budget et, d'autre part, du dialogue de gestion en tant que responsable des programmes interministériels portant les crédits de l'État-proprétaire (actuels P309 et 723 et à terme des crédits « entretien lourd » du BAPIE), de la programmation des opérations au contrôle de leur exécution ;
- ♦ **du pilotage du cycle financier pluriannuel de la PIE, a fortiori en cas de création d'un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État (PIE) :**
 - de l'élaboration de la doctrine de fonctionnement des programmes interministériels de l'État-proprétaire ;
 - de la garantie de l'équilibre pluriannuel de ces programmes (ou du BAPIE), notamment en anticipant et suivant l'encaissement des produits de cession prévus et en contrôlant l'exécution financière des opérations immobilières ;
 - du suivi de l'articulation avec la loi de programmation des finances publiques (cf. *supra*) ;
- ♦ **de l'expertise concernant la programmation financière des opérations, y compris les montages financiers complexes** (CBI, BEA, etc.) pour sécuriser leur recours.

5.3.2.3.3. *La future sous-direction chargée du pilotage du réseau gagnerait à s'affirmer en appui au réseau territorial de la DIE*

Dans la mesure où **la mission** recommande que la future DIE soit dotée d'un réseau dédiée, elle **recommande que l'actuelle sous-direction de la réglementation domaniale soit réorientée vers l'animation du réseau territorial** (cf. proposition n°67). Cette animation consisterait notamment à élaborer la doctrine et les instruments permettant d'appuyer les futures directions régionales de l'immobilier de l'État en matière de :

- ♦ **relations avec les occupants (gestion locative)**²⁴² ;
- ♦ **connaissance globale de l'immobilier en France** et de ses tendances (prix à la cession, baux privés, charges locatives, etc.), sur la base d'une remontée des analyses des marchés immobiliers locaux ainsi que d'une analyse prévisionnelle macro ;
- ♦ **cessions du patrimoine immobilier de l'État**²⁴³ ;

²⁴¹ Suivi des données budgétaires transmises par les ministères de telle sorte à connaître l'ensemble de la dépense immobilière de l'État, y compris de ses opérateurs, et à documenter justement le document de politique transversale ; exploitation des données disponibles dans la comptabilité de l'État de telle sorte à établir des « standards » de dépense et identifier les marges d'économies.

²⁴² Élaboration de la doctrine et la mise à disposition d'instruments permettant le suivi et le pilotage des conventions d'utilisation ainsi que des loyers budgétaires le cas ; la (re)négociation des prises à bail des occupants avec le secteur privé ; l'élaboration de solutions immobilières et l'accompagnement des mobilités, notamment en déployant les outils nouveaux développés par la sous-direction de la stratégie (par exemple, comptabilité analytique bâtiminaire).

²⁴³ Concernant l'anticipation des libérations à venir de sites, la coordination des occupants concernés dans le cadre du SDIR, l'identification du potentiel de vente (ou de la complexité) des biens, le choix et la réalisation des procédures de cession ainsi que le suivi des encaissements (y compris dans les compléments de prix) ; le cas échéant, les relations avec la structure interministérielle de valorisation que la mission recommande de mettre en place, et qui interviendrait sur mandat de la DIE ; l'appui au réseau en termes de formations continues, de techniques commerciales et d'outils de commercialisation.

- ♦ **réglementation domaniale ;**
- ♦ **animation d'une communauté de professionnels**, dont les partenariats à construire avec les professionnels de l'immobilier au sein des autres ministères ainsi qu'à l'extérieur²⁴⁴.

5.3.2.3.4. La mission « gouvernance et support » devrait être renforcée afin d'assumer les fonctions support de la DIE

Dans la nouvelle organisation, la mission « gouvernance et support » ne serait plus responsable de l'animation des missions relevant de la PIE et mises en œuvre par les services déconcentrés (transférée à la sous-direction chargée du pilotage du réseau susmentionnée). Elle serait en revanche **responsable de la gestion des ressources humaines, dans le cadre de l'émergence d'une filière professionnelle immobilière (cf. *infra*) ; du pilotage et de la maîtrise d'ouvrage des projets de systèmes d'information de la PIE, en lien avec l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) ; le cas échéant de la communication de la DIE (cf. proposition n°68) ; et de l'appel à la sous-traitance ou à l'expertise extérieure en tant que de besoin.**

5.3.3. La création de la DIE doit favoriser l'émergence d'une filière professionnelle immobilière au sein de l'État

5.3.3.1. La montée en compétence des agents des futures DIE et DRIE est indispensable sur des métiers de gestion d'actifs ainsi que de gestion locative et technique

L'organisation de la DIE telle que la mission la recommande et la mise en place d'un réseau de services déconcentrés (cf. *infra*) nécessitent la maîtrise ou le développement de différentes compétences.

Outre des compétences accrues en matière de gestion budgétaire et de montages financiers, **il s'agit principalement pour la future DIE et son réseau de développer les métiers :**

- ♦ de la **gestion économique des actifs immobiliers**²⁴⁵, qui concernerait principalement la DIE au niveau central au sein des sous-directions de la stratégie et du financement de la PIE ;
- ♦ de la **gestion locative et technique**²⁴⁶, qui concernerait la sous-direction du pilotage du réseau mais surtout le réseau des directions régionales de l'immobilier de l'État (DRIE) que la mission recommande de créer dans chacune des 13 futures grandes

²⁴⁴ Développement des compétences propres de commercialisation de l'État, quitte à s'appuyer transitoirement sur des ressources extérieures, notamment privées.

²⁴⁵ Suivi commercial, administratif et financier d'un portefeuille immobilier.

²⁴⁶ Suivi technique, administratif et juridique de biens immobiliers.

5.3.3.2. La mise en place de parcours de formations propres aux métiers dévolus à la DIE est nécessaire en complément des compétences déjà détenues et d'une capacité à recruter contractuellement des cadres formés

Aujourd'hui, les formations immobilières au sein de l'État sont principalement dispensées :

- ♦ dans les écoles d'ingénieurs de l'État (École des Ponts ParisTech ; École nationale des travaux publics d'État ; École nationale supérieure d'arts et métiers ; etc.) ;
- ♦ à la DGALN du MEDDE à destination des agents des DREAL, des DDT(M) et du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;
- ♦ par l'école nationale des finances publiques (ENFiP) à destination des agents affectés dans les services du Domaine.

Toutefois, ces formations ne correspondent pas toutes aux métiers qui seront dévolus aux agents de la DIE en raison d'une trop grande technicité ou parce qu'elles s'adressent à des métiers des services du domaine qui n'ont pas vocation à rejoindre la DIE et son réseau. Par ailleurs, ces formations maintiennent un cloisonnement entre les métiers traditionnellement « domaniaux », réservés aux agents des finances publiques, et les métiers à dominante « technique » des ingénieurs, cloisonnement qui n'a plus lieu d'être à l'heure d'une politique immobilière qui imbrique ces problématiques.

Enfin, elles ne s'attachent pas suffisamment aux aspects économiques et financiers de la gestion immobilière (gestion d'actifs ; programmation financière ; maîtrise des coûts) et encore moins à la démarche de commercialisation, pourtant essentielle dans l'aboutissement de nombre de projets.

La mission tient à souligner que :

- ♦ **si le recours à des prestataires peut permettre de répondre à certains objectifs de court terme, il ne saurait dispenser l'État d'une appropriation des savoir-faire et compétences ;**
- ♦ **si un recrutement contractuel ciblé peut permettre dans une certaine mesure une montée en compétence rapide sur certains sujets, il ne répond pas à l'impératif de formation des agents qui rejoindront les DRIE et ne peut constituer le seul moyen d'acquisition de compétence de la future DIE.**

Dans ces conditions, **une réflexion autour de la création de parcours de formation relatifs aux métiers de la DIE et de son réseau devrait être lancée (cf. proposition n°69).**

5.4. La gouvernance administrative de la PIE gagnerait à être simplifiée et ses outils de pilotage clarifiés et précisés

L'amélioration du pilotage de la PIE et de l'emploi des outils qui le permettent s'articulent autour de mesures structurelles dont l'objectif principal commun est de **mieux affirmer la place de l'État-proprétaire et la prise en compte des orientations qu'il définit par l'intermédiaire de son représentant que serait la DIE.**

5.4.1. L'efficacité de la « comitologie » de la PIE amène à recommander sa simplification et son pilotage par la DIE

La complexité et l'éclatement de la comitologie de la PIE conduisent la mission à recommander une simplification de cette dernière en procédant à la fusion de l'INEI, de l'INESDIR, des CPI et de la CNSIE au sein d'un comité de l'immobilier national (CIN) unique présidé par la DIE (cf. proposition n°70).

Le comité de l'immobilier national (CIN), qui serait le comité de pilotage de la PIE, aurait vocation à :

- ♦ valider les objectifs fixés aux acteurs concernés et les opérations immobilières à conduire (y compris en matière de libération de sites) ;
- ♦ analyser et suivre la mise en œuvre des SPSI et des SDIR ;
- ♦ analyser et valider les modes de financement des opérations immobilières retenues (crédits budgétaires, endettement, etc.) en appui sur le suivi réalisé par la sous-direction dédiée au sein de la PIE (cf. *supra*) ;
- ♦ prendre en compte les questions relatives au Grenelle de l'environnement et la programmation d'ensemble et le suivi des opérations immobilières en fonction de l'état technique des bâtiments concernés.

Placé sous la présidence de la DIE, ce CIN serait composé de quatre membres permanents :

- ♦ un représentant de la DGALN du MEDDE ;
- ♦ le secrétaire général du conseil immobilier de l'État ;
- ♦ la DGFIP (domaine) ;
- ♦ la direction du budget ;

Des membres non-permanents participeraient en fonction du sujet traité : ministères, opérateurs, préfets de région et RRPIE, chefs de poste à l'étranger.

La nouvelle gouvernance implique par ailleurs la suppression du COMO (cf. proposition n°71), dans la mesure où :

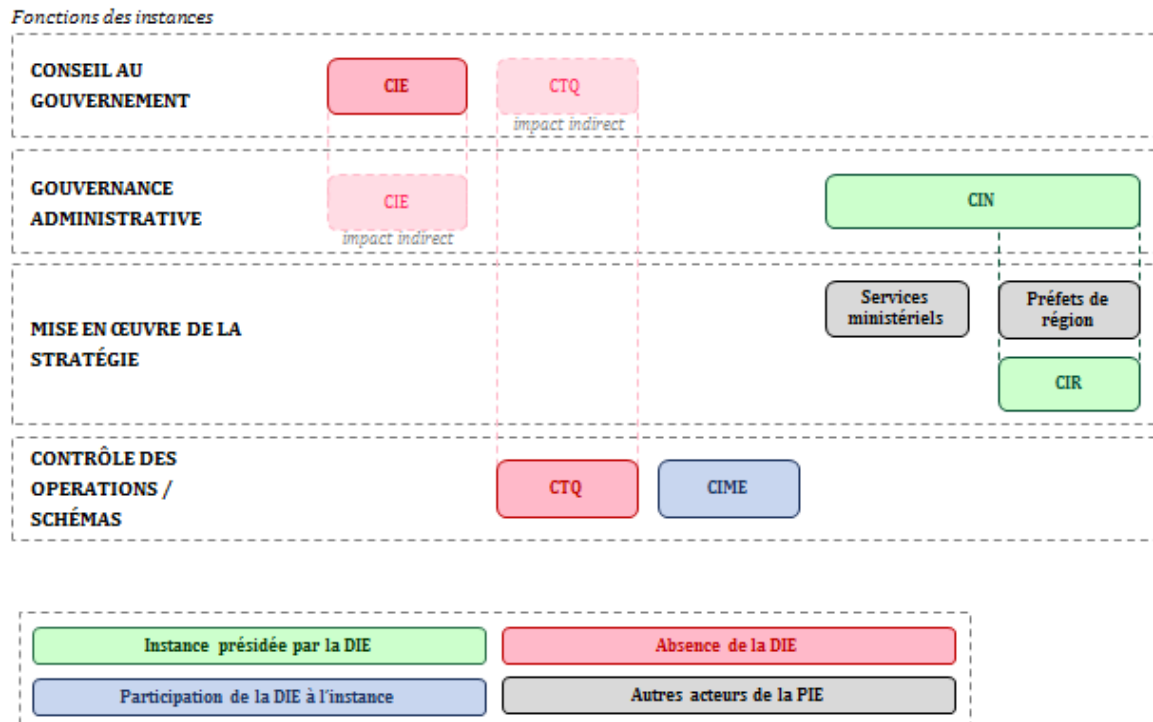
- ♦ la plupart des décisions rendues dans les différentes instances de la PIE sont arbitrées en réunion interministérielle lorsqu'un désaccord survient (cf. § *supra*) et qu'il est peu probable que ce processus évolue au profit d'un COMO qui serait investi d'un pouvoir d'arbitrage ;
- ♦ la fonction de mutualisation des expériences et d'organisation des échanges d'analyse entre les ministères qui incombe aujourd'hui au COMO pourra être confiée à la DIE.

Faisant écho à la constitution du CIN, la mission recommande de transformer les cellules régionales de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE) en comités de l'immobilier régional (CIR) à compétence plus transverse²⁴⁷ placés auprès des préfets de région et animés par les RRPIE dans le cadre de leurs nouvelles compétences (cf. proposition n°72). Ces CIR auront notamment la mission du suivi des SDIR, le pilotage et la mise en coordination des services immobiliers ministériels

En miroir de l'organisation actuelle présentée par le graphique 18 ci-dessus, le graphique 23 synthétise la nouvelle comitologie de la PIE telle qu'issue de la simplification recommandée par la mission (cf. *supra*).

²⁴⁷ Alors que les CRSIE ont une vocation initialement technique (programmation des travaux en fonction des diagnostics bâtimementaires).

Graphique 23 : Organisation simplifiée de la comitologie recommandée de la PIE



Source : Mission.

5.4.2. Les outils de pilotage stratégique de la PIE ont besoin d'être clarifiés et précisés

5.4.2.1. Les indicateurs de suivi de la PIE devraient être harmonisés

Au regard des lacunes identifiées lors de l'analyse des SPSI, **la mission recommande que les indicateurs de performance de la PIE soient harmonisés** (cf. proposition n°73).

À moyen terme, lorsque la comptabilité analytique bâtiminaire aura été expérimentée²⁴⁸ puis adaptée et déployée, la PIE pourra s'appuyer sur un indicateur de performance reposant sur le coût d'un mètre carré adapté à la zone géographique et au type de bien immobilier concerné²⁴⁹. Cet indicateur permettra à la fois :

- ♦ de respecter une enveloppe globale de gestion immobilière et donc de maîtriser les coûts afférents ;
- ♦ de permettre à l'occupant (jusqu'au niveau des responsables d'unité opérationnelle) de maîtriser – dans le respect du SPSI ou du SDIR dont il relève – ses choix d'implantation (domanial ou locatif).

²⁴⁸ Cf. *supra* concernant l'expérimentation de la comptabilité analytique bâtiminaire en Pays-de-la-Loire.

²⁴⁹ Dans Chorus RE-FX, il existe 14 types génériques de biens immobiliers représentant 144 types particuliers de biens.

Dans l'attente du développement d'un tel indicateur, **la mission recommande de retenir de façon indissociable comme indicateurs de performance de la politique immobilière les ratios d'occupation de 12 m² / poste de travail et le ratio surface utile nette (SUN) / surface utile brute (SUB) de 67 % minimum et d'imposer leur prise en compte.**

La mission recommande de rendre compte de l'avancement vers les objectifs fixés pour chaque SPSI ou SDIR dans un rapport public établi par la DIE, tous les deux ans.

5.4.2.2. Une meilleure articulation des stratégies immobilières de l'État à l'étranger et des opérateurs de l'État avec la PIE mérite d'être trouvée

Afin de favoriser la cohérence des différentes démarches stratégiques, **la mission recommande :**

- ♦ que **la conduite de la PIE à l'étranger relève de la DIE** et qu'à ce titre, l'analyse et le suivi des SPSI « pays », aujourd'hui assurés par la CIME, relèvent de la compétence de la sous-direction de la stratégie de la DIE²⁵⁰ (cf. proposition n°74) ;
- ♦ **qu'un effort de connaissance, de pilotage et de rationalisation du parc immobilier des opérateurs soit conduit** (cf. proposition n°75) afin d'inciter les opérateurs à améliorer leur gestion immobilière et à joindre leurs efforts à ceux de la PIE en matière de rationalisation des implantations. À ce titre, le CIE a relevé que la réalisation et la mise en œuvre des SPSI au sein des opérateurs ne sont aujourd'hui pas satisfaisantes, que ce soit sur la forme (qualité des documents et des informations produits) ou sur le fond (objectifs fixés et réalisations effectives). **En conséquence, le calcul de la part variable de rémunérations des dirigeants d'opérateurs publics pourrait être lié pour partie aux progrès constatés dans la mise en œuvre d'une stratégie immobilière pertinente pour leurs établissements.**

5.5. La DIE devrait être dotée d'un réseau régional spécialisé

La PIE ne constitue pas une politique publique en soi, mais elle doit être appréhendée non seulement comme une fonction support (pour les occupants), mais aussi, ce qui fait actuellement défaut, comme une politique financière (gestion des actifs de l'État et d'administration de biens).

L'article 2 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration dispose que : *« sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ».*

L'État-proprétaire étant représenté au niveau national par le ministre en charge du Domaine et, au niveau déconcentré, par les préfets, l'existence de services déconcentrés en charge de la PIE est nécessaire.

²⁵⁰ Cette commission se recentrerait alors sur les fonctions d'avis et de contrôle *ex ante* des opérations immobilières de l'État à l'étranger (qui constituent d'ores et déjà plus de 99 % de son activité). En effet, la mission considère qu'il est important de maintenir cette activité de la CIME en matière de contrôle des opérations immobilières de l'État car : (i) elle s'inscrit en complément de l'action de la CTQ dont le périmètre et les modalités d'action sont différents, renforçant ainsi la fonction de contrôle en matière immobilière au profit de l'État ; (ii) elle permet de prendre en compte de façon précise et individualisée les spécificités de l'immobilier de l'État à l'étranger qui sont multiples au regard des situations héritées des relations diplomatiques, des réalités socio-économiques des pays concernés et des droits locaux applicables.

La réforme territoriale, et le rôle majeur que sont amenés à jouer les SDIR dans la modernisation de la PIE et la rationalisation immobilière, militent pour que l'échelon régional constitue l'échelon de « droit commun » pertinent en la matière, conformément à de l'article 5 de la charte de la déconcentration²⁵¹. Ainsi, un regroupement des effectifs effectuant à ce jour les missions relevant de la PIE et des prérogatives de l'État-propritaire devrait être effectué au niveau régional. Il conviendrait toutefois de disposer d'un responsable départemental de la PIE, relais de l'échelon régional auprès des préfets de département (cf. *infra*).

5.5.1. Le renforcement de la PIE au niveau local et l'accompagnement des SDIR implique des choix institutionnels structurants

5.5.1.1. Les préfets de région doivent pouvoir s'appuyer sur un véritable service dédié à la PIE

Dans la mesure où la PIE repose essentiellement sur des opérations immobilières dans le cadre d'une stratégie déclinée à l'échelle régionale et compte tenu des enjeux financiers importants liés à la rationalisation et à l'optimisation du parc, **la DIE, dont la création est proposée par la mission (cf. *supra*), et les préfets devraient pouvoir disposer d'un service dédié à la PIE, les RPIE étant aujourd'hui trop isolés, ne disposant ni des ressources, ni des prérogatives leur permettant d'assurer leur mission de manière optimale.**

Ce réseau doit capitaliser sur l'expertise et les progrès réalisés par les SLD en matière d'administration de biens et sur les travaux des RPIE actuels. Il doit par ailleurs continuer d'être le garant de la sécurité juridique et financière des opérations relevant de la PIE. À ce titre, **les effectifs actuellement dédiés aux missions de gestion domaniale dans les SLD, soit près de 480 ETP devraient être mobilisés, ainsi que les RR/RDPIE.**

Quelle que soit la solution retenue sur le plan des structures et des relations administratives locales, **il apparaît nécessaire, pour accompagner efficacement la montée en puissance des SDIR, que les préfets de région, responsables de la stratégie immobilière locale, puissent faire appel à des équipes dédiées à la PIE davantage professionnalisées** (en particulier s'agissant de la gestion d'actifs et compétences techniques en matière immobilière).

5.5.1.2. La mission a étudié quatre scénarios de rénovation du cadre institutionnel de la PIE au niveau déconcentré

Plusieurs scénarios de positionnement des structures régionales en charge de la mise en œuvre de la PIE peuvent être envisagés. Ces différents scénarios ont été **analysés au travers de cinq critères** que la mission considère comme essentiels pour la mise en œuvre d'une PIE efficace et pérenne :

- ♦ **le maintien d'un lien direct entre le responsable régional de la PIE et le représentant de l'État-propritaire qu'est le préfet ;**

²⁵¹ L'article 5 du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration dispose que : « *Sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'État, la circonscription régionale est l'échelon territorial :*

1° De l'animation et de la coordination des politiques de l'État ; [...]

3° De la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région ; [...]

5° De la définition du cadre stratégique de la politique immobilière des services déconcentrés de l'État.

Elle constitue également un échelon de programmation et de répartition des crédits de l'État [...] ».

- ♦ **la crédibilité pour s'affirmer comme administrateur de biens au travers d'une relation « locative »** qui n'induit pas de risque de confusion entre propriétaire (gestionnaire de crédit) et occupant ;
- ♦ **la capacité à développer (formation, recrutement) les savoir-faire techniques bâtimementaires** nécessaires à la planification et la coordination des actions techniques (fiabilisation des données, contrôles et évaluations) ;
- ♦ **l'identification de la PIE comme une politique de gestion d'actifs et d'administration de biens et non pas comme une simple fonction support, ce qui implique de maintenir ce service en liaison étroite avec l'action économique et financière du Gouvernement ;**
- ♦ **la cohérence avec le rôle de la DIE en tant que responsable national de la gestion des actifs immobiliers de l'État.**

Les scénarios étudiés par la mission au regard notamment des critères précités sont les suivants :

- ♦ **confier la PIE aux DRFiP.** Plus qu'un scénario de rénovation, il s'agirait davantage d'un scénario d'adaptation de la situation actuelle dans la mesure où les effectifs en charge de l'administration de biens dans les SLD et les RPIE sont hiérarchiquement rattachés aux DR/DDFiP. Sur la base des cinq critères précités, **la mission considère que ce scénario ne permettrait pas :**
 - de garantir un lien direct avec le préfet de région ;
 - d'éviter toute confusion en termes de séparation des fonctions de propriétaire-gestionnaire de crédits et d'occupant-bénéficiaire de crédits (problématique identique au niveau central avec le maintien de France Domaine au sein de la DGFIP cf. *supra*) ;
 - de disposer, à côté des compétences juridiques nécessaires, de compétences techniques bâtimementaires, tout en rendant complexe un recrutement interministériel pour les acquérir ;
 - de donner à la PIE la visibilité qui lui fait aujourd'hui défaut et qui est nécessaire à son affirmation ;
 - de coordonner, au profit de l'action du préfet, l'action de l'ensemble des acteurs immobiliers au niveau régional.

Si cette solution était malgré tout retenue, il serait nécessaire d'identifier très clairement, le service en charge de la PIE au sein des DRFiP, en créant, par exemple, un pôle (ou une mission) PIE, dirigé par l'actuel RPIE et regroupant au niveau de la DRFiP les effectifs actuellement dédiés aux missions de gestion domaniale dans les SLD. Un lien fonctionnel étroit avec le préfet de région et la DIE au niveau central devrait être conservé.

- ♦ **confier la PIE au SGAR.** Aux termes de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux SGAR (dans le cadre de la réforme territoriale), au sein des SGAR, le pôle en charge des actions de modernisation est « *chargé d'assurer la coordination interministérielle des actions de modernisation ainsi que la mutualisation en réseau des moyens de fonctionnement des services déconcentrés (notamment immobilier)* ». Dès lors, le périmètre d'action des SGAR porte, s'agissant de l'immobilier, sur le volet « fonction support » de la PIE, c'est-à-dire les fonctions immobilières des occupants. Dans ce contexte, confier aux SGAR la gestion des actifs de l'État et leur transférer les compétences d'administration de biens des SLD ne tiendrait pas compte de la nécessité de renforcer l'État-propriétaire. Ce transfert ne distinguerait pas suffisamment les fonctions de propriétaire-gestionnaire de crédits et de celles d'occupant-bénéficiaire de crédits.

Par ailleurs, ce transfert ne permettrait pas de donner à la PIE la visibilité qui lui fait aujourd'hui défaut et qui est nécessaire à son affirmation. Enfin, une telle solution ne garantirait pas un lien optimal avec la DIE ;

- ♦ **confier la PIE aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).** Si les DREAL constituent les services les mieux dotés en termes de compétences techniques immobilières (maîtrise d'ouvrage, construction etc.), il apparaît, pour les mêmes raisons que celles exposées s'agissant des SGAR, qu'il ne serait pas opportun de leur confier la PIE.

Il ressort de cette analyse comparative que la création, au niveau régional, d'un service de la DIE dédié à la PIE, placé sous l'autorité du préfet de région, est, de l'avis de la mission, la solution qui offre le plus de garanties (cf. proposition n°76).

Cette direction régionale, qui pourrait aussi se dénommer « secrétariat régional à la politique immobilière de l'État (SRPIE) » :

- ♦ conseillerait les représentants de l'État-propriétaire que sont les préfets régionaux et départementaux. À ce titre, elle présiderait les comités de l'immobilier régional (CIR – cf. *infra*) et effectuerait les analyses nécessaires pour optimiser les choix présentés au préfet, notamment dans le cadre des SDIR (calculs financiers, implantation géographiques, choix entre domanial et locatif, besoins des occupants etc.) ;
- ♦ conservait une capacité de saisine des évaluateurs, qui demeureraient au sein de la DGFIP ;
- ♦ elle coordonnerait l'action des services immobiliers ministériels déconcentrés pour ce qui concerne la part de leur activité dévolue à la PIE interministérielle et animerait la communauté locale des professionnels de l'immobilier ;
- ♦ entretiendrait des relations étroites avec la DIE.

Au total, le réseau de la DIE serait doté d'environ 600 ETP dont :

- ♦ les treize binômes composés du directeur régional de l'immobilier de l'État et son adjoint (cf. *infra*) ;
- ♦ les effectifs des équipes des nouvelles « directions régionales de l'immobilier de l'État » (DRIE), constituées à partir des effectifs actuellement dédiés
- ♦ un responsable départemental de la PIE placé auprès de chaque préfet de département (cf. *infra*).

5.5.2. La mission recommande donc qu'au niveau régional, soient créées des directions régionales de l'immobilier de l'État (DRIE), relevant du ministre des finances, et placées sous l'autorité du préfet de région

Afin d'assurer dans les meilleures conditions la mise en œuvre de la PIE dans les régions et de défendre les intérêts de l'État en matière immobilière, **la création de directions régionales de l'immobilier de l'État (DRIE)** permettrait de traduire sur le terrain la démarche volontariste d'affirmation de l'importance de la gestion patrimoniale de l'État, de capitaliser sur l'expertise des SLD en matière de PIE et de faciliter la professionnalisation nécessaire à l'exercice de cette dernière.

À l'instar du modèle administratif retenu s'agissant des DREAL²⁵², les DRIE exerceraient leurs missions « sous l'autorité du préfet de région », tout en « relevant du ministre des finances ». Le DRIE et son (ou ses) adjoint (s) seraient nommés par arrêté du ministre des finances après avis du préfet de région.

5.5.2.1. Affirmer le rôle du directeur régional de l'immobilier de l'État en tant que conseil auprès du préfet de région

Les pouvoirs des préfets de région en matière de politique immobilière sont renforcés avec la mise en place des SDIR, qui les instituent dorénavant comme les véritables représentants de l'État-proprétaire. Avec l'affirmation du niveau régional comme échelon unique d'élaboration et de suivi de la stratégie immobilière de l'État, le rôle du RRPIE, qui est le conseil du préfet en matière de PIE, se trouve de fait consolidé.

Dans ce contexte, **les relations entre les RRPIE et leurs correspondants locaux²⁵³ se posent avec une acuité toute particulière et conditionnent l'efficacité de la PIE, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre des SDIR.** Or, de l'avis même des RRPIE²⁵⁴, ces relations dépendent aujourd'hui très largement d'une équation personnelle car le RRPIE ne dispose, juridiquement, d'aucune compétence ni d'aucun moyen en propre pour peser sur le caractère opérationnel de la mise en œuvre de la PIE. Par ailleurs, les relations entre RRPIE, RDPIE et SLD n'ont jamais été officiellement formalisées.

C'est la raison pour laquelle la mission recommande de faire évoluer la fonction de RPIE, au niveau régional comme au niveau départemental, et les conditions de son exercice dans le cadre plus général de l'évolution de France Domaine et de la création d'une DIE.

Pour des questions d'efficacité opérationnelle, **il apparaît nécessaire que les DRIE et les DRIE adjoints possèdent une expérience administrative affirmée et une connaissance transverse des problématiques immobilières** (fonctionnement, technique, budget, etc.). Pour cette raison, **la mission recommande que ces deux postes soient confiés par binômes différenciés à :**

- ◆ des administrateurs généraux des finances publiques ;
- ◆ des ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts ;
- ◆ des préfets.

²⁵² Cf. décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

²⁵³ SGAR, DREAL, DDT, services locaux du domaine, services immobiliers des ministères.

²⁵⁴ Consultation des 22 RRPIE par la mission par voie de questionnaire électronique entre le 17 juin et le 1^{er} juillet 2015 dont les résultats sont corroborés par les travaux du groupe de travail « organisation et procédures » de France Domaine conduits au premier semestre 2015.

5.5.2.2. Créer des directions régionales de l'immobilier de l'État relevant du ministre des finances et donc, au niveau central, de la DIE

Il apparaît par ailleurs nécessaire pour la mission d'adjoindre aux actuels RRPIE des services dédiés et de fixer règlementairement leurs tâches et leurs prérogatives. **Les directions régionales de l'immobilier de l'État seraient des services déconcentrés relevant du ministre des finances par l'intermédiaire de la DIE, exerçant sous l'autorité du préfet de région des missions qui lui seraient règlementairement confiées (cf. proposition n° 77).**

En miroir des missions confiées à la sous-direction de la DIE chargée du pilotage du réseau (cf. § *supra*), les DRIE devront être responsabilisées en matière de :

- ◆ connaissance de l'immobilier local dans toutes ses composantes ;
- ◆ relations avec les occupants (gestion locative)²⁵⁵, dont le pilotage des comités de l'immobilier régional (CIR, cf. *supra*) ;
- ◆ cessions du patrimoine immobilier de l'État²⁵⁶, soit plus précisément :
- ◆ animation de la communauté locale des professionnels de l'immobilier ;
- ◆ l'assistance aux RDPIE (cf. *infra*) ;
- ◆ la mise en coordination des services techniques ;
- ◆ l'organisation au niveau régional des sessions de formation destinées aux services de l'État et aux opérateurs qui ne possèdent pas de fonction immobilière très structurée.

5.5.2.3. La mise en place des DRIE se ferait par redéploiement des effectifs actuellement dédiés aux « missions domaniales » dans les services locaux du Domaine (SLD)

Pour conduire ces missions, **les DRIE seraient dans un premier temps constituées par transfert des services en charge des « missions domaniales » des DR/DDFiP et regroupés au niveau des treize régions issues de la réforme de la carte régionale²⁵⁷ (cf. proposition n°77).** Actuellement, ces services appartiennent aux SLD et ont principalement en charge la rédaction des actes domaniaux, la rédaction des conventions d'utilisation et dans certains cas la fonction de commissaire du gouvernement²⁵⁸. En revanche :

- ◆ le transfert des services en charge des missions domaniales exclurait cette fonction de commissaire du gouvernement qui resterait au sein des DR/DDFiP ;

²⁵⁵ Notamment en matière d'élaboration et de suivi de l'exécution des SDIR ; le suivi et le pilotage des CDU ainsi que des loyers budgétaires le cas échéant (suivi et fiabilisation des loyers budgétaires et contrôle des ratios d'occupation des locaux dans le cadre des contrôles triennaux des CDU) ; la (re)négociation des prises à bail des occupants avec le secteur privé ; l'élaboration de solutions immobilières et l'accompagnement des mobilités, sur la base des outils élaborés et mis à disposition par l'état-major de la DIE.

²⁵⁶ Anticipation des libérations à venir de sites, la coordination des occupants concernés dans le cadre du SDIR, l'identification du potentiel de vente (ou de la complexité) des biens, le choix et la réalisation des procédures de cession ainsi que le suivi des encaissements (y compris dans les compléments de prix) ; le cas échéant, les relations locales avec la structure interministérielle de valorisation que la mission recommande de mettre en place, et qui interviendrait sur mandat de la DIE ; le visa préalable (après le visa des RDPIE) des procédures de cession, des instructions de prise à bail et des opérations éligibles au foncier public afin de garantir la conformité de ces opérations à la stratégie régionale ; le suivi dans la durée des clauses diverses incluses dans les actes de cession, notamment de complément de prix mais également en matière de mobilisation du foncier public.

²⁵⁷ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

²⁵⁸ Dans les procédures d'expropriation et pour les opérations poursuivies par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

- ◆ les fonctions d'évaluation domaniale et de gestion des patrimoines privés, qui relèvent actuellement des SLD au même titre que les fonctions de gestion domaniales, demeurerait pour leur part au sein des DR/DDFiP sans subordination à la nouvelle DIE ou aux nouvelles directions régionales de l'immobilier de l'État.

Le transfert des services en charge des missions de gestion domaniale représenterait environ 480 ETP aujourd'hui, répartis de la façon suivante :

- ◆ **en France métropolitaine**, les regroupements au niveau des treize nouvelles régions des effectifs départementaux actuels permettraient la création de directions de taille suffisante pour mieux spécialiser et employer la ressource humaine disponible :
 - dans cinq régions, ces services comporteraient plus de 40 ETP (Île-de-France ; Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne ; Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes ; Rhône-Alpes-Auvergne ; Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon) ;
 - dans cinq régions, ils comporteraient entre 20 et 40 ETP (Nord-Pas-de-Calais-Picardie ; Provence-Alpes-Côte-d'Azur ; Bourgogne-Franche-Comté ; Bretagne ; Normandie) ;
 - dans trois régions, ils comporteraient moins de 20 ETP (Pays-de-la-Loire ; Centre-Val de Loire ; Corse) ;
- ◆ Outre-mer, cette proposition n'aurait aucune incidence en matière de regroupement des services dans la mesure où ce sont les services y sont déjà uniques.

Outre la question des effectifs dévolus, **les compétences de ces DRIE devront faire l'objet d'une analyse** comparée entre celles disponibles dans les services de « gestion domaniale » et des besoins pour assumer les responsabilités confiées. De cette analyse découlera des **besoins de renforcement en compétences**, qui devra s'articuler avec le chantier de professionnalisation (appui transitoire de prestataires privés ; recrutements extérieurs à la DGFIP ; formation continue interne).

Par ailleurs, ces services ne disposant pas de compétences techniques, les DRIE se verraient confier la **capacité à solliciter, pour l'exécution de leur mission, dans des conditions définies réglementairement²⁵⁹** :

- ◆ les services en charge des évaluations domaniales des DR/DDFiP et les services du cadastre pour les questions relatives à l'inventaire et à la connaissance du parc immobilier ;
- ◆ les DREAL, les DDT(M) et le CEREMA pour les questions de connaissance et de suivi technique du patrimoine ;
- ◆ des prestataires privés pour des besoins spécifiques.

5.5.3. Au niveau départemental, les DRIE s'appuieraient sur un responsable départemental de la PIE (RDPIE), placé auprès du préfet de département

Avec le renforcement de l'échelon régional (mise en place des SDIR, création des DRIE), l'échelon départemental va se recentrer sur la mise en œuvre de la PIE. Dans le contexte de l'évolution des structures nationales de la PIE et de création des DRIE au niveau régional, qui fait perdre aux SLD leur compétence en matière de gestion domaniale, **l'instauration d'une distinction nette entre la fonction de RDPIE et celle de responsable du SLD ou de toute autre fonction relevant de la DR/DDFiP est nécessaire.**

²⁵⁹ Modalités de saisine, délais de réponse, etc.

La mission recommande dès lors que le RDPIE, agent de catégorie A recruté de façon interministérielle²⁶⁰, soit placé sous l'autorité hiérarchique du préfet de département pour le conseiller en matière immobilière²⁶¹ (cf. proposition n°78).

Le RDPIE ainsi défini serait nommé par arrêté du ministre des finances, après avis du DRIE concerné. En fonction des particularismes locaux et en liaison avec les préfets concernés, un RDPIE pourrait se voir confier un groupement de départements, si les enjeux y sont réduits.

5.6. La DIE aurait vocation à représenter la France au sein du réseau informel européen des organismes en charge des questions d'immobilier public

Le réseau européen de l'immobilier public (*Public real estate network* – PuRE-net) est une organisation européenne regroupant les ministères et les agences européennes en charge des questions d'immobilier public officiellement créée en janvier 2011²⁶². Son objectif est de promouvoir et développer un réseau de référence dédié aux questions de gestion du patrimoine immobilier public. PuRE-net comprend actuellement 20 membres et organise environ cinq à dix rencontres annuelles dédiées à des thèmes techniques et à une assemblée générale²⁶³. La France y est actuellement représentée par la SOVAFIM (cf. § 5.3.1).

Compte tenu de la mission de la SOVAFIM, qui n'est ni le représentant de l'État-proprétaire ni le gestionnaire d'actifs de l'État, il apparaît que cette représentation n'est pas adaptée, et devrait d'ailleurs être dès à présent assurée par France Domaine. **La mission recommande donc de désigner la future DIE pour assurer la représentation de la France au sein de PuRE-net** (cf. proposition n°79).

²⁶⁰ Préférentiellement parmi des agents issus des services immobiliers ministériels existants.

²⁶¹ Au titre de ses fonctions, le RDPIE veillerait au respect de la stratégie régionale de la PIE arrêtée par le préfet de région et le DRIE ; veillerait à la mise en œuvre des décisions de la PIE au niveau départemental ; assurerait le suivi de l'immobilier départemental ; assurerait la liaison du DRIE auprès des services susceptibles d'être sollicités dans le cadre de la PIE (SLD, DDT(M), antennes CEREMA).

²⁶² Dans les faits, le réseau des membres fondateurs fonctionnait de façon informelle depuis 2007.

²⁶³ Pour 2015, les thèmes techniques retenus sont : les indicateurs de performance clés dans la gestion de patrimoine immobilier public, les stratégies énergétiques et leur mise en œuvre, les systèmes de management de l'information immobilière, les solutions d'espace de bureau, les stratégies d'organisation et leurs business model.

CONCLUSION

La PIE doit s'inscrire dans une nouvelle dynamique qui nécessite, selon la mission, de renforcer le rôle de l'État-proprétaire en lui confiant les prérogatives et les outils devant revenir à tout gestionnaire d'actifs. Celui-ci doit pouvoir s'appuyer sur un inventaire précis, lui permettant d'opérer des arbitrages au regard des performances techniques et économiques de son parc immobilier. Par ailleurs, l'État-proprétaire doit retrouver la maîtrise de la domanialité et disposer des prérogatives de tout propriétaire en matière de décision relative à l'opportunité des cessions. Les moyens de l'État-proprétaire doivent être unifiés, afin de lui permettre d'appréhender le financement de la PIE dans le cadre d'une gestion pluriannuelle et de sortir de la logique strictement annuelle et budgétaire qui prévaut aujourd'hui et ne permet pas de faire face aux besoins des administrations selon des priorités de gestion. Enfin, l'État-proprétaire doit être davantage incarné, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Concernant ce dernier point, la réforme territoriale constitue une véritable opportunité que la PIE doit saisir.

Ce renforcement de l'État-proprétaire doit toutefois s'accompagner d'une professionnalisation, notamment en matière de gestion d'actifs, et de l'élaboration d'une stratégie lisible pour les ministères et les opérateurs. En effet, la contrepartie de ce renforcement doit résider dans la capacité de l'État-proprétaire à offrir un véritable service immobilier aux occupants, permettant dans le même temps, d'inciter des derniers à procéder aux rationalisations indispensables au regard des impératifs budgétaires.

Rapport

A Paris, le 20 novembre 2015
Les Inspecteurs des finances

Guillaume VANDERHEYDEN



Lucie RUAT

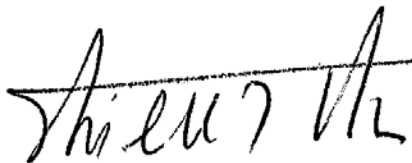


Hugues ESQUERRE



Sous la supervision de
l'Inspecteur général des
finances

Thierry BERT



Pièce jointe n°1

Recueil des propositions

SOMMAIRE

1. PROPOSITIONS RELATIVES A L'AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DU PARC ET A LA FIABILISATION DE L'INVENTAIRE	1
2. PROPOSITIONS RELATIVES A L'AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DES COUTS ET DES DEPENSES DE L'ÉTAT EN MATIERE IMMOBILIERE.....	2
3. PROPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DU ROLE DE L'ÉTAT-PROPRIETAIRE, DES RELATIONS ENTRE CE DERNIER ET LES OCCUPANTS ET A LA MOBILISATION DES COMPETENCES IMMOBILIERES MINISTERIELLES.....	3
4. PROPOSITIONS RELATIVES A LA FONCTION D'EVALUATION ET A LA VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	5
4.1. Propositions relatives à la fonction d'évaluation.....	5
4.2. Propositions relatives à la valorisation patrimoniale.....	7
4.2.1. Propositions intéressant les relations entre l'État-proprétaire et les collectivités territoriales	7
4.2.2. Propositions relatives aux procédures et aux modalités de cession	7
4.2.3. Propositions relatives au développement d'une compétence de commercialisation au sein de l'État et aux instruments de valorisation.....	8
5. PROPOSITIONS RELATIVES A LA RENOVATION DES INSTRUMENTS ET DE L'ARCHITECTURE BUDGETAIRES DE LA PIE.....	9
6. PROPOSITIONS RELATIVES AU RENFORCEMENT DE L'ÉTAT-PROPRIETAIRE DANS LE CADRE D'UNE RENOVATION INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE DE LA PIE.....	14

Le présent document recense, par thématique, l'ensemble des propositions formulées par la mission concernant :

- ◆ l'amélioration de la connaissance du parc immobilier et la fiabilisation de l'inventaire ;
- ◆ l'amélioration de la connaissance des coûts et des dépenses immobilières de l'État ;
- ◆ la fonction d'évaluation et la valorisation du patrimoine immobilier de l'État ;
- ◆ la rénovation des instruments et de l'architecture budgétaire de la politique immobilière de l'État (PIE) ;
- ◆ le renforcement de l'État-proprétaire dans le cadre d'une rénovation institutionnelle et administrative de la PIE.

1. Propositions relatives à l'amélioration de la connaissance du parc et à la fiabilisation de l'inventaire

Proposition n° 1 : Renforcer le cursus de formation des garants Chorus.

La formation des opérateurs Chorus pourrait s'articuler autour de trois modules :

- ◆ **un module d'initiation Chorus destiné à familiariser les agents n'ayant aucune ou peu de connaissance** et de pratique de cet outil (ce module pourrait être facultatif pour les agents possédant les bases sur le progiciel). L'opportunité de proposer ce module *via* une formation en ligne doit être étudiée ;
- ◆ **un module de formation technique initiale** correspondant à la formation initiale actuelle à l'exception des notions de base fournies par le module d'initiation, permettant à ce module d'être à la fois plus complet et moins dense que la formation proposée actuellement ;
- ◆ **un module de formation complémentaire** qui serait obligatoire et suivi avec un délai minimum de pratique (6 à 18 mois par exemple) ;

Il conviendrait, le cas échéant, d'organiser des modules exceptionnels en cas d'évolution significative du progiciel ou si le réseau des garants en ressent le besoin. La mission estime que l'application de cette proposition serait facilitée dans le contexte de régionalisation et donc de professionnalisation de la fonction de garant (cf. proposition n°2).

Proposition n°2 : Supprimer la responsabilité de garant Chorus à l'échelon départemental au profit du renforcement de la cellule Chorus des services du domaine en région.

La mission insiste sur l'accompagnement indispensable sur le plan des ressources humaines dont cette réorganisation doit bénéficier en raison de la hausse du plan de charge des cellules régionales. Sans prise en compte de ce facteur, les bénéfices attendus de ce transfert seraient annihilés par un plan de charge trop lourd aboutissant à une baisse de qualité dans la saisie et le contrôle des données par la cellule régionale.

Proposition n°3 : Retirer aux GRIM la responsabilité de la saisie des données immobilières dans Chorus RE-FX et mettre en place les outils informatiques nécessaires pour transférer cette responsabilité aux seuls garants Chorus.

La mission préconise dans ce contexte la mise en place d'un système d'information direct reliant les SLD aux gestionnaires de sites afin que ces derniers puissent communiquer les informations nécessaires et les mises à jour à France Domaine. Les garants Chorus seraient alors les seuls agents à saisir des données dans le module RE-FX¹.

¹ Bien que ce transfert de responsabilité constitue une hausse du plan de charge des cellules régionales, il permet également la réduction des erreurs de saisie et l'assurance que les données immobilières sont bien servies. Cette

Proposition n°4 : Faire porter, en priorité, l'effort de fiabilisation des données physiques du parc domanial sur l'immobilier de bureau et de logement.

Proposition n°5 : Compte tenu des possibilités offertes par le logiciel utilisé par le ministère de la défense, la mission recommande de confier à France Domaine l'étude des conditions techniques et financières ainsi que de la faisabilité de l'extension de son usage à certains ministères ou directions (comme la DGFIP par exemple) et le cas échéant à l'ensemble du parc immobilier bâti de l'État.

Proposition n° 6 : S'agissant de locaux tertiaires de bureaux (hors casernes), la mission recommande que les services du ministère de la défense qui occupent de tels bâtiments² ainsi que les actifs immobiliers gérés par la délégation aux restructurations du ministère de la défense soient pleinement intégrés dans le périmètre des SDIR dans la mesure où leurs spécificités ne sont pas plus contraignantes que celles d'autres services (police, services de la DGFIP, douanes) en termes de sécurité et de confidentialité.

Proposition n° 7 : Sauf à relancer un mouvement de dévolution du parc immobilier des opérateurs, la mission recommande d'impliquer les opérateurs dans les SDIR selon un calendrier de mise en œuvre spécifique permettant d'atteindre un degré d'information satisfaisant en termes d'inventaire physique, technique et humain à l'horizon de l'été 2016.

2. Propositions relatives à l'amélioration de la connaissance des coûts et des dépenses de l'État en matière immobilière

Proposition n°8 : Développer la vision dont dispose l'État-proprétaire sur les crédits affectés par les services occupants aux dépenses immobilières, au niveau central comme au niveau local. Une telle connaissance de la dépense interministérielle est indispensable à l'amélioration de la programmation en matière immobilière.

Ainsi :

- ♦ **au niveau central**, cette vision doit être détenue par **France Domaine** *via* un élargissement de ses accès à Chorus (y compris aux programmes des ministères portant des dépenses immobilières) et une amélioration du DPT (en exécution comme en prévision) ;
- ♦ **au niveau local**, les **préfets de région** doivent se voir transmettre, au troisième trimestre de l'année N, une prévision d'exécution des dépenses immobilières réalisées dans l'année (ou *a minima* de l'exécution en année N-1) par chaque ministère dans la région indépendamment des programmes interministériels, de telle sorte qu'il puisse en tenir compte dans la programmation des BOP immobiliers interministériels pour l'année N+1.

Proposition n° 9 : Améliorer la qualité du DPT : à court terme, grâce à une coordination **accrue** entre France Domaine, la direction du budget (DB) et les ministères, tant concernant le périmètre des services de l'État que celui des opérateurs ; à **moyen terme**, grâce à une **harmonisation des codes** de dépense Chorus.

Il s'agit en particulier d'assurer :

- ♦ une articulation fine entre les briques budgétaires utilisées par la DB dans les conférences budgétaires et leur ventilation détaillée dans le DPT ;

organisation soulage les garants régionaux d'une partie de leur travail de vérification et de contrôle des données. La montée du plan de charge devrait ainsi être limitée.

² Par exemple les délégations militaires départementales, les établissements du service national, les centres militaires de gestion, les plateformes achats finances, les pôles défense mobilité, etc.

- ◆ la cohérence sur les données concernant les loyers budgétaires, dans le cadre d'un pilotage accru de ce dispositif par France Domaine ;
- ◆ la connaissance de l'État-proprétaire sur les dépenses immobilières des opérateurs portant sur le parc dont l'État est propriétaire. Pour ce faire, deux options doivent être étudiées : l'appui sur le bureau chargé des opérateurs de la DB et/ou sur les données transmises par les ministères de tutelles ainsi que dans les SDIR ;
- ◆ à terme, l'harmonisation des codes de dépense Chorus.

Proposition n°10 : Améliorer la connaissance de l'État sur le coût complet de la PIE dans chaque ministère sur la base des données disponibles dans la comptabilité de l'État. Pour ce faire, lancer un chantier d'analyse des dépenses immobilières inscrites dans le module dépense de Chorus sur la base des comptes du plan comptable de l'État (PCE), affiné par ministère et par niveau (national, régional et départemental), de telle sorte à établir des « standards » de dépense et identifier les marges d'économies éventuelles. Ce chantier pourrait être complété d'une analyse similaire des dépenses des opérateurs.

Concrètement, ce chantier gagnerait à s'appuyer sur une équipe-projet pilotée par France Domaine et comprenant un représentant du service comptable de l'État (DGFIP) ainsi que de la DB.

Proposition n° 11 : Afin de donner aux préfets de région une visibilité sur l'intégralité des crédits immobiliers dépensés dans sa région par tous les ministères (exécution A-1) en amont de la programmation des budgets opérationnels de programme immobiliers interministériels (pour l'année A) afin d'en tenir compte dans sa répartition de moyens, la mission recommande :

- ◆ **que les codes de dépenses immobilières utilisés dans Chorus soient harmonisés** pour l'ensemble des ministères et des opérateurs ;
- ◆ **que l'application Chorus soit perfectionnée afin d'intégrer une référence au code « site » (6 chiffres) et au code « bien » (6 chiffres)** des bâtiments concernés lors de la saisie de dépenses immobilières afin de pouvoir rattacher chaque dépense à un ou plusieurs bâtiments.

Proposition n° 12 : Assurer la mise en œuvre du chantier d'optimisation des baux de l'État, en soutenant la formation et la mobilisation des équipes régionales dites « projet » autour du RRPIE sur ce sujet, en assurant un suivi des résultats obtenus par ministère et en étendant progressivement le champ de la renégociation (y compris opérateurs).

3. Propositions relatives au renforcement du rôle de l'État-proprétaire, des relations entre ce dernier et les occupants et à la mobilisation des compétences immobilières ministérielles

Proposition n° 13 : Responsabiliser l'État-proprétaire sur les choix relatifs à la conservation des biens domaniaux et à leur cession, en cohérence avec la logique de la PIE qui distingue propriétaire et occupant. Pour permettre cette responsabilisation, mettre fin au financement des projets immobiliers par « droit de retour sur les produits de cession » et préférer une logique de valorisation patrimoniale à une logique budgétaire de cessions.

Proposition n° 14 : Consacrer le principe d'utilisation préférentielle par les services de l'État et favoriser, autant que faire se peut, les transferts de biens entre ministères (plutôt que les acquisitions et cessions). Le partage de l'information concernant les besoins d'occupation et la programmation immobilière est indispensable.

Proposition n° 15 : Anticiper les cessions à venir de biens domaniaux de l'État en identifiant, dans les SPSI et SDIR, les cessions prévues dans les années à venir et en distinguant clairement, dans l'outil de suivi des cessions (OSC), les biens dont la désaffectation est prévue par le service occupant et les biens étant effectivement remis à France Domaine pour la vente (c'est-à-dire ayant été déclassés et déclarés inutiles).

Proposition n° 16 : Développer le recours aux procédures de vente occupée afin de valoriser l'engagement locatif de l'État, de faciliter la cession de ses biens (notamment dans les marchés à faible liquidité) et d'éviter les coûts de portage des biens (gardiennage, dégradations, etc.). Pour ce faire, allonger le délai maximal du déclassement anticipé de trois à cinq ou six ans (article L.2141-2 CG3P) et, dans le domaine privé de l'État, améliorer l'anticipation des relogements de services.

Proposition n° 17 : Se doter d'une doctrine claire pour les arbitrages entre domanial et locatif, sur la base, pour les situations dans lesquelles le recours au domanial n'est pas évident, de l'outil de simulation économique élaboré par France Domaine et la direction du budget.

Proposition n° 18 : Assurer un suivi concomitant des dispositifs des conventions d'utilisation (CDU) et des loyers budgétaires. Pour ce faire, réaliser et déployer effectivement, à partir de 2016, l'outil informatique prévu pour la gestion des contrats immobiliers. Cet outil doit permettre de fiabiliser les données relatives aux CDU et loyers budgétaires ainsi que d'assurer un suivi dynamique et concomitant des CDU, des engagements pris en matière immobilière et des loyers budgétaires. Selon la mission, cet outil doit être effectivement opérationnel à court terme.

Proposition n°19 : Réaffirmer le rôle des secrétariats généraux ministériels en matière de coordination intra-ministérielle sur la politique immobilière de chaque ministère et en tant qu'interface privilégiée de chaque ministère avec le représentant de l'État-propriétaire (transmission des informations relatives au parc, élaboration et suivi des schémas stratégiques ministériels, représentation dans les instances de pilotage interministériel...), conformément aux dispositions du décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Proposition n°20 : Envisager l'élargissement du champ de compétence des opérateurs publics existants de maîtrise d'ouvrage au profit de l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État, par exemple de l'APIJ sur des projets construction-restructuration du ministère de l'intérieur et de l'OPPIC en tant qu'expert de valorisation culturelle du patrimoine immobilier sur des projets de cession. Un tel élargissement des périmètres d'intervention (au sein de la sphère État) devrait, le cas échéant, impliquer des mécanismes de compensation entre ministères. Pour séduisante qu'elle soit, la mission recommande d'écarter la fusion de ces opérateurs spécifiques dont la performance est liée à la spécialité. Le partage des réflexions et bonnes pratiques entre professionnels de la maîtrise d'ouvrage dans la sphère publique gagnerait en revanche à être encouragé (opérateurs de maîtrise d'ouvrage, établissements publics fonciers et/ou d'aménagement, etc.).

Proposition n°21 : Assurer la coordination des services ministériels immobiliers (antennes immobilières des MINEFI, SGAMI, DDT, etc.) en fonction des besoins locaux afin de développer les compétences d'entretien et de gestion des immeubles (*facility management*) et de pallier le manque de moyens de certains ministères par rapport à d'autres. La signature d'un accord interministériel de principe au niveau national entérinerait utilement cette mise en réseau des compétences, en fixant son cadre et ses limites. Cette coordination serait organisée par le réseau territorial de l'État-propriétaire.

Proposition n° 22 : La mission recommande d'abandonner la cartographie exhaustive des moyens humains et des compétences telle qu'elle est actuellement prévue dans les SDIR au profit de la mise en coordination des services ministériels immobiliers en fonction des besoins locaux. Cette démarche s'inscrirait par ailleurs pleinement dans « la mutualisation en réseau des moyens de fonctionnement des services déconcentrés » et l'« approfondissement de la mutualisation interservices » que le Premier ministre demande aux SGAR de développer par sa circulaire adressée aux préfets en date du 29 septembre 2015.

Proposition n° 23 : Si cette approche, plus concrète et plus opérationnelle, devait être adoptée, la signature d'un accord interministériel de principe au niveau national pourrait entériner la mise en coordination des compétences en fixant son cadre et ses limites notamment.

Proposition n° 24 : il semble que l'expérimentation à la Réunion de la création et de la mise en œuvre d'une direction immobilière interministérielle capable d'assurer les prestations de maîtrise d'ouvrage et de conduite d'opérations au profit des services de l'État de la région soit envisageable selon des modalités à définir quant à :

- son positionnement (rattachement au RRPIE, à la DEAL ou au SGAR) ;
- son armement humain (affectation d'agents servant dans les services techniques ministériels de l'île par exemple) et son périmètre de compétence (participation des opérateurs et du ministère de la défense) ;
- son financement (transfert de crédits vers le programme 309 par exemple).

Proposition n° 25 : Lancer un chantier de réflexion sur la capacité de maîtrise d'ouvrage de l'État pour son propre compte. Cette réflexion doit porter sur l'extinction progressive de la filière professionnelle traditionnelle du MEDDE ainsi que sur les compétences existantes au sein de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération et de construction (opérateurs dédiés, services locaux spécialisés, établissements publics d'aménagement et fonciers, CEREMA, etc.). Des propositions d'évolution découleront de l'écart éventuel entre ces moyens et les besoins de l'État pour intervenir sur son parc immobilier.

4. Propositions relatives à la fonction d'évaluation et à la valorisation du patrimoine immobilier de l'État

4.1. Propositions relatives à la fonction d'évaluation

Proposition n°26 : La mise en place d'un cursus type de formation destiné aux agents évaluateurs, sur le modèle du passeport de formation « contrôle fiscal » déjà mis en œuvre à la DGFIP semble être une évolution souhaitable. Ce cursus pourrait :

- ♦ couvrir sur deux années en comportant des formations à suivre impérativement dans les six premiers mois d'exercice, à l'issue d'une année d'exercice et en fin de deuxième année d'exercice ;
- ♦ comporter des formations présentielles pour les sujets jugés les plus importants mais aussi **des formations en ligne en plus grand nombre** afin de faciliter l'enseignement ;
- ♦ être scindé en deux options permettant de **dissocier les problématiques rurales et les problématiques urbaines**, le choix de l'option retenue étant laissé à l'appréciation de l'agent.

Proposition n°27: Le responsable régional de la politique immobilière de l'État (RPIE) pourrait assumer la responsabilité d'organiser plusieurs fois par an un forum de rencontre des agents évaluateurs au niveau régional afin de favoriser la connaissance mutuelle et les échanges.

Proposition n°28: En raison de la nature des informations nécessaires aux différentes méthodes d'évaluation et du volume d'évaluations réalisées annuellement par chaque évaluateur, il apparaît indispensable que les agents évaluateurs disposent d'un accès Internet individuel sans restriction, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas dans toutes les brigades départementales et régionales.

Proposition n°29: Le développement d'une application spécialisée pourrait ainsi être envisagée (sur la base d'« estimer un bien » par exemple) afin d'offrir de meilleures conditions d'exercice de la fonction d'évaluateur.

Proposition n°30: France Domaine pourrait signer au nom de l'État la charte de l'expertise en évaluation immobilière. Cette démarche ne présenterait techniquement aucune difficulté puisque dans les faits :

- ◆ les méthodes d'évaluation enseignées et utilisées par les agents évaluateurs du domaine sont celles de la charte, tout comme les définitions et concepts employés ;
- ◆ le déroulement des missions et la formalisation des livrables sont conformes aux standards définis par la charte ;
- ◆ la prise en compte des normes techniques et de développement durable sont prises en compte au sein de l'État.

Proposition n°31: En vue de préparer la démarche de ratification de la charte, France Domaine pourrait également rédiger et faire signer une charte de déontologie des agents évaluateurs élaborée en coopération avec les agents en poste et les organisations professionnelles. Un tel document permettrait de valoriser le métier d'évaluateur et de fixer certaines conditions de son exercice exigées par la CTQ dans son rapport annuel pour 2010 telles que la nécessité de se rendre sur place pour réaliser une évaluation.

Proposition n°32: Il semble nécessaire que France Domaine développe une capacité de veille et d'accompagnement juridique des brigades d'évaluations afin de les tenir informées des principales évolutions juridiques et réglementaires qui impactent leurs missions.

Proposition n°33: Facturer les prestations d'évaluation au bénéfice des personnes publiques autres que l'État selon des modalités et des tarifs à définir :

- en appliquant cette facturation à toutes personnes publiques ayant recours aux évaluations du domaine ou en sélectionnant celles qui y seront soumises (collectivités territoriales, offices publics d'HLM, établissements publics, etc.) ;
- en appliquant cette facturation à l'ensemble des prestations des services de France Domaine ou aux seules évaluations réalisées à titre officieux ;
- en distinguant les prestations d'estimation (évaluation en poursuite d'usage) des prestations d'expertise (valorisation immobilière) afin d'établir une tarification distincte et progressive.

4.2. Propositions relatives à la valorisation patrimoniale

4.2.1. Propositions intéressant les relations entre l'État-proprétaire et les collectivités territoriales

Proposition n°34 : Réserver l'exercice du droit de priorité d'une collectivité locale à la valeur évaluée lors de la première évaluation domaniale. Cette dernière doit intervenir lorsque les projets envisageables sont le plus clairement exprimés et aboutis. En cas de contestation du prix, la collectivité locale doit être invitée à saisir le juge de l'expropriation dans un délai de deux mois sur la base de l'article L.240-3 du code de l'urbanisme.

Proposition n°35 : Systématiser l'inscription de clauses de complément de prix dans les cessions aux collectivités locales, y compris en cas d'exercice du droit de priorité, et en particulier lorsqu'un bien de l'État est cédé ou délaissé avec un « emplacement réservé »

Proposition n°36 : Encadrer par la loi les pratiques de « pastillage » des collectivités locales. En amont de ce « pastillage », rendre obligatoire l'information spécifique des propriétaires de biens grevés de nouvelles servitudes urbaines (emplacements réservés notamment), en sus de l'information ouverte par la procédure d'enquête publique. En aval et en conformité avec les contrôles applicables en matière d'expropriation, élever le rôle du juge à un contrôle normal (et non plus seulement à une erreur manifeste d'appréciation) afin de forcer la collectivité à justifier la pertinence, le nombre et la dimension des emplacements réservés, ainsi que la faisabilité des opérations visées.

Proposition n°37 : Suivre les enjeux budgétaires impliqués pour l'État propriétaire par la mise en œuvre de la loi de mobilisation de foncier public (pertes de recettes de cession). Le suivi des engagements des collectivités doit être assuré dans la durée et, le cas échéant, les dispositions de complément de prix doivent être mises en œuvre par les services de l'État.

Proposition n°38 : Envisager une négociation dédiée avec les grandes collectivités/métropoles lors de la rénovation de leur PLU (pendant la période d'enquête publique) afin d'identifier les éventuels enjeux pour la politique immobilière de l'État au niveau local et de porter une attention particulière aux pratiques de « pastillage » d'emplacements réservés, sur le modèle de la négociation initiée à l'été 2015 entre la préfecture d'Île-de-France et la ville de Paris.

4.2.2. Propositions relatives aux procédures et aux modalités de cession

Proposition n°39 : Concernant les cessions amiables, la doctrine d'application de l'article R.3211-7 du CG3P, notamment du 5°, doit être clarifiée³. Le 3° devrait être modifié afin d'ouvrir la possibilité de recourir au gré à gré en cas d'appel d'offre infructueux. L'autorisation donnée par le service central du recours au gré à gré ne devrait être exigée que pour les cessions d'un montant supérieur à 100 000 €.

Proposition n°40 : Adapter les procédures utilisées aux biens particulièrement complexes et/ou localisés dans des marchés peu ou pas liquides. En vue de cette adaptation, la mission recommande notamment la création législative d'une « décote pour biens complexes », justifiée par la difficulté de cession de certains biens et juridiquement encadrée (par exemple, application après deux procédures infructueuses, plafonnement de la décote envisageable, association systématique d'une clause de complément de prix...).

Plus largement, l'État-proprétaire gagnerait à :

- ♦ anticiper autant que possible l'illiquidité d'un marché, soit par une vente occupée, soit par une cession en gré à gré, afin d'éviter l'échec d'une procédure publique ;
- ♦ envisager des projets d'aménagement / rénovation / réhabilitation / restructuration, en lien avec les collectivités locales et en amont de l'évaluation domaniale (cf. proposition *infra* sur la mise en place d'une structure dédiée à l'élaboration de ce type de projets) ;
- ♦ en cas de modification des circonstances locales (par exemple tenant au marché foncier ou immobilier ou au plan local de l'urbanisme), actualiser l'évaluation domaniale ;
- ♦ ouvrir, dans la partie législative du CG3P, la possibilité de vendre un bien immobilier du domaine privé de l'État à un prix inférieur à sa valeur vénale. Une telle « décote pour biens complexes » serait justifiée par la difficulté de cession des biens concernés et encadrée :
 - elle ne pourrait intervenir qu'après deux procédures de commercialisation infructueuses (adjudication et/ou appel d'offres) ;
 - elle pourrait être plafonnée (par exemple à 50 % de l'évaluation domaniale) ;
 - elle serait systématiquement associée à une clause de complément de prix ;
 - elle pourrait faire l'objet d'une validation ministérielle.

Proposition n°41 : Formaliser la doctrine générale de l'État en matière de compléments de prix, généralisant l'application des compléments de prix et précisant leur portée, leur durée et leur niveau ; cette doctrine devrait *a minima* prendre la forme d'une instruction adressée aux services locaux. Par ailleurs, le service central de France Domaine doit **assister les services locaux** qui en exprimeraient le besoin dans l'élaboration et la rédaction de ces clauses. Si une rédaction standardisée peut leur être proposée (notamment dans les cahiers des charges et actes de cession types), l'objectif final réside dans l'adaptation des clauses aux caractéristiques des dossiers. Enfin, un **suivi de ces clauses dans le temps** doit être mis en place afin d'assurer leur exécution, par exemple en automatisant l'alerte des SLD des échéances à venir l'année suivante dans l'outil de suivi des cessions.

Proposition n°42 : Élaborer une doctrine d'application des clauses de partage des droits de commercialité, sur la base des expériences menées à Paris, tant concernant les immeubles transformés en logements libres que les projets de logement social (en s'appuyant sur les analyses réalisées par la DAJ en la matière). Suivre leur mise en œuvre dans le temps afin d'assurer, le cas échéant, leur encaissement.

4.2.3. Propositions relatives au développement d'une compétence de commercialisation au sein de l'État et aux instruments de valorisation

Proposition n°43 : Renforcer la capacité de l'État à commercialiser les biens considérés comme « simples », sans forte dimension liée à l'urbanisme ou l'aménagement. En termes de compétences, il s'agit notamment de **développer les compétences de commercialisation au sein de France Domaine**, quitte s'appuyer transitoirement davantage sur des ressources extérieures, notamment privées (envisager un marché-cadre national d'assistance à la commercialisation, des stages « professionnalisants » dans des agences immobilières, la mise en place d'une communauté de professionnels échangeant les bonnes pratiques au sein de France Domaine, etc.). En termes d'outils, France Domaine pourrait utilement **s'appuyer sur un recueil des « prospects »** ainsi que de **renforcer son site de vente** en ligne.

Proposition n°44 : Au regard sa performance économique nuancée depuis 2007 et des risques importants identifiés en matière juridique et comptable, la mission recommande sa dissolution et la réintégration de son activité (y compris les contrats en cours) dans les services de l'État.

Proposition n°45 : Créer une structure interministérielle de valorisation patrimoniale chargée d'intervenir en amont sur les biens « complexes » dont la réutilisation ou la commercialisation sont jugées les plus difficiles. La création d'une telle structure pourrait être basée sur la MRAI et s'appuyer sur le réseau des compétences existant au sein de l'État (notamment dans les opérateurs de maîtrise d'ouvrage spécialisés). Cette structure serait chargée d'élaborer des projets de valorisation avant l'évaluation domaniale, en lien avec les services de l'État (propriétaire et occupants) et les collectivités locales. Elle pourrait prendre la forme d'un opérateur (EPIC ou EPA).

5. Propositions relatives à la rénovation des instruments et de l'architecture budgétaires de la PIE

Proposition n°46 : Sécuriser les montages permettant de recourir à des tiers-financeurs (CBI, BEA valorisation, partenariat public-public...), notamment en clarifiant la doctrine de l'État en la matière et en centralisant leur gestion d'un point de vue administratif. Une telle sécurisation passe plus précisément par :

- ♦ une clarification de la doctrine de l'État en matière de recours à des tiers-financeurs afin de garantir son intérêt économique (en tenant compte des surcoûts induits ainsi que de la dimension acquisitive des projets financés) ;
- ♦ la centralisation de leur conception, de leur mise en œuvre et de leur suivi au sein d'une équipe dédiée au sein de France Domaine ;
- ♦ une déclaration des montages ainsi réalisés au comptable et statisticien public.

Proposition n°47 : Réaffirmer formellement et officiellement les responsabilités de l'« État-propriétaire » et unifier les moyens mis à sa disposition pour les assurer (cf. propositions relative à l'architecture budgétaire de la PIE et propositions relative à l'organisation institutionnelle de la PIE). Selon la mission, il doit être **pleinement responsable des cessions** du patrimoine immobilier de l'État. En revanche, l'accroissement de sa responsabilité en matière d'entretien lourd (actuellement limitée au périmètre de bureaux domaniaux) implique, dans un premier temps, d'améliorer la connaissance du parc potentiellement concerné, d'identifier les dépenses associées et de professionnaliser les représentants de l'État-propriétaire.

Ainsi, si le représentant de l'État-propriétaire est responsable des cessions, il doit :

- ♦ bénéficier des recettes générées ;
- ♦ supporter les travaux permettant aux actifs immobiliers de prendre de la valeur, les dépenses associées aux opérations de relogement, le coût de vacance éventuel du bien⁴, ainsi que les frais de valorisation et/ou commercialisation.

De même, si le représentant de l'État-propriétaire est responsable de l'entretien lourd :

- ♦ il doit bénéficier de crédits suffisants pour ce faire et doit, en parallèle, être responsable des conséquences générées par un entretien insuffisant (notamment en cas de problèmes liés à la sécurité) ;

- ◆ un périmètre clair et cohérent doit être établi pour cet entretien lourd, plus satisfaisant que le « périmètre de bureaux domaniaux » (complexifié par les questions des loyers budgétaires applicables aux bâtiments dont la SUN/SUB>51 %) et que la notion de « propriété » (puisque c'est celle du « contrôle » qui compte pour la gestion de l'actif).

Proposition n°48 : En cohérence avec la responsabilisation de l'État-proprétaire sur les cessions, ce dernier doit assumer les coûts de détention et de commercialisation associés. Dans un souci de simplicité, l'administration occupante devrait supporter ces coûts jusqu'à la fin de l'année en cours à la date de la libération du site. Le représentant de l'État-proprétaire en assumera les coûts par la suite grâce à une enveloppe dédiée, prélevée sur les produits de cession (*a minima* sur la part mutualisée du CAS dans le schéma actuel).

Proposition n°49 : Établir une doctrine de fonctionnement des programmes interministériels de l'État-proprétaire qui soit claire, transparente et stable dans le temps, en lien avec la direction du budget et les ministères occupants. Une telle doctrine doit en particulier limiter le recours aux mécanismes dérogatoires afin de consolider la confiance des ministères occupants et crédibiliser l'État-proprétaire. Elle doit également privilégier des logiques d'anticipation et de programmation, qui sont en principe celles des investissements immobiliers du propriétaire, indispensable à l'équilibre financier pluriannuel des opérations.

En termes de contenu, cette doctrine devra être soucieuse de :

- ◆ la précision du périmètre d'éligibilité des programmes, afin d'éviter tout particulièrement les phénomènes de « saupoudrage » et de « guichet » et de privilégier des logiques d'anticipation et de programmation, qui sont en principe celles des investissements immobiliers du propriétaire ;
- ◆ la maîtrise budgétaire, même si cette dernière doit être appréciée à une aune pluriannuelle, indispensable à la gestion immobilière, et non seulement annuelle ;
- ◆ la solidarité « interministérielle » clarifiée et stabilisée, et pour ce faire :
 - les exceptions accordées aux ministères de la défense et des affaires étrangères ne sont pas compréhensibles ;
 - les éventuelles « avances » doivent être remboursées en temps et en heure par les ministères concernés, quel que soit le moyen de ce remboursement (y compris dégagement de marges sur leur budget de fonctionnement) ;
- ◆ l'autorité décisionnelle de dernier ressort pour décider de l'utilisation des crédits, qui doit être le RBOP.

En termes d'application, elle devrait être :

- ◆ formalisée dans une circulaire ministérielle publique (plutôt que dans une « charte de fonctionnement » interne à l'administration) ;
- ◆ stable dans le temps :
 - en évitant les dérogations politiques ponctuelles et les mesures de gestion budgétaire infra-annuelles, dans un souci de prévisibilité et de lisibilité pour les gestionnaires ;
 - en accord avec la temporalité de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), en articulant la LPI avec ses contraintes budgétaires ;
- ◆ conforme aux articles législatifs applicables (à ce titre, mettre fin aux utilisations dérogatoires comme celle du programme 212 relatif au soutien de la politique de défense).

Proposition n°50 : Rénover la gestion des programmes interministériels de l'État-propritaire en appui sur un véritable dialogue de gestion, afin de simplifier la programmation et de stabiliser l'exécution. Plus précisément, il s'agit de responsabiliser le RBOP, en appui au niveau local sur le RPIE et le comité de l'immobilier régional (CIR)⁵, et au niveau central sur le comité de l'immobilier national (CIN)⁶. En contrepartie, développer le contrôle de l'exécution réalisé par France Domaine.

L'application du principe de subsidiarité dans la gestion des programmes interministériels de l'État-propritaire vise à :

- ◆ simplifier la programmation lors du dialogue de gestion :
 - le niveau central (RPROG) pourrait se concentrer sur les opérations les plus importantes (au-delà d'un seuil très significatif), en appréciant leur éligibilité (aux critères établis dans la circulaire précitée) et leur opportunité, sur la base d'un avis donné par le CIN ou le CIR ;
 - au niveau local, le RBOP validerait l'ensemble des autres opérations, sur la base d'un avis du RPIE concernant leur éligibilité et du CIR concernant leur opportunité ;
- ◆ stabiliser l'exécution en cours d'année :
 - anticiper la validation des opérations programmées de telle sorte à ce que les services locaux lancent la publicité des marchés en amont (avant la délégation effective des AE) de telle sorte à faciliter la consommation des crédits ;
 - sanctuariser les crédits dédiés à la politique immobilière, contre les mesures diverses de gel en cours d'année ;
- ◆ développer un contrôle d'exécution au sein de France Domaine, qui ne doit pas seulement porter sur l'éligibilité et la qualité de l'exécution budgétaire, mais également sur la pertinence immobilière de la programmation :
 - en appui sur les comptes rendus des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, voire sur le logiciel OPI (outil de programmation immobilière attendu fin 2015) qui doit faire le lien entre prévision et exécution sur les tranches fonctionnelles ; un tel contrôle en cours d'année doit faciliter des réallocations d'AE et de CP en cas d'écart entre l'exécution et la programmation ;
 - en déléguant au RRPIE (en lien éventuellement avec le CIE) la responsabilité de contrôler la qualité immobilière des opérations (cohérence immobilière de la programmation, respect des prévisions d'engagement, retards pris et dérapages éventuels, etc.) sur des échantillons d'opération significatives et/ou sensibles.

Proposition n°51 : Simplifier les circuits budgétaires et décisionnels relatifs aux sites locaux inter-administrations (cités administratives, sites de la RéATE (PIL), sites inter-administrations et maisons de l'État) en unifiant leur gestion dans un BOP régional unique, piloté par le préfet de région en lien avec le SDIR. **Considérant que les sites inter-administrations incarnent un objectif de mutualisation et de rationalisation immobilière conforme à la PIE, a fortiori** au niveau local dans le cadre de réorganisations de l'État déconcentré, **la mission recommande de donner à ces projets les moyens financiers d'un amorçage**, sous réserve d'une programmation financière soutenable (c'est-à-dire avec des perspectives de recettes de cession et/ou d'économies locatives suffisantes pour rembourser les avances ainsi faites).

⁵ Le comité de l'immobilier régional (CIR) aurait vocation à remplacer et élargir, selon les recommandations de la mission, l'actuel conseil régional de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE).

⁶ Le comité de l'immobilier national (CIN) aurait vocation à remplacer et élargir, selon les recommandations de la mission, un certain nombre d'instances dont les comités de politiques immobilière.

Proposition n°52 : privilégier des logiques pluriannuelles de valorisation du patrimoine immobilier de l'État à moyen et long termes. À ce titre, il s'agit de maintenir des objectifs ambitieux de produits de cession mais de donner à l'État-proprétaire le temps et les moyens de valoriser les biens en amont de leur cession - politique d'investissement suffisante pour faire « respirer » le parc ; développement des outils de commercialisation (cf. supra) etc. Par ailleurs, il semble à la mission indispensable d'évaluer, sur la base de la connaissance des coûts de l'immobilier, la *qualité* de cette dépense d'un point de vue immobilier (préférer un investissement préventif pour éviter des surcoûts en charges de fonctionnement).

Proposition n°53 : Mettre fin à la contribution systématique au désendettement par reversement au budget général (un tel reversement devrait découler des excédents éventuellement dégagés d'une gestion immobilière pluriannuelle).

Proposition n°54 : Mettre fin aux dispositifs dérogatoires du ministère de la défense et du ministère des affaires étrangères de retour sur leurs produits de cession. Pour ce faire, le financement de la LPM doit être assuré sans recours aux recettes de cession, et de même pour l'entretien lourd du MAE. Par ailleurs, les cessions de ces deux ministères devront être maintenues et encouragées, *a minima* par leur engagement pluriannuel dans les SPSI renforcés.

La mission tient à souligner qu'une telle mutualisation des *produits de cession* de ces ministères - y compris ceux générés par des biens immobiliers spécifiques (sites militaires pollués, etc.) - n'implique pas une mutualisation de la *gestion* de ces biens spécifiques.

Proposition n°55 : Trouver une autre incitation à la rationalisation immobilière pour les ministères précédemment occupants que le « droit au retour sur produits de cession ». Dans une relation économique de propriétaire et d'occupant, il paraît cohérent à la mission de **laisser aux occupants le bénéfice des économies réalisées grâce à leurs mesures de rationalisation immobilière** (notamment économies de loyers, réels ou budgétaires) et important de laisser à l'État-proprétaire les moyens de soutenir financièrement les projets patrimoniallement intéressants.

L'option de l'incitation monétaire semble, aux yeux des interlocuteurs de la mission, inévitable. Cependant, cette incitation pourrait prendre d'autres formes qu'un « droit de retour » sur les produits de cession réalisés, comme :

- ◆ dans une logique économique de locataire, **un droit à la conservation des économies réalisées lors des rationalisations via un intéressement sur les loyers (réels comme budgétaires). Cette option est privilégiée par la mission ;**
- ◆ une « prime » aux cessions, dont le montant serait lié à la qualité du projet immobilier et non au montant des produits de cession générés ;
- ◆ un financement complet des opérations de relogement des services ;
- ◆ une approche plus coercitive, avec une sanction des implantations non conformes aux SPSI/SDIR et/ou aux critères de performance de la PIE ;
- ◆ un intéressement des responsables en administration centrale, sur le modèle du dispositif appliqué aux dirigeants des opérateurs pour le recensement du parc⁷ ;

⁷ Suite à l'insatisfaction exprimée par le Parlement concernant le retard pris par le chantier de recensement des biens des opérateurs, le ministre chargé du budget a, par lettre du 26 décembre 2008, informé les dirigeants des opérateurs et organismes de l'État de la mise en place d'un dispositif de sanctions pour ceux qui ne satisferaient pas à leurs obligations. La circulaire (PM) du 16 janvier 2009 a rendu ce dispositif officiel : « *au cas où les opérateurs n'apporteraient pas leur concours à cette opération d'inventaire et de dynamisation, les subventions qui leur sont versées seront réduites et la part variable de la rémunération de leur dirigeant sera ajustée.* »

- ◆ pour les opérateurs : lier en partie la part variable de la rémunération des dirigeants d'opérateurs aux progrès constatés dans la mise en œuvre d'une stratégie immobilière pertinente pour leurs établissements.

Un tel changement implique toutefois, en amont :

- ◆ une affirmation de l'autorité et une montée en compétence du représentant de l'État-proprétaire de telle sorte à suivre, contrôler et accompagner la performance des implantations et/ou des opérations de relogement (cf. propositions relatives au renforcement du positionnement administratif et à la professionnalisation du représentant de l'État-proprétaire) ;
- ◆ la garantie d'une enveloppe budgétaire suffisante pour financer les « primes » diverses ou les opérations de relogement.

Proposition n°56 : S'assurer que la structure administrative chargée de la gestion financière et budgétaire de la PIE dispose des moyens pour ce faire, non seulement en termes d'instruments et de moyens budgétaires, mais également **en termes d'outils de suivi et de compétences**. La mission recommande pour ce faire un regroupement et une professionnalisation accrue des compétences existantes en la matière (gestion budgétaire, montages financiers, etc.), par exemple dans une sous-direction dédiée au financement de la PIE.

Proposition n°57 : Identifier et sanctuariser les crédits dédiés à l'entretien lourd du propriétaire, à commencer par ceux d'ores et déjà directement maîtrisés par l'État-proprétaire (c'est-à-dire aujourd'hui, ceux du programme 309) puis ceux intégrés dans les programmes ministériels.

La sanctuarisation des crédits est une condition indispensable au maintien en condition du parc ainsi qu'à la coopération interministérielle entre les occupants (qui détiennent encore des crédits d'entretien lourd) et le représentant de l'État-proprétaire.

La mission souligne qu'un tel transfert porte des risques de création budgétaire :

- ◆ si les crédits actuellement dévolus à l'entretien lourd et inscrits dans les programmes « support » des ministères ne sont pas *effectivement* transférés ;
- ◆ et/ou si l'État choisit d'accroître son investissement en matière d'entretien lourd du propriétaire, selon les besoins identifiés et les ambitions arrêtées.

C'est la raison pour laquelle un tel transfert ne peut qu'être envisagé dans un deuxième temps, après :

- ◆ le chantier d'analyse des coûts, des besoins et des crédits actuellement dédiés ;
- ◆ la rénovation des circuits décisionnels de la PIE, avec l'amélioration de la coordination interministérielle et de la programmation pluriannuelle des investissements immobiliers.

Proposition n°58 : La mission recommande la mise en place d'un budget annexe dédié à la PIE (BAPIE) afin de lui donner un sens économique et patrimonial (gestions d'actifs) et dans le cadre d'une rénovation globale de la conduite de la PIE (cf. infra). Ce BAPIE serait financé par les produits de cession et les recettes locatives du domaine de l'État, y compris loyers budgétaires. Il porterait d'abord sur le périmètre fiabilisé des loyers budgétaires (bâtiments composés majoritairement de bureaux) puis pourrait, dans un second temps, être étendu à l'ensemble du périmètre de bureaux voire d'habitation. Il aurait vocation à financer les investissements du propriétaire, c'est-à-dire *a minima* les dépenses aujourd'hui assumées par les programmes 309 et 723, et serait maîtrisé par le représentant de l'État-proprétaire.

Proposition n°59 : Le BAPIE, créé en loi de finances, devrait être articulé avec la loi de programmation des finances publiques. La trajectoire du BAPIE doit être appréciée à une aune pluriannuelle qui est celle de la gestion immobilière. Elle est garantie par la définition claire de ses responsabilités et de son périmètre d'éligibilité ainsi que par le professionnalisme de ses gestionnaires

Proposition n°60 : Maintenir le dispositif des loyers budgétaires et le crédibiliser en fiabilisant les données relatives aux surfaces et aux valeurs, *a minima* sur le périmètre existant (selon les estimations de France Domaine, une telle fiabilisation impliquera une hausse de 1,03 à 1,28 Md€). En cas d'extension ultérieure du dispositif à d'autres périmètres (par exemple aux bâtiments où la SUN de bureau est minoritaire par rapport à la SUB), une nouvelle méthode de calcul doit être envisagée afin d'assurer le sens *économique* des loyers budgétaires (ils ne devraient s'appliquer qu'aux surfaces de bureau).

Proposition n°61 : Donner au RPIE la responsabilité de l'animation des dispositifs de CDU et de loyers budgétaires, dans le cadre d'une relation renouvelée avec les services occupants et gestionnaires de sites. Le RPIE doit pouvoir s'appuyer sur des outils informatiques (cf. *supra*) et des équipes professionnelles, quitte à recourir, au cas par cas, à des partenaires publics (comme les antennes immobilières ou les DDT sur des sujets techniques) ou privés (comme par exemple le prévoit le chantier de renégociation des baux).

Proposition n°62 : Autoriser l'activation des loyers budgétaires pour financer des projets immobiliers dont l'intérêt patrimonial est démontré, c'est-à-dire des projets d'acquisition conformes aux critères de performance de la PIE. Ces critères doivent faire l'objet d'une définition partagée au niveau interministériel, en conformité avec les objectifs de la PIE, et doivent être suivis par le représentant de l'État-propriétaire.

Proposition n°63 : Affecter les loyers budgétaires au BAPIE afin d'établir un lien direct entre les ressources de l'État-propriétaire et ses dépenses.

Dans le cadre d'une réaffirmation du rôle de l'État-propriétaire et de la relation à l'occupant, les loyers budgétaires trouveraient un sens véritable dans le financement du service rendu par le propriétaire à l'occupant, à commencer par l'entretien lourd. L'affectation des loyers budgétaires au BAPIE susmentionné permettrait de recréer ce lien, qui avait été en quelque sorte anticipé *via* le calcul du montant du P309 sur la base des loyers budgétaires.

Les dépenses budgétaires qui seront financées par ce biais dépendront de la capacité de l'État à objectiver son besoin en matière d'entretien lourd et de l'ambition qu'il se fixe en termes de maintien en état du parc. En l'état actuel des connaissances des coûts et besoins et en l'absence de logique d'« amortissement » du parc immobilier de l'État, la mission est en revanche dans l'incapacité de fixer un étiage satisfaisant pour ces dépenses.

6. Propositions relatives au renforcement de l'État-propriétaire dans le cadre d'une rénovation institutionnelle et administrative de la PIE

Proposition n°64 : Créer une direction de l'immobilier de l'État (DIE) sur la base du service France Domaine, direction à part entière, directement rattachée au ministre des finances. Les missions de cette DIE doivent être précisées au niveau réglementaire et son organisation dans un arrêté. Elle s'appuiera, au niveau déconcentré, sur des directions régionales (cf. proposition *infra*).

Proposition n°65 : Renforcer les capacités de la DIE à piloter la PIE au sein d'une sous-direction de la stratégie renforcée humainement et réglementairement. Elle serait notamment désormais en charge du suivi de l'intégralité des schémas stratégiques (SPSI et SDIR) et de la nouvelle comitologie immobilière (cf. proposition *infra*).

Proposition n°66 : Créer, au sein de la DIE, une sous-direction chargée du financement de la PIE, responsable de la gestion budgétaire et des montages financiers divers liés à la PIE. Cette sous-direction serait notamment responsable du budget annexe dédié aux dépenses de l'État-proprétaire (BAPIE - cf. proposition *supra*).

Proposition n°67 : Réorienter l'actuelle sous-direction de la réglementation domaniale vers l'animation du réseau territorial de la DIE (directions régionales de l'immobilier de l'État – cf. propositions *infra*), notamment en matière de gestion locative (relations avec les occupants), de cessions et d'animation d'une communauté de professionnels.

Proposition n°68 : Renforcer la mission « gouvernance et support », chargée dans la nouvelle DIE des fonctions « support » de la direction, notamment de la gestion des ressources humaines, du pilotage des projets informatiques et de la communication.

Proposition n°69 : Dans un premier temps, le recours à des prestataires extérieurs et le recrutement contractuel seront indispensables pour assurer une montée en compétence rapide de la DIE sur certains sujets pointus. En parallèle, l'État doit lancer un chantier sur la création de parcours de formations (initiale et en cours de carrière) relatifs aux métiers de la gestion d'actifs immobiliers et de la gestion locative et technique pour les agents de la DIE et de son réseau. Cette démarche gagnerait à être élargie à une réflexion plus large sur les fonctions immobilières de l'État (y compris en dehors de la DIE), avec l'objectif de parcours diversifiés, en centrale comme au niveau déconcentré, du côté de l'État-proprétaire comme des occupants. *In fine*, la communauté des professionnels de l'immobilier « public » (y compris maîtres d'ouvrages et aménageurs) gagnerait à partager ses bonnes pratiques et expériences.

Proposition n°70 : Fusionner l'INEL, l'INESDIR, les CPI et la CNSIE au sein d'un comité de l'immobilier national (CIN) unique présidé par la DIE. Ce CIN aurait vocation à suivre les stratégies immobilières de leur validation à leur mise en œuvre, y compris en ce qui concerne leurs principales opérations immobilières programmées.

Proposition n°71 : Supprimer le comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO).

Proposition n°72 : Transformer les cellules régionales de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE) en comités de l'immobilier régional (CIR) à compétence plus transverse placés auprès des préfets de région. Ces CIR auront notamment la mission du suivi des SDIR.

Proposition n°73 : Harmoniser les indicateurs de performance de la PIE et imposer leur prise en compte dans les documents stratégiques (SPSI, SDIR) et budgétaires (PAP, RAP).

Proposition n°74 : Transférer la compétence d'analyse et de suivi des SPSI « Pays » de la CIME vers la sous-direction de la stratégie de la DIE et le comité national de l'immobilier (CIN) que la mission recommande de créer (cf. *supra*). Dès lors, la CIME recentrerait son activité sur le contrôle des opérations immobilières de l'État à l'étranger, conformément à la lettre des textes qui lui sont applicables.

Proposition n°75 : Concernant les opérateurs, envisager une nouvelle articulation à la PIE, selon la situation immobilière de chaque opérateur (logique de réseau ou d'état-major, service d'accueil au public, etc.) ainsi que ses moyens de gestion (fonction immobilière, disponibilités financières...), en identifiant des groupes d'opérateurs similaires et en procédant au cas par cas. Outre l'indispensable fiabilisation de la connaissance de leur parc et l'exercice réel d'une tutelle sur leur stratégie immobilière (notamment *via* les SPSI des opérateurs suivis par la DIE et le CIN), il s'agirait alors d'étudier une éventuelle dévolution immobilière ou l'application de loyers sur les biens domaniaux de l'État en fonction des enjeux budgétaires et de gestion publique impliqués ou, à défaut, de trouver des outils d'intéressement des opérateurs à la rationalisation immobilière.

Proposition n°76 : Transformer la fonction de RRPIE en directeur régional de l'immobilier de l'État en fixant règlementairement ses attributions et en lui adjoignant des services adaptés à celles-ci regroupés au sein d'une direction régionale de l'immobilier de l'État. Ce directeur régional ne serait plus placé au sein de la DRFiP mais sous l'autorité du préfet de région. Le RRPIE, transformé en directeur régional de l'immobilier de l'État (DRIE), serait nommé par arrêté du ministre des finances, après avis du préfet de région concerné. Il serait assisté d'un directeur adjoint nommé dans les mêmes conditions.

Proposition n°77 : Les directions régionales de l'immobilier de l'État (DRIE), relevant du ministre des finances et exerçant leurs missions sous l'autorité du préfet de région, seront constituées sur la base des effectifs actuellement dédiés à la gestion domaniale dans les SLD. Leurs compétences seront dans un second temps étoffées, notamment en matière de gestion locative et technique, en lien avec le chantier de professionnalisation recommandé par la proposition n°10.

Proposition n°78 : Installer dans les départements (hors chef-lieu de région) des RDPIE désignés par le DRIE et placé sous l'autorité hiérarchique du préfet de département. En fonction des particularismes locaux et en liaison avec les préfets concernés, un RDPIE pourrait se voir confier un groupement de départements si les enjeux y sont réduits.

Proposition n°79 : Désigner la DIE comme représentant officiel de la France au sein de l'organisation européenne PuRE-net.

Synthèse
Pièce jointe n°2
Lettre de mission

Paris, le 31 MARS 2015

à

Madame le Chef du service
de l'Inspection générale des finances

OBJET : Mission de réflexion sur la rénovation du cadre institutionnel et la modernisation des outils actuels de la politique immobilière de l'Etat

Madame le Chef de service,

Depuis les premières initiatives parlementaires en 2005-2006, la politique immobilière de l'Etat (PIE) a visé à clarifier les rôles et les responsabilités entre l'Etat-proprétaire et les ministères utilisateurs des emprises immobilières, et à rationaliser la gestion du parc immobilier de l'Etat et de ses opérateurs. Cette première phase a consisté à créer le service France Domaine, représentant de l'Etat-proprétaire au plan central doté d'un programme budgétaire propre (P309). Elle a permis la mise en place de premiers outils budgétaires et stratégiques, notamment les loyers budgétaires, les conventions d'utilisation et les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), afin d'amener les occupants à mesurer le coût réel d'occupation de l'immobilier domanial ainsi que l'intérêt qui s'attache à la rationalisation du parc. Elle a par ailleurs installé une gouvernance caractérisée par une multiplicité d'organes, permettant aux différents acteurs de prendre leurs marques dans le paysage institutionnel et offrant des lieux d'échanges pour la mise en place de la nouvelle politique. Elle a enfin eu pour objectif de dynamiser et de mettre fortement en avant la politique de cession, en « intéressant » les ministères occupants aux produits qu'elle pourrait générer, au travers de la création du compte d'affectation spécial (CAS) « Gestion du patrimoine Immobilier de l'Etat ». Un objectif complémentaire de contribution au désendettement a également été fixé.

Il apparaît désormais que malgré les avancées réalisées, les outils actuels de la PIE, et le cadre institutionnel dans lequel ils sont mis en œuvre, souffrent d'un certain nombre de défauts qui nuisent à l'efficacité générale de cette politique.

D'une part, France Domaine ne jouit pas de l'ensemble des attributs de l'Etat-proprétaire qu'il a pour mission d'incarner, tant en termes de compétence que d'outils à sa disposition pour exercer ce rôle :

- **Sur le plan des compétences**, France Domaine n'est aujourd'hui en charge que de la stratégie de la PIE et du suivi de sa mise en œuvre, essentiellement pour l'immobilier tertiaire (*i.e.* de bureaux). Les autres fonctions relevant du propriétaire, notamment la gestion immobilière ou la maîtrise d'ouvrage, restent pour l'essentiel exercées par les ministères occupants.

- **Concernant les outils**, les dispositifs budgétaires actuels de gestion de la PIE (programmes 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » et 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » du budget général, CAS « Gestion du patrimoine Immobilier de l'Etat ») apparaissent à la fois éclatés et insuffisamment différenciés. A l'inverse, certaines dépenses ne sont éligibles à aucun des programmes dont France Domaine a la responsabilité. Enfin, la majorité des crédits immobiliers restent portés par les programmes supports des ministères occupants, et échappent donc au contrôle de France Domaine qui, en dépit des progrès attendus de la circulaire du 24 avril 2014, n'est pas en capacité de s'assurer de leur pertinence ni de concevoir une programmation immobilière d'ensemble cohérente, comme ce devrait être son rôle en tant que pilote de la PIE.

Le modèle budgétaire et stratégique structurant la PIE peut également être interrogé. A titre d'exemples :

- le CAS est géré de façon segmentée, la mutualisation ne concernant a priori que 20 % des produits de cession, sur une base elle-même sujette à d'importantes exceptions ;
- le recours de plus en plus fréquent aux montages financiers complexes, tels que les crédits baux ou les partenariats public-privé, est illustratif de la difficulté à prioriser les projets immobiliers dans un contexte de raréfaction de la ressource que constituent les produits de cession ;
- le bilan financier de ces montages conduit à s'interroger sur la pertinence de la contribution des produits de cession au désendettement de l'Etat dans les cas où cette contribution entraîne la substitution d'un endettement privé, plus coûteux encore, à l'endettement public ;
- les choix stratégiques, notamment entre solution locative ou acquisition, sont réalisés au cas par cas, sans reposer sur une doctrine d'emploi formalisée et opposable aux administrations occupantes.

D'autre part, la gouvernance de la PIE fait intervenir un nombre important d'acteurs, extérieurs à France Domaine, dont l'action n'est pas toujours coordonnée. Ceci peut favoriser la capacité des administrations occupantes à se positionner comme quasi-proprétaires, face au représentant de l'Etat propriétaire qui doit concilier son action avec celle de nombreux autres intervenants. France Domaine fait ainsi régulièrement l'expérience de difficultés à faire respecter les exigences minimales de la PIE, et peine à diffuser auprès des administrations une conception moderne et modeste de la fonction immobilière qui valoriserait la performance (fonctionnalité et adaptabilité des locaux, efficacité énergétique, accessibilité, etc.) plutôt que le symbolique (prestige et centralité de l'implantation). La rationalité de la prise de décision en matière immobilière s'en trouve affectée.

En conséquence de ces différentes limites, France Domaine souffre d'un manque de leviers pour assumer l'ensemble des compétences de l'Etat-proprétaire : choix d'allocation des ressources, gestion d'actifs, maîtrise d'ouvrage, gouvernance. La mutualisation des compétences et des moyens reste ainsi insuffisante, de même que la professionnalisation de ses agents.

Nous vous demandons donc de conduire une réflexion destinée à améliorer la transversalité et l'efficacité de la PIE et à structurer sa doctrine.

La mission évaluera dans un premier temps l'opportunité d'une évolution du cadre institutionnel en examinant l'ensemble des propositions avancées dans les rapports récents : transformation de France Domaine en service à compétence nationale ou en direction d'administration rattachés au Ministre chargé du Domaine ; création d'une foncière propriétaire de tout ou partie du patrimoine immobilier de l'Etat ; création d'une agence mandataire d'actifs pour le compte de France Domaine ; création d'un budget annexe ; etc.

Pour chacun de ces scénarios, la mission mettra en évidence les avantages et inconvénients attendus, par rapport à l'option du maintien de l'organisation actuelle. Ses travaux pourront utilement s'appuyer sur des comparaisons internationales des différentes modalités de gestion du parc immobilier de l'Etat, notamment chez nos principaux voisins européens.

Des adaptations de la comitologie (COMO, CPI, CIE, etc.) seront proposées, dans le sens de la décision prise lors du 4^e comité interministériel de modernisation l'action publique du 18 décembre 2013 (simplification, renforcement de la dimension stratégique et du rôle de l'Etat propriétaire, meilleure articulation avec la procédure budgétaire). La comitologie-cible devra assurer l'intervention de l'Etat-propriétaire, et sa capacité à solliciter d'éventuels arbitrages, le plus en amont possible des projets et des réflexions immobilières, afin d'éliminer les situations de fait accompli encore trop fréquentes en cette matière.

La mission accordera une attention particulière aux enjeux territoriaux. La circulaire du Premier ministre du 16 décembre 2014 ayant lancé l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), appuyée sur une gouvernance rénovée dans laquelle France Domaine est doté d'un véritable rôle stratégique, vous proposerez les mesures permettant de tirer le meilleur parti de ce nouvel outil et de ce nouveau pilotage dans le cadre de la réforme territoriale actuellement menée par le Gouvernement. Vous évaluerez notamment l'opportunité et les modalités d'un déploiement accéléré des SDIR. Le réseau sur lequel doit s'appuyer l'Etat-propriétaire, et l'organisation de la fonction immobilière au niveau déconcentré, feront également l'objet de votre examen.

La mission examinera également l'opportunité d'une plus grande prise en compte de la dimension patrimoniale parmi les priorités stratégiques de la PIE, qui viserait à valoriser au mieux un patrimoine très varié. Elle évaluera l'intérêt, pour l'Etat-propriétaire, de préserver certains biens sélectionnés pour constituer une réserve foncière susceptible de produire des revenus réguliers et durables. La mission examinera également la question du positionnement de la SOVAFIM dans ce nouveau cadre institutionnel.

Elle expertisera l'implication de la réforme sur les outils de la PIE, afin d'obtenir une plus grande efficience dans la gestion de l'immobilier de l'Etat, et d'améliorer le niveau de l'entretien du parc dans le respect de la trajectoire de finances publiques, voire en la confortant au travers de produits et recettes résultant d'une meilleure mise en valeur de ce parc.

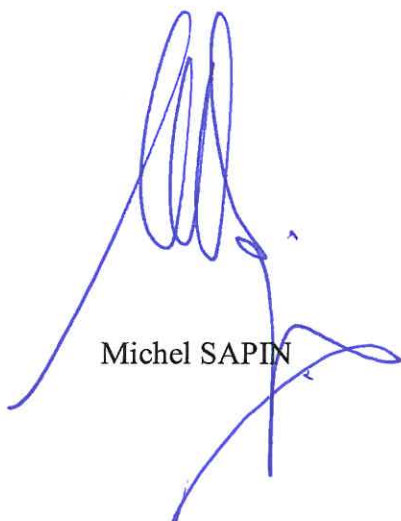
A cet égard, s'agissant des outils budgétaires, un bilan qualitatif du dispositif des loyers budgétaires sera effectué, examinant notamment son impact sur la rationalisation des surfaces et des dépenses immobilières, son efficacité processuelle (budgétisation, facturation, recouvrement), son coût complet de gestion, et les modalités de calcul, d'actualisation et de révision des loyers. Vous pourrez vous appuyer sur les travaux que la mission risques et audit de la Direction générale des Finances publiques mène actuellement sur ce sujet. Vous formulerez toute proposition alternative qui pourrait se substituer aux loyers budgétaires tout en poursuivant les mêmes finalités avec un coût de gestion plus faible ou une efficacité attendue plus forte.

La mission envisagera enfin l'opportunité et la faisabilité à moyen ou long terme d'une extension du périmètre de la PIE à l'ensemble du patrimoine immobilier (en ce compris les biens spécifiques de par leur nature ou leur usage), au-delà du parc tertiaire banalisé (bureaux) qui constitue depuis l'origine le cœur de cible de cette politique.

Pour conduire vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services de notre ministère, en particulier sur la Direction générale des Finances publiques (service France Domaine), la Direction du budget et la Direction des affaires juridiques.

Nous souhaitons que le rapport définitif soit rendu au 31 juillet 2015, et qu'un premier rapport d'étape nous soit remis au 15 mai 2015 afin de valider les premières orientations qui y seront formulées, et qui pourront être approfondies dans la deuxième partie de la mission.

Nous vous prions d'agréer, Madame le Chef de service, l'expression de nos respectueux hommages.



Michel SAPIN



Christian ECKERT

Synthèse
Pièce jointe n°3
Support de présentation



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

Rénovation de la politique immobilière de l'État (PIE)

Novembre 2015

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

1

Constat de la faiblesse de l'État-proprétaire

La connaissance du parc immobilier (physique, technique et économique) est perfectible

Constat de la faiblesse de l'État-proprétaire (1)

Un inventaire à fiabiliser

- **Le réseau de collecte et de saisie des informations est défaillant** (formation insuffisante, responsables non identifiés, saisie aléatoire)
- **L'inventaire physique est relativement fiable pour l'immobilier tertiaire mais lacunaire pour l'immobilier technique et les logements**
- **La connaissance de l'état technique du parc est incomplète et imprécise** (campagnes ciblées et ponctuelles insuffisantes)

Un diagnostic économique impossible à ce stade

- **Les données financières des contrats sont peu renseignées**
- **La gestion rationnelle du gros entretien est difficile** en raison de l'absence de diagnostic technique fiable
- **Les données budgétaires sont difficilement exploitables** (dispersion, document de politique transversale –DPT-, nomenclatures)
- **Les dépenses immobilières sont opaques** (niveau national comme niveau local)



Favoriser l'émergence d'un inventaire fiable et régulièrement actualisé

- Régionaliser la fonction de saisie des données immobilières dans Chorus, ce qui permettra de professionnaliser la fonction
- Fiabiliser les données immobilières par des campagnes de mesurages et de contrôles

La gouvernance de la PIE est restée en deçà de ses ambitions

Constat de la faiblesse de l'État-proprétaire (1)

Difficultés dans la prise de décision faute d'un État-proprétaire fort

1 Fragmentation de la comitologie

- Superposition des instances (CIE, CTQ, COMO, CPI, CNSIE-CRSIE, INEI, INESDIR)
- Absence de pilotage par France Domaine

2 Rôle difficile assumé par France Domaine

- Positionnement délicat au niveau central
- Dispersion des moyens locaux (RPIE, SLD)
- Manque de moyens (compétences, outils)

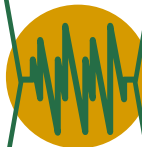
Potentiel inexploité des instruments incarnant la relation avec les occupants

3 Démarche SPSI inaboutie

- SPSI départementaux
- SPSI administration centrale
- SPSI opérateurs
- SPSI « pays »

4 Formalisme des dispositifs de CDU-LB

- Dispositif des conventions d'utilisation (CDU) resté excessivement formel
- Dispositif des loyers budgétaires (LB) sans utilité pour la PIE en l'état



L'expérimentation des SDIR est positive mais des ajustements sont nécessaires

Constat de la faiblesse de l'État-proprétaire (1)

Les SDIR permettent de construire une stratégie tout en décloisonnant le fonctionnement ministériel de la PIE sur la base d'un inventaire de situation précis et complet

Des adaptations doivent permettre de rendre les SDIR plus efficaces et opérationnels

- **L'état des lieux du parc immobilier constitue le socle qu'il est impératif de consolider** malgré de véritables difficultés de réalisation en raison de ses caractéristiques et de la diversité des acteurs concernés

- **L'inventaire physique doit être le plus exhaustif possible pour offrir un maximum d'opportunités de rationalisation**

- Les bâtiments tertiaires du MINDEF doivent être intégrés à la démarche
- Les opérateurs doivent être intégrés selon un calendrier adapté

- **L'inventaire des moyens humains de la fonction immobilière n'a aujourd'hui pas de plus-value** (système déclaratif de morceaux d'ETP dispersés qu'il est globalement impossible de mobiliser de façon structurée)

- **L'inventaire des moyens humains et des compétences doit être remplacé par :**

- La recherche de coordination interministérielle des compétences (accord interministériel d'emploi des services spécialisés)
- L'expérimentation d'une direction interministérielle immobilière dotée de moyens dédiés à la Réunion

- **L'inventaire des moyens budgétaires est caractérisé par la faiblesse des moyens dépendant du préfet de région** (en baisse de 12 % depuis 2013) et l'opacité des dépenses ministérielles

- **L'information sur les dépenses immobilières au niveau local comme au niveau national doit être améliorée, clarifiée et mieux utilisée**

La PIE s'appuie sur une architecture budgétaire défailante

Constat de la faiblesse de l'État-proprétaire (1)

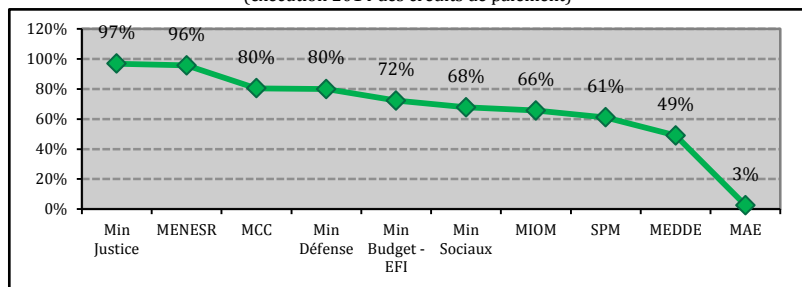
Absence de vision sur les dépenses en matière immobilière

1 Insuffisante connaissance des coûts

- Manque de visibilité des représentants de l'État-proprétaire sur les dépenses des occupants
- DPT non fiable
- Absence d'analyse des données comptables

2 L'essentiel des crédits de l'État-proprétaire aux mains des occupants

Part des crédits du propriétaire inscrits sur les programmes ministériels
(exécution 2014 des crédits de paiement)



Source : Mission d'après données DB (briques immobilières provisoires en juin 2015) et France Domaine (P309 : CP issu de la CAC provisoire après ventilation de la consommation régionale au prorata de la programmation validée sur les régions et de la consommation des directions interministérielles rattachées aux ministères ; P723 : CP consommés par BOP ministériels et BOP régionaux pour le périmètre Réate).

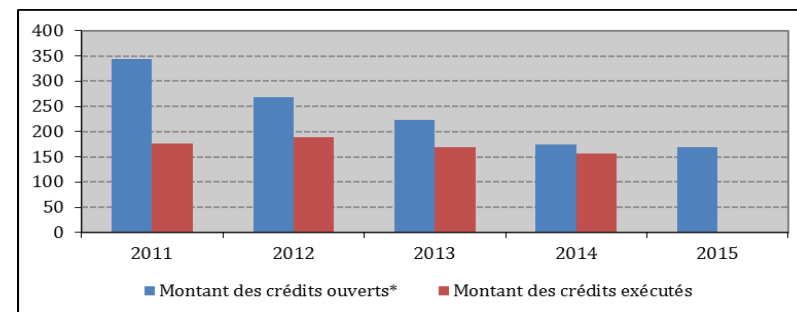
Dysfonctionnements des instruments budgétaires de l'État-proprétaire

3 Essoufflement du CAS

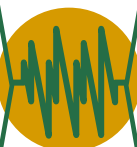
- Fonctionnement complexifié par les multiples circuits et dérogations
- Problématiques du « droit au retour » qui favorise un « logique budgétaire » de cessions
- Interrogation sur les perspectives de recettes
- Contournement de l'insuffisance des crédits par des montages complexes

4 Inadaptation du P309

Crédits ouverts et exécutés sur le programme 309 (CP sur 2011-15)



Source : Mission d'après suivi des enveloppes du programme 309 par France Domaine, DPT (pour l'exécution) et DB. * Crédits ouverts couvrant les crédits LFI de l'année N et les crédits reportés de l'année N-1.



Ces défaillances de la PIE ont d'importantes conséquences opérationnelles et patrimoniales

Constat de la faiblesse de l'État-proprétaire (1)

Difficultés pour les occupants à établir une stratégie immobilière rationalisée

- **Absence fréquente de schéma directeur fonctionnel ministériel** malgré les efforts de transversalité des SG ministériels
- **Enjeu du financement des opérations immobilières nouvelles** (acquisition / restructuration / déménagement)
- **Interrogation sur les besoins d'entretien lourd** et les conséquences sur l'état du parc immobilier
- **Inquiétudes exprimées en matière de moyens opérationnels** (inégalité des ministères dont certains peuvent s'appuyer sur leurs services de maîtrise d'ouvrage voire de construction)

Difficultés pour l'État-proprétaire à valoriser son patrimoine, notamment lors des cessions

- **Absence de maîtrise de l'État-proprétaire sur la prise de décision de cession**
 - Maîtrise juridique de la décision d'inutilité par l'occupant
 - « Droit de retour » sur les produits de cession aux occupants
- **Cessions fortement contraintes par la mise en œuvre d'autres politiques publiques par les collectivités locales**
 - Impact direct : exercice du droit de priorité
 - Impact indirect : droit de l'urbanisme (et pratiques de « pastillage »)
 - Mobilisation du foncier public
- **Logique insuffisamment commerciale des cessions**
 - Manque d'anticipation
 - Pertinence des évaluations domaniales reposant sur la qualité des projets d'évolution éventuelle des biens à céder
 - Adjudication et appel d'offres sans démarche de commercialisation
 - Marges de progrès en matière d'intéressement aux valorisations ultérieures
- **Manque d'instrument pour valoriser les biens complexes**
 - Exception du ministère de la défense (cession à l'euro symbolique ; MRAI)
 - Exception de la Sovafim

2. Recommandations

Architecture budgétaire

Organisation de la PIE

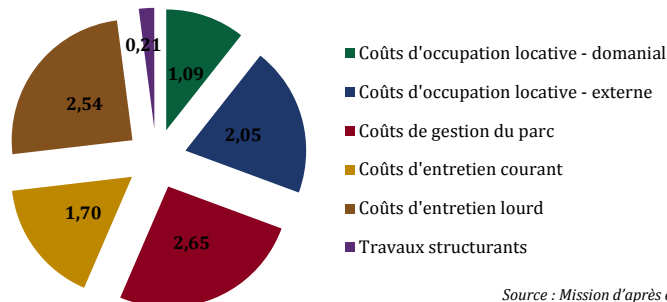
Valorisation patrimoniale

Au préalable, l'État-proprétaire a besoin de « maîtriser » les enjeux financiers de la PIE

Recommandations concernant l'architecture budgétaire (2)

Améliorer la connaissance du parc, des coûts et des dépenses de l'État en matière immobilière

- **Affiner la connaissance du parc**
 - Connaissance de l'état bâtiminaire et des besoins qui en découlent (chantier de comptabilité analytique bâtiminaire)
 - Connaissance du potentiel économique du parc (enjeu des évaluations domaniales)
- **Améliorer la vision sur les crédits budgétaires actuellement dédiés à la PIE**
 - Vision au niveau central par FD (élargissement des accès à Chorus)
 - Vision au niveau local par le préfet de région (prévision d'exécution pour N transmise par les ministères en amont de la programmation N+1)
 - Amélioration de la qualité du DPT (coordination accrue FD-DB ; harmonisation des codes de dépense Chorus à moyen terme)
- **Lancer un chantier d'analyse du coût complet de la PIE au niveau macro**
 - Base des données de la comptabilité de l'État (DGFIP-CE)
 - Souci de connaissance de la dépense et d'identification des économies potentielles sur les 10 Md€ dépensés sur le BG (dont 1,1 Md€ de LB et 1,5 Md€ d'immobilisations)



Charges immobilières de l'État réparties par types de coûts
(moyenne sur la période 2012-2014 – montants en Md€)

Source : Mission d'après extraction Chorus INFBUD sur le budget général.

Réaffirmer les responsabilités et le rôle de l'État-proprétaire dans la PIE

- **État-proprétaire responsable des cessions**
 - **Bénéfice des recettes générées**
 - **Responsabilités (et moyens associés)**
 - Choix du maintien de l'occupation par l'État ou de la cession (ou, à terme, de la valorisation locative)
 - Travaux permettant à l'actif de prendre de la valeur et assurant l'adaptation du parc aux besoins des occupants
 - Coûts de vacance éventuelle (gardiennage, entretien...)
 - Frais de valorisation et commercialisation
- **État-proprétaire responsable de l'entretien lourd**
 - **Nécessité de crédits suffisants**
 - **Responsabilités des conséquences générées par un entretien insuffisant**

Redéfinition des missions de l'État en tant que « propriétaire »

- non plus seulement « domaniales » comme dans la circulaire (PM) du 16 janvier 2009 (acquérir, céder, prendre à bail, recenser...)
- mais surtout comme la gestion immobilière du parc de l'État, considéré comme un outil du service public (pour les occupants) et comme un actif (pour le propriétaire)

La mission recommande une rénovation profonde de l'architecture budgétaire de la PIE

Recommandations concernant l'architecture budgétaire (2)

Scénario	Opportunité	Faisabilité
Élargissement du CAS	✓ Consolidation des instruments budgétaires existants dans un outil unique, élargi aux crédits du P309, avec une lisibilité et une fongibilité accrues ▪ Possible suppression des loyers budgétaires ✗ Absence de modification profonde de la logique des instruments existants (insuffisance P309 ; logique annuelle du CAS ; complexité de gestion)	✗ Impossible affectation de ressources suffisantes (crédits du budget général ne pouvant dépasser 10% des recettes d'un CAS)
Transformation du CAS en programme du BG	✓ Consolidation des instruments budgétaires existants dans un outil unique, mettant fin aux logiques dérogatoires du CAS et permettant une lisibilité et fongibilité accrues ▪ Possible suppression des loyers budgétaires ✗ Régulation budgétaire annuelle (puisque le programme s'inscrirait dans la norme de dépense) contraire à la gestion immobilière et à la logique de la PIE	✗ Démobilisation des organisations (notamment représentants de l'Etat-proprétaire et ministères occupants)
Création d'un budget annexe (BAPIE)	✓ Consolidation sur un même support budgétaire l'ensemble des moyens de l'Etat-proprétaire, en mettant en vis-à-vis les ressources tirées du patrimoine immobilier (produits de cession, ressources locatives) et les dépenses pour assurer son occupation et sa valorisation (entretien lourd du propriétaire, travaux structurants / construction, rénovation...) ✓ Donner un sens économique au rôle d'Etat-proprétaire grâce à une présentation en comptabilité générale (en rendant nécessaire une politique d'amortissement / investissement / endettement) ✓ Améliorer la transparence vis-à-vis du Parlement sur les crédits immobiliers, dans la logique initiée par le DPT	✓ Maîtrise des enjeux budgétaires ▪ Maîtrise budgétaire pluriannuelle vis une articulation avec la LPFP ▪ Nécessaire accompagnement d'une doctrine d'intervention claire ▪ Sens donné au dispositif des loyers budgétaires ▪ Amélioration de la budgétisation, plus sincère et certainement plus conforme aux enjeux patrimoniaux de l'Etat ✓ Conformité à la LOLF ▪ Approche finaliste du droit des finances publiques ▪ Absence d'activités régaliennes dans le BAPIE ▪ Nécessité de justifier les ressources en lien avec les emplois prévus ? Enjeux organisationnels ▪ Professionnalisation en matière de gestion budgétaire et financière ▪ Affirmation forte du responsable de BAPIE ▪ Enjeu de coordination interministérielle, et de visibilité sur les besoins et stratégies immobilières des occupants

La création d'un BAPIE aura des implications vertueuses

Recommandations concernant l'architecture budgétaire (2)

Mise en place d'une gestion pluriannuelle avec une programmation interministérielle

- **Rassemblement des ressources**
 - Incitation directe de l'Etat-propiétaire à **optimiser les cessions**
 - Nécessaire **maintien des loyers budgétaires**
 - A terme, développement complémentaire de ressources locatives externes ?
- **Réorientation des dépenses**
 - **Fin de la contribution au désendettement** (contribution au BG déduit des excédents éventuellement dégagés par le BAPIE)
 - **Fin du droit de retour aux ministères** (y compris ministère de la défense et MAE, sous réserve de crédits budgétaires suffisants pour la LPM et l'entretien lourd à l'étranger)
 - Importance de la réflexion et de la **sanctuarisation de l'investissement dans le parc** (travaux structurants et entretien lourd)
- **Rénovation du pilotage des programmes interministériels de l'État-propiétaire**
 - Précision du périmètre d'éligibilité contre logiques de saupoudrage/guichet, en **priviliégiant des logiques de programmation** (qui sont en principe celles des investissements immobiliers du propriétaire)
 - **Équilibre budgétaire apprécié à l'aune pluriannuelle** des opérations
 - **Clarification et stabilisation de la « solidarité interministérielle »**
 - **Rénovation du dialogue de gestion**

Professionnalisation en matière de gestion financière et budgétaire ainsi que de gestion d'actifs

Enjeu d'association des occupants sans droit de retour mais avec maintien des loyers budgétaires

- **Mesures accompagnant le maintien des LB**
 - **Fiabilisation** des surfaces déclarées et LB facturés
 - Déploiement d'un **outil permettant de suivre** les surfaces et LB
 - **Articulation avec le dispositif des CDU**, dont l'animation est confiée au RPIE dans le cadre d'une relation dynamique avec les occupants et gestionnaires de sites
 - Avec l'affectation au BAPIE, **lien fait avec l'entretien lourd**
 - **Dispositif d'activation** des LB pour financer les projets immobiliers dont l'intérêt patrimonial est démontré
 - En cas d'extension du dispositif, application aux seuls m² de bureau
- **Enjeu d'incitation des ministères occupants**
 - **Incitation « réputationnelle » envisageable** : bilan annuel rendu au PM ou Parlement ; baromètre en ligne sur la performance immobilière des services ; démarche de « labellisation » type « Marianne » ; etc.
 - **Incitation monétaire incontournable**
 - Droit au maintien des « économies » réalisées lors des rationalisations *via* un intéressement aux loyers (réels ou LB)
 - « Prime » aux projets immobiliers jugés performants *via* un cofinancement du BAPIE
 - Approche coercitive avec sanction des implantations non conformes aux SPSI/SDIR
 - **Incitation opérationnelle** : appui aux occupants pour trouver des solutions immobilières alternatives et les réaliser

Professionnalisation en matière de gestion locative et technique

La gestion d'actifs implique le développement d'une approche patrimoniale de la dépense

Recommandations concernant l'architecture budgétaire (2)

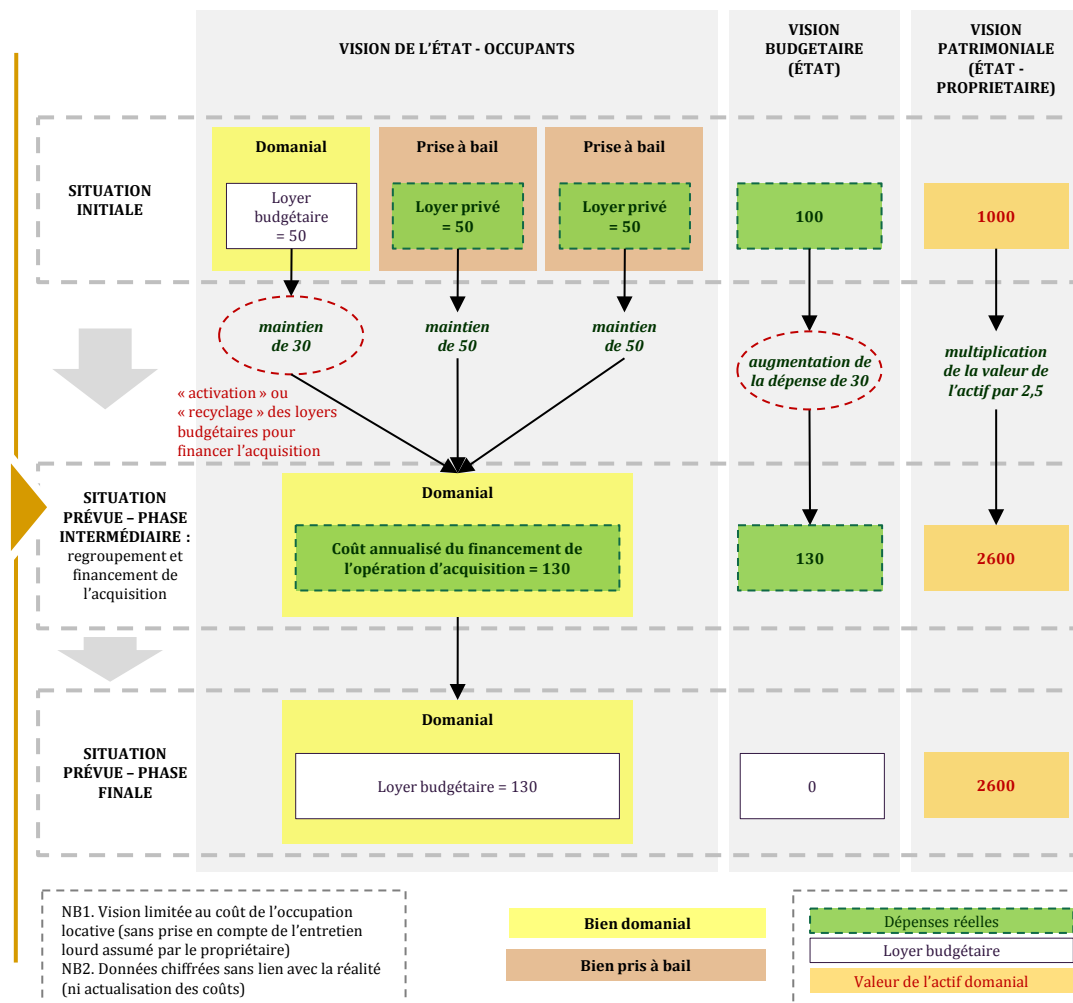
Le choix entre locatif et domanial doit s'appuyer sur une vision patrimoniale de l'immobilier

■ Gestion d'actifs immobiliers

- Stratégie patrimoniale
 - Évaluation des biens immobiliers, de leurs risques de dépréciation comme de leur potentiel économique
 - Définition des modalités de rentabilisation des actifs immobiliers (selon des hypothèses de rationalisation de l'occupation, d'évolution des loyers, d'amélioration de l'entretien, etc.)
 - Arbitrages en matière d'acquisitions et de cession d'actifs, ainsi qu'en matière de restructuration / rénovation / développement
- Suivi financier
 - Programmation de l'équilibre financier pluriannuel des opérations et suivi de leur exécution
 - Idem pour la programmation budgétaire (lien avec l'annualité)
- Gestion immobilière
 - Élaboration et suivi du « modèle d'affaire » de chaque bâtiment (amortissement / investissement, loyers, dépenses d'entretien lourd – notamment préventif...)
 - Évaluation des performances opérationnelles, financières et environnementales des biens immobiliers
 - Comparaison aux standards externes de performance et analyse des écarts éventuels

■ Arbitrage entre locatif et domanial

- Facteur lié à la pérennité de l'occupation
- Facteur lié à la situation de l'immobilier (en particulier, lié à la liquidité prévue ou présente du marché)



L'État-proprétaire doit être véritablement incarné

Recommandations concernant l'organisation (3)

La mission recommande d'écarter l'option d'une foncière publique comme celle d'un EPIC

- **Risques associés à la fonciarisation publique**
 - **Implications comptables et financières** très importantes d'un transfert juridique du parc foncier et immobilier
 - **Indispensable aboutissement préalable du chantier de professionnalisation** en matière de gestion d'actifs et de gestion locative
 - **Exigence d'une tutelle forte**, qui implique le maintien de compétence redondantes au sein du ministère de tutelle ainsi que des coûts/délais de gestion et de surveillance
 - **Classement dans le champ des APU d'une foncière publique** (directement ou indirectement détenue par l'Etat)
 - **Tentation d'ouvrir le capital** pour faire appel au marché (absence de maturité à ce stade et réticences « philosophiques »)
- **Éléments plaidant contre la création d'un EP**
 - **Enjeu de portage politique** favorisé par le lien direct avec un ministre
 - **Enjeu de positionnement administratif** vis-à-vis des services occupants
 - **Complexité** générée par la séparation des fonctions d'élaboration de la stratégie, de pilotage et de contrôle de la mise en œuvre
 - **Exigence d'une tutelle forte**, qui implique le maintien de compétence redondantes au sein du ministère de tutelle ainsi que des coûts/délais de gestion et de surveillance

La mission recommande de créer une direction immobilière de l'État (DIE) avec un réseau

- **Création d'une direction à part entière directement rattachée au ministre des finances**
 - **Affirmer l'importance politique de la PIE**, distincte des autres missions de gestion des finances publiques et réorientée vers la *gestion patrimoniale*
 - **Donner une visibilité, une autorité et une autonomie administratives au représentant de l'État-proprétaire** pour piloter et mettre en œuvre la PIE
- **Création du réseau**
 - **Au niveau central** : réorganisation des sous-directions
 - Stratégie de la PIE
 - Financement de la PIE
 - Pilotage du réseau
 - **Au niveau régional**
 - Directions régionales de l'immobilier de l'Etat, relevant de la DIE et exerçant leurs missions sous l'autorité du préfet, de région
 - Direction assurée par un binôme diversifié (administrateur des finances publiques / IPEF / préfet) (46 ETP)
 - Effectifs constitués à partir des missions de « gestion domaniale » des SLD (480 ETP)
 - **Au niveau départemental** : RDPIE auprès des préfets (entre 50 et 75 ETP selon leur champ géographique de compétence)
- **Émergence d'une filière professionnelle immobilière**
 - Dans un premier temps, **appui sur des prestataires extérieurs et recrutements contractuels ponctuels**
 - En parallèle, **chantier de professionnalisation de l'État** pour créer des parcours de formation (initiale et en cours de carrière)
 - Démarche à élargir aux autres fonctions immobilières de l'État

Au niveau local, la mission recommande que la DIE dispose d'un du réseau

Recommandations concernant l'organisation (3)

Positionnement du réseau territorial de la DIE	Lien direct avec le préfet de région (positionnement de conseiller auprès du représentant de l'État-proprétaire)	Crédibilité dans la relation locative (sans confusion entre le propriétaire, gestionnaire des crédits du propriétaire, et l'occupant)	Capacité à développer des savoir-faire techniques immobiliers (formation et recrutement de compétences spécifiques)	Identification de la PIE comme une politique de gestion d'actifs et d'administration de biens (non seulement une fonction support comme les achats)	Cohérence avec le rôle de la DIE (DIE responsable de la gestion des actifs immobiliers, placée en centrale auprès du ministre des finances)
DRFiP					
DREAL					
SGAR					
Structure dédiée à la PIE (DRIE)					

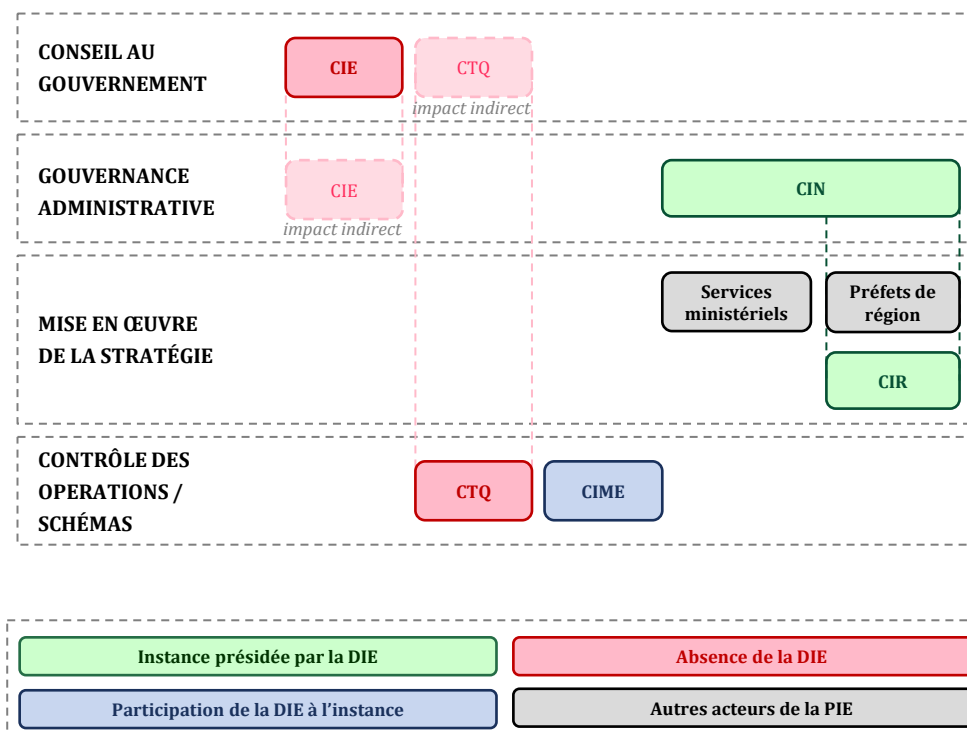
La mission recommande également de simplifier la gouvernance et de la placer sous la présidence de la DIE

Recommandations concernant l'organisation (3)

La mission recommande un gouvernance simplifiée et présidée par la DIE

- **Recommandations concernant la comitologie**
 - Fusionner INEI, INESDIR, CPI et CNSIE dans un « comité de l'immobilier national » (CIN) unique présidé par la DIE
 - Supprimer le COMO
 - Transformer les CRSIE en « comités de l'immobilier régional » (CIR), placés auprès des préfets de région avec une compétence plus transverse (notamment suivi des SDIR)
 - Transférer la compétence de « SPSI pays » de la CIME au CIN (dès lors, CIME concentrée sur le contrôle des opérations à l'étranger)
 - Maintenir le CIE et la CTQ
- **Modalités du futur CIN**
 - **Responsabilités**
 - Lieu de la diffusion de la stratégie de la PIE et du dialogue interministériel
 - Analyse, validation puis suivi de l'exécution des SPSI
 - Analyse, validation puis suivi de l'exécution des opérations immobilières programmées (y compris modalités financières)
 - **Composition**
 - Présidence par la DIE
 - 4 membres permanents
 - représentant de la DGALN (MEDDE)
 - SG-CIE
 - DB
 - Domaine
 - Membres non permanents en fonction du sujet traité (ministère, opérateur, préfet et RRPIE, chef de poste à l'étranger)

Fonctions des instances



Les évaluations domaniales, qu'il s'agit de distinguer de la valorisation patrimoniale, sont globalement satisfaisantes

Recommandations concernant la valorisation patrimoniale (4)

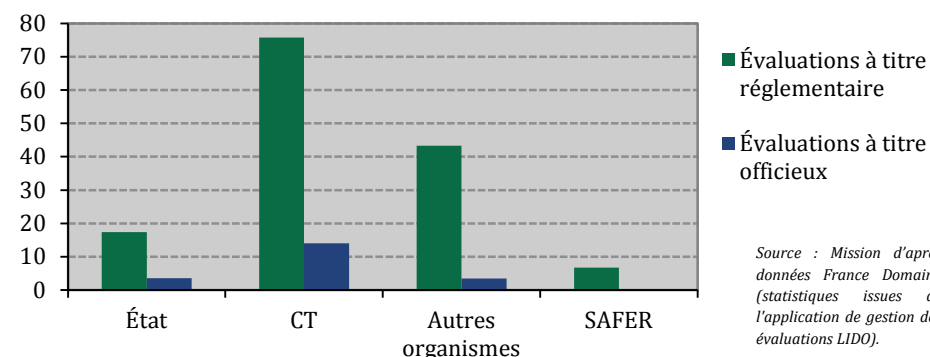
Les évaluations du Domaine apparaissent injustement critiquées

- **Confusion entre « évaluation » et « valorisation »**
 - L'« **évaluation** » de la valeur d'un bien ou des conditions financières d'une opération immobilière, est obligatoirement réalisée par les SLD avant la cession d'un bien sur le fondement du CG3P dans un souci de protection des intérêts de l'État
 - La « **valorisation** » d'un bien, c'est-à-dire la révélation de sa valeur économique et l'optimisation du potentiel patrimonial d'un bien immobilier, se fonde sur des instruments divers (publicité et mise en concurrence, conception de projets de reconversion ou d'aménagement d'un bien...) en amont de la location ou de la cession d'un bien, en vue de maximiser les produits générés
- **Conditions de réalisation des évaluations domaniales**
 - **Demandes d'évaluations souvent faites dans l'urgence** (ce qui peut conduire à retenir la dernière évaluation comptable), révélant la difficile anticipation des projets de cession
 - **Concernant les évaluations réalisées dans un calendrier « réaliste »** : en 18 mois, 161 doubles évaluations ont été réalisées et l'écart moyen des évaluations de France Domaine et de BNP Paribas Real Estate est inférieur à 10 %

La mission recommande plusieurs évolutions concernant les évaluations elles-mêmes

- **Ne pas abandonner la prestation d'évaluation domaniale, gage de neutralité et d'objectivité qui protège les intérêts des personnes publiques**
- **Améliorer la pratique du métier d'évaluateur du domaine par un accompagnement plus poussé** (formation, outils, normalisation de l'activité d'évaluation)
- **Envisager la facturation des évaluations officielles**

Nombre annuel d'évaluations domaniales réalisées par les SLD
(nombre en milliers ; moyenne annuelle sur 2012-2014)



- **Améliorer la valorisation patrimoniale des biens cédés (et la maximisation des produits générés) de manière distincte du sujet des évaluations domaniales**

Une meilleure valorisation des biens cédés passe par la préservation des intérêts de l'État dans ses relations avec les CL

Recommandations concernant la valorisation patrimoniale (4)

Enjeu de valorisation patrimoniale des biens cédés par l'État et de maximisation des produits de cession

1 Réserver l'exercice du droit de priorité d'une CT à la valeur évaluée lors de la première évaluation domaniale

- Réaliser la première évaluation domaniale sur le projet le plus abouti possible
- Éviter les « évaluations de régularisation » issues d'une première négociation avec la CT
- En cas de contestation de l'évaluation, inviter la CT à saisir le juge de l'expropriation dans un délai de 2 mois sur la base de l'art. L.240-3 du code de l'urbanisme

2 Encadrer par la loi les pratiques de « pastillage » des collectivités locales

- En amont : rendre obligatoire l'information spécifique des propriétaires de biens grevés par de nouvelles servitudes urbaines (emplacements réservés notamment)
- En aval : en conformité avec les contrôles applicables en matière d'expropriation, élever le rôle du juge à un contrôle normal (non plus seulement EMA) afin de forcer la collectivité à justifier la pertinence, le nombre et la dimension des ER, ainsi que la faisabilité des opérations

3 Suivre les enjeux impliqués pour l'Etat-propriétaire par la loi de mobilisation du foncier public

- Suivre précisément les pertes de recettes de cession associées aux décotes
- Suivre les engagements des collectivités dans la durée et, le cas échéant, mettre en œuvre les dispositifs de compléments de prix prévus par l'art. L.3211-7 du CG3P pour récupérer l'avantage financier indûment consenti

4 Envisager une négociation dédiée avec les grandes métropoles/collectivités lors de la rénovation de leur PLU

- Identifier les enjeux pour la PIE au niveau local pendant la période d'enquête publique (notamment en cas de valorisation ou de perte de valeur vénale)
- Porter une attention particulière aux pratiques de « pastillage » d'emplacements réservés, sur le modèle de la négociation initiée à l'été 2015 entre la PRIF et la Ville de Paris

Les procédures et actes de cessions pourraient être mieux adaptés au potentiel économique des biens à céder

Recommandations concernant la valorisation patrimoniale (4)

Enjeu de valorisation patrimoniale des biens cédés par l'État et de maximisation des produits de cession

1 Anticiper les cessions à venir de biens domaniaux et adapter les procédures en conséquence

- Anticiper les libérations de sites à venir dans les programmations immobilières inscrites dans les SPSI-SDIR
- Responsabiliser l'Etat-propriétaire sur les choix relatifs à la conservation ou la cession des biens domaniaux (doctrine claire d'arbitrage entre locatif / domanial ; expertise en matière de gestion d'actifs ; responsabilité des coûts de détention et de commercialisation)

2 Adapter les procédures utilisées aux cessions envisagées

- Développer les recours aux procédures de vente anticipée (art. L.2141-2 CG3P) pour valoriser l'engagement locatif de l'Etat, faciliter les cessions et éviter les coûts de détention
- Concernant les compléments de prix : formaliser la doctrine générale de l'Etat en la matière, assister les SLD dans l'élaboration des clauses et suivre ces clauses dans le temps

3 Développer les moyens dont dispose la DIE pour commercialiser les biens considérés comme « simples »

- Développer les compétences de commercialisation au sein de la DIE (marché-cadre d'assistance dans un premier temps ; formations internes ; échange de bonnes pratiques ; etc.)
- Renforcer le site de vente en ligne (complétude des données mises en ligne ; attractivité du site)
- Créer un recueil de « prospects »

4 Adapter les procédures utilisées aux biens sans potentiel de vente (complexité du bien, illiquidité du marché)

- Envisager des projets d'aménagement / rénovation / restructuration en amont de l'évaluation domaniale
- Actualiser l'évaluation domaniale en cas de modification des circonstances locales
- Ouvrir, dans la partie législative du CG3P, la possibilité de vendre un bien immobilier du domaine privé de l'Etat à un prix inférieur à sa valeur vénale (« décote pour biens complexes »)

L'État a également besoin de se doter d'une structure dédiée à la valorisation des biens complexes devenus inutiles

Recommandations concernant la valorisation patrimoniale (4)

La mission recommande de dissoudre la Sovafim et de réintégrer ses activités

- **Performance non démontrée en matière de cession d'actifs**
 - Portefeuille de biens RFF (2006)
 - Portefeuille de biens gendarmerie/pénitentiaire (2009-11)
- **Absence de garantie des intérêts de l'Etat dans le projet d'accord en cours de négociation**
 - Multiples difficultés juridiques (cf. notes DAJ-CTQ)
 - Absence de stratégie
 - Absence de modèle économique
- **Enjeu de consolidation en comptabilité nationale**
 - Reclassement probable (et potentiellement rétroactif) de la Sovafim en tant qu'entité gérant des actifs de l'Etat
- **Doutes sur son intervention comme porteur d'opérations « public – public »**
 - Montage singulier pour l'opération Ségur-Fontenoy, avec un risque élevé de consolidation en tant qu'opération *sale and leaseback*
 - Projet concernant une société de quasi-régie avec l'Etat
 - Portage financier des montages possible via le BAPIE

Une structure interministérielle de valorisation patrimoniale pourrait être constituée sur la base de la MRAI

- **Missions**
 - **Élaboration de projets de valorisation** d'un bien préalablement à son évaluation domaniale et au lancement de la procédure de cession
 - **Intermédiation locale** entre les services de l'État (préfet et ministère précédemment occupant) et les collectivités territoriales, voire des tiers intéressés par l'aménagement et/ou l'acquisition
- **Moyens**
 - **Équipe de professionnels de l'immobilier public**, aux compétences à la frontière entre la sphère publique (urbanisme, droit des sols, aménagement du territoire...) et la sphère privée (architecture, financement de projets, commercialisation...)
 - **Appui sur le réseau des compétences existant au sein de l'État** (services de FD en matière de montages financiers complexes ; DDT pour les projets d'aménagement urbain et de logement ; DRAC-ABF concernant les enjeux architecturaux et/ou paysagers ; opérateurs de maîtrise d'ouvrage spécialisés type OPPIC sur les projets culturels)
 - **Recours ponctuel à des prestataires extérieurs spécialisés** (EP d'aménagement ; bureaux d'études ; expert en dépollution ; etc.)
- **Modalités**
 - Organisation administrative : SCN (solution la plus simple) ou EP (solution la plus adaptée au recrutement de compétences)
 - Avis sur les biens en amont puis intervention sur mandat de la DIE