

Le **30 DEC. 2014****Le Premier président**

à

Monsieur Manuel Valls

Premier ministre

Réf. : n° 71427

Objet : bilan de la politique immobilière de l'État

Sur la base des articles L. 111-3 et L. 111-3-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a, depuis plusieurs années, mené des travaux qui l'ont conduite à examiner la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État (PIE) : contrôles de la politique immobilière de plusieurs ministères, suivi annuel de la gestion budgétaire. Ces différents travaux ont permis à la Cour de dresser un état d'avancement de cette politique. Ils ont fait l'objet de la contradiction prévue à l'article L. 141-1 du même code.

À l'issue de cette phase, elle m'a demandé, conformément à l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur ses conclusions et sur les recommandations qu'elle formule à cet égard. Elle relève plusieurs impératifs : préciser les finalités de cette politique, resserrer la gouvernance, approfondir la connaissance du parc, poursuivre la rationalisation des implantations, affiner l'analyse des coûts, clarifier l'architecture budgétaire, améliorer la programmation, couvrir des problématiques identifiées mais non encore traitées.

L'État traite de questions immobilières depuis longtemps. Par circulaire du Premier ministre du 21 février 1992, relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, dite circulaire Cresson, les ministères étaient invités à agir en quasi-proprétaires¹. La politique immobilière, alors qualifiée de « nouvelle » et initialement centrée sur les immeubles de bureaux, a été lancée en tant que telle seulement au milieu de la décennie 2000 et formalisée par deux circulaires du Premier ministre en 2009².

¹ Cette réforme instituait un régime de « quasi-propriété » pour les affectataires en leur allouant 90 % du produit de cession de leurs immeubles, ce mécanisme étant réputé propice à une plus grande fluidité, et mettait en place divers dispositifs de coordination.

² Circulaires du 16 janvier 2009, relatives à la politique immobilière de l'État, adressées respectivement aux ministres et aux préfets.

1. Des finalités à préciser

La PIE au sens strict consiste à optimiser le parc de l'État pour ses besoins propres, en rationalisant l'implantation de ses services et en offrant des conditions satisfaisantes d'accueil du public et de travail des agents. Elle a été fondée sur les principes suivants :

- affirmer la distinction entre État propriétaire et État occupant et en tirer les conséquences. Le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics a abrogé le régime d'« affectation domaniale » antérieurement en vigueur et introduit le principe d'un « État propriétaire », incarné par France Domaine, distinct d'un « État occupant » ;
- mettre l'État en mesure d'exercer pleinement ses fonctions de propriétaire et de gestionnaire, en le dotant des outils administratifs, techniques (notamment informatiques) et budgétaires nécessaires à cette fin ;
- rationaliser l'usage des actifs immobiliers, dans une optique de bonne gestion et d'économie, en imposant des normes d'occupation (pour les immeubles de bureaux : 12 m² de surface utile nette par poste de travail) et de coût (plafond de loyer par m² de bureaux pour les prises à bail sur le marché) ;
- instituer un pilotage central de la fonction immobilière, renforcer la mutualisation et faire de la politique immobilière une politique support à l'échelon de l'État tout entier, en encadrant les actions des ministères et de leurs opérateurs en la matière.

Avec le recul, il apparaît que la notion même de politique immobilière de l'État a acquis droit de cité et est devenue, en théorie du moins, une référence partagée par les administrations. La question est aujourd'hui de savoir si les conséquences de ces principes ont bien été tirées et quel en est le degré effectif d'application.

La dimension initialement la plus visible a été le lancement d'une politique de cessions de bâtiments considérés comme devenus inutiles. Cette initiative a stimulé la « mise en mouvement » de l'immobilier de l'État, en encourageant les ministères, au moyen des retours sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », à procéder à des opérations sur les immeubles dont ils étaient naguère affectataires. Elles ont eu une vertu pédagogique en faisant progresser dans les esprits la notion de mutualisation et le concept d'État propriétaire.

Cette démarche a toutefois des revers. Les cessions devaient contribuer au désendettement de l'État, ce qui était justifié puisque la cession d'un actif doit avoir pour contrepartie l'acquisition d'un autre actif ou la diminution du passif de l'État. Or la contribution effective au désendettement est toujours restée très modeste (comprise en réalité entre 10 et 18 % du produit des cessions selon les années). Les cessions ont servi de palliatif aux difficultés budgétaires, de manière acceptable lorsque leur produit a permis de financer le volet d'investissement d'opérations de restructuration, de manière plus critiquable lorsqu'elles ont été utilisées pour financer des dépenses de fonctionnement. En tout état de cause, le bilan patrimonial des cessions effectuées et des opérations qu'elles ont ainsi financées n'a jamais été établi, la systématisation de l'introduction de clauses de retour à meilleure fortune au bénéfice de l'État étant récente.

Au-delà de cet aspect, les finalités de la politique immobilière de l'État mériteraient d'être mieux définies compte tenu de possibles interférences avec d'autres politiques publiques et de l'absence d'une doctrine d'emploi claire de l'immobilier.

En effet, l'immobilier de l'État peut aussi être le support ou l'instrument d'autres politiques publiques : par exemple, la redynamisation de communes affectées par les restructurations de la Défense, l'accroissement de l'offre de foncier public destiné au logement ou le logement d'agents de l'État. Ces actions peuvent être considérées comme exogènes à la PIE *stricto sensu* ; pour autant, elles ne sont pas sans incidence sur sa mise en œuvre, notamment quand elles aboutissent à amoindrir les recettes de cession (cessions avec décote, voire à l'euro symbolique). Ces autres objectifs ont leur légitimité, mais ne font pas l'objet d'une hiérarchisation explicite par rapport à ceux de la PIE.

Pour être cohérente, celle-ci requiert une doctrine d'emploi de l'immobilier : critères d'évaluation des besoins quantitatifs et qualitatifs, critères de choix entre les différentes formules d'occupation (propriété, location) et, dans certains cas, entre les différents montages juridiques de conduite d'une opération (crédit-bail, partenariats publics-privés (PPP), etc.), détermination d'un taux d'actualisation de l'État.

S'agissant de l'arbitrage entre propriété et location, le seul principe énoncé par France Domaine est que la propriété domaniale est *a priori* la solution la plus pertinente pour l'exercice de missions pérennes de l'État. Cette règle n'est pourtant pas toujours suivie. Les écarts par rapport à ce principe devraient faire l'objet d'une motivation explicite. Une analyse *ex post* devrait être faite des effets de ces dérogations.

En outre, la problématique est devenue plus complexe en raison du développement de formules diversifiées de propriété, de location (location avec option d'achat, crédit-bail) et de location-exploitation (PPP). Il apparaît empiriquement que le crédit-bail est moins onéreux qu'un PPP³ et revient plus cher que l'achat comptant, mais en offrant la perspective à l'État de devenir propriétaire *in fine*. Il est même concevable que l'État procède à des achats en crédit-bail et revende le bien en cours de bail pour réaliser une plus-value s'il n'a plus besoin de l'implantation.

Faute de critères bien déterminés, les choix sont trop souvent opérés au coup par coup, en fonction d'opportunités, les ministères cherchant à faire prévaloir leurs préférences. C'est ainsi qu'a été choisi l'immeuble Lumière dans le 12^e arrondissement de Paris pour loger une partie de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Les contraintes budgétaires pèsent plutôt en faveur de la location ou de formules équivalentes, y compris le versement à très long terme de redevances à un partenaire chargé de travaux de construction ou de rénovation : la vente de biens ou de droits procure des recettes, l'État n'a pas à supporter dans l'immédiat de frais d'acquisition ou de transformation ; en contrepartie, il devra assumer pendant de nombreuses années, voire sans limite de temps, des charges récurrentes. Les décisions prises ont trop souvent pour conséquence un report de charges. C'est le cas de l'opération Ségur-Fontenoy destinée à regrouper les services du Premier ministre et de plusieurs autorités indépendantes⁴.

³ Lequel offre des prestations supplémentaires en matière de gestion, maintenance et services.

⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014* : Tome II. *Sovafim : un réexamen indispensable*, p. 349-374. La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Certes, des mesures ont été adoptées pour renforcer l'évaluation des projets d'investissement publics⁵. Dans le domaine spécifique des opérations immobilières, il demeure cependant indispensable d'affermir une méthode d'arbitrage. France Domaine et la direction du budget ont récemment entrepris un travail commun sur les critères d'évaluation économique et budgétaire de ces opérations, portant sur une définition du périmètre des coûts complets, sur les paramètres de calcul des taux d'actualisation, sur les grilles d'analyse dans le temps. Leur objectif n'est pas de porter systématiquement le même jugement sur tout projet, car leurs optiques peuvent être différentes, mais de se doter d'un référentiel commun. Cela leur permet aussi, le cas échéant, d'empêcher tel ou tel ministère de tenter de les opposer afin de faire prévaloir ses propres options. Les travaux de fiabilisation des analyses effectués par la direction du budget et France Domaine doivent être déclinés au niveau local afin de mettre des outils à la disposition des préfets et des responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE). Cette tâche doit être considérée comme prioritaire.

2. Une gouvernance et un pilotage à resserrer

Le Gouvernement a annoncé une réforme globale de la gouvernance, destinée à simplifier l'architecture des différentes instances de concertation, d'avis et d'arbitrage⁶. La Cour en prend acte et y souscrit dans le principe.

a. Le rôle de France Domaine

Une position à consolider

La professionnalisation de France Domaine, déjà entreprise, doit être intensifiée. Ses compétences doivent couvrir tous les aspects de la stratégie et de la gestion immobilière, ses attributions s'étendre à l'ensemble des services et opérateurs de l'État. Cette évolution implique un renforcement tant de ses équipes centrales que de ses services locaux. Les coûts éventuels devraient être gagés par les économies engendrées par une politique mieux conçue et appliquée. Un projet de restructuration de France Domaine⁷ a été lancé et fait l'objet de consultations internes au ministère du budget⁸ ; des travaux sont également en cours sur la réorganisation de la direction nationale des interventions domaniales, service à compétence nationale, et du service du comptable spécialisé du domaine.

Ces mesures internes vont dans le bon sens. Le point le plus important concerne le positionnement administratif de France Domaine, qui doit être approprié à son rôle de pivot de la PIE. Il a varié dans le temps puisqu'il a été transféré de la direction générale des impôts (DGI) à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP),

⁵ En vertu de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 (article 17) et du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics pris pour son application, « Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante ».

⁶ *Document de politique transversale sur la politique immobilière de l'État 2015*, p. 12.

⁷ France Domaine serait réorganisé en deux sous-directions (stratégies et moyens de la politique immobilière d'un côté, réglementation domaniale et gestion immobilière et domaniale de l'État de l'autre) et une mission (gestion des opérations immobilières des administrations centrales et des autorités administratives indépendantes, gouvernance et fonctions support) rattachées directement au chef de service, chaque sous-direction comportant deux bureaux de 10 à 15 agents, avec deux secteurs par bureau.

⁸ Examen au sein d'un groupe technique le 10 juin dernier et réunion du comité technique du réseau le 1er juillet 2014.

avant d'être intégré à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ainsi, France Domaine, incarnation de l'État propriétaire, relève de l'une des administrations occupantes les plus importantes⁹.

Pour clarifier cette situation et consolider le statut de France Domaine, il conviendrait que ce service soit directement rattaché au ministre chargé du domaine, comme le Conseil de l'immobilier de l'État l'a préconisé. Dans la mesure où le pilotage de la dépense immobilière, en particulier des investissements, passe par le double canal de France Domaine et de la direction du budget, qui ont renforcé leur coopération et travaillent à l'élaboration de cadres de référence communs, il est préférable que ces deux structures demeurent attachées à la même autorité ministérielle.

Des missions à recentrer

Afin de permettre à France Domaine de se recentrer sur son cœur de métier dans le cadre de la PIE, deux mouvements de sens contraire s'imposent.

France Domaine a une mission d'évaluateur pour le compte de l'État, qui relève indubitablement de la PIE. Les évaluateurs privés¹⁰ peuvent apporter un point de vue complémentaire mais leur indépendance n'est pas absolue, et il est indispensable que l'État conserve une capacité propre. En revanche, il est légitime de s'interroger sur le fondement de son rôle d'évaluateur au profit des collectivités territoriales. Actuellement, pour toute acquisition immobilière, prise à bail, cession immobilière, les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics ont l'obligation de recueillir l'avis préalable de France Domaine. En revanche, la collectivité n'a pas l'obligation de suivre cet avis.

Ce service, rendu gratuitement par France Domaine aux collectivités, constitue certes un apport d'expertise et un gage de neutralité, protégeant éventuellement la collectivité contre elle-même.

Mais la situation est plus complexe si France Domaine est amené à procéder à ce type d'évaluation quand l'État vend ou loue un bien à une collectivité ou inversement. Il y a dans ce cas un risque de conflit d'intérêt inhérent à la double position de France Domaine, représentant de l'État et consultant de la collectivité, même si la procédure est placée sous le contrôle du juge de l'expropriation.

Il conviendrait donc de mettre un terme aux effets pervers de cette situation en encadrant la procédure d'évaluation et en la professionnalisant, comme l'a annoncé le ministre chargé du domaine en mai 2013 (révision des seuils réglementaires, labellisation des évaluateurs).

Inversement, France Domaine devrait être seul responsable de la politique de cession et de valorisation des biens immobiliers de l'État, ce qui implique de retirer cette compétence à la SOVAFIM, comme la Cour l'a déjà préconisé¹¹ et de recentrer la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense, créée en 1987, bien avant l'instauration de la PIE, sur ses tâches techniques, en chargeant les préfets,

⁹ De surcroît, la DGFIP a bénéficié, dans un passé récent, de situations dérogatoires par rapport à d'autres administrations occupantes (notamment, la dérogation à la régionalisation de la gestion du programme 309 pendant trois exercices, de 2010 à 2012, mesure d'ailleurs étendue à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) sans que, pour cette dernière, un argument puisse être tiré d'une réorganisation majeure).

¹⁰ Un marché national d'évaluation a été conclu au début de 2014 par France Domaine avec BNP-RE. Ce marché permet de procéder à une double évaluation, obligatoire lorsque les seuils de saisine de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État sont atteints.

¹¹ Insertion au *Rapport public annuel 2014* déjà mentionnée.

avec l'appui de France Domaine et des services déconcentrés chargés de l'aménagement et du logement, de la négociation avec les collectivités.

b. La conduite de la PIE à l'échelon déconcentré

Dans son discours du 15 mai 2013 devant le conseil de l'immobilier de l'État, le ministre du budget a confirmé la région comme niveau clé de la programmation et de la stratégie immobilières. Les préfets de région sont chargés d'appliquer la politique immobilière de l'État dans leur région. En la matière, ils agissent comme le représentant de l'ensemble du Gouvernement et le responsable de l'État propriétaire. Pour autant, ils ont sous leur autorité directe un périmètre d'administrations occupantes qui s'est accru depuis la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) alors qu'ils demeurent étroitement liés au ministère de l'Intérieur. Il peut en résulter des conflits d'intérêt, illustrés par certaines controverses sur l'utilisation du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » pour financer l'entretien des locaux des préfectures mis à disposition par les collectivités territoriales.

Comme l'expérience de la RéATE l'a montré, la simplicité et l'efficacité plaident pour une coordination, sous l'autorité du préfet de région, par les acteurs régionaux (directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL - et RPIE), en bonne intelligence avec les acteurs départementaux dont la proximité avec les parcs immobiliers et l'expérience technique acquise constituent un apport indispensable.

Le responsable de la politique immobilière de l'État est chargé d'animer la politique immobilière de l'État dans la région. Assisté des responsables départementaux de la politique immobilière de l'État et des services locaux du Domaine, il pilote l'élaboration et le suivi des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, supervise la politique d'entretien du patrimoine de l'État en liaison avec le ministère chargé de l'équipement, appuie les administrations pour l'exécution de projets immobiliers, conduit la politique d'externalisation de certaines missions. Cependant, tout en étant placé sous l'autorité du préfet de région, il demeure aujourd'hui un collaborateur du directeur régional des finances publiques (DRFIP). Si la proposition consistant à détacher France Domaine de la direction générale des finances publiques (DGFIP) était retenue, le RPIE devrait être rattaché à France Domaine.

Le RPIE, représentant à part entière de l'État propriétaire, deviendrait dans cette optique le chef des services de France Domaine dans la région et le coordonnateur des RPIE départementaux. L'actuelle séparation entre les RPIE et les services départementaux de France Domaine handicape l'action immobilière territoriale et perturbe la nécessaire évolution des compétences professionnelles et des priorités de mission des services locaux du domaine. Relevant du RPIE, les équipes départementales de France Domaine pourraient être mieux impliquées dans la mise en œuvre de la politique immobilière. Leur activité, dont plus de la moitié est aujourd'hui consacrée à l'évaluation des biens des collectivités et à la gestion des biens privés en déshérence, devrait être réorientée en conséquence.

Les missions régionales achats (MRA) du service des achats de l'État, placées sous l'autorité des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), jouent un rôle utile¹², à renforcer en coordination avec les autres acteurs.

¹² Elles négocient des marchés régionaux, notamment pour les contrôles réglementaires et certains travaux de maintenance, qui, par mutualisation, permettent de réaliser des économies.

3. Une connaissance du parc à approfondir

a. Une panoplie d'outils techniques toujours en cours d'élaboration

Le lancement de la PIE a précédé l'élaboration des outils permettant de la gérer de manière opérationnelle, tâche encore inachevée à ce jour.

L'État ne s'est que progressivement doté d'instruments lui permettant de mieux connaître le parc.

Jusqu'en 2009, le patrimoine de l'État était recensé au tableau général des propriétés de l'État (TGPE) dans une optique exclusivement domaniale. Depuis lors, l'inventaire physique du parc immobilier occupé par les services de l'État et ses opérateurs est tenu à l'aide du progiciel Chorus RE-FX, géré par France Domaine ; un autre module, Chorus FI-AA, permet l'enregistrement comptable des biens contrôlés par l'État.

Les objectifs assignés au développement de Chorus RE-FX¹³ n'ont pas été pleinement atteints et il en a d'ailleurs été trop attendu : cette application avait initialement pour seule fin la tenue de l'inventaire avec des données fiabilisées ; elle n'était pas une application de gestion immobilière. Pour autant, il a été demandé à la fin de 2008 à l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) d'y introduire des fonctionnalités de gestion : un outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI)¹⁴, dont le déploiement n'est pas prévu avant le début de 2016.

D'autres instruments ont été créés par France Domaine : l'outil de suivi des cessions (OSC)¹⁵, opérationnel depuis février 2012, alimenté par ses services et les responsables immobiliers des ministères, soit actuellement 170 parties prenantes ; un infocentre, déployé en juin 2013, agrégeant l'ensemble des données disponibles, accessible à près de 1 800 gestionnaires immobiliers. Enfin, les travaux ont été lancés à l'automne 2014 sur un outil de programmation des investissements (OPI), en vue d'harmoniser la gestion des programmes 309 (entretien « lourd » des immeubles de bureaux de l'État) et 723 (opérations structurantes), dont le déploiement est prévu au début de 2015.

b. Un état des lieux à compléter

Grâce aux travaux d'inventaire et de valorisation, le parc immobilier est mieux connu : selon le *Document de politique transversale (DPT) sur la politique immobilière de l'État*, annexé au projet de loi de finances pour 2015, l'État occupe, en 2013, 67,2 millions de m² de surface utile brute¹⁶, dont 18,2 de bureaux. En sus, ses opérateurs occupent 34 millions de m², dont 4,4 de bureaux. Le parc de bureaux cumulé de l'État et des opérateurs est de 22,6 millions de m². Le statut juridique des surfaces occupées

¹³ Ces objectifs étaient les suivants : simplifier la gestion des biens de l'État ; concentrer dans un seul outil l'ensemble des informations utiles ; constituer pour les ministères ne disposant pas d'application ministérielle une aide à la gestion et à la décision ; en fonction des besoins des ministères et selon les principes directeurs d'interface avec Chorus, offrir un dispositif d'échange avec les applications ministérielles de gestion.

¹⁴ Couvrant conventions d'utilisation, prises à bail, titres d'occupation du domaine de l'État, il doit être interfacé avec Chorus (et ses données sur les surfaces) ; il est destiné aux services locaux du Domaine et aux gestionnaires ministériels. Un dialogue compétitif a été lancé.

¹⁵ Il consiste en une base de données unique consolidant l'ensemble des éléments afférents aux cessions et permettant d'en assurer le suivi financier en temps réel, approvisionnée par les services centraux et locaux de France Domaine, le comptable spécialisé du Domaine (CSDOM) et les responsables immobiliers des ministères gestionnaires.

¹⁶ L'État est par ailleurs propriétaire d'un parc de 77,31 millions de m² (cf. DPT 2015 p. 246 et 249).

(propriété de l'État, des opérateurs, location, mise à disposition par une collectivité territoriale propriétaire) est également identifié, ainsi que leur répartition par région.

Le ministère de la défense et celui de l'intérieur détiennent respectivement 38 % et 18 % de la superficie totale occupée par les services de l'État, à 82 % domaniale. Le parc universitaire représente en surface 62 % de l'ensemble du parc immobilier occupé par les opérateurs.

La valorisation du parc immobilier contrôlé par l'État est également établie : 58,5 Md€, en valeur nette (dont 26 % pour la défense, 22 % pour l'intérieur, 12 % pour le budget). La Cour a pu lever en 2013 sa réserve sur le recensement et la valorisation du parc immobilier dans les comptes de l'État. Le parc propriété de l'État représente 90 % de ce montant global.

Le processus de consolidation des données est toutefois encore en cours. À la mi-2014, le parc immobilier à majorité relative de bureaux représente 18 450 bâtiments. Sur ce périmètre, 11 812 formulaires ont été collectés (soit 64 %), contrôlés et injectés dans Chorus RE-FX, et 6 638 sont encore cours de vérification au plan local.

La connaissance de l'état des bâtiments a également progressé. En 2009, des crédits du plan de relance ont permis une campagne d'audits partiels, clôturée en 2012, notamment sur la performance énergétique des bâtiments. Ils ne fournissent cependant une vue de la situation énergétique et donc des coûts nécessaires à sa remise en état que pour moins de la moitié du parc immobilier de bureaux de l'État. La cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CNSIE), créée en 2010, a pour tâche de parvenir à une meilleure connaissance technique du parc¹⁷. La maîtrise des données techniques et de la gestion physique des bâtiments occupés par l'État demeure toutefois lacunaire et doit encore être perfectionnée.

4. Une rationalisation des implantations à poursuivre

a. Les normes de surface : des efforts encore nécessaires

L'État a fixé des normes d'occupation pour les immeubles de bureaux. En 2009, France Domaine a introduit la notion de surface utile nette, SUN, et défini un objectif, à atteindre par étapes, de 12 m² de SUN par poste de travail. La SUN, qui ne peut se substituer à la SUB (surface utile brute), s'est révélée d'un calcul délicat ; son interprétation a donné lieu à des divergences entre France Domaine et certains services (sur la comptabilisation des locaux informatiques et d'archives, par exemple). Cette norme est appliquée de manière indiscriminée, aussi bien à des immeubles anciens présentant des contraintes d'aménagement qu'à des immeubles récents beaucoup plus fonctionnels et facilement modulables. La norme, sans être abandonnée, car elle constitue une référence utile, notamment vis-à-vis des occupants habitués à des normes d'occupation plus généreuses, pourrait être assouplie dans certains cas et enrichie de ratios afférents à la fonctionnalité de l'immeuble considéré, en particulier le ratio SUN/SUB.

À elle seule, l'adoption de cette norme n'a pas eu tous les effets escomptés. De 2007 à 2012, les surfaces de bureaux occupés par les services de l'État ont diminué, selon France Domaine, de 588 000 m² SUB, soit de 3 %. Les principales sources d'économies de surface ont été, d'une part, les ministères financiers qui ont assumé une bonne moitié de l'effort,

¹⁷ Elle a développé un outil de centralisation des données d'audits bâtimentaires (OCAPI), et un outil d'assistance à la gestion du patrimoine immobilier, qui permet, sur la base des données d'audits, d'établir une programmation de travaux. La CNSIE rédige des guides *ad hoc* portant sur les contrats de performance énergétique (CPE), le bail vert et les certificats d'économie d'énergie (CEE). Dans la perspective de la mise en place des SDIR, la CNSIE pourra assister les acteurs régionaux dans la conduite de leur programmation et du suivi de leurs opérations d'investissement et d'entretien de bâtiments de l'État propriétaire.

d'autre part, les ministères dont les directions déconcentrées ont été restructurées dans le cadre de la RéATE comme ceux chargés du développement durable, de l'agriculture, de la culture ou des affaires sociales. Encore la RéATE n'a-t-elle permis de réduire les surfaces utilisées que de 10 % au lieu des 15 % prévus ; il n'est pas acquis que son bilan financier soit positif, dans la mesure où les coûts de restructuration tendent à égaler le produit des cessions opérées.

Toutefois, cette réduction de 3 % en six ans de la surface totale demeure modeste alors que les résultats enregistrés intègrent les effets de deux restructurations administratives exceptionnelles¹⁸. L'objectif théorique est encore loin d'être atteint, le dernier résultat connu étant celui de 2013 : 14,36 m², soit 20 % au-dessus de l'objectif. Surtout, compte tenu de la réduction des effectifs de l'État, le ratio SUN/ETPT¹⁹ stagne, voire se dégrade dans les services déconcentrés : 19,8 m² en 2012, 21,1 m² en 2013. En outre, les écarts par rapport à cette moyenne sont élevés : le ratio SUN/agent varie de 12,06 à l'intérieur, seul ministère à ce jour à respecter la norme, à 21,39 pour la culture, le ratio étant de 16,34 m² pour les services concernés par la RéATE²⁰. Ce constat conduit à préconiser la poursuite de l'effort engagé depuis 2007.

La Cour souligne à cet égard que plusieurs pays ont adopté des règles plus contraignantes que la France et sont parvenus à des résultats supérieurs²¹.

En outre, la rationalisation de l'implantation ne saurait se mesurer uniquement selon le critère quantitatif de la surface occupée : elle est aussi tributaire des localisations géographiques choisies, du rapprochement physique de services administratifs, soit pour des raisons fonctionnelles, soit pour réaliser des synergies et faciliter le cas échéant des regroupements ultérieurs. Cette dimension qualitative, si elle a été prise en compte, a parfois été utilisée par des administrations, au nom de leur spécificité, pour préserver une forme d'autonomie de décision dans l'implantation de leurs services.

b. Les loyers : une maîtrise relative

Les dépenses de loyers ont été relativement maîtrisées, par renégociation de baux particulièrement onéreux, en Île-de-France et dans les métropoles régionales, et par regroupement et réduction des surfaces, à l'occasion de la RéATE. Les montants des loyers sont désormais plafonnés au mètre carré, avec des variations selon les régions. Néanmoins, le montant total des loyers acquittés à des tiers est resté globalement stable, certaines restructurations immobilières ayant conduit à substituer des locaux pris à bail à des biens domaniaux cédés ou à loger temporairement des services entre deux restructurations. Le montant des loyers non budgétaires est passé en crédits de paiement (CP), de 1 321 M€ en exécution 2013 à 1 226 M€ en loi de finances initiale (LFI) 2014 et à 1 257 M€ en LFI 2015.

5. Une connaissance des coûts de l'immobilier à améliorer

L'immobilier est, en termes financiers, la première fonction support de l'État. Plus de 70 programmes budgétaires y concourent, ainsi que les budgets de ses opérateurs. La création d'un document de politique transversale (DPT) sur la politique immobilière de l'État, joint pour la première fois au projet de loi de finances initiale pour 2013, a constitué une réelle avancée. Ce DPT a été enrichi en 2014, puis encore dans sa version annexée

¹⁸ RéATE et fusion de la DGCP et de la DGI au sein de la DGFIP.

¹⁹ ETPT : équivalent temps plein travaillé.

²⁰ Valeur 2012, le chiffre 2013 n'étant pas disponible.

²¹ Ainsi au Royaume-Uni, la surface par agent est passée de 17,1 m² en 2006 à 13,2 m² à la fin de 2011, soit une réduction de 23 %.

au projet de loi de finances (PLF) 2015. Ce document, établi par France Domaine, n'est cependant pas encore fiabilisé ni stabilisé car il reste tributaire des informations transmises par les ministères. Les dépenses immobilières sont estimées avec des données hétérogènes selon les programmes. Les indicateurs des projets et des rapports annuels de performance relatifs à la gestion immobilière sont également variables selon les programmes.

Le DPT accompagnant la LFI pour 2015 constitue encore un document de transition entre données déclaratives et données budgétaires. Il fournit ainsi deux évaluations globales des dépenses à caractère immobilier : d'une part, une « évaluation des crédits consacrés à la politique transversale », pour 8 993 M€ de CP consommés en 2013, à partir des dépenses déclarées par les ministères ; d'autre part, une « évaluation par programme et par nature (fonctionnement et investissement) des crédits de l'État consacrés à la politique transversale », soit 6 645 M€ pour l'ensemble des programmes du budget de l'État. Ce dernier montant n'intègre ni les « dépenses de personnel », estimées, par ailleurs, sur la base de données déclaratives fournies par les ministères à 460 M€ pour 9 200 ETPT, ni « la part estimée des dépenses immobilières des opérateurs financées par l'État ». Est parallèlement fournie une évaluation des dépenses des opérateurs, à hauteur de 3 078 M€ en exécution 2013.

Même si l'accent est mis sur la prudence avec laquelle ces chiffres, de caractère tour à tour « estimatif », « évaluatif » ou « déclaratif » doivent être accueillis, ils ne sont pas totalement cohérents. Ils font masse de grandeurs hétérogènes, les loyers budgétaires étant ajoutés aux dépenses « réelles ».

La méthode de recensement doit donc être améliorée. L'information devrait être complétée en effectuant les démarches suivantes :

- mesurer plus précisément et complètement les dépenses de nature immobilière à la charge de l'État, y compris les quotes-parts immobilières des subventions octroyées aux opérateurs, et fiabiliser la mesure des dépenses immobilières effectuées par les opérateurs sur leur budget ;
- croiser les données de surfaces et de valeurs avec les montants de crédits et de dépenses pour affiner le suivi ;
- procéder à une véritable analyse des coûts, complétée par des indicateurs d'activité et de performance immobilière rendus progressivement identiques pour tous les acteurs ; préciser la répartition des coûts entre ceux qui incombent à l'État propriétaire et ceux qui relèvent de l'État occupant ;
- faire apparaître des données prévisionnelles au moins sur trois ans : évaluation des dépenses, des recettes, selon les hypothèses à exposer concernant les marchés immobiliers, les besoins d'application des normes et les choix effectués selon les différents objectifs de la politique.

6. Une architecture budgétaire à clarifier

L'architecture budgétaire obéit aujourd'hui à plusieurs logiques différentes, voire contradictoires.

En application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de nombreux programmes ministériels continuent à regrouper, par politique publique, des crédits immobiliers, de fonctionnement et d'investissement. Lorsque l'État s'est doté d'une politique immobilière, de nouveaux outils budgétaires ont été superposés à ceux qui existaient : le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de

l'État » créé en 2005 pour recevoir et redistribuer les recettes issues des cessions de biens immobiliers, puis deux programmes dédiés à l'immobilier, en 2009 le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » (l'entretien s'entendant comme celui incombant à l'État propriétaire) et, en 2011, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

Comme le CAS, le programme 309 est placé sous la responsabilité du chef du service France Domaine, qui en répartit les crédits dans des budgets opérationnels de programme, ministériels pour les immeubles des administrations centrales et régionaux pour les immeubles des administrations déconcentrées, sauf exceptions. Au plan territorial, les gestionnaires des crédits d'entretien courant (du locataire) du programme 333 sont également responsables, localement, des crédits d'entretien lourd (du propriétaire) du programme 309.

a. Le CAS

Les recettes de cessions ont atteint 5,13 Md€, de 2005 à la fin de 2013, malgré les effets de la crise en 2008 et 2009. Les conséquences des lois de programmation militaire, la fusion de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP et la RéATE ont, entre 2008 et 2012, contribué à ces résultats. Les recettes n'ont été que de 391 M€ en 2013, année marquée par la baisse du marché et l'absence de nouvelle réorganisation administrative d'ampleur. L'accroissement de la contribution demandée au foncier public pour le développement du logement social, devenu prioritaire avec la loi du 18 janvier 2013, est susceptible de réduire les recettes liées aux cessions. À ce jour, cette orientation a davantage eu un effet sur les décisions de cession, par l'attentisme qu'elle a suscité, qu'un impact direct sur les recettes.

La Cour a fait observer dès 2009 que le CAS, dans son mode de fonctionnement, s'était inscrit à rebours de la politique immobilière qui a mis fin à la notion d'« affectataire ». L'initiative des cessions a en effet été laissée aux administrations, implicitement reconnues comme quasi-proprétaires de leurs biens, situation confirmée par leur intéressement aux produits de cessions. Ce mécanisme, même depuis l'introduction d'une mutualisation, reste discriminant entre les ministères. Il encourage la promotion de leurs intérêts particuliers, sur la base non de leurs mérites gestionnaires ou de leurs besoins immobiliers, mais du hasard d'affectations historiques qui favorise les ministères les mieux nantis. Cette question recoupe le problème général de la gouvernance de la politique immobilière et de la répartition du pouvoir de décision entre les différents acteurs.

S'agissant des emplois, les règles, plusieurs fois modifiées, ne sont pas stabilisées. Fixée à l'origine à 15 %, la part affectée au désendettement est aujourd'hui, en théorie, de 30 %. Toutefois, les versements ont été inférieurs en raison de la proportion élevée de cessions de biens donnant droit à un emploi total. Ils ont été ainsi en moyenne de 11,4 %, au lieu de 15 % entre 2005 et 2011, et de 17,8 %, au lieu de 25 % en 2013. Cette règle devrait continuer à peser sur la contribution du CAS au budget général jusqu'en 2019. Le ministère des affaires étrangères, pour les biens qu'il occupe à l'étranger, jusqu'en 2017 sous réserve du versement d'une contribution forfaitaire (25 M€ par an), et celui de la défense, jusqu'en 2019, peuvent réemployer la totalité du produit des cessions, alors que les autres ministères ne peuvent en réemployer qu'une partie. Initialement de 85 %, le taux de emploi direct a été abaissé à 65 % en 2009, avec la création d'une fraction mutualisée de 20 %, et continue de diminuer. Il a atteint 50 % en 2014. La part mutualisée demeure à 20 %.

L'intéressement, s'il a dans un premier temps encouragé les administrations à rationaliser leur parc immobilier, n'est plus aussi justifié aujourd'hui. L'argument selon lequel, en l'absence d'un taux de retour suffisant, les administrations occupantes ne seraient plus incitées à bouger et ne pourraient plus financer leurs opérations de relocalisation n'est guère probant. Le CAS n'est qu'une des sources de financement dont disposent

les ministères, et elle n'est pas la plus importante en volume : au total, le CAS n'a supporté, en 2012, qu'un peu plus de 20 % du total des dépenses d'acquisition et de travaux structurants.

En outre, les cessions ont le plus souvent pour contrepartie des restructurations dont le coût peut excéder les recettes qu'elles procurent. Elles entraînent une diminution de l'actif du bilan de l'État et réduisent pour l'avenir ses marges d'arbitrage en matière immobilière. L'urgence budgétaire doit donc être mise en balance avec une perspective à plus long terme.

L'option prioritaire doit être de mettre fin aux particularismes et de privilégier la mutualisation du CAS et d'abord de sa trésorerie, de manière à pouvoir financer par ce moyen des opérations immobilières prioritaires qui ne pourraient pas, sur un exercice donné, l'être sur d'autres lignes budgétaires.

b. Le programme 309

Les crédits inscrits sur le programme 309 devaient sanctuariser les travaux d'entretien du propriétaire pour les immeubles de bureaux. Or ils ont été, depuis la création du programme, très en deçà des besoins découlant des critères d'une gestion optimale du parc et de la mise en conformité avec les normes (sécurité, accessibilité, consommation d'énergie, etc.) ; pour autant, ils ont été longtemps sous-consommés : en 2010 et 2011, moins de 65 % des autorisations d'engagement disponibles ont été utilisées. L'annulation en 2011 de crédits inemployés du programme 309 a donné un mauvais signal. La gestion des crédits s'est améliorée depuis 2012, mais reste perfectible. L'orientation de la direction du budget est désormais d'en stabiliser l'enveloppe.

À compter du 1^{er} janvier 2013, les crédits antérieurement gérés séparément par la DGFIP, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la justice ont été déconcentrés et régionalisés. À l'instar de la première étape de la régionalisation mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2010, une partie des opérations antérieurement programmées (au niveau des administrations centrales) ont néanmoins fait l'objet d'un fléchage des crédits, avec des montants dégressifs de 2013 à 2015, pour garantir la continuité des opérations en cours.

La modicité des crédits effectivement disponibles sur le programme 309, en érosion quasiment continue depuis 2010²², impose de fixer des priorités entre les types de dépenses, à la limite d'en concentrer l'emploi sur la seule mise en sécurité des locaux.

c. L'interférence entre programmes interministériels et programmes ministériels

La distinction des crédits par finalité n'est pas toujours évidente. Certaines opérations ne peuvent pas être fractionnées, même si elles comportent des composantes relevant les unes de l'entretien du propriétaire, les autres de l'entretien du locataire. Il existe un continuum entre ces deux types d'entretien. Ainsi, une réfection ou un bon entretien préventif d'installations de chauffage, financé par le programme 309, permet des économies de fluides ultérieures sur le programme 333 ou les programmes ministériels.

²² Dépenses sur les crédits du programme 309 (M€)

M€	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015
CP	239,6	176,6	189	169,8	168,8	166

Source : documents budgétaires

De facto, les administrations choisissent d'imputer leurs dépenses d'investissement ou de fonctionnement sur tel programme plutôt que tel autre (CAS, programme 309, programmes ministériels), de manière opportuniste, en fonction de la disponibilité des crédits et en tirant parti des incertitudes affectant les critères de répartition. La Cour a critiqué à cet égard la gestion des dépenses du CAS : des dépenses immobilières qui auraient dû être imputées sur les crédits des programmes des ministères l'ont été sur ceux du CAS ; le suivi et le contrôle des opérations immobilières financées sur le CAS, très déconcentrées, à la fois entre ministères et au sein de chaque ministère, demeurent insuffisants.

d. Le financement des investissements

L'essentiel des crédits d'investissement est inscrit sur les programmes ministériels. Comme le DPT annexé au PLF pour 2014 l'indique, les deux programmes dédiés à l'immobilier, gérés par France Domaine, en qualité de représentant de l'État propriétaire (CAS et 309), ne représentent que 6,2 % de la dépense immobilière en 2012, soit 589 M€ sur 9,43 Md€. Il en résulte que la dépense demeure pour l'essentiel sous le contrôle des ministères occupants, ce qui vient sensiblement atténuer la portée pratique de la distinction entre « État propriétaire » et « État occupant ».

Des réflexions sont en cours, notamment au sein de la direction du budget, sur un éventuel regroupement des instruments de la politique immobilière de l'État dans un instrument unique, du type « CAS élargi » ou budget annexe, mais le sujet est complexe en raison de l'existence de problèmes de compatibilité avec la LOLF et des nécessaires adaptations des systèmes d'information.

e. Les loyers budgétaires

L'institution des loyers budgétaires découle de la distinction entre État propriétaire et administrations occupantes. Ces loyers servent à identifier la réalité d'un coût que celles-ci doivent incorporer dans leurs décisions, notamment de localisation, de conditions d'occupation ou de choix entre bien domanial et location.

Cette conception, inspirée du droit civil et commercial et des pratiques du secteur privé, a parfois été contestée dans son principe au motif que la situation de l'État est spécifique. Les occupants administratifs ne sauraient acquitter leurs loyers grâce à des ressources tirées de leur activité, mais reçoivent des dotations budgétaires de l'État propriétaire, la distinction fonctionnelle laissant subsister l'unité de caisse. Du point de vue des finances publiques, les recettes et dépenses qui leur correspondent sont confondues à tort avec les recettes et dépenses réelles. Cette forme de comptabilité budgétaire ne saurait tenir lieu d'une véritable comptabilité analytique.

Dans la pratique, les loyers budgétaires donnent lieu à des asymétries. Les dispositions communes des conventions d'utilisation²³ ont d'abord été fixées de manière indifférenciée. Les loyers et leurs clauses de révision sont fixés unilatéralement et nationalement, comme la norme d'occupation et les surloyers applicables si celle-ci n'est pas respectée. Les loyers budgétaires ne s'appliquent pas aux biens mis gratuitement à la disposition de l'État par les collectivités territoriales, même si l'État en a le contrôle. Au sein du patrimoine de l'État, ils s'appliquent aux seuls immobiliers majoritairement de bureaux (surface de bureaux supérieure ou égale à 51 % de la SUB), mais non aux locaux spécifiques, ce qui a engendré des discussions serrées pour déterminer si tel immeuble est principalement de bureaux ou non. Des mesures de périmètre sont toujours en discussion en 2014.

²³ Définition des attributions respectives ; impôts et taxes ; responsabilité, entretien et maintenance ; contrôles des conditions d'occupation. Les conventions d'utilisation ont été prévues pour l'immobilier spécifique comme celui de bureaux.

Ce dispositif soulève de nombreuses questions. La valorisation des loyers budgétaires par rapport aux prix de marché est problématique, selon qu'en fonction du cycle, les loyers de marché augmentent ou diminuent. Les bâtiments de l'État, du fait de leur origine historique, peuvent ne pas se prêter par leur configuration à une rationalisation permettant d'atteindre les normes d'occupation et d'éviter ainsi les surloyers, présenter des coûts d'usage élevés ou des conditions d'occupation peu satisfaisantes pour les agents, faute de travaux de modernisation que l'État propriétaire n'a pas les moyens de réaliser. Si, en conséquence, les loyers budgétaires ne sont pas, dans ces conditions, fixés au-dessous du prix de marché, les occupants, pour échapper à ces contraintes, pourraient préférer déménager en souscrivant des baux privés, source de « vraies » dépenses pour l'État. De surcroît, le mécanisme d'intéressement introduit dans un premier temps pénalise les services occupant des immeubles dont la gestion était déjà optimisée, c'est-à-dire sans marge pour réduire les surfaces, et avantage ceux qui ont encore des marges de manœuvre.

La mise en place de ce dispositif a subi des retards. Des administrations occupantes, redoutant l'imposition d'un surloyer en cas de non-respect de la norme d'occupation au bout de quatre ans, ont freiné le processus. Toutes les conventions auraient dû être conclues avant la fin de 2013. Les premières ne l'ont été qu'à partir de 2010. Le dernier recensement trimestriel effectué au 30 juin 2014 indique que 78 181 projets de conventions d'utilisation ont été proposés à la signature des services utilisateurs, dont 46 549 ont effectivement été signés à la même date (soit 60 %). Il a fallu²⁴ proroger la date limite de signature des conventions d'utilisation au 31 décembre 2016. Du fait du retard pris, les sanctions envisagées pour le non-respect de la norme d'occupation (surloyers) ne seront pas applicables avant 2015. D'ores et déjà cependant, l'indexation des loyers budgétaires sur l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT), alors que les dotations budgétaires n'augmentent pas, tend à inciter les administrations à rationaliser les surfaces.

Au total, à ce jour, ce mécanisme semble avoir eu peu d'incidences sur les décisions immobilières, notamment de ministères importants (défense et intérieur). Ses effets sur la diminution des surfaces et, plus généralement, l'optimisation des conditions d'occupation ne sont pas aujourd'hui mesurables. De même que son efficacité n'est pas démontrée, le coût de sa gestion est mal connu.

7. Une programmation à améliorer

a. Une vision synthétique à développer

Dans sa circulaire du 24 avril 2014 sur la préparation du budget triennal 2015-2017 et les conférences de sécurisation, la direction du budget a demandé aux ministères de produire une annexe immobilière regroupant toutes les dépenses immobilières prévues sur toutes lignes budgétaires en les présentant par nature de dépense (dépenses du propriétaire et de l'occupant), en prenant en compte à la fois les crédits ministériels, qui doivent être identifiés sur des briques de budgétisation spécifiques, et les instruments mutualisés (CAS et 309) ; cette programmation, incluant les dépenses immobilières réalisées par les opérateurs sur leur subvention pour charge publique, doit être accompagnée d'un inventaire des projets d'investissement supérieurs à 20 M€, distinguant les projets déjà arbitrés et les projets à l'étude. Cette programmation sera mise à la disposition de France Domaine, à qui elle donnera une meilleure visibilité.

Cette procédure, mise en œuvre pour la première fois en 2014, a pour effet de mettre en cohérence les données budgétaires et celles déclarées par les services immobiliers, d'enrichir le DPT et de bien identifier les crédits pour les arbitrages. Elle permet à la direction

²⁴ Décret n° 2014-808 du 16 juillet 2014 prorogeant le délai de conclusion des conventions d'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics.

du budget de systématiser la programmation des projets dans le cadre du dialogue budgétaire et de disposer d'éléments pour mieux hiérarchiser les projets entre ministères (y compris en homogénéisant les données à la disposition des différents bureaux de la direction du budget). Par ailleurs, elle permet à France Domaine d'avoir une vision plus complète, d'actualiser certains éléments des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et de nourrir son dialogue avec les ministères. La coopération entre la direction du budget et France Domaine ne peut que renforcer le poids de l'État propriétaire.

b. Les leçons à tirer des SPSI

Des instruments de planification, les SPSI, ont été instaurés à partir de 2006. Leur objectif était de définir, à partir d'un diagnostic de l'état du parc immobilier de bureaux, une prévision d'évolution du parc immobilier sur cinq ans. Cet exercice a été utile, au moins à des fins de recension et de mise en cohérence. À la fin de 2012, 11 000 fiches SPSI avaient été produites.

Cependant, les SPSI n'ont pas toujours constitué de véritables instruments de planification. Trop souvent, ils ont consisté en de simples états des lieux, ne retraçant que les opérations envisagées et prévisibles. Plusieurs administrations ont excipé d'une particularité de leur mission et de leur parc pour ne pas participer pleinement à l'exercice. L'établissement ultérieur de SPSI des opérateurs a constitué un progrès.

c. Une ambition plus vaste pour le projet de SDIR

Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) doivent succéder aux SPSI. Leur expérimentation a été décidée par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), le 18 décembre 2013 : ils devaient être expérimentés dans quatre régions en 2014. En fait, l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux est subordonnée à la signature d'une circulaire aux préfets par le Premier ministre. Il était espéré qu'elle serait signée avant la fin de 2014. Les SPSI ont été portés par la RéATE. L'ambition doit être d'élaborer une véritable programmation stratégique de l'immobilier au niveau régional, englobant non seulement les immeubles de bureaux de toutes les administrations déconcentrées, dorénavant sans exception, mais aussi les immobiliers spécifiques et ceux des opérateurs, après consultation des principales collectivités territoriales intéressées. Cette nouvelle programmation devrait inclure les travaux de mise à niveau identifiés par les diagnostics des bâtiments déjà effectués et prévoir les audits encore nécessaires et leur financement. Elle devrait articuler les données physiques (surfaces), financières (valeurs) et budgétaires (autorisations d'engagement et crédits de paiement par titre), dans un tableau de bord immobilier faisant apparaître les besoins et les priorités retenues pour les satisfaire ainsi que des indicateurs de gestion mesurant la performance immobilière.

Une telle vision est nécessaire à la fois pour flécher le financement d'actions prioritaires dans le domaine immobilier et pour définir des objectifs chiffrés et pluriannuels d'économie. Ces tableaux de bord permettraient de suivre l'exécution annuelle des programmations stratégiques et de les rajuster au besoin à partir de l'analyse des résultats. Certes, la réforme des collectivités régionales aura des incidences sur l'organisation territoriale de l'État et les SDIR auront à s'inscrire dans le cadre de la réforme territoriale en cours. Il est cependant d'autant plus nécessaire de disposer d'éléments permettant une adaptation rapide sur le plan immobilier et de procéder aux expérimentations prévues.

d. Le cas des administrations centrales et de l'Île-de-France

L'Île-de-France abrite à la fois des services déconcentrés et la plus grande partie des administrations centrales. Dans l'organisation actuelle, le SDIR de la région Île-de-France ne couvre que les services déconcentrés, comme dans les autres régions. S'agissant des administrations centrales, les opérations qui les concernent sont souvent de grande envergure et appellent un processus de décision *ad hoc*. Elles ne sauraient être placées sous l'autorité du préfet de région. Pour autant, il serait utile d'avoir une vision globale de l'ensemble des projets de l'État, administrations centrales et administrations territoriales, dans la région, par exemple sous la forme d'un document de cadrage distinct du SDIR, à finalité informative, et susceptible d'ailleurs, dans une perspective d'aménagement du territoire régional, d'être étendu à d'autres acteurs : collectivités territoriales, grandes entreprises. Les projets liés au Grand Paris justifient plus encore une telle démarche. Les programmations centrales des ministères gagneraient en tout état de cause à être établies selon la même périodicité et les mêmes références que celles des régions.

8. Des problématiques encore non traitées

Au-delà des insuffisances et marges de progrès signalées ci-dessus, plusieurs facteurs pesant sur la PIE n'ont pas été abordés de front : le manque de moyens financiers pour faire face aux nécessités d'entretien et de mise aux normes du parc public, les lacunes de la capacité publique de maîtrise d'ouvrage, l'élargissement du champ de la PIE.

a. L'insuffisance des ressources pour le maintien à niveau du parc : des conséquences à mesurer

Ont été présentées comme entrant dans la PIE, au titre de « l'État exemplaire », une série d'actions qui ne sont pas en réalité propres à l'État mais relèvent :

- soit de la simple bonne gestion : pourvoir à l'entretien préventif des bâtiments afin d'en assurer l'utilisation dans de bonnes conditions et d'en réduire les coûts d'entretien lourd ; améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments afin de diminuer les dépenses de fluides et de concourir aux économies d'énergie, à la réduction d'émissions de gaz à effet de serre, à la transition énergétique ;
- soit de la mise en conformité des bâtiments que l'État possède ou utilise avec des normes qu'il édicte mais qui s'appliquent à tous les responsables de parc : respect des normes d'hygiène et de sécurité, des conditions d'accueil du public, d'accessibilité aux handicapés, etc.

Ces actions exigent d'importants crédits de fonctionnement et d'investissement. L'évaluation du coût de l'immobilier devrait inclure un volet de dépenses virtuelles, celles qui devraient être engagées si l'État mettait son parc en conformité avec les meilleures pratiques de gestion et avec les diverses normes qu'il a lui-même instituées. Or les contraintes budgétaires actuelles compromettent la réalisation des opérations correspondantes.

S'agissant de l'accessibilité des personnes handicapées, l'État avait fixé dans la loi du 11 février 2005 et le décret du 17 mai 2006 un objectif d'accessibilité aux bâtiments publics au 1^{er} janvier 2015. La campagne d'audits avait montré que 56 % des immeubles du parc audité n'étaient pas accessibles (NA), 32 % non réglementaires mais fonctionnels (NRF), 10 % réglementaires non fonctionnels (RNF) et 2 % seulement réglementaires et fonctionnels (RF). Le coût de mise aux normes d'accessibilité du parc domanial occupé par les services de l'État avait été estimé en 2011 à environ 3,6 Md€. L'échéance de

mise en conformité a certes été récemment reportée de trois à neuf ans par le législateur, mais l'impératif demeure²⁵.

À la suite du « Grenelle de l'environnement », des lois de 2009 et 2010 ont fixé un objectif de réduction globale de la consommation d'énergie. Il était initialement prévu que soient engagés à partir de 2012 (date d'achèvement des audits), dans un délai de huit ans, des travaux de rénovation visant à réduire d'au moins 40 % les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre. Ces objectifs entraînent des coûts élevés à court et moyen terme, estimés²⁶ en 2012 à plus de 17 Md€. L'État devrait donc dépenser en travaux 2 Md€ par an pendant une dizaine d'années. Il faudra prendre en compte de nouvelles dispositions législatives.²⁷

Or l'État n'a pas les moyens financiers de ces ambitions. Les travaux de toute nature apparaissent très clairement comme une variable d'ajustement : entre 2012 et le PLF 2014, les crédits pour l'entretien lourd baissent de 26,3 % et ceux pour l'entretien courant de 17 %. Au total, les crédits des ministères et ceux du programme 309 n'ont permis, jusqu'à présent, ni de financer les travaux de mise aux normes, ni même d'assurer un entretien préventif suffisant. Cette situation ne favorise pas la réduction des dépenses courantes et induit un report de charges sur les périodes futures.

b. Des capacités de maîtrise d'ouvrage à consolider

Les capacités de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération, de gestion technique des travaux de construction, réfection et maintenance sont aujourd'hui affaiblies. Les capacités résiduelles sont peu organisées. Non seulement l'État ne peut souvent plus faire lui-même, mais, mal assuré dans ses relations avec ses co-contractants privés, il pâtit de retards, surcoûts, risques juridiques, défauts de conception, etc. L'absence de capacités de maîtrise d'ouvrage le conduit parfois à choisir par défaut des solutions comme le partenariat public-privé.

À l'échelon central, les capacités subsistantes (ministères financiers, justice, culture, etc.) devraient être préservées et la mise à disposition de missions de préfiguration envisagée, au bénéfice d'administrations, voire d'opérateurs, ne disposant pas en propre d'un tel outil.

À l'échelon local, les directions départementales de l'équipement (DDE) et celles de l'agriculture et de la forêt (DDAF) comprenaient jadis des services d'ingénierie publique, dont la vocation première était d'apporter un soutien aux collectivités locales, mais qui pouvaient aussi intervenir au profit de l'État. Ils ont disparu. Il convient donc de réorganiser, au niveau régional, à partir des directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) et des directions départementales des territoires (DDT), une fonction d'appui aux opérations immobilières, qui s'inscrirait dans le prolongement de la convention conclue entre les ministères du budget et du développement durable en 2010. C'est une fonction pérenne dont les enjeux ne concernent pas seulement le développement durable. Cette fonction, placée sous la responsabilité des SGAR, permettrait de mobiliser en tant que de besoin des ingénieurs et techniciens présents dans d'autres services territoriaux de l'État.

²⁵ Agendas d'accessibilité programmés prévus par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité.

²⁶ Sur la base d'une estimation (fin 2011) d'un parc de biens domaniaux occupés par les services de l'État à 62,3 millions de m² SUB, dont 47,3 millions de m² SUB de surfaces chauffées.

²⁷ Projet de loi relatif à la transition énergétique adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014.

Il serait en outre souhaitable d'organiser un niveau zonal d'appui, tant à la programmation qu'à la conduite de certaines opérations, à l'assistance à maîtrise d'ouvrage, à l'achat public, en s'appuyant sur les dispositifs existants : secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), antennes immobilières du secrétariat général des ministères financiers, centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

c. De nouvelles actions à engager

Délimiter l'immobilier de l'État et celui des collectivités

Les services déconcentrés de l'État sont fréquemment logés dans des immeubles dont les collectivités territoriales sont propriétaires et qu'elles mettent à leur disposition, le cas le plus fréquent étant l'hébergement des préfectures, sous-préfectures, et tribunaux par les départements. Ces situations, héritées des premiers temps de la décentralisation, sont aujourd'hui source de situations juridiques peu claires (distinction entre contrôle et propriété), de blocages et de coûts supplémentaires. Les deux réformes, liées, de l'organisation territoriale de l'État et des collectivités, doivent être mises à profit pour sortir de ce système.

Concentrer l'action sur les cibles aux enjeux les plus forts

Les données désormais disponibles font apparaître deux réalités. D'une part, le parc immobilier de bureaux occupé par l'État compte trois utilisateurs majeurs : intérieur (20,33 %) budget (20,04 %) et défense (17,06 %). Ce parc de bureaux est à 70 % la propriété de l'État ; plus du quart est situé en Île-de-France (27,57 %). Parmi les opérateurs, à la tête d'un parc total de 34 millions de m² ²⁸, les universités sont de loin les premiers occupants ; le parc de bureaux des opérateurs est encore plus concentré en Île-de-France (à 41,15 %). Les résultats globaux de la PIE dépendent donc largement des performances des acteurs principaux. Or ceux-ci bénéficient d'une grande autonomie. En outre, certains autres ministères se caractérisent par des écarts à la norme élevés, en matière notamment de ratios de surface. Il paraîtrait donc logique d'exercer une pression ciblée sur les ministères et opérateurs présentant les plus forts enjeux, ou les plus forts décalages par rapport aux objectifs.

Inclure davantage l'immobilier spécifique dans le champ de la PIE

La PIE a été jusqu'à présent concentrée sur les bureaux. La gestion de cette partie du parc était plus aisée à moderniser, du fait du caractère relativement banalisé de ces locaux et de l'existence de ratios définis et appliqués par le secteur privé qui ont pu servir de référence. Il était logique de commencer par eux.

Pour autant, si on considère l'ensemble des surfaces occupées par l'État, les bureaux n'en représentent que 27 %, les logements 16 % et les locaux d'activité en sont la composante prépondérante (52 %). Pour les opérateurs, les proportions sont respectivement de 13 %, 4 % et 73 %. En valeur, les bureaux représentent 40,33 % du patrimoine immobilier contrôlé par l'État, les logements et les sites militaires respectivement 15,94 % et 14,40 %. Certes, « l'immobilier spécifique » justifie ce qualificatif : du fait qu'il est souvent dispersé et moins fongible que des immeubles de bureaux en centre-ville, il appelle un traitement plus complexe ; certaines particularités fonctionnelles peuvent nécessiter un droit de regard plus prononcé des ministères responsables. Pour autant, ces arguments ne sauraient servir d'alibi et l'immobilier spécifique ne saurait être déconnecté du reste de l'immobilier de l'État.

²⁸ DPT 2015, p 249.

La nécessité de passer au traitement de l'immobilier spécifique rend plus urgente encore la mise en œuvre des préconisations de la Cour sur l'adaptation d'une PIE centrée jusqu'à présent sur les bureaux.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : Approfondir la doctrine d'emploi de l'immobilier de l'État et expliciter les critères d'arbitrage entre les diverses modalités d'occupation ;
- **Recommandation n° 2** : Renforcer la supervision des programmations immobilières des ministères, dans une étroite concertation entre la direction du budget et France Domaine ;
- **Recommandation n° 3** : Recentrer les missions de France Domaine sur le pilotage de la politique immobilière de l'État, notamment en allégeant ses tâches en matière d'évaluation ;
- **Recommandation n° 4** : Rattacher France Domaine directement au ministre chargé du budget ;
- **Recommandation n° 5** : Attribuer aux responsables régionaux et départementaux de la politique immobilière (RPIE) l'autorité hiérarchique sur les services de France Domaine dans leur zone de compétence ;
- **Recommandation n° 6** : Mener à bien dans les meilleurs délais le déploiement des applications informatiques dont France Domaine et les gestionnaires immobiliers publics ont besoin ;
- **Recommandation n° 7** : Améliorer encore la connaissance du parc dans ses données physiques, statutaires et techniques ;
- **Recommandation n° 8** : Poursuivre la rationalisation de l'implantation en identifiant et en réduisant les écarts les plus importants par rapport à la norme d'occupation ;
- **Recommandation n° 9** : Affiner l'analyse de la dépense immobilière et enrichir les données du document de politique transversale (DPT) ;
- **Recommandation n° 10** : Accroître la mutualisation des produits de cession et de la trésorerie du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ;
- **Recommandation n° 11** : Procéder à une évaluation approfondie du mécanisme des loyers budgétaires en 2015 ;
- **Recommandation n° 12** : Accélérer la mise en place des schémas directeurs immobiliers régionaux ;
- **Recommandation n° 13** : Préserver et mutualiser les capacités de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et de gestion technique au sein de l'État ;
- **Recommandation n° 14** : Mieux inclure l'immobilier spécifique de l'État et l'immobilier des opérateurs dans la politique immobilière de l'État.

--000--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse – sous votre signature personnelle exclusivement – que vous aurez donnée à la présente communication²⁹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

²⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.