

Conseil des Ministres du 22 février 2006

Communication sur l'immobilier de l'Etat

Dans la gestion de son parc immobilier, l'Etat est resté à l'écart du mouvement de modernisation qu'ont connu les entreprises ainsi que certaines administrations étrangères. Le défaut de stratégie, l'absence d'instruments de pilotage, la connaissance déficiente du patrimoine font depuis longtemps l'objet de critiques, tant du Parlement que de la Cour des comptes.

Le Gouvernement a pris depuis 2003 une série de mesures dans ce domaine. En se donnant des objectifs ambitieux de cessions, il a enclenché un premier mouvement de modernisation.

Compte tenu en particulier des observations de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a décidé à l'été 2005 d'aller plus loin et d'engager une démarche de modernisation accélérée. Son objectif est de mettre l'Etat en mesure d'assurer sa fonction de propriétaire, en gérant son patrimoine de manière performante.

Le Président de la République a engagé le 6 janvier 2006 une nouvelle étape, en décidant que la propriété des immeubles de l'Etat serait confiée au nouveau service France Domaine.

Quels sont, aujourd'hui, nos objectifs ?

La modernisation du parc des immeubles de l'Etat répond à trois exigences : l'utilisateur doit bénéficier d'un service public de qualité ; le contribuable a le droit à ce que chaque euro acquitté soit dépensé de la manière la plus efficace ; le soutien des agents est indispensable, car rien ne se fera sans eux.

Dans cette optique, afin que le patrimoine immobilier de l'Etat corresponde à ses besoins, et compte tenu des économies nécessaires au désendettement, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre trois orientations :

- faire évoluer le parc, en regroupant les administrations sur un nombre plus réduit de sites situés dans des localisations moins onéreuses, tout en les installant dans des locaux plus adaptés pour rendre un meilleur service aux usagers et mieux soutenir l'action des agents ;
- optimiser l'occupation des immeubles et céder ceux qui sont inutiles ou inadaptés dans les meilleures conditions de valorisation ;
- rationaliser les espaces occupés par les administrations, en améliorant le cadre de travail par une politique d'entretien modernisée ;
- mobiliser le foncier de l'Etat pour participer à l'effort de production de logements.

Au niveau déconcentré, la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 sur la réforme de l'administration départementale de l'Etat engage une série de réorganisations des services, qui devront s'accompagner de rationalisations immobilières, sous la conduite des préfets.

Quels sont nos acquis des trois dernières années ?

Le Gouvernement a assoupli les procédures

- Les immeubles de bureaux de l'Etat ont été déclassés en 2004 ce qui simplifie leur cession, et permet, si nécessaire, de les vendre avant qu'ils soient libérés ;
- le foncier cédé par l'Etat pour du logement social peut désormais faire l'objet d'une décote, atteignant jusqu'à 35 % de la valeur vénale dans les zones les plus tendues ;
- la loi de finances pour 2006 a pérennisé la faculté de céder les terrains du ministère de la défense en confiant, sous sa responsabilité, la dépollution éventuelle à l'acquéreur ;
- Le projet de loi portant engagement national pour le logement propose de simplifier les conditions d'exercice du droit de priorité sur les biens cédés par l'Etat ;
- A l'occasion de l'élaboration en cours du code général de la propriété des personnes publiques, le droit domanial dans son ensemble est simplifié, et amélioré.

La transparence du cadre financier a été améliorée

- Avec la LOLF, les immeubles figurent désormais au bilan de l'Etat, sur la base du tableau général des propriétés de l'Etat. Le recensement de 2004 a été actualisé une première fois en 2005 et étendu aux actifs situés dans les collectivités d'outre-mer et à l'étranger. La valeur du parc au 1^{er} janvier 2006 est évaluée à 38 milliards d'euros ;
- Le bilan budgétaire et financier des opérations doit permettre 15 % d'économie. Celui des plus importantes fait l'objet d'une validation avec une méthodologie partagée ;
- La loi de finances pour 2006 a créé un compte d'affectation spéciale retraçant de manière transparente les opérations immobilières de l'Etat. Ce nouvel instrument permet également de préfinancer certaines opérations. Au total, 15 % des produits sont affectés au désendettement. Les ministères, sauf dérogation ou règle particulière dans le cadre d'un contrat pluriannuel de performance, ont un retour de 85 % lors de la cession des immeubles qu'ils libèrent (ce taux est de 50 % pour les biens inoccupés).

Ces mesures ont permis une accélération rapide des cessions, sous le pilotage de la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier. L'Etat a dépassé en 2005 les engagements pris. Les produits réalisés sont passés de 170 millions d'euros en 2004 à 630 millions d'euros en 2005.

Comment allons-nous moderniser nos outils de gestion ?

Maintenir le niveau d'ambition en matière de cessions

Le Parlement a assigné au Gouvernement pour 2006 un objectif de produits de cessions immobilières de 480 millions d'euros. Ce montant représente un maintien de l'effort réalisé l'année dernière, compte tenu de la vente de l'immeuble de la douane, rue du bac, qui représente sur 2005 une part importante des recettes. Une première série de 80 ventes a été décidée par le Premier ministre et est d'ores et déjà engagée. Elle sera complétée par plusieurs opérations majeures.

Appliquer un cadre stratégique

Afin que l'Etat gère son parc de manière cohérente et adaptée dans la durée, chaque ministère tiendra désormais à jour un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) portant sur l'ensemble des immeubles qu'il occupe.

Ces documents, qui comprennent les éléments des actuels programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation, comporteront :

- un diagnostic à partir d'une base intégrant toutes les données nécessaires à la gestion ;
- des orientations et des objectifs quantifiés sur cinq ans déclinant la démarche du Gouvernement, y compris en matière d'aménagement du territoire.

Les SPSI des administrations centrales seront finalisés le 31 mai 2006. Dans ce cadre, plusieurs ministères sont engagés dans des transferts d'implantations parisiennes vers des locaux moins onéreux et mieux adaptés.

Le chantier sera étendu dans le courant de l'année aux services déconcentrés. En outre, le parc des opérateurs de l'Etat fera en 2006 l'objet d'un recensement.

Dans les départements, les préfets finaliseront conformément au décret du 29 avril 2004 les schémas directeurs des implantations immobilières de l'Etat.

La procédure d'agrément des implantations de locaux de l'administration en Ile-de-France sera supprimée.

Mettre l'Etat en situation de propriétaire à l'égard des administrations

Les loyers budgétaires, qui sont en cours d'expérimentation en 2006 sur 178 immeubles occupés par trois ministères (affaires étrangères ; économie, finances, industrie ; justice), seront progressivement généralisés.

De plus, en application de la décision du Président de la République, l'occupation de chaque immeuble sera désormais accordée et organisée dans un document retraçant les engagements de chacune des parties, et réexaminée régulièrement.

Après un premier bilan des expérimentations en cours, ce dispositif d'ensemble sera appliqué au 1^{er} janvier 2007 aux administrations centrales. Au vu des résultats de cette application, il sera étendu aux services déconcentrés, y compris les cités administratives. Le cas de certains biens spécifiques et des infrastructures sera traité ultérieurement. Les biens mis à disposition par les collectivités locales seront traités au regard de leur situation particulière.

Dans ce cadre, afin de moderniser l'entretien des immeubles de l'Etat, une mission de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées a été lancée, pour :

- identifier et professionnaliser les fonctions d'entretien et de maintenance, et développer le pilotage prévisionnel des travaux ;
- créer des règles de financement stables et reposant sur la responsabilité des gestionnaires, dans le contexte des loyers budgétaires.

Intégrer la dimension immobilière en matière de système d'information

Dans le cadre du projet CHORUS, un système d'information de gestion immobilière performant sera développé, et proposé aux ministères.

Comment adaptons-nous les structures ?

Le conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat

Le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat réunira sous sa présidence le conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat, qui aura pour mission d'examiner régulièrement l'état d'avancement de la modernisation de la gestion des immeubles de l'Etat, et se prononcer sur ses orientations.

Dans un souci d'ouverture et de transparence, il sera composé de parlementaires et de personnes choisies pour leurs compétences professionnelles et leur connaissance du secteur.

Les conclusions de l'actuel comité d'orientation de la politique immobilière de l'Etat, qui est composé de représentants des ministères, lui seront présentées. Le secrétariat de ces deux instances sera assuré en commun. Compte tenu de ces changements, il est mis fin à la *mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat*.

Le service France Domaine

Le service France Domaine mis en place le 1^{er} février 2006 est chargé de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, sous l'autorité du ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat, représenté par le préfet au plan local.

En tant que responsable de programme, il gère le compte d'affectation spéciale, et assure la cession des immeubles inoccupés ou mal adaptés dans les meilleures conditions de valorisation. La loi de finances pour 2006 lui fixe l'objectif de proposer cent opérations de ce type. Enfin, il est chargé de la mise en œuvre des loyers budgétaires.

A l'avenir, le service France Domaine établira les documents retraçant les droits et obligations des administrations occupantes. De plus, il assistera les ministères pour leurs relogements, en veillant au respect du cadre budgétaire et financier. Le service France Domaine exercera ses missions en dialogue avec les administrations occupantes, en s'appuyant sur les compétences du directeur immobilier de chaque ministère.

Afin de les remplir au mieux, il s'attache les services de professionnels du secteur privé. Son transfert à l'échéance du 1^{er} janvier 2007 à la direction générale de la comptabilité publique permettra de renforcer son positionnement interministériel. A cette date, il s'engagera dans une démarche de certification par un organisme tiers portant sur la qualité du service rendu aux ministères. Une évaluation portera au 1^{er} janvier 2008 sur le fonctionnement du dispositif.

En conséquence de la suppression de la procédure d'agrément des implantations de locaux de l'administration en Ile-de-France qui constitue la part la plus importante de son activité, le *comité pour l'implantation territoriale des emplois publics* est supprimé. La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires reprend ses autres fonctions. Les SPSI lui sont transmis.

*

La modernisation accélérée de la gestion immobilière, les instruments mis en place et les premiers résultats atteints participent du chantier d'ensemble de la réforme de l'Etat.

Son objectif est dans chaque cas de moderniser les pratiques de gestion, pour rendre à l'utilisateur le meilleur service au meilleur coût.

Le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat fera régulièrement le point de ces chantiers avec les secrétaires généraux des ministères.

Une circulaire du Premier ministre fixera le cadre d'ensemble de la fonction immobilière de l'Etat.