
La gestion du patrimoine immobilier de l'Etat

La gestion immobilière est un chantier majeur de la réforme de l'État ; il participe à l'augmentation de sa performance et contribue, par une rationalisation du parc immobilier de l'Etat, à la maîtrise des finances publiques. Les contribuables qui financent les immeubles, les usagers qui les fréquentent et les fonctionnaires dont c'est le cadre de travail, attendent en effet une action déterminée en ce sens.

1. Présentation de la mission et de ses objectifs

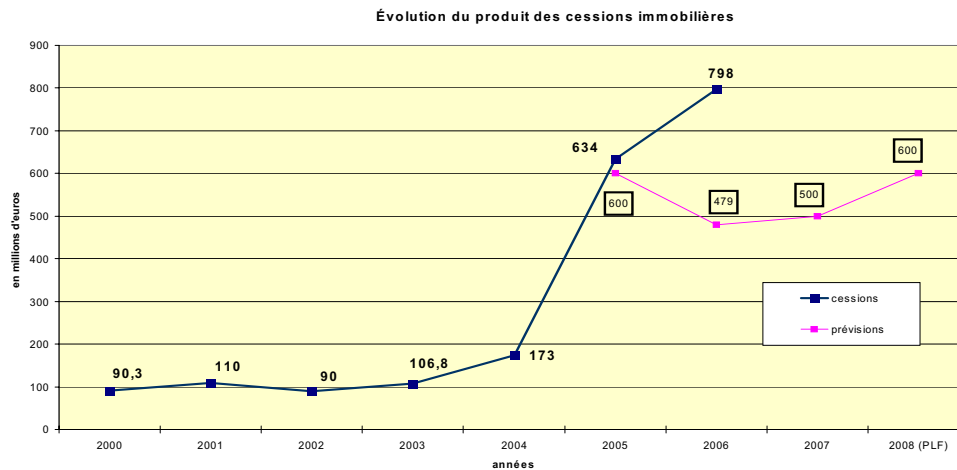
La mission a pour objectif de retracer, du point de vue financier, les interventions de l'Etat-proprétaire représenté par France Domaine. Ces opérations sont retracées dans le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui permet de suivre en toute transparence les produits de cession et les conditions de leur emploi. Y sont inscrits :

- en recettes, les produits de cessions de biens immobiliers appartenant à l'Etat ;
- en dépenses, la contribution de ces cessions à la politique de désendettement de l'Etat (programme 721) et les moyens mis à la disposition des administrations pour réaliser des opérations immobilières (programme 722).

Après contribution au désendettement de l'Etat, les moyens sont mis à la disposition des administrations dans des conditions définies, différentes entre les cessions inférieures et supérieures au seuil de 2 millions d'euros :

- en deçà de ce seuil, les produits sont mis à la disposition des administrations qui les utilisent librement sous leur responsabilité ;
- au-delà de ce seuil, les conditions de emploi font l'objet d'une décision du ministre chargé du budget qui vise à s'assurer que les conditions de emploi sont conformes aux objectifs de la politique immobilière (réduction du nombre d'immeubles et des surfaces occupées, renforcement de la qualité du service public rendu, amélioration du cadre de travail des fonctionnaires).

Les ressources dégagées grâce aux cessions, dans le cadre de la dynamisation de la politique immobilière de l'Etat, ont très fortement crû à compter de 2005, ainsi que le montre le graphique ci-dessous.



2. Principales orientations pour 2008

Le projet de loi de finances pour 2008 permettra de consolider les nouvelles orientations de la politique immobilière de l'État, qui ont été précisées dans une circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 :

- la rationalisation du parc immobilier au travers d'un objectif de cessions ambitieux

L'objectif fixé dans le projet de loi de finances pour 2008 s'établit à 600 millions d'euros de produits de cessions, en hausse de 100 millions d'euros par rapport à la prévision inscrite dans la LFI 2007. Ce niveau de cessions s'inscrit dans le prolongement des opérations réalisées les années antérieures. Celui-ci, qui s'établissait à 100 millions d'euros chaque année jusqu'en 2003, s'est élevé à 170 millions d'euros en 2004, 635 millions d'euros en 2005, 800 millions d'euros en 2006 et devrait s'établir à environ 600 millions d'euros en 2007.

Un objectif proche de la prévision d'encaissement de l'année 2007 est particulièrement volontariste, étant précisé que le résultat 2007 comprendra une opération d'ampleur exceptionnelle (cession du centre de conférences internationales de l'avenue Kléber).

- l'extension du dispositif des loyers budgétaires à 26 départements

Le dispositif des loyers budgétaires dans les immeubles de bureaux, expérimenté en 2006 dans trois ministères (Affaires Étrangères, Finances, Justice) et étendu en 2007 à l'ensemble des administrations centrales situées en Île-de-France, connaît en 2008 une nouvelle extension aux huit départements d'Île-de-France, aux six départements de province ayant expérimenté la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture et aux dix plus grandes agglomérations de province. Près de 1 500 bâtiments de bureaux seront ainsi concernés.

Les travaux pour la mise en place de ces loyers ont été conduits en liaison avec les ministères et les services locaux. Les loyers ont été établis sur la base des valeurs

MISSION

locatives du marché immobilier local. Le montant total des loyers budgétaires perçus en 2008 s'élèvera à près de 700 millions d'euros contre un peu plus de 300 millions d'euros en 2007. Conformément aux suggestions de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale et aux recommandations du Conseil de l'Immobilier de l'Etat, le montant du loyer a été modifié par rapport à l'expérimentation, en prenant pour référence le montant moyen des loyers constaté sur le marché.

Pour 2008, les crédits correspondant à ces nouveaux loyers ont été ajoutés aux crédits de fonctionnement des ministères. Il s'agit, la première année, d'une mesure de périmètre. Ensuite, les économies leur resteront acquises et les dépenses supplémentaires seront, le cas échéant, à leur charge. Ce mécanisme permettra de faire effectivement payer aux responsables des services le coût de l'occupation des biens domaniaux.

- l'extension géographique de la stratégie de la politique immobilière et son insertion dans la révision générale des politiques publiques (RGPP)

La RGPP étant une redéfinition complète de l'organisation de l'Etat dans le sens de l'efficacité, elle doit inclure des mesures visant à inciter les administrations à mieux utiliser les immeubles qu'elles occupent. Le volet immobilier de cet exercice essentiel consiste donc à procéder à des regroupements de services dans des immeubles fonctionnels, à réduire les surfaces occupées et à mieux entretenir ce patrimoine pour préserver sa valeur. L'Etat doit avoir moins de surfaces, mais mieux entretenues. Cette évolution sera bénéfique aux missions de l'Etat, qui seront mises en œuvre dans des meilleures conditions, et à ses finances, car le coût immobilier sera réduit par la suppression d'un certain nombre de frais fixes.

Ce travail a déjà été conduit sur le parc des administrations centrales, chacune d'entre elles ayant été invitée en 2006 à établir un Schéma Pluriannuel de Stratégie Immobilière (SPSI). Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique vient de demander de procéder à une actualisation de ces SPSI, afin de tenir compte de la nouvelle configuration gouvernementale et des décisions de réforme des administrations qui seront prises par le conseil de la modernisation des politiques publiques. L'échéance de cette actualisation des SPSI a été fixée à la fin mai 2008, date à laquelle le conseil de modernisation des politiques publiques aura pris ses décisions de réforme des administrations.

Par ailleurs, en septembre 2007, ont été engagés les travaux d'établissement des SPSI dans le même périmètre géographique que les loyers budgétaires. Ces travaux doivent conduire, dans une première étape qui doit s'achever en fin d'année 2007, à l'établissement d'un diagnostic. Dans un second temps, sous l'autorité des préfets, seront engagés, début 2008, les travaux d'établissement du schéma stratégique issu de ce diagnostic.

MISSION

- l'État poursuivra en 2008 la dynamisation de sa politique immobilière

En prenant appui sur les préconisations de la mission d'enquête et de contrôle de l'Assemblée nationale, l'Etat s'est engagé dans une dynamisation de sa politique immobilière. Cette action sera poursuivie en 2008 :

- **information de l'État sur son patrimoine.** L'ensemble des immeubles de l'État est désormais répertorié au sein du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) dont les données sont périodiquement actualisées. En 2007, 28 000 biens sont valorisés pour un montant total de 44,3 milliards d'euros ;

- **actualisation de la réglementation domaniale.** Sur le plan juridique, le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), dont la partie législative est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, procède à une modernisation importante du droit domanial. La partie réglementaire sera mise en place par étapes. La première a été franchie en septembre 2007 après la transmission par le Ministre de la première partie réglementaire du CG3P à la Commission supérieure de codification de l'Etat. Celle-ci devrait être examinée par le Conseil d'Etat au premier semestre 2008 ;

- **gouvernance de la politique immobilière de l'Etat.** Deux acteurs majeurs ont été mis en place :

- le **Conseil de l'immobilier de l'État** (CIE), créé par un décret du 16 octobre 2006, composé d'élus et de personnalités qualifiées, dont la présidence a été confiée à M. Georges Tron, député, est chargé, auprès du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, de le conseiller en matière de stratégie immobilière, de suivre et évaluer l'avancement de la démarche de modernisation ainsi que l'évolution du parc immobilier de l'Etat. Le Ministre a présenté ses orientations devant le CIE le 25 septembre 2007 ;

- le **service France Domaine**, créé le 1^{er} janvier 2007 et rattaché à la direction générale de la comptabilité publique, est chargé de représenter l'Etat-proprétaire, fonction qui était jusque là laissée aux différentes administrations affectataires. France Domaine est chargé d'être l'opérateur de cette nouvelle politique et s'appuie sur les directions immobilières des administrations. Pour améliorer la professionnalisation de cette fonction, les services locaux du domaine ont été réorganisés, regroupés dans un service unique et placés auprès de chacun des trésoriers-payeurs généraux. Ces services sont régulièrement mobilisés pour mettre en œuvre les nouvelles orientations, sous l'autorité du préfet, comme par exemple la rénovation de l'avis domanial qui, au-delà de l'avis sur la valeur qu'il a toujours comporté, comprendra désormais, pour les évaluations où cela est pertinent, une analyse de la conformité de l'opération proposée aux orientations de la politique immobilière de l'État.

Cette professionnalisation passe également par l'appel à des prestataires externes. Le recours à des notaires est désormais généralisé et, pour les opérations de cession réalisées à Paris, systématique. Toutes les opérations de cession donnent lieu à une certification des surfaces par un géomètre-expert et à l'établissement de diagnostics techniques par des cabinets spécialisés. Un marché-cadre a été conclu avec des commercialisateurs de surfaces, auxquels il peut être fait appel lorsque le besoin s'en fait ressentir.

3. Efficacité des politiques et efforts de modernisation

L'efficacité de cette politique peut être mesurée au regard des indicateurs suivants :

- le volume des cessions immobilières que l'Etat parviendra à réaliser, remettant ainsi en cause des situations où les administrations doivent constater des pertes de productivité compte tenu de leur dispersion et des conditions de leur installation ;
- le nombre de SPSI qui auront été établis et qui constitueront le cadre d'intervention de l'Etat.
- l'évolution des surfaces de bureaux occupées par les administrations, qui constitue un indicateur de l'efficacité de cette politique.

Au-delà de ces objectifs majeurs, les projets annuels de performance des deux programmes de la mission comportent différents indicateurs techniques mesurant l'efficacité de l'action conduite par France Domaine dans son action d'évaluation des biens ou d'identification de ceux qui s'avèrent inadaptés.