



CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

RAPPORT D'ACTIVITÉ

JUIN 2006 - JUIN 2007



TOUR GAMMA A
193/197, RUE DE BERCY
75582 PARIS CEDEX 12
TÉLÉPHONE : 01 53 18 95 61
TÉLÉCOPIE : 01 53 18 95 90

INTRODUCTION

Installé le 19 juin 2006 par Jean-François Copé, ministre du budget et de la réforme de l'Etat, le Conseil de l'Immobilier de l'Etat a été formellement institué par décret le 16 octobre 2006.

Au terme d'une année d'activité, le rapport qui suit, après un rappel succinct du contexte de modernisation et de rationalisation de la politique immobilière de l'Etat, dresse le bilan de l'activité du Conseil, chargé d'évaluer l'avancement de la démarche engagée et de formuler des avis et recommandations pour améliorer la gestion du patrimoine.

La réforme de la politique immobilière de l'Etat, engagée dès 2002 et dont les premiers effets ont été visibles à partir de 2004, a fait l'objet de plusieurs rapports de la Cour des Comptes, et d'un de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission de l'Assemblée Nationale, la MEC, présenté en juillet 2005, par Georges Tron. Les conclusions de ce rapport entendaient réaffirmer le rôle de l'Etat propriétaire confié à un service des domaines rénové, la responsabilisation des ministères occupants, la mise en place d'un conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat et le pilotage de l'ensemble du système.

Le ministre du budget et de la réforme de l'Etat, décida d'assurer lui-même le pilotage de la réforme immobilière, de procéder à la réorganisation du service des domaines, de fixer la stratégie immobilière de l'Etat et de préciser les objectifs de cession et de rationalisation.

Dans le même temps, les ministères ont été invités à préciser l'organisation de la fonction immobilière, généralement confiée à une direction ou service placé sous l'autorité du secrétaire général et à procéder à l'élaboration de schémas pluriannuels de stratégie immobilière, SPSI, pour les bureaux d'administration centrale dès 2006, et pour les bureaux des services déconcentrés en 2007.

Un compte d'affectation spéciale pour les opérations immobilières géré par le service France Domaine, a été créé par la loi de finances de 2006. Les ministères ont été sensibilisés à la gestion du parc immobilier domanial occupé par leur administration centrale et acquittent des loyers. Une extension de ces dispositions est en cours pour ce qui concerne les bureaux du parc domanial occupé par les services déconcentrés.

Toutes ces dispositions ont été soumises pour avis, par le ministre Jean-François Copé, au Conseil de l'Immobilier de l'Etat, lors de son installation, le 19 juin 2006. Le ministre a invité le Conseil à observer les bonnes pratiques du secteur privé et des administrations étrangères, notamment de l'Allemagne, sur ces sujets et souhaité recueillir ses avis et recommandations, en particulier sur :

- le devenir de France Domaine et le rôle de propriétaire qu'il doit incarner,
- la stratégie immobilière de l'Etat et les indicateurs de référence qui l'accompagnent,
- les conditions d'application des loyers budgétaires et la comparaison avec le secteur concurrentiel,
- les conditions d'entretien du patrimoine domanial.

Afin d'aborder tous ces sujets, le Conseil, par l'intermédiaire de ses membres et de son secrétariat général, a consulté les acteurs professionnels de l'immobilier public et privé, français et étrangers, comparé les savoir-faire et les modes d'intervention mis en œuvre pour organiser les fonctions propriétaires, observé les paramètres et les indicateurs des stratégies patrimoniales.

Quatre réunions plénières du Conseil ont été organisées sur ces quatre thèmes ainsi que douze séances d'auditions des responsables immobiliers des ministères, sur le thème particulier des SPSI. Ces travaux et auditions ont permis d'élaborer deux vagues de recommandations adressées au ministre en décembre 2006 et en mars 2007, comme suite à sa demande.

Dans ses premiers avis, le Conseil souligne tout l'intérêt, pour l'Etat, d'identifier clairement la fonction de propriétaire immobilier et remarque que le service France Domaine qui a, certes, atteint les objectifs de cession qui lui étaient fixés en 2005 et 2006, n'a pas encore mis en place les outils nécessaires à l'exercice de cette fonction propriétaire, aux multiples facettes.

Les références de gestion immobilière observées, directement exploitables pour l'Etat, comme celles de la Poste et de sa filiale Poste Immo ou de l'Etat fédéral allemand avec la BimA, plaident, notamment pour l'accélération de l'évaluation des biens, le développement des systèmes d'information et de gestion, l'association de compétences spécialisées et professionnelles, et l'octroi au prix de l'immobilier de sa pleine valeur d'outil de régulation.

Ces références, qui sont celles des grandes entreprises publiques ou privées, montrent que la professionnalisation de la gestion immobilière est une affaire de longue haleine, dont l'impact sur les structures est gage de performance durable.

Le Conseil a donné des éclairages et ouvert des pistes de progrès, tant sur la stratégie globale et les moyens à mettre en œuvre par l'Etat propriétaire que sur les orientations concrètes qui doivent être engagées par les administrations centrales.

Son champ d'analyse doit s'étendre aux services déconcentrés et aux opérateurs de l'Etat. Sa vigilance doit s'exercer sur la mise en place d'un dispositif contractuel vertueux d'occupation des immeubles, concourant à préserver l'état du patrimoine domanial.

Le juste équilibre entre valorisation des actifs et contribution du foncier public à l'effort pour le logement, les biens et équipements spécifiques, l'échange avec les collectivités territoriales et la promotion des bonnes pratiques de toutes origines, l'apport des montages innovants et les évolutions structurelles sont autant de chantiers à approfondir et sur lesquels le Conseil doit s'investir.

Toutefois, pour que l'activité du Conseil puisse se déployer efficacement, certaines conditions sont indispensables, au premier rang desquelles, une volonté politique sans faille.

La première expression de cette volonté doit prendre la forme d'un arbitrage clair sur les orientations des schémas de stratégie ministériels et sur l'analyse approfondie des projets de réorganisation à l'aune d'indicateurs de performance conformes à ceux qui ont été retenus.

Il convient ensuite, pour rendre ses analyses et recommandations plus pertinentes, que le Conseil soit tenu régulièrement informé de l'ensemble des dossiers immobiliers. Une transparence des procédures et opérations conduites conditionne l'existence même du Conseil en tant qu'instance de pilotage et d'évaluation de la politique immobilière de l'Etat, ce qui implique le respect des instructions adressées sur ce point aux services.

Le service France Domaine, pour parachever la mise en place de l'Etat propriétaire, doit en effet professionnaliser ses méthodes et s'approprier ou construire des outils modernes de gestion patrimoniale. Des tableaux de bord de la fonction immobilière, véritables outils de gestion, doivent être élaborés pour être partagés avec l'ensemble des acteurs publics.

Une véritable dynamique a été amorcée. La diversité et la richesse des compétences et expériences représentées au Conseil, a produit, lors de cette première année d'exercice, des résultats significativement consensuels sur les voies à approfondir et sur les moyens à mettre en œuvre. Les prochains mois permettront au Conseil d'élargir le champ de ses réflexions, notamment aux

logements de fonction et aux patrimoines spécifiques, et le conduiront certainement à recommander de nouvelles étapes de modernisation de la fonction immobilière génératrices d'économie, de performance et d'efficacité.

*
* *

I. Un nouveau cadre pour la modernisation de la politique immobilière de l'État

Dans la gestion de son parc immobilier, l'État est resté longtemps 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 ont fait l'objet de critiques récurrentes, tant du Parlement que de la Cour des comptes.

Le Gouvernement avait toutefois pris depuis 2003 une série de mesures dans ce domaine. En se donnant des objectifs ambitieux de cessions et en instituant une Mission de valorisation du patrimoine immobilier, il avait 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 dès l'été 2005 d'aller plus loin et d'engager une démarche de modernisation accélérée avec l'objectif de mettre l'État en mesure d'assurer pleinement 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'État serait confiée au nouveau Service France Domaine.

L'immobilier de l'État chantier pilote de la modernisation

C'est dans ce contexte que le ministre chargé du budget et de la réforme de l'État, a présenté au conseil de ministres du 22 février 2006, une communication relative à la politique immobilière autour de quatre orientations principales.

- Faire évoluer le parc, en regroupant les administrations sur un nombre plus réduit de sites 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'État 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'État a engagé une série de réorganisations des services, qui devront s'accompagner de rationalisations immobilières, sous la conduite des préfets.

L'assouplissement des procédures

- Les immeubles de bureaux de l'État ont été déclassés par ordonnance du 19 août 2004 ce qui simplifie leur cession et permet surtout de les vendre avant qu'ils soient libérés.
- Les modalités de cession ont été aménagées, par décret du 6 novembre 2004, qui permet de procéder à des ventes de gré à gré.
- Les conditions de transformation des bureaux de l'État, en logement, régies par l'article L- 631-7, du code de la Construction et de l'Habitation, ont été revues.
- Le foncier cédé par l'État pour du logement social peut désormais faire l'objet d'une décote, atteignant jusqu'à 35 % de la valeur vénale.
- 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.
- La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement simplifie les conditions d'exercice du droit de priorité sur les biens de l'État.
- 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 et comptable

- Avec la LOLF, les immeubles figurent désormais au bilan de l'État, sur la base du tableau général des propriétés de l'État. 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 totale du parc au 1^{er} janvier 2006 a été évaluée à 38 milliards d'euros. La valeur au 1^{er} janvier 2007, après certification des comptes, se situe à 44, 8 milliards d'euros.
- Le bilan budgétaire et financier des opérations de cession-réinstallation doit permettre 15 % d'économie. Le bilan des opérations les plus

importantes doit faire l'objet d'une validation sur la base d'une méthodologie d'appréciation partagée.

- La loi de finances pour 2006 a créé un compte d'affectation spéciale (CAS) retraçant de manière transparente les opérations immobilières de l'État. Ce nouvel instrument permet également de préfinancer certaines opérations. Conformément aux décisions d'économies 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 droit de retour de 85 % lors de la cession des immeubles qu'ils libèrent, pour procéder à des opérations de réinstallation, compatibles avec les objectifs de la politique immobilière de l'État (ce taux de retour est ramené à 50 % pour les biens inoccupés).

Ces mesures ont permis une accélération importante des cessions. L'État a dépassé en 2005 les engagements pris. Les produits réalisés sont passés en un an de 170 à 630 millions d'euros et ils ont atteint 799 M€ en 2006 (pour une recette de 479 M€ prévue en loi de finances).

Des instruments permettant à l'État d'assurer sa fonction de propriétaire

Maintenir le niveau d'ambition en matière de cessions.

Le Parlement a assigné au Gouvernement pour 2007 un objectif de produits de cessions immobilières de 500 millions d'euros. Ce montant représente un maintien de l'effort réalisé les années précédentes, compte tenu de la vente de certains immeubles dont la valorisation remarquable a représenté une part importante des recettes.

Appliquer un cadre stratégique

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

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

Les loyers budgétaires ont été expérimentés en 2006 sur 178 immeubles occupés par trois ministères (affaires étrangères ; économie, finances, industrie ;

justice). Dès 2007, ils ont été étendus à l'ensemble des immeubles des administrations centrales en Ile-de-France. Au vu des résultats de cette application, le dispositif sera progressivement étendu aux services déconcentrés, y compris aux cités administratives, selon des modalités de calcul s'approchant des loyers de marché. Le cas de certains biens spécifiques et des infrastructures sera abordé ultérieurement. Les biens mis à disposition par les collectivités locales seront traités au regard de leur situation particulière.

De plus, en application de la décision du Président de la République du 6 janvier 2006, l'occupation de chaque immeuble sera désormais organisée dans le cadre d'une convention d'occupation retraçant les engagements de chacune des parties, représentant du propriétaire et occupant, pour une durée maximale de neuf ans, délai qui permet de procéder à un réexamen régulier.

Afin de moderniser l'entretien des immeubles de l'État, une mission de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées a fait des propositions au ministre en avril 2006 :

- Identifier, professionnaliser et mutualiser 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

L'adaptation des structures

Le conseil de l'immobilier de l'État

Placé auprès du ministre chargé du budget et de la réforme de l'État le conseil de l'immobilier de l'État (CIE) a été créé par décret du 16 octobre 2006, avec pour principale mission d'examiner régulièrement l'état d'avancement de la modernisation de la gestion des immeubles de l'État, de se prononcer sur ses orientations, et de rechercher les bonnes pratiques mises en œuvre dans le secteur privé et dans d'autres pays, en particulier de la communauté européenne. Il est composé de parlementaires et de personnes choisies pour leurs compétences professionnelles et leur connaissance du secteur de l'immobilier. Il soumet régulièrement au ministre ses avis et recommandations.

Les conclusions du comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO), qui est composé des responsables immobiliers des ministères, sont présentées périodiquement au conseil de l'immobilier de l'État. Le secrétariat général de ces deux instances est assuré en commun.

Compte tenu de ces changements intervenus depuis 2005, et lors de la création du CIE, il a été mis fin à la *mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État*.

Le service France Domaine

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

En tant que responsable de programme, il gère le compte d'affectation spéciale et procède à la cession des immeubles inoccupés ou mal adaptés dans les meilleures conditions de valorisation. Il est également chargé de la mise en œuvre et de la gestion des "loyers" désormais applicables aux biens domaniaux.

Le service France Domaine assiste les ministères pour leurs projets de relogements, en veillant au respect du cadre budgétaire et financier. Il lui incombe, par ailleurs, d'établir les conventions d'utilisation des bureaux domaniaux, retraçant les droits et obligations des administrations occupantes.

Le service France Domaine exerce ses missions en dialogue avec les administrations occupantes, en s'appuyant sur les compétences du directeur immobilier de chaque ministère. Afin de remplir au mieux ses obligations, il peut s'attacher les services de professionnels du secteur privé. Son transfert depuis le 1^{er} janvier 2007 à la direction générale de la comptabilité publique permet de renforcer son positionnement du fait du caractère interministériel de cette direction.

Une évaluation portera au 1^{er} janvier 2008 sur le fonctionnement de l'ensemble du dispositif.

En conséquence de la suppression de la procédure d'agrément des implantations de locaux de l'administration en Ile-de-France qui constituait la part la plus importante de son activité, la suppression du *comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP)* a été décidée. La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires a repris ses autres fonctions.

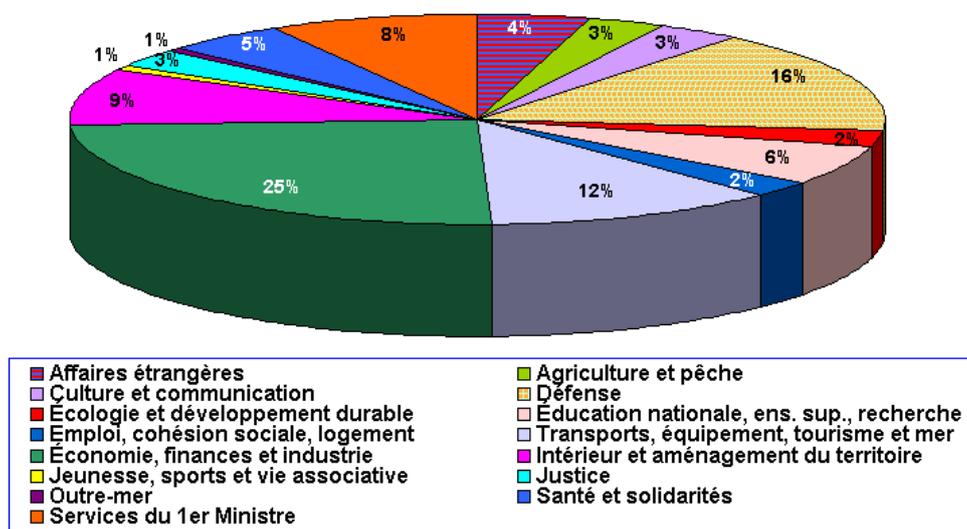
*
* *
*

Les orientations de la stratégie immobilière de l'État ont été fixées par le Gouvernement lors du conseil des ministres du 22 février 2006. La circulaire du Premier ministre en date du 28 février 2007 précise l'ensemble du dispositif. Le ministre chargé du domaine conçoit le cadre de sa mise en œuvre et met à la disposition des ministères les instruments nécessaires à l'application de ces orientations. Dans ce cadre, chaque ministère tient actualisé un schéma pluriannuel de stratégie immobilière. SPSI

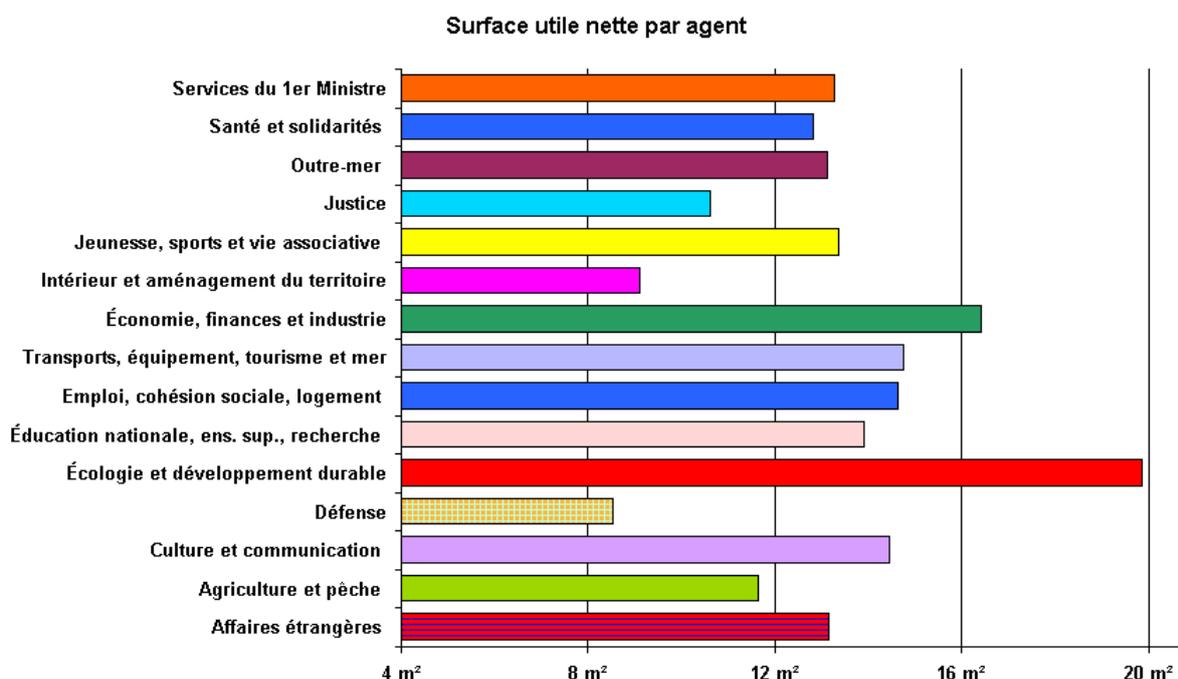
Ces documents, qui comprennent les éléments des programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation antérieurement en vigueur, comportent, notamment :

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

Répartition des 837 532 m² de surface utile nette des administrations centrales



La première vague des SPSI a porté sur les bureaux des administrations centrales, situées pour l'essentiel en Ile-de-France. Ils ont été finalisés à l'été 2006 et, dans ce cadre, plusieurs ministères se sont engagés dans des transferts d'implantations parisiennes vers des locaux moins onéreux et mieux adaptés.



Le chantier, par phases successives, est actuellement étendu aux services déconcentrés tandis que le recensement du parc des opérateurs de l'État est engagé depuis 2006. et doit être poursuivi.

Dans les départements, les préfets assureront la cohérence des projets des différentes administrations.

La distinction nouvelle opérée entre les droits et obligations de l'État dans sa fonction de propriétaire et ceux des administrations occupantes permet de clarifier les responsabilités dans le pilotage du parc immobilier et de moderniser les instruments de sa gestion.

Le ministère chargé du domaine, placé dans la situation du propriétaire et responsable de la modernisation du parc, s'assure que les opérations, demandées par les administrations (cessions, acquisitions, prises à bail, recours à des formules de financement innovantes comme les partenariats public-privé) s'inscrivent dans une démarche de gestion dynamique.

Retracés par le compte d'affectation spéciale de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, les produits de cession contribuent au désendettement de l'État et procurent aux ministères les fonds nécessaires à leurs projets de modernisation en cohérence avec leurs schémas pluriannuels de stratégie.

Les procédures diligentées par le ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique, chargé du domaine, – participation à l'identification des

cessions nécessaires à la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'État, proposition aux collectivités d'acquérir les biens à leur valeur vénale dans le cadre de leur droit de priorité, conduite des cessions, etc. - sont également applicables aux biens immobiliers de l'État occupés par ses établissements publics administratifs. Les conditions, en particulier financières, d'acquisition et de prise à bail des locaux par les ministères et leurs établissements publics sont soumises à l'avis conforme du ministre chargé du domaine

Le recensement et l'évaluation du patrimoine mis à la disposition des organismes contrôlés par l'État et exerçant une mission de service public a été décidé. Il a porté en 2006 sur les 50 établissements identifiés comme disposant des actifs les plus importants. Il sera étendu en 2007 à 223 nouveaux établissements et généralisé d'ici 2009.

Les acteurs de la nouvelle politique immobilière de l'État ont été déterminés :

- Le conseil de l'immobilier de l'État évalue pour le compte du ministre chargé du domaine la démarche de modernisation et l'évolution du parc, au regard des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des ministères, et lui adresse des avis.
- Le comité d'orientation de la politique immobilière de l'État favorise la mutualisation des expériences et organise les échanges d'analyse entre les ministères.
- Le secrétariat général du Gouvernement instruit les dossiers d'implantation des cabinets ministériels et ceux relatifs aux logements de fonction des membres du Gouvernement. Il coordonne le groupe d'experts chargés d'examiner les propositions de réorganisation immobilière des administrations déconcentrées présentées par les préfets.
- La commission interministérielle de la politique immobilière de l'État (dont le secrétariat général est placé sous l'autorité du secrétariat général du Gouvernement) assure la mise en œuvre du programme annuel d'investissement des cités administratives.
- Sous l'autorité du ministre chargé du domaine, France Domaine, service de la direction générale de la comptabilité publique, décline la stratégie patrimoniale de l'État et assume la fonction de propriétaire. Compte tenu des expérimentations engagées, il fournira aux administrations un cadre de pilotage et de financement et des instruments de gestion en matière d'entretien.
- Le préfet représente localement le ministre chargé du domaine. Responsable stratégique du parc des administrations dans chaque département, il met en œuvre les orientations gouvernementales, en lien avec le collège des chefs des services de l'État. Il dispose, sous la responsabilité du trésorier-payeur général, du service local de France Domaine.

- Sous l'autorité du ministre, le directeur immobilier de chaque ministère met en œuvre la politique de gestion des immeubles de ses administrations. Il élabore le schéma pluriannuel de stratégie et gère le budget opérationnel de programme sur le compte d'affectation spéciale.

II. L'activité du conseil de l'immobilier de l'État depuis juin 2006

Le conseil de l'immobilier de l'État a été institué par le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006. A l'occasion d'une première réunion informelle, il avait été installé le 19 juin par le Ministre en charge du budget et de la réforme de l'État (cf. allocutions en annexe).

Depuis lors il s'est réuni à neuf reprises pour trois séances plénières et six séances restreintes au cours desquelles les responsables immobiliers des départements ministériels disposant des patrimoines les plus importants ont été entendus à propos de leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

Les résultats de ces travaux, sous forme d'observations et recommandations régulièrement transmises au Ministre, sont détaillés en annexe.

On peut en faire un bilan succinct :

La notion d'instrument de pilotage et d'évaluation

Malgré le décret du 16 octobre 2006 instituant le Conseil et l'adoption par celui-ci, dès la séance du 12 septembre, de ses principes de fonctionnement, le CIE n'était pas encore en mesure d'appuyer ses travaux sur une information régulière et appropriée. Des dispositions nouvelles, en cours de définition, en particulier sur la communication à mettre en place avec le conseil, devraient y remédier: avis formulés sur les projets des ministères, état périodique des entrées et sorties du patrimoine, évolution des dépenses locatives...

L'intérêt de l'approche choisie, qui s'appuie sur un service opérationnel renforcé et sur un organe de conseil associant parlementaires et professionnels, ne sera complet que si la synergie se développe entre ces deux pôles. Celle-ci est heureusement alimentée par les travaux du comité interministériel d'orientation de la politique immobilière, auquel participe le service France Domaine, et est facilitée par l'existence d'un secrétariat général commun au COMO et au CIE.

Stratégie globale et schémas pluriannuels de stratégie immobilière

Le Conseil s'est penché sur les axes de la stratégie globale de l'Etat sur la base de la communication du ministre du 22 février 2006 et sur la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 :

Ses recommandations portent sur la clarification des objectifs de gestion à travers des indicateurs simples (surfaces occupées et coûts d'exploitation), sur l'accélération des calendriers d'identification et de recensement du parc immobilier, (notamment en ce qui concerne le patrimoine aux mains des opérateurs de l'Etat), et sur l'adaptation régulière des immeubles de bureaux aux besoins, en termes d'effectifs, de missions et de modes de travail.

Le Conseil a procédé à l'audition des responsables immobiliers des principaux ministères. Il s'est félicité de la constitution de diagnostics sur les immeubles occupés, et a émis des observations sur la conformité des schémas pluriannuels des administrations centrales à la stratégie globale de l'Etat.

Il a constaté des avancées dans la gestion des besoins à l'occasion de projets de regroupement de plusieurs administrations, notamment dans le cadre des règles de emploi des produits de cession.

Il estime en revanche à ce jour que les stratégies développées restent insuffisamment explicites et que les schémas, tant sur la partie diagnostic que les orientations, assortis d'indicateurs dont l'évolution constitue la mesure de l'avancement doivent être validés et tenus à jour. Les projets ministériels devraient s'inscrire systématiquement dans ce cadre et n'être engagés, pour les plus importants, qu'après recueil par le ministre des avis motivés de France Domaine et du Conseil de l'immobilier de l'Etat.

Si ces recommandations ont fait l'objet d'un accueil de principe favorable, le ministre n'a pas à ce jour explicité son avis sur les SPSI. Alors que la démarche se poursuit au plan déconcentré, cette absence de validation risque selon le Conseil de porter atteinte à la crédibilité du pilotage stratégique. Les amendements indispensables aux projets en cours, du fait des nouvelles configurations ministérielles, doivent être l'occasion de cette formalisation des choix.

Conditions d'occupation et d'entretien du patrimoine

Le Conseil a approuvé la mise en place d'un dispositif incitatif de loyers, qui sensibilise les administrations au prix de l'immobilier.

Sur la base des expériences présentées par plusieurs membres du Conseil dont le Président de la Poste et le représentant de l'agence fédérale allemande chargée de l'immobilier, la BimA, le Conseil recommande l'évolution du dispositif vers une relation contractuelle complète, de type propriétaire-occupant, régulée par des loyers de marché, seule de nature à permettre des arbitrages économiques pertinents et la conduite d'une politique d'entretien rationnelle.

Une telle orientation n'est pas actée à ce jour, mais la logique opérationnelle étudiée, source d'optimisation de la dépense immobilière et de création de valeur, pourrait ainsi être mise en œuvre sur un parc significatif à condition que des décisions soient prises rapidement. De premières conventions d'occupation pourraient ainsi être élaborées sur des bases équilibrées.

Le Conseil met en garde, en effet, contre un déploiement des loyers sur un périmètre important avant mise au point pérenne du dispositif, source de lourdeurs et d'effets pervers.

La modernisation de l'entretien a donné lieu par ailleurs à l'approbation par le Conseil de la mise en œuvre de l'expérimentation prévue par la circulaire du 28 février, sur la mutualisation des moyens en région. Le Conseil a préconisé qu'elle soit accompagnée d'un benchmark avec le secteur privé.

Le lancement effectif de cette expérimentation en Rhône Alpes tarde à intervenir, alors que la proposition remonte au rapport de la mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées d'avril 2006 et que les acteurs locaux semblent ouverts à cette problématique importante. Cette démarche doit être maintenant engagée en synergie avec celle du schéma stratégique et de la mise en place de loyers pour les services

déconcentrés, ces trois approches complémentaires pouvant faire de la Région Rhône Alpes un bon test de la réforme immobilière.

France Domaine et les outils de la politique immobilière

Le conseil a auditionné le Chef du Service France Domaine lors de ses séances du 12 septembre 2006 et du 6 mars 2007.

Il a constaté les résultats obtenus en matière de cessions

Il a pris acte de la réforme du service et de son ouverture sur l'expertise privée, au travers de contrat d'assistance, mais plusieurs de ses membres regrettent que les recrutements extérieurs initialement prévus n'aient pas eu lieu.

Le Conseil recommande l'identification de la fonction de gestion du parc immobilier de bureaux au sein de France Domaine, avec la responsabilité de la gestion des loyers correspondants et le développement de l'ensemble des attributions du propriétaire, y compris s'agissant de l'entretien. Cette évolution ne peut, pour le Conseil, intervenir que par étapes dans le cadre d'un véritable projet d'entreprise, qui peut naturellement s'appuyer sur des contrats de prestations de service et sur les conventions à conclure avec les ministères.

En l'absence d'une visibilité suffisante sur ce plan par étapes, le Conseil redoute que France Domaine ne s'impose pas assez vite comme l'incarnation de l'Etat propriétaire.

Il a recommandé au ministre de mettre en place les moyens indispensables, y compris en matière d'outils de gestion. A cet égard, le déploiement de CHORUS comme outil de gestion de la logique financière et comptable de la LOLF doit comporter un volet immobilier dont le Conseil recommande de déterminer rapidement les principes d'articulation avec le Tableau Général des Propriétés de l'Etat d'une part et les outils de gestion de la fonction immobilière d'autre part, l'Etat propriétaire doit mettre en place progressivement les bases de données correspondant à la mise en œuvre de sa stratégie, sans chercher à construire des systèmes d'information exhaustifs et non maintenables.

Cela suppose que cette stratégie globale soit explicite, et, selon le Conseil, clairement construite autour des besoins fonctionnels et du prix réel du m² occupé. C'est dans ces conditions que les administrations occupantes développeront, elles aussi, des stratégies imaginatives d'optimisation. Les initiatives de certains ministères en termes de montages innovants sont

prometteuses à cet égard, pourvu qu'ils s'inscrivent dans une démarche cohérente de réforme de l'Etat, assumée par le ministre en charge de cette action.

La réunion au sein d'un même ministère des responsabilités budgétaires et de la réforme de l'Etat est apparue au Conseil comme porteuse de synergies et source de potentialités de rationalisation qu'il convient de poursuivre résolument.

γ