

## Modernisation de la politique immobilière de l'État

---

La gestion immobilière est un chantier pilote de la réforme de l'État. Les contribuables qui financent les immeubles, les usagers qui les fréquentent et les fonctionnaires dont c'est le cadre de travail, sont également intéressés à ce qu'elle soit performante. Les efforts accomplis dans ce domaine depuis 2002 sont particulièrement significatifs et témoignent de l'action que conduit le gouvernement en matière de modernisation de l'État.

Poursuivant les actions impulsées en 2005 et en 2006, le Gouvernement a choisi désormais de consolider et étendre sa politique de modernisation, sous la conduite du ministre chargé du budget et de la réforme de l'État, afin de garantir à long terme les fruits de l'action entreprise. Dans le cadre de ce plan d'action, le projet de loi de finances comporte deux mesures qui confortent le cadre budgétaire de la gestion immobilière de l'État :

- le périmètre du compte d'affectation spéciale de la gestion immobilière de l'État créé en 2006 est renforcé ;
- après une expérimentation en 2006, les loyers budgétaires sont étendus à l'ensemble des ministères sur le parc de l'administration centrale.

### 1. Un chantier pilote de la réforme de l'État

**Le gouvernement a décidé depuis un an de poursuivre et d'amplifier sa politique de modernisation de l'immobilier de l'État, en prenant notamment appui sur les préconisations formulées à l'été 2005 par la mission d'enquête et de contrôle de l'Assemblée nationale, dans le cadre du rapport de Georges TRON, député de l'Essonne.**

Depuis 2003, le gouvernement a multiplié les progrès, dans le contexte de la mise en œuvre de la LOLF et de l'affirmation de la logique de performance.

Ces efforts ont permis en premier lieu d'améliorer sensiblement l'information de l'État sur son patrimoine. L'ensemble des immeubles qui en font partie est désormais répertorié dans le tableau général des propriétés de l'État dont les données sont périodiquement actualisées : soit en 2006 un chiffre de **28 000 biens valorisés, pour une valeur totale de 38 milliards d'euros**. Ces travaux sont maintenant étendus à l'important parc immobilier appartenant aux opérateurs de l'État, ou qui leur est affecté.

Des mesures ont été prises pour adapter le cadre juridique : avec le code général de la propriété des personnes publiques, dont la partie législative est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006, le droit applicable au patrimoine de l'État et

des collectivités a été profondément modernisé et assoupli, avec en particulier la suppression d'un grand nombre de règles contraignantes qui faisaient obstacle à une gestion dynamique ; en outre, l'usage des droits de priorité et de préemption des communes a été mieux coordonné, afin de simplifier leur exercice.

Enfin, le rôle des différentes administrations a été clarifié et redéfini. Des structures ont été supprimées, compte tenu de l'achèvement de leur mission et afin de favoriser une meilleure répartition des responsabilités. Deux acteurs majeurs sont désormais au centre du dispositif d'animation de la réforme en matière d'immobilier de l'État :

– le conseil de l'immobilier de l'État (CIE), composé notamment d'élus et de personnalités qualifiées de très haut niveau, a été créé en 2006 et sa présidence confiée à Georges TRON. Cette institution, placée auprès du ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, le conseille en matière de stratégie immobilière ;

– l'administration domaniale, qui a pris le 1<sup>er</sup> février 2006 le nom de France Domaine, a vu ses compétences renouvelées et élargies dans le cadre de la dynamisation de son action. France Domaine a vocation à impulser, dans l'ensemble de l'État, la dynamique de rationalisation et de professionnalisation de la politique immobilière. Le Président de la République a décidé le 6 janvier 2006, à l'occasion de ses vœux aux agents publics, de lui transférer l'ensemble du patrimoine de l'État. Cette mesure qui sera mise en œuvre à partir de 2007, à travers des conventions d'occupation régulièrement revues et assorties de loyers remplaçant les anciens actes d'affectation, lui permettra d'assumer pleinement sa fonction de propriétaire.

Les efforts permettront d'atteindre les objectifs fixés en 2003 de céder en trois ans 1,5 milliard d'euros de biens immobiliers de l'État, soit 500 millions d'euros par an en moyenne. Alors que le montant annuel moyen de cessions était de moins de 100 millions d'euros depuis dix ans, il a atteint 170 millions d'euros en 2004, puis 634 millions d'euros en 2005 et le résultat pour 2006, conformément à la loi de finances, devrait atteindre 480 millions d'euros. L'objectif de cessions pour 2007, 500 millions d'euros, s'inscrit dans cette dynamique.

Le maintien de l'effort répond en fait à un élargissement de la mobilisation : alors qu'en 2005, des cessions parisiennes d'immeubles très importants, comme le siège des douanes, rue du bac, pour 165 millions d'euros ou les locaux de l'école nationale d'administration pour 46,5 millions d'euros, ont contribué pour une part très majoritaire, l'État réalise maintenant de nombreuses opérations sur l'ensemble du territoire pour atteindre l'objectif, ce qui repose sur l'implication des préfets et des services territoriaux.

### **Vendre n'est pas un but en soi. La modernisation passe par l'élaboration d'une stratégie immobilière cohérente, déclinée par ministères**

Le Gouvernement a pris en 2005 la décision de remettre sur pied l'ensemble de la politique immobilière de l'État, qui constitue une fonction de soutien essentielle. Son cadre a été clarifié. Le ministre en charge du budget et de la

réforme de l'État pilote désormais la démarche de gestion patrimoniale, avec l'objectif de renforcer la performance de l'État.

La gestion plus active des immeubles de l'État doit permettre de garantir que l'occupation des biens est performante pour rendre un service public de qualité au meilleur coût. Quant aux biens mal occupés ou inadaptés, ils ont vocation à être commercialisés dans les meilleures conditions.

Ces objectifs supposent une stratégie immobilière d'ensemble, levier de la modernisation de la politique immobilière et de la rationalisation du parc de l'État. À cet égard, France Domaine a défini, en s'appuyant sur les références habituelles dans le secteur privé et avec le soutien d'un conseil spécialisé, les critères de performance que les administrations devront viser.

Dans ce cadre global, fixé au niveau de l'État, chacun des ministères est responsable de définir sa stratégie, en fonction de sa logique fonctionnelle.

À cette fin, la dynamisation de France Domaine et la réaffirmation de son rôle de propriétaire unique des biens de l'État permettent de disposer d'un véritable opérateur dans chaque département, sous l'autorité des préfets et la responsabilité des trésoriers-payeurs généraux, à compter de 2007. Il se met ainsi en mesure d'être le moteur d'une gestion performante, en lien avec les directions immobilières des ministères. France Domaine rejoindra au 1<sup>er</sup> janvier 2007 la direction générale de la Comptabilité publique, ce qui permettra de renforcer son positionnement interministériel et de bénéficier du partenariat dynamique que cette administration entretient avec les élus.

Ces progrès ne peuvent être réalisés qu'en mobilisant l'ensemble des ministères. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière, établis par chacun d'entre eux sous la coordination de France Domaine, déclinent ainsi leur démarche de modernisation, à partir d'un bilan sur l'état et l'utilisation de leur parc. Ce travail a déjà été conduit sur les locaux des administrations centrales d'Ile-de-France et a vocation à s'étendre aux services déconcentrés. L'outil informatique utilisé permet d'agrèger l'ensemble des informations fournies par les ministères au sein d'une base de données de gestion qui est celle de l'État propriétaire.

## **2. Le PLF 2007 : Un cadre budgétaire consolidé et élargi**

Dans cette optique, à partir du cadre budgétaire posé en 2006, le projet de loi de finances pour 2007 permettra de consolider les nouvelles bases de la politique immobilière de l'État.

**1.** Afin de tenir compte des observations du conseil constitutionnel, le compte d'affectation spéciale de la gestion immobilière de l'État, créé en 2006, comprendra deux programmes et non plus un seul : le premier supportera les sommes affectées au désendettement de l'État, et le deuxième les dépenses immobilières engagées par les ministères.

Ces programmes comportent l'objectif de réaliser au total 500 millions d'euros de cessions en 2007, dont 100 opérations à l'initiative de France Domaine. Cet objectif sera atteint en programmant la cession des immeubles inoccupés ou mal adaptés des ministères, sur tout le territoire.

Les ministères bénéficieront d'un dispositif d'intéressement puissant pour réaliser des opérations rentables, puisqu'ils disposeront en règle générale de 85 % des produits. Dans le cas des cessions d'un montant supérieur à 2 millions d'euros, les fonds seront attribués sur la démonstration que l'opération contribue à la modernisation du parc immobilier de l'État et permet en particulier une économie suffisante. Le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État est chargé de vérifier cette condition.

Par ailleurs, les modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale seront maintenues en 2007 et étendues aux établissements publics pour les biens de l'État qu'ils utilisent, ainsi qu'aux cités administratives.

**2.** L'État étendra les loyers budgétaires, expérimentés en 2006 sur trois ministères (Affaires étrangères, Finances, Justice), à l'ensemble des administrations centrales d'Ile de France. Conformément aux observations de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, et à l'avis du conseil de l'immobilier de l'État, il a été décidé de modifier la fixation du taux de loyer par rapport à l'expérimentation, en prenant pour référence non plus la charge de la ressource financière de l'État, mais le niveau moyen constaté sur le marché. Ce mécanisme permettra de faire effectivement payer aux responsables des services le coût de l'occupation des biens domaniaux et d'assurer un arbitrage entre détention en propriété et en location.

Pour 2007, 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.

Le parc concerné en 2007 comprendra 257 immeubles, d'une valeur vénale totale de 5,6 milliards d'euros, à comparer avec la valeur vénale des immeubles de bureaux détenus par l'État, soit plus de 12,3 milliards d'euros. Le montant total des loyers budgétaires perçus s'élèvera à un peu plus de 300 millions d'euros.

Ces loyers seront pris en compte dans les conventions que les ministères concluront avec France Domaine sur l'occupation des immeubles de l'État, en commençant à partir de 2007 par les administrations centrales.