



BERNARD CAZENEUVE
MINISTRE DELEGUE AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES,
CHARGE DU BUDGET

www.economie.gouv.fr

Paris, le 15 mai 2013

**Discours de Bernard CAZENEUVE, ministre délégué chargé du Budget
lors du Conseil Immobilier de l'Etat**

Bercy – Mercredi 15 mai 2013

Monsieur le Président,
Madame, Monsieur les députés,
Messieurs les sénateurs,
Monsieur le secrétaire général,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil immobilier de l'Etat,

Voilà près de sept ans que le Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE) appuie, mais aussi aiguillonne de façon parfois vigoureuse l'Etat, et tout particulièrement le Ministre chargé du Domaine, sur le chemin de la construction d'une politique immobilière moderne et efficace. S'agissant d'une politique largement née d'une initiative parlementaire, il n'y a pas lieu de s'étonner que le CIE soit à la pointe de ce chantier de réforme, avec le concours bienvenu de professionnels qualifiés qui apportent un œil différent, souvent très enrichissant, sur les problématiques auxquelles nous sommes confrontés et qu'ils connaissent bien.

La remise de votre rapport est l'occasion pour moi, et à travers moi pour l'Etat-proprétaire que j'ai la charge d'incarner, de tracer un bilan de la politique immobilière de l'Etat telle qu'elle a été mise en œuvre depuis les premières initiatives parlementaires en 2005-2006 ; mais aussi, et peut-être surtout, de tracer les grandes lignes de ce que je conçois comme une deuxième phase, un nouveau souffle de la politique immobilière.

Ce bilan n'est pas médiocre, loin s'en faut. Des progrès tout à fait significatifs ont été accomplis depuis l'époque, fort heureusement révolue mais pas si éloignée, où l'Etat n'avait pour ainsi dire aucune vision stratégique, aucune ambition réformatrice, concernant son parc immobilier. Fort heureusement, la connaissance de ce parc est aujourd'hui beaucoup plus précise qu'il y a quelques années, même si elle doit encore être améliorée.

Des priorités ont été définies, et une trajectoire pluriannuelle a été tracée, reposant sur la mise en place d'un Etat propriétaire de plein exercice. Une démarche pédagogique et incitative a été initiée vis-à-vis des administrations utilisatrices : elle a incontestablement permis d'amorcer le mouvement, même si elle doit certainement évoluer aujourd'hui afin de tenir compte de certains effets pervers résultant des choix initialement faits. Même si leurs rôles et leurs responsabilités respectifs doivent sans doute être clarifiés à certains égards, les acteurs sont en place : le Ministère du Budget, France Domaine et ses services déconcentrés, les responsables de la politique immobilière de l'Etat (RPIE) et les préfets au plan local.

Seul le prononcé fait foi 1



Les outils, sans doute perfectibles mais incontestablement utiles, ont été créés : outils de programmation stratégique avec les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ; outils budgétaires avec le Compte d'Affectation Spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le programme 309 destiné à l'entretien lourd de l'immobilier de l'Etat, et dans une certaine mesure le programme 333 pour les dépenses immobilières courantes de l'échelon déconcentré ; outils permettant la prise en compte du « prix » de l'immobilier avec les loyers budgétaires, dans le cadre des conventions d'occupation.

Certains résultats sont mesurables : sur la période 2007-2011, 525 264 m² de surface de bureaux occupées par l'Etat ont été libérés – dont la moitié du seul fait des ministères financiers. Plus de 4,7 Md€ de produits de cession ont été encaissés par l'Etat entre 2005 et 2012.

Pour autant nous pouvons, nous devons mieux faire. Les objectifs annoncés, souvent ambitieux, demeurent parfois largement virtuels : je pense par exemple à l'objectif d'optimisation des surfaces occupées dans les immeubles de bureaux. La surface utile nette par poste de travail, à 16m² par agent en moyenne fin 2012, demeure supérieure d'un tiers à la cible de 12 m² – sans compter que cette moyenne masque d'importants écarts, certaines administrations s'approchant plutôt des 20 m² ! C'est l'un des intérêts indéniables du Document de Politique Transversale (DPT) annexé pour la première fois au PLF 2013, à votre insistance et à celle des parlementaires, que de permettre de mesurer les efforts réalisés et le chemin restant à parcourir par chaque administration. Les avis du CIE, qu'ils soient spécifiques à telle administration ou telle agence ou qu'ils portent sur des sujets plus larges tels que l'immobilier des caisses du régime général de sécurité sociale, l'immobilier des universités ou la mise en œuvre des objectifs de performance énergétique, témoignent des progrès réalisés mais aussi de ceux qui restent à accomplir. Ces documents sont très utiles au pilotage de notre action, et je souhaite que des réponses formelles vous soient prochainement adressées sur les avis les plus structurants.

Des erreurs de stratégie, des faiblesses méthodologiques, ont pu être observées, auxquelles il nous faudra remédier. **Le bilan du volet immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), marqué par l'installation des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI), me semble particulièrement illustratif à cet égard.** Il n'est pas encore connu avec précision, certaines opérations étant encore en cours – il sera bien sûr utile que le CIE se saisisse de ce dossier en temps voulu. A ce stade, il est néanmoins possible de tirer quelques premières conclusions, très instructives du point de vue de la politique immobilière :

- La RéATE a, comme d'autres mesures prises en matière immobilière depuis 2006, permis d'obtenir des résultats non-négligeables. Des opérations immobilières d'envergure ont pu aujourd'hui être réalisées, permettant ainsi à l'Etat de libérer 546 sites et réduire les surfaces occupées d'environ 200 000 m². En termes de loyers externes, ce sont environ 7 M€ annuels qui sont économisés par les différentes administrations, soit une économie de l'ordre de 6% sur le total des loyers externes – à terme, les économies pourraient atteindre 8,5 M€.
- Pour autant, un essoufflement du mouvement initial peut être observé. Un tiers des opérations restent à réaliser, comprenant notamment les plus complexes ou les plus sensibles qui n'ont pu être menées à bien jusqu'ici. Les surfaces utilisées, au global et par poste de travail, n'ont à ce stade été réduites que de 10% au lieu de 15%. Alors que le bilan financier théorique de la RéATE faisait apparaître un bilan positif de plus de 60 M€ dans la programmation initiale (490 M€ de produits de cessions après contribution au désendettement, 430 M€ de dépenses de restructuration), l'économie générale du volet immobilier de la RéATE a beaucoup évolué et le bilan financier de cet exercice, qui reste incertain à ce jour, pourrait *in fine* se révéler déficitaire.
- **La dégradation du bilan économique s'explique à la fois en recettes et en dépenses.** Du point de vue des recettes, seules 45 % des cessions prévues ont été encaissées, pour un montant total de 215 M€. Si une partie de l'affaiblissement s'explique par l'accroissement de la part des produits de cession affectée au désendettement, décidée par le Parlement, une autre partie est la conséquence d'une programmation

Seul le prononcé fait foi 2



trop optimiste. De même, en dépense, des surcoûts ont pu être constatés sur des opérations complexes. Certaines dépenses, non soutenables, ont d'ores et déjà dû être reprogrammées. **J'en tire une conclusion : la nécessité d'une plus grande professionnalisation, d'une programmation plus fine et plus exigeante, en matière immobilière.**

- **Par ailleurs, l'exclusion de certaines administrations, je pense à la Justice, à l'Éducation nationale, mais aussi à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), a limité dans certains cas les possibilités de mutualisation et de rationalisation**, réduisant d'autant le bénéfice global de la réforme – une critique que le CIE a d'ores et déjà eu l'occasion de formuler. Il y a à cela des motivations et des explications, qui ne sont pas nécessairement illégitimes. Pour autant, **il faut en tirer les conclusions : les exceptions aux règles de la politique immobilière, les dérogations, les cloisonnements, vont à l'encontre de l'efficacité. La mutualisation doit être le principe, et ce principe doit s'appliquer avec la plus grande extension.**

Professionnalisation renforcée, mutualisation accrue : ces grands axes que je m'appête à développer sont, je le sais, ceux qui irriguent toute la réflexion du CIE, et nombre de ses recommandations. Son origine parlementaire, au sein de la Commission des finances et de sa mission d'évaluation et de contrôle coprésidée par la majorité et l'opposition, en témoigne : la politique immobilière n'est pas un sujet de polémique partisane. Un consensus existe sur les défis à relever, et même, en grande partie, sur les solutions à mettre en œuvre, et je m'inscris dans cette perspective, qui est aussi celle du CIE. Ce qui ne veut pas dire que sa mise en œuvre soit aisée, car les résistances, les pesanteurs sont réelles, et l'inertie aurait tôt fait, faute de volonté politique, de s'installer. Je tiens à être clair : si je souhaite réformer la politique immobilière pour lui donner un second souffle, un nouvel élan, il n'est pas question de remettre en cause les acquis ni de faire demi-tour. Bien au contraire, il nous faut consolider les premiers résultats, comprendre les blocages qui ont pu voir le jour au cours de la première phase et les surmonter. En somme, je souhaite m'appuyer sur ce qui fonctionne, identifier les échecs, et développer les outils de la politique immobilière de demain.

A la mutualisation et à la professionnalisation, j'ajouterai un troisième axe, auxquels vous serez sans doute également sensibles : d'une simple politique support, la politique immobilière doit devenir un véritable vecteur des politiques publiques, qui à leur tour, peuvent servir de levier pour une utilisation plus rationnelle du patrimoine immobilier. C'est notamment l'enjeu de la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

1. Mutualisation et construction d'une politique de l'immobilier public

Le premier axe sur lequel je souhaite appuyer mon action pour donner à la politique immobilière une nouvelle impulsion, c'est donc **la mutualisation**.

- **La mutualisation doit être géographique.** Le CIE l'affirme dans son rapport, la Cour des comptes abonde dans le même sens : le département est une base trop étroite pour tirer pleinement partie des possibilités d'optimisation et de regroupement au plan local. Je propose de retenir désormais l'échelon régional comme territoire-clé de la politique immobilière : la région me paraît constituer le bon équilibre pour atteindre une masse critique tout en maintenant un lien fort avec le territoire et les réalités locales. La régionalisation est d'ores et déjà ébauchée dans les faits : le programme 309 est géré par les préfets de région, qui sont d'ailleurs responsables de la stratégie immobilière de l'Etat localement. Par ailleurs, la loi du 16 janvier 2013 sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement, sur laquelle je reviendrai, confie un rôle central au préfet de région. Je souhaite que cette régionalisation soit systématisée. Ainsi, le département avait été retenu pour la première génération de SPSI, et le travail de mise en cohérence au niveau régional n'avait souvent consisté qu'en une compilation et une validation en l'état des SPSI locaux. La nouvelle génération de schémas pluriannuels, qui sera lancée dans les prochains mois, devra être pensée directement au niveau régional, puis validée et appuyée au niveau national.

Seul le prononcé fait foi 3



- **Le changement d'échelon géographique devra être mieux reflété dans la répartition des moyens de la politique immobilière.** L'organisation territoriale de France Domaine est aujourd'hui largement départementale, s'appuyant sur les responsables de la politique immobilière de l'Etat (RPIE) placés sous la double autorité du préfet de département et du directeur départemental des finances publiques (DDFiP), ainsi que sur les services locaux du domaine sous l'autorité du DDFiP. Pour mieux prendre en compte l'importance croissante de la région dans la politique immobilière de l'Etat, j'ai demandé à France Domaine de lancer une réflexion sur les moyens de renforcer les fonctions domaniales en région, selon un schéma à déterminer. Une telle démarche servira par ailleurs l'objectif de professionnalisation : en matière d'évaluation par exemple, la masse critique n'est pas atteinte dans un certain nombre de départements dans lesquels il n'est pas réalisé un nombre suffisant d'opérations, notamment d'opérations complexes permettant aux agents d'exercer et de développer leurs compétences.
- **Permettez-moi d'en dire un peu plus sur les futurs schémas pluriannuels.** Comme je l'ai indiqué, ils devront s'insérer dans une organisation régionalisée : il s'agira donc de schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), qui seront validés en y associant l'ensemble des acteurs autour du préfet de région. Ce nouveau mode opératoire, qui affecte la répartition actuelle des compétences, devra naturellement faire l'objet d'une concertation avec le Ministère de l'Intérieur, et le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) qui est en charge de la RéATE – ce sera l'une des facettes du processus de modernisation de l'action publique (MAP) dans lequel s'inscrit la réforme et sur lequel je reviendrai en conclusion. Mais l'effort de mutualisation ne devra pas se limiter à la seule question de l'échelon géographique. J'ai demandé à France Domaine de réfléchir aux moyens d'intégrer aux travaux non seulement l'ensemble des administrations déconcentrées – sans exception, afin de dépasser le cadre de la seule RéATE comme ce fut le cas précédemment – mais également, dans toute la mesure du possible, les **opérateurs de l'Etat**. Les principales collectivités territoriales pourront également être consultées en vue de réfléchir à l'opportunité d'implantations communes. Il s'agit d'identifier et d'intégrer tous les projets et besoins de réinstallation, c'est-à-dire toute « l'offre » et toute la « demande » au sein de la sphère publique, afin de saisir l'ensemble des opportunités de regroupement et de rationalisation au regard des prévisions d'évolution des effectifs et des missions.
- **C'est encore le principe de mutualisation qui guide notre action concernant la mise en commun des moyens budgétaires.** Le fonctionnement du programme 309, qui comprend les crédits d'entretien lourd de l'immobilier de l'Etat, a récemment été amélioré en ce sens puisqu'à compter de cette année, les enveloppes régionales intègrent les crédits anciennement gérés séparément par la DGFIP, la Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) et la Justice. Ce même principe s'appliquera désormais également au financement des cités administratives. Alors que ces sites sont par nature interministériels, les dépenses d'investissement et de gros entretien – rénovation étaient financés au prorata des surfaces occupées, une solution complexe et incohérente avec le principe de l'unicité de l'Etat propriétaire. A compter de cette année, ces investissements sont financés sur l'enveloppe mutualisée du CAS Gestion du patrimoine immobilier.
- **Au-delà, le fonctionnement du CAS devra être réexaminé au regard de cette exigence de mutualisation.** Se pose naturellement la question des dérogations dont bénéficient actuellement le Ministère de la Défense, ainsi que les cessions à l'étranger. Je signale à cet égard qu'une démarche de modernisation de l'action publique vient d'être lancée concernant l'organisation et le pilotage des réseaux à l'étranger, qui examinera notamment les possibilités de mutualisation en matière immobilière entre les différents réseaux (Quai d'Orsay, Bercy, opérateurs). Mais au jour le jour, l'enjeu me semble surtout, plus que le symbole des exceptions légales, de moderniser la gestion budgétaire sur le CAS pour permettre qu'une démarche plus stratégique de programmation des opérations aille de pair avec une mutualisation de la trésorerie disponible. Plutôt qu'une gestion en tuyaux d'orgue, dans laquelle chaque administration se juge propriétaire de ses produits de cession et veut pouvoir en disposer à tout moment, je pense que nous devons évoluer vers une programmation des besoins prioritaires de l'Etat, et l'utilisation en conséquence des moyens disponibles. Cette gestion plus mutualisée des ressources évitera, je n'en doute

Seul le prononcé fait foi 4

pas, certains cas de recours à des montages innovants qui peuvent faire peser des risques sur les finances de l'Etat à long terme. Cette première approche ne doit pas conduire à éluder la question de l'évolution de la part mutualisée des produits de cession. La gestion segmentée des produits de cession génère inévitablement des effets d'aubaine, en fonction de la qualité du parc occupé par tel ou tel ministère, et une utilisation potentiellement sous-optimale des ressources dégagées par les cessions. Si l'intéressement des ministères aux produits de cession a pu se justifier dans une première phase pour permettre aux administrations de mesurer l'intérêt qui s'attache à la libération des sites et à la rationalisation du parc, il est peut-être souhaitable, désormais, que l'Etat-proprétaire réaffirme que cet intérêt est avant tout collectif.

- **En effet, la mutualisation n'est qu'un instrument : elle ne sert les objectifs de la politique immobilière que dans la mesure où les moyens et les ressources ainsi mis en commun sont utilisés de façon plus efficace, plus rationnelle qu'ils ne l'auraient été dans un fonctionnement segmenté.** Dans un monde de ressources rares, et le Ministre des Domaines qui est également le Ministre du Budget ne pourra prétendre qu'il en est autrement, ce sont l'intérêt et l'urgence des projets qui doivent primer. Ceci nécessite des outils de programmation et d'arbitrage appropriés – j'y reviendrai dans un moment – mais également un travail de pédagogie auprès des responsables de Budgets Opérationnels de Programme (BOP), auxquels il sera demandé plus de précision et d'anticipation dans l'expression des besoins d'entretien des immeubles, sur le programme 309. De même, concernant les cités administratives, la mutualisation du financement exigera des préfets, gestionnaires des cités, qu'ils proposent une programmation des dépenses complète et hiérarchisée, afin d'éviter que des opérations exceptionnelles ne viennent, à l'avenir, déstabiliser la soutenabilité de la programmation comme c'était jusqu'ici trop régulièrement le cas.
- **L'affirmation de l'Etat propriétaire à travers la mutualisation devra prendre également une forme nouvelle si l'on veut enfin dépasser le seul périmètre des immeubles de bureaux – qui a constitué, et c'était logique dans un premier temps, le premier cœur de la politique immobilière. Le partage des bonnes pratiques permettra l'extension des objectifs de la politique immobilière au-delà de l'immobilier de bureau.** Ceci ne signifie évidemment pas qu'il n'y ait plus de progrès à faire sur ce segment du parc. Au contraire, les marges de manœuvre restent importantes, comme en témoigne l'écart encore significatif restant à combler avant d'atteindre la cible des 12m² de surface utile nette par poste. J'ajoute même que la consolidation et le renforcement des acquis en la matière reste la priorité que j'assigne à France Domaine pour les mois à venir. Pour autant, la première phase de la politique immobilière s'est concentrée sur ces seuls immeubles, qui ne représentent qu'environ 19 millions de m² sur une surface totale de près de 73 millions de m². Il me semble qu'il est temps d'examiner les pistes d'action en direction de l'immobilier dit « spécifique », en concertation avec les utilisateurs et les structures spécialisées : l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) placée sous la tutelle du Ministère de la Justice et chargé de la conception et la gestion des grands projets immobiliers des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire ; l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) placé sous la tutelle du Ministère de la Culture et de la Communication et spécialisé dans la maîtrise d'ouvrage des équipements culturels ; la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI), service à compétence nationale du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie chargé de promouvoir des opérations d'aménagement durable et de construction de logements sur des terrains de l'Etat et de contribuer aux objectifs immobiliers du Grenelle. Il ne s'agit pas de nier ou d'effacer ce qui fait, précisément, la spécificité de ces biens, mis au service de la mission même qui y est exercée et qui se confondent souvent avec cette dernière (biens culturels, bases de défense, locaux spécifiques de la police ou de la gendarmerie, palais de justice ou universités). Mais ce qui est spécifique est rarement unique, et, comme le montre certains avis récents du CIE, il existe de bonnes, et parfois de moins bonnes, stratégies et opérations immobilières portant sur des biens spécifiques... Je suis convaincu qu'il est possible de définir des stratégies et des critères de performance adaptés à ce patrimoine, en vue de l'intégrer dans la réflexion d'ensemble. L'étude de compatibilité immobilière, désormais obligatoire



pour les opérations reposant sur des partenariats public-privé, constitue pour France Domaine un bon point d'entrée en la matière.

- La question de l'immobilier spécifique nous invite à regarder au-delà de la sphère « Etat » au sens restreint : **c'est l'ébauche d'une véritable politique de l'immobilier public que je souhaite faire émerger dans cette nouvelle phase de la politique immobilière.** En particulier les **opérateurs** devront, en matière immobilière, être effectivement soumis aux mêmes règles que celles que l'Etat s'applique, comme nous l'exigeons également en matière de crédits et de plafonds d'emploi. Je proposerai donc un plan d'action à leur égard, en lien avec les tutelles et les instances de contrôle, visant à s'assurer que l'autonomie dont ils peuvent disposer ne les exonère pas de la participation à l'effort commun de rationalisation au service du redressement des comptes : respect des ratios d'occupation et des plafonds de loyer, efforts de mutualisation ou de libération de biens sous-utilisés. Le renouvellement des SPSI constituera, en ce qui les concerne, un enjeu tout à fait essentiel, qui devra permettre de dépasser l'acquis de la première génération, tant en termes de programmation stratégique que de mise en œuvre opérationnelle. Il s'agit de l'un des champs pour lesquels des marges de progrès importantes existent. Ne nous voilons pas la face : mené de façon précipitée à la fin de la précédente législature, l'exercice de collecte des SPSI des opérateurs est resté largement formel et n'a pu être réellement exploité. Je souhaite qu'il soit une priorité de notre action. Au-delà des opérateurs, l'ensemble des administrations publiques sera encouragé et appuyé en vue d'une meilleure gestion du parc : les efforts de l'Etat doivent servir d'exemple à tous en la matière. Je sais que le CIE est attaché à cette perspective : son travail de fond sur l'immobilier des organismes du régime général de sécurité sociale ou celui des universités en témoigne, et servira naturellement de point d'appui pour la réflexion qu'il nous faut mener. C'est d'ailleurs déjà le cas s'agissant de la négociation, actuellement en cours, de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale d'allocations familiales. Une fois encore, l'inscription de la réflexion sur la politique immobilière dans le processus de la modernisation de l'action publique visera précisément à assurer que l'ensemble des administrations publiques seront associées et concernées par les réformes proposées.

2. Professionnalisation de l'action de l'Etat en matière immobilière

Le second axe de redynamisation de la politique de l'immobilier public est la **professionnalisation** de notre action, sur laquelle le CIE insiste fortement, à juste titre.

- **Il s'agit d'abord de renforcer France Domaine en matière d'évaluation, activité qui se situe au cœur de son métier traditionnel.** Si la première phase de la politique immobilière a principalement reposé sur des outils nouveaux à forte coloration budgétaire (CAS, programme 309, loyers budgétaires ou conventions d'occupation), France Domaine ne peut se désintéresser de son métier historique, qui demeure indispensable à la mise en œuvre de notre action et à la réalisation des programmes de cession. Sans évaluation, pas de possibilité d'affiner la connaissance du parc, connaissance pourtant indispensable à la définition d'une stratégie cohérente et à l'appréciation de son efficacité. Je tiens donc à ce que la DGFIP maintienne et même renforce, en interne, une capacité d'évaluation de haut niveau et indépendante. Je n'ignore pas que près de 85% des 200 000 évaluations réalisées chaque année par France Domaine sont produites au profit de personnes publiques autres que l'Etat, notamment les collectivités locales (55%). Il s'agit évidemment d'une charge lourde pour la DGFIP, qui pèse sur ses moyens. Pour autant, ce travail permet à la DGFIP de réaliser une masse critique d'évaluations sur tout le territoire, ce qui lui permet de développer ses compétences, et de disposer de multiples références pertinentes à travers la France : l'accomplissement de cette mission constitue donc pour l'Etat un socle d'expertise sans équivalent, et participe ainsi de la professionnalisation de la fonction immobilière. Au-delà de cet argument technique, je considère que l'évaluation des biens publics, y compris au profit des collectivités, doit par principe demeurer partie intégrante des missions du domaine. D'abord parce qu'il ne saurait être question de privatiser cette fonction, essentielle à la relation avec les collectivités locales.

Seul le prononcé fait foi 6



Ensuite, parce qu'au moment où il est demandé à ces collectivités de contribuer au redressement des comptes publics, les transferts de charge ne peuvent s'envisager qu'avec d'infinies précautions. Enfin, et peut-être surtout, parce que Bercy se doit d'être le ministère de l'égalité devant les charges publiques : or les plus petites collectivités n'auraient pas les moyens de recourir à des experts privés, alors que les principes d'indivisibilité et d'unité de la République commandent qu'une même politique d'évaluation, de qualité constante, puisse être appliquée à travers le pays. La mission d'évaluation doit ainsi contribuer à la maîtrise du foncier public, et à la politique d'aménagement du territoire.

Pour autant, la question de l'évaluation n'est pas close, bien au contraire : le maintien d'une capacité d'évaluation de premier ordre au sein de l'administration des domaines a pour corollaire nécessaire une professionnalisation exemplaire de cette fonction, afin d'en assurer pleinement la légitimité. D'abord, il pourrait être utile de concentrer la DGFIP sur les évaluations les plus pertinentes, pour lui éviter de se disperser : je pense notamment aux évaluations réalisées à titre informatif à la demande des collectivités, sans que la réglementation ne l'exige. Les seuils réglementaires pourraient également être revus pour dispenser France Domaine des évaluations peu significatives. Afin de couper court aux suspicions de conflit d'intérêt, une séparation fonctionnelle plus claire entre les évaluateurs agissant pour l'Etat et ceux agissant pour les autres personnes publiques pourrait également être envisagée. Surtout, la qualité des évaluations peut être améliorée : si les critiques adressées à cet endroit me paraissent souvent exagérées, puisque l'expérience montre que les évaluations privées confirment le plus souvent les chiffres du domaine, il est toujours possible de progresser. La politique d'évaluation doit notamment être harmonisée au plan national, en cohérence avec les principes d'indivisibilité et d'unité de la République que j'invoquais : les avis domaniaux, encore hétérogènes selon les départements dans la forme et même parfois dans les méthodes de travail, devront faire l'objet d'une harmonisation qui garantirait l'unicité de l'approche. En parallèle, les procédures doivent être unifiées grâce à la rédaction de guides fournissant aux évaluateurs des références communes et les sensibilisant aux points délicats de chaque type d'évaluation. Je souhaite que la DGFIP, qui a déjà l'expérience de la certification sur certains métiers, étudie la possibilité d'obtenir une labellisation des évaluateurs de France Domaine, ce qui constituerait une marque de reconnaissance de la qualité de ses évaluations. L'accès à une information plus complète et mieux partagée, la poursuite des efforts de formation, les échanges de compétences, de pratiques et de points de vue avec les évaluateurs privés, doivent également permettre de franchir une nouvelle étape. Un marché national sera très prochainement passé pour permettre le recours systématique à un avis extérieur sur les opérations significatives, atteignant le seuil de saisine de la commission de la transparence et de la qualité des opérations immobilières de l'Etat (CTQ) : ceci permettra à la fois de sécuriser les cessions, et de développer les compétences internes de la DGFIP.

- **En effet, la professionnalisation doit également concerner les cessions : en clarifiant les procédures, en encadrant les cessions, l'Etat sécurise ses opérations, mais de surcroît, augmente bien souvent le produit de cession qu'il en retire, permettant d'envisager dans de meilleures conditions la substitution de sites de qualité aux immeubles inadaptés aux besoins, mal entretenus, non performants.** Les cessions constituent en effet le préalable indispensable pour envisager la relocalisation des administrations dans des immeubles de meilleure qualité, offrant aux agents et aux usagers des conditions de travail et d'accueil plus adaptées. Ouvrir le chantier de la professionnalisation des cessions est donc doublement indispensable. La CTQ et le CIE ont d'ores et déjà formulé des pistes intéressantes. Sur le plan réglementaire, la formalisation accrue des procédures d'appel d'offres doit permettre une complète transparence des opérations tout en renforçant l'attractivité du marché. Des cessions à plusieurs tours, des cessions de portefeuille de biens, peuvent constituer des procédures adaptées selon les situations. Sur le plan contractuel, l'Etat refuse généralement l'insertion de conditions suspensives dans les cahiers des charges d'appel d'offres et dans les actes, Les risques, notamment ceux relatifs à l'obtention du permis de construire, pèsent ainsi sur l'acquéreur et non sur l'Etat, mais le nombre de candidats et le prix de cession du bien s'en trouvent fortement affectés. Je souhaite donc que l'introduction de conditions suspensives puisse être envisagée lorsque c'est opportun, par exemple pour

Seul le prononcé fait foi 7



les cessions les plus importantes. De même, les clauses de complément de prix, adaptées en pourcentage et en durée aux enjeux financiers pour l'Etat, permettent de mieux répartir les risques entre cédant et acquéreur, et de maximiser *in fine* le produit de cession. Enfin, des efforts techniques et commerciaux doivent également être faits en vue de développer la publicité et la qualité des appels d'offres : support de présentation des biens, meilleur ciblage et meilleure information des acquéreurs potentiels par la mise à disposition d'une documentation plus fournie et sur une durée plus longue, etc. La refonte récente du site internet des cessions domaniales y contribue d'ores et déjà de façon visible. Je souhaite que des contacts soient pris régulièrement avec des grands investisseurs, y compris étrangers, qui peuvent signaler leur intérêt pour des investissements de long terme en France. Ceci permettra de renforcer la concurrence, et de mieux valoriser les biens, quitte à prendre un peu plus de temps pour boucler les opérations : l'expérience montre que l'Etat est souvent gagnant *in fine*.

- **Le recours à des prestataires externes, que j'envisage en matière d'évaluations, peut aussi se révéler utile dans d'autres champs** en vue de professionnaliser l'action du service des domaines. La diversité et la technicité des compétences requises (processus de cessions, rédaction des actes juridiques de cession/acquisition/prise à bail, négociations, recherche de biens) peuvent nécessiter de se faire accompagner en tant que de besoin, en vue de favoriser les transferts de compétences, et pour mettre à disposition de France Domaine des expertises pointues qu'il n'a pas vocation à prendre en charge directement. Ainsi, pour les acquisitions et prises à bail les plus importantes, notamment en Ile-de-France et dans les grandes métropoles de province, l'appui d'un assistant à maîtrise d'ouvrage spécialisé permet souvent de définir au mieux les besoins, et d'organiser une mise en concurrence optimale sur la base d'un cahier des charges précis. Les baux franciliens les plus lourds, dont le montant annuel est supérieur à 500 000 €, ont été renégociés récemment avec l'appui de prestataires spécialisés travaillant en étroite collaboration avec la personne publique en charge du dossier : ce marché a permis à l'Etat de réaliser une économie de 28 M€ en année pleine sur 48 baux représentant initialement 117 M€, soit un ratio d'économies de 23,4 %. Cette démarche, qui vient compléter celle de la fixation des plafonds de loyers en Ile-de-France et dans les grandes métropoles régionales, est maintenant expérimentée en Rhône-Alpes, et pourrait être généralisée à l'ensemble du territoire. **On le voit, il existe, en matière immobilière, d'importantes marges de manœuvre pour réaliser des économies beaucoup plus aisées et moins douloureuses pour la personne publique que dans d'autres champs de la dépense.**
- **Parmi les outils de professionnalisation, je n'oublie naturellement pas la question primordiale de l'informatique, à laquelle le CIE, et particulièrement son Président, sont sensibles à fort juste titre.** Je le sais, France Domaine ne dispose pas, aujourd'hui, d'un système d'information performant et partagé avec les utilisateurs couvrant ses besoins fonctionnels. Si l'horizon doit être de disposer d'un système intégré avec le référentiel comptable et financier de l'Etat, et par conséquent avec l'inventaire physique du parc immobilier de l'Etat qui figure dans Chorus, la mise en œuvre de cette solution, complexe techniquement, peut prendre du temps. France Domaine a d'ores et déjà élaboré et déployé, hors de Chorus, plusieurs outils partagés avec les ministères permettant de satisfaire les besoins métier les plus urgents : outil de suivi des cessions (OSC), outil de suivi des audits énergétiques des immeubles (OCAPI). Cependant, d'autres besoins doivent être couverts sans délai : je pense à la gestion des contrats afin de suivre efficacement les baux externes et la performance immobilière ; à la programmation immobilière ; à la gestion prévisionnelle des surfaces, en vue d'éliminer les vacances et d'assortir l'offre et la demande. Dès lors que ces fonctionnalités avancées de gestion de l'immobilier sont indispensables à court terme, j'ai demandé à France Domaine et à l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) de travailler à ce chantier. Des solutions seront proposées très rapidement au Comité d'Orientation Stratégique (COS) Chorus, qui permettront de ne pas retarder d'avantage la mise à disposition des outils indispensables à l'amélioration de l'efficacité de la politique immobilière.
- **La professionnalisation doit viser à doter France Domaine d'une capacité immobilière complète,** à transformer cette administration, trop souvent perçue par les utilisateurs comme un « gendarme » immobilier, en un véritable centre de ressources et d'expertise de l'immobilier public. Un changement

Seul le prononcé fait foi 8



culturel est nécessaire, tant du point de vue de l'Etat-proprétaire que de celui des occupants : je souhaite que France Domaine conçoive sa mission, et soit reconnue par les utilisateurs, comme un propriétaire stratège fournissant aux administrations des conseils et des services à haute valeur ajoutée dans tous les métiers de l'immobilier, en vue de les aider à utiliser le patrimoine de l'Etat, à commencer par l'immobilier de bureaux, de façon économe et rationnelle dans l'intérêt des agents et des usagers. **France Domaine ne dispose aujourd'hui d'aucune compétence en matière de maîtrise d'ouvrage publique**, qui constitue pourtant l'attribut naturel d'un propriétaire. Cette compétence est aujourd'hui exercée dans des conditions disparates par les différents ministères : la mutualisation interministérielle des crédits immobiliers ne s'est pas accompagnée, à ce stade, d'une mise en commun des compétences techniques en termes de suivi d'opération et de maîtrise d'ouvrage. Il y a là une **opportunité de mutualisation, au service de la professionnalisation**.

- **L'amélioration du Document de Politique Transversale (DPT), que le CIE appelle de ses vœux, permettra également d'avancer dans ce sens** : la 2^e édition de ce DPT, qui sera présentée au Parlement dans le cadre du PLF 2014, doit permettre de recenser l'ensemble des emplois et des dépenses de personnel consacrés à la politique immobilière. Cet enrichissement permettra de mieux cartographier la fonction de maîtrise d'ouvrage au sein de l'Etat et de ses opérateurs, préalable indispensable à la définition de schémas de rationalisation et d'optimisation de cette fonction. Au-delà, le DPT pourrait être renforcé sur d'autres aspects, notamment la meilleure prise en compte de la question des opérateurs. Je partage avec le CIE l'ambition de faire de ce document, à terme, un véritable tableau de bord des fonctions « propriétaire » et « utilisateur ». Se posera naturellement la question des sanctions en cas de divergence persistante d'une administration par rapport aux objectifs fixés. L'utilité et l'efficacité des loyers budgétaires comme outil incitatif de rationalisation pourra être étudié dans ce cadre : je rappelle par exemple qu'un mécanisme de « surloyer » est prévu à compter de 2014, dans le cadre de la mise en œuvre des premiers rendez-vous triennaux liés à la première série des conventions d'utilisation signées en 2010, en cas de non-respect des engagements de performance immobilière.
- **La professionnalisation des outils doit être mise au service d'une professionnalisation de la prise de décision publique, qui doit désormais reposer sur une véritable analyse économique des projets immobiliers**. J'attends de France Domaine qu'il forge une doctrine d'emploi sur les questions structurantes et récurrentes de l'immobilier public afin d'éliminer la suspicion, parfois exprimée par les administrations occupantes, de « pilotage à vue » et de prise de décision en opportunité : l'arbitrage entre la cession et la conclusion d'un bail emphytéotique, la réduction de l'exposition à la conjoncture en ne cédant qu'au moment opportun et le développement de solution de portage, l'arbitrage entre le locatif et le domanial sur la base d'analyses économique et de performance immobilière, l'opportunité du recours aux montages financiers innovants... Autant de chantiers qui devront être abordés dans la transparence, afin qu'un référentiel commun puisse être partagé avec les administrations. La question du rôle de la SOVAFIM, et notamment l'opportunité de la conclusion d'un accord-cadre de partenariat avec l'Etat, sera analysée dans ce contexte. Les futurs schémas directeurs de l'immobilier en région devront naturellement intégrer, eux aussi, cette nouvelle dimension, en s'appuyant sur une grille d'analyse de la rentabilité des scénarii envisagés et d'évaluation des délais de retour sur investissement. Les dimensions relatives au respect des obligations en matière d'accessibilité, de normes environnementales, ainsi que la contribution à la rationalisation immobilière et au développement de l'offre de logement seront des critères essentiels.

3. Passer d'une politique support à un vecteur de politiques publiques

Le troisième axe que je souhaite vous présenter, c'est **la transformation de la politique immobilière, qui reste aujourd'hui considérée essentiellement comme une fonction support, en un véritable vecteur de politiques publiques**. Cet axe fait directement écho à la première proposition de votre rapport.



- **Le préalable à cette transformation est l'émergence d'un véritable Etat-proprétaire**, encore en gestation à ce jour. La séparation entre le propriétaire et l'occupant, pourtant au cœur de la première phase de la politique immobilière, n'est pas encore pleinement acceptée par les utilisateurs. La capacité d'arbitrage du propriétaire, sur les sujets qui ne relèvent que de lui, doit être affirmée. Ceci ne signifie évidemment pas décider contre, ni même sans, les utilisateurs. En revanche, je souhaite que les chaînes de décision puissent être revues et simplifiées, et que les responsabilités respectives du propriétaire et de l'occupant soient mieux comprises et intégrées par chacun. Cela implique sans doute de repenser l'articulation des différents outils budgétaires, afin d'éviter que les dépenses immobilières ne soient imputées, au gré des circonstances, sur tel ou tel compte ou programme. Le DPT a permis de mesurer que le programme 309, programme mutualisé, ne représente que 17 % des dépenses d'entretien lourd de l'Etat : il y a à cela des explications, notamment le fait que ce programme ne couvre que les dépenses liés à l'immobilier de bureaux, mais c'est également le signe d'une affirmation imparfaite de l'Etat-proprétaire unique, ne permettant pas d'assurer un pilotage transversal de la nouvelle politique immobilière ni d'incarner clairement la relation budgétaire entre propriétaire et occupant. Nous devons donc réfléchir aux évolutions à apporter au pilotage et aux outils budgétaires, en vue d'une plus grande lisibilité, simplicité et efficacité. Au-delà des moyens, c'est la capacité d'arbitrage de l'Etat-proprétaire qui doit être confirmée. La mise en place d'une gouvernance rénovée, sans doute simplifiée, qui aurait notamment vocation à servir d'instance nationale d'approbation et de suivi des SDIR et à piloter l'achèvement de la RéATE, permettrait de respecter les intérêts de chaque administration en local, de valider le caractère indispensable des besoins exprimés, et de prioriser les projets de manière équitable et pragmatique, sous l'impulsion de France Domaine.
- **A cet égard, j'ai pris note des propositions du CIE d'autonomisation de France Domaine**, sous forme de service à compétence nationale ou d'agence. Si l'organisation actuelle du service des domaines doit pouvoir être améliorée et ses compétences renforcées, comme j'ai eu l'occasion de vous le dire, une telle autonomisation me paraît prématurée : à l'heure où la capacité d'arbitrage de l'Etat propriétaire demande encore à être confirmée, et où les enjeux de la politique immobilière ne sont pas encore pleinement intégrés par les utilisateurs, il me semble que France Domaine doit pouvoir continuer à s'appuyer, du moins à ce stade, sur l'autorité du Ministre du Domaine et sur les synergies avec le réseau de la DGFIP. J'ai la conviction que les administrations ne sont pas plus fortes lorsque les ministres sont plus faibles, bien au contraire. Pour autant, il est bien sûr nécessaire de garantir que cette situation ne conduise pas à des « conflits d'intérêt », concernant une administration disposant d'une présence immobilière importante. La récente mutualisation et régionalisation des crédits de la DGFIP sur le programme 309 démontre néanmoins que l'impartialité peut – et doit – prévaloir.
- **Dès lors que l'Etat-proprétaire s'affirme, il est en capacité, dans ses arbitrages, de mettre l'immobilier au service des priorités politiques définies par le Gouvernement. Je pense en tout premier lieu à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.** Cette politique constitue naturellement une charge pour les finances de l'Etat, et pour certains opérateurs, dès lors que les produits de cession s'en trouveront affectés. Le bilan de la RéATE, en particulier, pourrait être négativement impacté à hauteur d'une vingtaine de millions d'euros. Pour autant, des consignes claires ont été données aux préfets : il ne saurait être question de refuser de flécher tel ou tel bien en faveur du logement au seul prétexte qu'il est intégré dans le plan de financement d'un programme d'initiative local. Je les réunirai dans quelques jours à Bercy, pour leur rappeler l'importance de cette politique et le rôle qui leur incombe dans sa mise en œuvre. A mon sens, la mobilisation du foncier public constitue une opportunité majeure de contribuer à la priorité qu'est le logement, tout en confortant la politique immobilière de l'Etat en accélérant les restructurations et l'abandon de sites inutiles ou sous-utilisés. Afin d'aller au-delà de l'exercice annuel de programmation des cessions, j'ai demandé à France Domaine de préparer une enquête de grande échelle sollicitant les administrations pour l'identification de biens mobilisables pour le logement, mais également de biens cessibles de toute nature : les résultats de cette enquête devront être intégrés à la préparation des futurs SDIR. Si la politique immobilière doit être mise au service de la

Seul le prononcé fait foi 10



mobilisation du foncier public, cet élan de mobilisation peut et doit aussi servir de levier au renforcement de la performance immobilière.

- **Porter des politiques publiques, c'est également mobiliser l'immobilier en faveur de l'intégration des personnes en situation de handicap, et de la transition énergétique.** C'est tout l'enjeu de l'accessibilité et de la performance énergétique des bâtiments publics, chantier complexe et sensible, particulièrement au regard de l'état de nos finances publiques : je relève d'ailleurs que le précédent gouvernement, s'il a affiché des objectifs particulièrement ambitieux, n'a pas jugé nécessaire d'amorcer sérieusement leur mise en œuvre. Le CIE a eu l'occasion de se prononcer sur ces questions, et un travail de fond a été amorcé par France Domaine afin de relever ces défis, dans un cadre budgétaire particulièrement contraint. Il nous faut aujourd'hui prioriser les investissements : ces questions devront être pleinement intégrées dans la préparation des SDIR, et plus généralement, dans le cadre de l'analyse de chaque projet immobilier qui sera présenté à l'instance d'arbitrage, afin de hiérarchiser les actions à mener en fonction des gains pour les usagers, du coût, et du retour sur investissement en ce qui concerne la performance énergétique, en s'appuyant sur les compétences des services du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie. France Domaine s'est d'ores et déjà rapproché de ce ministère afin de définir les modalités d'intégration des critères environnementaux au sein des grilles préexistantes des dossiers de emploi (pour les dépenses financées à partir du CAS) et des avis domaniaux enrichis (obligatoires pour les opérations immobilières importantes). La connaissance du parc demeure encore très imparfaite malgré les 50 M€ mobilisés au titre du plan de relance de 2009 pour réaliser des audits ; elle pourra être améliorée, grâce notamment aux outils informatiques nouveaux, permettant une analyse plus fine des bâtiments : identification des sites sur lesquels des travaux d'amélioration seraient les plus efficaces, pression en faveur du délaissement des « points noirs » énergétiques. Le fort élan en faveur de l'administration dématérialisée (e-administration) fait écho à une autre suggestion du CIE. Enfin, je suis très sensible aux recommandations du CIE concernant la formation et la responsabilisation des utilisateurs, une piste insuffisamment mobilisée quoique susceptible d'améliorer sensiblement la performance énergétique.

Conclusion

Mutualiser, professionnaliser, faire émerger une véritable politique publique : les chantiers sont nombreux et denses. Ils ne pourront être menés à bien qu'avec l'implication de tous : celle de France Domaine et de Bercy, celle de l'ensemble des administrations d'Etat, et au-delà, celle des agences, des agents, des usagers. **Les premières pistes ébauchées devant vous seront donc intégrées à la démarche de modernisation de l'action publique**, avec l'appui du SGMAP, afin de faire émerger un véritable consensus sur la nécessité et les exigences de la nouvelle phase de la politique immobilière.

Ce consensus est nécessaire, mais surtout, je le crois possible. Comme j'ai eu l'occasion d'en donner quelques exemples, le champ de l'immobilier recouvre de nombreuses pistes d'économies qui, pour certaines, ne représentent aucun sacrifice (je pense aux renégociations de baux), pour d'autres, exigent un degré d'effort au travers d'une plus grande attention à des principes de bonne gestion immobilière mais permettent ainsi de préserver le cœur des missions des administrations.

Je sais pouvoir compter sur l'implication constante et vigilante du CIE pour faire aboutir ce projet.

Contact Presse :

Cabinet de Bernard CAZENEUVE : 01 53 18 43 08

Seul le prononcé fait foi 11