

La maîtrise des coûts immobiliers d'un bien pris à bail par l'État.

Constat

L'État occupe un parc immobilier de 67 millions de m² de surface utile brute selon le DPT, dont il est majoritairement propriétaire (82%).

Plus de 9,3% de ces surfaces occupées appartiennent à des propriétaires « privés », c'est-à-dire autres que l'État lui-même, ses opérateurs ou les collectivités

Sur les quelque 7,2Mds € de dépenses consacrées à l'immobilier en 2015 (dépenses hors personnel), le montant consacré aux loyers « privés » est de 1,4Md €.

La charge est particulièrement conséquente. La notion de loyer privé englobe tous loyers autres que ceux correspondants à l'occupation d'un bien domanial. Si les chiffres agglomérés n'offrent pas une connaissance précise quant aux caractéristiques même des baux, il est cependant avéré que les formes juridiques des baux sont multiples et variables. Ainsi n'existe-t-il pas de bail spécifique pour l'État « preneur ».

Comme le mentionne le rapport du président de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2016, l'État engage une démarche systématique d'optimisation et de renégociation des baux dans le parc privé afin de réaliser des économies annuelles de 30 à 45 millions d'euros¹. Cette démarche engagée conjointement avec la Direction des achats de l'État concerne les baux privés de l'État, de ses opérateurs et établissements publics sur l'ensemble du territoire.

L'état du marché, favorable aux occupants, et la réorganisation des services déconcentrés voulue par la loi NOTRe créent les conditions de mise en œuvre de cette démarche. Celle-ci vise à réduire les loyers (faciaux ou économiques), faire prendre en charge des travaux par les bailleurs, résilier des contrats jugés non satisfaisant au profit de nouvelles solutions locatives plus performantes ou de solutions domaniales. Cette démarche vertueuse est un élément à mettre à l'actif d'une meilleure gestion pour ce qui concerne le stock des biens pris à bail mais impose une montée en compétences pour les services locaux de l'État qui en ont la charge.

Le projet d'outil de gestion des contrats immobiliers (décision : octobre 2015 - généralisation du déploiement : fin 2017) procède quant à lui d'une volonté de centralisation des données jusqu'alors éparses. Comme toute base de donnée, sa fiabilisation et son interopérabilité sont des enjeux importants.

D'autres actions mériteraient d'être conduites partant du constat que les analyses économiques et juridiques ne sont pas toujours conduites comme elles le devraient pour éclairer la décision préalable à une prise à bail.

¹ dont 15 à 20 M€ d'économies possibles en années pleines sur le bloc des prises à bail des administrations déconcentrées et 10 à 15 M€ pour celui des administrations centrales (source : FD)

Les recommandations/préconisations issues de ce constat

- Dans le secteur public, comme d'ailleurs dans le secteur privé, la question de la gouvernance est primordiale. La décision de prendre à bail ne peut pas relever exclusivement du souhait, de la volonté et des exigences de l'utilisateur (ministère). Le pilotage, l'arbitrage, la décision doivent être effectivement pris par le ministre en charge du domaine afin que puissent être pris en compte, au-delà du strict respect des normes de la politique immobilière de l'État d'autres éléments majeurs (orientations de politiques nationales par exemple). Le choix de la prise à bail, plutôt que la solution domaniale, doit également être fait de façon rationnelle et peut nécessiter un arbitrage. La connaissance du patrimoine issue de la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et des diagnostics en région devrait simplifier cette démarche.
- La remontée des données significatives pour l'État est également indispensable : nécessité de répertorier les baux, leurs échéances et caractéristiques dans une base de donnée actualisée ; possibilité de créer des alertes sur les échéances ouvrant des possibilités de négociation, etc. À ce jour, cette connaissance est minimale et ne fait pas l'objet de synthèse au niveau pertinent pour la négociation.
- La réflexion préalable à la prise à bail, ou au renouvellement de bail, doit intégrer à sa juste valeur, l'enjeu économique lié aux charges : les charges locatives sont des données de connaissance fondamentales, au même titre que le loyer, les surfaces, le nombre de postes de travail. À ce titre, les bases de données immobilières doivent les intégrer. La donnée doit être identifiée et mise à jour.
- La connaissance de la valeur du bien occupé est importante. La connaissance du marché, en miroir, permet de situer le bien occupé et d'élaborer une stratégie, potentiellement de s'orienter vers une renégociation, si le calendrier le permet, ou une sortie de bail.
- Sur les baux en cours, l'adéquation du bien pris à bail avec les modalités d'occupation (actuelles) doit être appréciée, particulièrement lorsque le bail est de longue durée. L'évolution prévisible des besoins pendant la durée du bail et « l'adaptabilité » du bien doivent aussi être comparées.
- Différents moments peuvent être propices à l'optimisation d'un bail : avant la prise à bail, bien entendu, mais également pendant la durée du bail et préalablement à sa reconduction. À cet égard, l'abandon systématique les périodes triennales au profit de périodes longues risque de limiter les occasions de renégocier. La culture de la négociation, à tout moment, et de l'anticipation propre au secteur privé, mériterait une attention toute particulière (démarche proactive).
- La durée du bail, les conditions de sortie du bail (les clauses du bail pouvant en fixer les conditions), la prise en charge des travaux à l'entrée et à la sortie (la remise en état) sont également des paramètres à prendre en considération de façon préalable. La question de l'état des lieux est aussi un sujet à traiter (voir la possibilité de faire appel à des professionnels).

- Plus généralement, une attention toute particulière sera portée aux clauses, et notamment à celle autorisant une sortie anticipée ou un transfert de bail. Sur le sujet, les travaux menés par l'Association des directeurs immobiliers (ADI) concernant « le bail preneur » constituent une référence intéressante.
- Sur la forme juridique du bail, l'absence de modèle unique invite l'État à être force de proposition mais supposerait qu'un bilan avantages/inconvénients des différents types de baux conclus soit réalisé afin d'en tirer toutes conséquences utiles.
- Les conditions de co-location ou de multi-occupation des espaces doivent aussi être anticipées afin que le bail ou les baux en offrent la possibilité. Cela est à rapprocher de l'évolution prévisible des besoins de l'occupant.
- La centralisation du pilotage des baux n'interdit pas le recours à des compétences externes lorsque cela est nécessaire, au-delà même des efforts de formations engagés au sein des services de l'État.