



## CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

---

### Intervention de Monsieur Yves DENIAUD Président du Conseil de l'immobilier de l'État

---

Colloque : « La politique immobilière de l'État : Enjeux et perspectives »  
Mardi 14 juin 2011  
*Bercy*

Mesdames, Messieurs,

Notre matinée consacrée à la politique immobilière de l'État a été riche d'enseignements.

Elle nous a permis d'abord de tirer les leçons de l'expérience des cinq années que nous venons de vivre et de mesurer le chemin parcouru en un temps, somme toute, assez bref.

Elle dresse aussi une sorte de feuille de route pour les cinq années à venir.

### **Les leçons de l'expérience.**

En regardant dans le rétroviseur de ces dernières années, j'insisterai sur quatre points qui me semblent particulièrement notables.

- **D'abord, nous avons mis en œuvre une nouvelle méthode** : ce que nous avons redit, ce matin, c'est que nous venons de loin : il y a dix ans, quasiment personne dans l'État ne pensait que l'immobilier a un coût.

Les ministères achetaient, louaient, s'étendaient au gré des besoins, du poids politique des ministres, sans visibilité à moyen terme et sans coordination.

L'État ne savait pas ce qu'il possédait : une première évaluation de son patrimoine, il y a moins de dix ans le valorisait à 32Mds€... aujourd'hui, ce patrimoine est estimé à 66,4Mds€ !

Tout cela avait évidemment des conséquences : les coûts de gestion étaient d'autant moins une préoccupation qu'ils n'étaient pas connus, la sous occupation et la dispersion des locaux étaient monnaie courante et le patrimoine était mal entretenu.

C'est bien pour cela qu'un changement radical s'imposait et que « La nouvelle politique immobilière de l'État » a été lancée.

- **Cette nouvelle politique immobilière, ce sera mon deuxième point, est celle du Gouvernement :**

Je ne reviendrai pas sur l'impulsion donnée tant par la Mission d'Évaluation et de Contrôle de l'Assemblée nationale que par la commission des finances du Sénat. Tout le monde le sait : le Parlement a eu un rôle décisif pour faire bouger les choses.

Je veux souligner la forte volonté du gouvernement de s'emparer de cette question. Il l'a fait non pas avec des solutions toutes faites et des effets d'annonce mais dans un cadre de long terme. Cela a nécessité et nécessite toujours une vraie impulsion politique et une volonté quasiment de tous les instants.

Je remercie très sincèrement François BAROIN pour sa forte implication dans ce dossier. Il a parfaitement compris que sa responsabilité de ministre du domaine correspond à un enjeu majeur de gestion publique. Je sais d'ailleurs qu'il aborde ces dossiers avec sa double expérience d'élu

de terrain et de responsable national et c'est pour nous tous un gage de réussite.

- **Troisième trait saillant de la période qui s'achève : la définition et le début de mise en place de quelques principes, j'allais dire de bon sens.**

Je ne vais, évidemment pas reprendre tous ces principes. Je vous invite à consulter le rapport quinquennal d'activité du CIE qui vient d'être mis en ligne sur le site du ministère. J'insisterai sur quelques idées.

D'abord, il faut dépasser les susceptibilités historiques : un immeuble de l'État est un immeuble de l'État. On doit pouvoir le changer en faisant fi de l'esprit de clocher de tel ou tel service. Réaffirmer le rôle de l'État propriétaire, c'est d'abord ça : le vrai propriétaire d'un immeuble, ce n'est pas le ministère X ou la direction Y ; le vrai propriétaire, c'est le citoyen français qui le finance par ses impôts.

Tout découle de ça et particulièrement :

- La création de France Domaine ;
- La suppression du régime de l'affectation ;
- L'instauration de loyers budgétaires.

Ensuite, évidemment, l'immobilier a un coût, que l'on soit propriétaire ou locataire. Pour minimiser ces coûts, il faut programmer les implantations et les rationaliser. D'où l'élaboration de schémas directeurs immobiliers. D'où, aussi, les normes d'occupation. D'où, enfin la définition de plafonds de loyers.

Enfin, rationaliser les occupations immobilières implique d'abord de minimiser les loyers, car ils représentent des charges budgétaires directes. Cela veut dire exploiter au mieux les immeubles domaniaux. Ce n'est qu'après ce travail qu'on vend les immeubles dont on n'a plus besoin. Autrement dit, la politique immobilière de l'Etat, ce n'est

pas d'abord vendre pour tirer des recettes. C'est vendre du patrimoine inutile et mal exploité, éventuellement pour réinvestir dans de nouveaux immeubles plus performants.

La mise en place de ces principes n'a pas toujours été facile. Le conseil de l'immobilier de l'État y a évidemment contribué et je voudrais en dire un mot maintenant.

- **La réussite du CIE.**

Cette réussite a d'abord été permise par la définition d'un cadre clair. Le CIE est une commission indépendante qui donne des avis au ministre en charge du domaine sur les principes et sur les grands dossiers et de la politique immobilière de l'Etat. Son rôle est, en quelque sorte, celui d'un conseil de surveillance.

Ce cadre est important car il garantit l'indépendance d'esprit dans le jugement. D'ailleurs, sa composition est gage de richesse puisqu'il réunit des parlementaires, des hauts fonctionnaires, des représentants du secteur privé et un fonctionnaire étranger, *(le docteur Hamman, responsable de l'immobilier public allemand, dont je salue la présence parmi nous : vérifier qu'il confirme sa présence)*.

En cinq ans d'existence, le CIE a acquis une crédibilité évidente. Ses avis sont attendus. Je salue donc avec plaisir l'annonce qui vient d'être faite par François BAROIN de la signature prochaine du nouveau décret prolongeant pour une nouvelle période de cinq ans l'existence du CIE. C'est une reconnaissance du travail que nous avons accompli mais aussi une marque de confiance importante. Et je sais que sans la confiance de l'Exécutif, et tout particulièrement du ministre en charge du domaine, les préconisations du CIE n'auraient guère de force.

Mais le CIE va avoir pendant les cinq prochaines années encore du pain sur la planche.

C'est sur cet aspect, évoqué notamment pendant la seconde table ronde que je vais maintenant insister.

## **Les pistes.**

- **La première est de poursuivre la politique de réduction des coûts.**

Cela passe d'abord par une volonté forte d'appliquer concrètement et de bonne foi la Révision générale des politiques publiques initiée par le président de la République.

Pour prendre un exemple, il n'est pas compréhensible, quand les effectifs diminuent, que cela n'ait pas de conséquence sur les superficies occupées. C'est également dans ce sens qu'il faut privilégier les synergies et les regroupements. L'examen par le CIE des SPSI des administrations déconcentrées nous a permis de constater que cette logique a bien été lancée mais qu'elle n'a pas encore porté tous ses fruits.

S'agissant des normes de loyers, pratique lancée à Paris et que François Baroin a voulu étendre en province, le CIE considère que cette démarche, excellente, ne doit pas être détournée de son but. Le but, c'est de louer le moins cher possible, à fonctionnalité équivalente : pour prendre une formule imagée, s'agissant de bâtiments, pour les loyers, il y a des plafonds mais il ne doit pas y avoir de plancher !

Enfin, le choix des localisations est stratégique : il me paraît absurde de vouloir à tout prix, et c'est bien le cas de le dire, être localisé en cœur d'agglomération alors même que la majorité des agents n'y vit pas et que transports et technologies offrent parfois de meilleures solutions.

- **La deuxième nécessité est d'avoir une vraie capacité d'arbitrage entre acquisition et location.**

Contrairement à une idée reçue, la vente d'immeubles n'est pas l'alpha et l'oméga de la politique immobilière de l'État.

Au contraire : pour les administrations pérennes, la règle devrait être de privilégier l'acquisition. Comme je le disais précédemment, il ne faut vendre que ce qui n'est pas indispensable. Et, par parenthèse, cela donne déjà pas mal de grain à moudre. Je rappelle ainsi que la politique de cession a rapporté depuis 2002, à peu près 4 Mds€, hors opérations exceptionnelles du ministère de la défense. Les produits sont d'ailleurs affectés en priorité au désendettement (15% aujourd'hui, 30% en 2014) et le solde permet le financement des projets immobiliers majeurs de l'Etat, notamment pour le relogement des services restructurés.

- **Le troisième enjeu est d'offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés.**

C'est évidemment un objectif essentiel.

Dans les années qui viennent, l'un des enjeux majeurs va être la poursuite et la finalisation de la mise en œuvre de la loi de 2005 sur l'accessibilité des bâtiments accueillant du public. Je rappelle que cette obligation sera effective en 2015.

Autre enjeu de taille, avec un calendrier plus échelonné, la mise en œuvre des obligations résultant des lois dites Grenelle 1 et Grenelle 2, particulièrement pour les obligations concernant la réglementation thermique. Philippe PELLETIER a rappelé tout à l'heure le caractère crucial de cet enjeu.

Au-delà de ces obligations, je crois important de souligner que l'objectif de la politique actuelle de l'État n'est pas

exclusivement de vendre des biens inutiles ou de promouvoir des normes d'occupation de superficies de bureaux plus standardisées.

Autrement dit, bien gérer le patrimoine immobilier, ce n'est pas uniquement avoir une approche comptable ou financière. C'est aussi faire en sorte que ce patrimoine soit adapté aux missions que l'on remplit.

- **Enfin, il y a tous les nouveaux partenaires à intégrer dans les nouvelles règles.**

L'Etat est en effet aussi propriétaire de biens immobiliers dont il a délégué le contrôle à des opérateurs autonomes juridiquement mais qui dépendent fonctionnellement de lui. Le patrimoine qui est ainsi sous le contrôle de ces opérateurs est loin d'être négligeable puisqu'il est valorisé à plus de 40Mds€, qui s'ajoutent aux 67,8Mds€ des biens de l'Etat stricto sensu.

Jusqu'à une période récente, l'Etat ne s'intéressait guère à ce patrimoine. Depuis deux ans, une démarche analogue à celle initiée pour ses propres services a été lancée. Elle vise à améliorer la connaissance des biens immobiliers utilisés par les opérateurs et inscrire ceux-ci dans une démarche stratégique quinquennale pour améliorer leur performance immobilière.

La première traduction de cette démarche est donc la mise en place de schémas pluriannuels de stratégie immobilière par chaque opérateur.

Théoriquement, tous les opérateurs devaient remettre leurs projets de SPSI avant le 30 juin 2010 avec un report à septembre pour quelques uns. La majorité a respecté cette

exigence mais on constate des difficultés pour certains d'entre eux, particulièrement les universités.

Je considère que ce sujet devra être prioritaire tant en raison de l'importance du patrimoine considéré et des enjeux fonctionnels que par l'enjeu économique qu'il représente.

Et je vais d'ailleurs vous faire une confidence : au-delà de ces opérateurs au sens de la loi de finances, je considère que d'autres acteurs du service public gagneraient à voir leur immobilier passé au scanner de nos règles de politique immobilière. Je pense par exemple aux hôpitaux ou encore aux organismes de Sécurité sociale qui ne sont pas dans la liste des quelque 600 opérateurs mais pourraient rentrer à terme dans une logique de SPSI.

Enfin, le CIE doit contribuer à l'optimisation des modes d'intervention publics, en matière de maîtrise d'ouvrage, d'entretien et d'exploitation . Tout ceci est fondamental pour faire face à de considérables besoins financiers sans alourdir la contrainte budgétaire.

\*

\*

\*

**En conclusion... voguer vers un sujet compliqué avec des idées simples :**

- **Eviter les idées fausses.** Par exemple, la politique immobilière de l'Etat, ce n'est pas vendre quelles que soient les circonstances et pour le principe. Le produit de cessions annuel n'est pas l'indicateur de la politique immobilière de l'Etat.



- **Savoir s'adapter** : l'Etat n'est pas une entreprise. Tout n'est pas à vendre. La relation sociale est différente. Les contraintes économiques ne sont pas les seules à prendre en compte.
- **Savoir de quoi l'on parle** : de grands progrès ont été réalisés, ne serai-ce que dans la connaissance de l'étendue de notre patrimoine.
- **Avoir de la constance** : de nombreuses administrations ont évolué dans leur approche des questions immobilières mais il reste bien des réticences à vaincre. Car si l'État n'est pas une entreprise, 80% de ses préoccupations immobilières obéissent aux mêmes schémas que ceux des entreprises. Et de cela, tout le monde n'est pas encore suffisamment convaincu.
- **Mesurer le chemin parcouru et celui qui reste à parcourir** :
  - L' évolution de la fonction immobilière depuis 2005 est indéniable :
    - Le développement d'un nouveau métier, tant à France Domaine que dans les ministères, et la spécialisation des fonctions ;
    - De premiers résultats ont été obtenus, notamment avec les schémas pluriannuels se stratégie immobilière.
  - Mais la maîtrise du propriétaire reste à affirmer et le métier d'utilisateur à développer. Pour ne prendre que deux exemples, il faut :
    - Adapter les outils budgétaires et le système d'information.
    - Intégrer de nouvelles compétences et faire évoluer le cadre de gestion.

Ainsi, il reste beaucoup de travail à accomplir. Mais, Dieu merci, « Tout amuse quand on y met de la persévérance » comme le disait un Normand célèbre, Gustave Flaubert.

Je vous remercie.