

Les Rendez-vous Parlementaires du Contribuable

N° 15

Le 3 octobre 2006

« L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT : LE RAPPORT TRON... UN AN APRÈS ? »

*Présidé par Georges Tron,
député de l'Essonne*

Résumé

Un an après sa publication, quelles suites ont-elles été données du rapport du député de l'Essonne Georges Tron sur l'immobilier de l'Etat ? Pour le savoir, Contribuables Associés a organisé, le 3 octobre 2006, un rendez-vous parlementaire présidé par Georges Tron lui-même, avec la participation de deux professionnels issus du secteur privé – Benoît du Passage, président de Jones Lang LaSalle France, et Robert Lipscomb, président de Cushman et Wakefield France – et de Jean-Louis Dumont, député socialiste de la Meuse et membre du Conseil pour l'immobilier de l'Etat. De leurs interventions et du débat qui a suivi, il ressort, d'une part, que de réels progrès ont été réalisés concernant la connaissance, l'entretien et la cession des biens publics... mais qu'il reste, d'autre part, encore beaucoup à faire pour appliquer enfin à ce patrimoine des règles de bonne gestion.

**CONTRIBUABLES
ASSOCIÉS**
TROP DE DÉPENSES PUBLIQUES C'EST TROP D'IMPÔTS

Députés participants

BRANGET Françoise
BRIAND Philippe
CHASSAIN Roland
COCHET Philippe
CORTADE Alain
COURTIAL Edouard
COUSIN Alain
COUSIN Jean-Yves
DUMONT Jean-Louis
GAULTIER Jean-Jacques
GILARD Franck
GIRO Maurice
GORGES Jean-Pierre
GUEDON Louis
HELLIER Pierre
HERIAUD Pierre
HILLMEYER Francis
JACQUE Edouard
KOSSOWSKI Jacques
LECOU Robert
LEFRANC Jean-Marc
LE FUR Marc
LEVEAU Edouard
LETT Céleste
MARTIN-LALANDE Patrice
MEYER Gilbert
NUDANT Jean-Marc
PAILLÉ Dominique
PERRUT Bernard
PRORIOU Jean
QUENTIN Didier
RAMONET Marcelle
REMILLER Jacques
ROUAULT Philippe
ROUBAUD Jean-Marc
SPAGNOU Daniel
TERROT Michel
TRASSY-PAILLOGUES Alfred
TRON Georges
VANNESTE Christian
VITEL Philippe

Députés représentés

ABELIN Jean-Pierre
ALMONT Alfred
BAGUET Pierre-Christophe
BEAUDOIN Patrick
BERTHOL André
BINETRUY Jean-Marie
BLANC Etienne
BLESSIG Emile
BRAY Ghislain
CAILLAUD Dominique
CHERPION Gérard
COSYNS Louis
DAUBRESSE Marc-Philippe
DECAGNY Jean-Claude
DECOOL Jean-Pierre
DELNATTE Patrick
DEPIERRE Bernard
DIARD Eric
DIEFENBACHER Michel
FAGNIEZ Pierre-Louis
FOLLIOT Philippe
FRANCINA Marc
FOURGOUS Jean Michel
GARRAUD Jean-Paul
GATIGNOL Claude
GILLES Bruno
GROSSKOST Arlette
GUIBAL Jean-Claude
HAMEL Gérard
HERBILLON Michel
HUNAULT Michel
KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie
LAMOUR Marguerite
LAMY Robert
LE BRETHON Brigitte
LEONARD Jean-Louis
LEPERCQ Arnaud
LE RIDANT Jean-Pierre
LUCA Lionnel
MACH Daniel
MARIANI Thierry

MARTINEZ Henriette
MENUEL Gérard
MERLY Alain
MERVILLE Denis
MOYNE-BRESSAND Alain
OLLIER Patrick

PEMEZEC Philippe
PERRUT Bernard
POLETTI Bérengère
RAISON Michel
RICHARD Dominique
ROQUES Serge

SANTINI André
SAUVADET François
TEISSIER Guy
TIAN Dominique
TIBERI Jean
ZIMMERMANN Marie-Jo

Sommaire :

Préambule

par Benoîte Taffin, porte-parole de Contribuables AssociésPage 4

Un an après le rapport sur l'immobilier de l'État : bilan provisoire

par Georges Tron, député de l'EssonnePage 6

Regard sur l'expérience britannique

par Robert Lipscomb, président de Cushman & Wakefield FrancePage 14

Quelques recettes pour vendre mieux

par Benoît du PassagePage 17

Valoriser les biens de l'État

par Jean-Louis Dumont, député de la Meuse.....Page 21

Conclusion

par Georges Tron.....Page 24

Questions et débatPage 26

AnnexePage 34

« Nous osons parler de sujets qui ne sont pas forcément très populaires et effraient parfois un peu les élus. »

Préambule

*par Benoîte Taffin,
porte-parole de Contribuables Associés*

Mesdames, Messieurs, je voudrais, au nom de Georges Tron, député de l'Essonne, au nom de notre président Alain Mathieu et en mon nom propre, remercier toutes les personnes qui viennent participer à cette réunion de travail organisée par Contribuables Associés, en collaboration avec Georges Tron, qui en a lui-même exprimé le souhait. Nous y étions bien sûr tout à fait disposés.

Je rappellerai brièvement ce que sont ces rendez-vous parlementaires. Groupe de pression, Contribuables Associés se bat depuis quinze ans pour la modération de la dépense publique et, par conséquent, des prélèvements obligatoires. Si nous sommes quelques fois durs avec nos parlementaires et nos fonctionnaires, nous souhaitons aussi organiser avec eux un travail constructif, susceptible d'aboutir à des propositions concrètes, qui font réellement avancer les choses. À cette fin, nous invitons des experts qui s'expriment sur le thème abordé. Ces réunions portent parfois sur un sujet que nous désirons mettre en avant et qui, ensuite, donne lieu à un certain nombre d'actions, comme le dépôt d'une proposition de loi ou une demande de commission d'enquête. Je pense, notamment, aux rendez-vous que nous avons organisés pour la suppression de l'ISF ou du statut des fonctionnaires, sur les droits de succession, ou encore sur le service garanti en cas de grève. Nous osons parler de sujets qui ne sont pas forcément très populaires et effraient parfois un peu les élus. Il faut mettre la question sur la table, en parler, avancer, de telle sorte que, même si on ne résout pas tout d'un coup de baguette magique, elle devienne peu à peu incontournable, grâce aux parlementaires courageux et à la publicité que lui assure Contribuables Associés.

Aujourd'hui, notre quinzième rendez-vous parlementaire est consacré au rapport Tron, un an après. C'est un thème important pour les contribuables, car il concerne un vrai gaspillage d'argent public. Et, un an après, en dépit d'améliorations, il nous semble – Georges Tron nous le confirmera – qu'il reste beaucoup à faire.

Nous écouterons plusieurs intervenants. Après Georges Tron, prendront la parole: Benoît du Passage, président de Jones-Lang-Lasalle;

Robert Lipscomb, président de Cushman & Wakefield, et le député Jean-Louis Dumont, qui lui aussi connaît bien le dossier et nous apportera son point de vue. Un grand merci à eux tous.

« Un an après le rapport sur l'immobilier de l'État : bilan provisoire »

par Georges Tron

député UMP de l'Essonne, auteur du rapport sur l'immobilier de l'État

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je voudrais cadrer en quelques mots le débat que nous avons aujourd'hui l'honneur d'ouvrir. Il y a deux raisons à cela. La première, c'est que ce sujet intéresse directement les Contribuables Associés dans la mesure où il est lié à des questions qui, avant même de concerner l'immobilier, sont d'ordre financier. C'est parce qu'il existe en ce domaine d'importantes marges de manœuvres pour mieux gérer les deniers publics, que la commission des finances de l'Assemblée nationale est particulièrement intéressée.

En second lieu, nous nous trouvons dans une situation assez particulière. Nous ne nous sommes pas contentés de constater une situation. Un rapport parlementaire a été publié et l'application des mesures qu'il préconise est aujourd'hui suivie par l'ensemble des membres de la commission des finances, toutes sensibilités confondues. C'est une démarche inédite et c'est pourquoi j'ai pensé qu'elle pouvait vous intéresser.

Si nous nous sommes intéressés à cette question de la gestion de l'immobilier d'État, c'est parce qu'elle regarde la gestion des finances publiques. Nous avons fait quatre constatations stupéfiantes, concernant la façon dont l'État gérait son patrimoine immobilier. La première avait trait à la connaissance extraordinairement faible de l'étendue du parc en question, qui dissimulait à la fois une sous-occupation chronique et un accroissement quasi annuel des surfaces. Autrement dit, l'État se trouvait dans l'incapacité de savoir exactement ce qu'il possédait!

Pour illustrer mon propos, quand nous avons réalisé notre rapport, au premier semestre de l'année dernière, l'évaluation du patrimoine de l'État tournait autour de 30 milliards d'euros – plus précisément, 32 ou 33 milliards. Cette évaluation a été démentie lors des auditions de la commission des finances, y compris par le ministre. Elle a depuis été corrigée et portée à 38 ou 39 milliards d'euros, dans la mesure où l'on y a intégré un patrimoine qui ne l'avait pas été initialement. Je fais en particulier allusion à celui des Affaires étrangères et du ministère des DOM TOM.

« La très faible connaissance du parc immobilier de l'État dissimulait une sous-occupation chronique et un accroissement quasi-annuel des surfaces. »

Nous avons également constaté, ce qui est beaucoup plus stupéfiant encore, que presque la moitié de ce patrimoine n'était pas recensée par l'État dans le fameux tableau général de la propriété, qui aurait pourtant dû tout recenser.

Autrement dit, premier point : l'État ne pouvait pas bien gérer puisqu'il ne savait pas exactement ce qu'il gérait. Conséquence inéluctable de ce déficit de connaissance, nous nous trouvions dans une situation où l'on ne réalisait pas des cessions, mais des acquisitions ! Au moment même où l'on pensait qu'il fallait réduire le parc immobilier de l'État et réaliser des économies substantielles, l'État accroissait ce parc ! Je vous donnerai un chiffre : de 2000 à 2003, le solde net des achats d'immeubles publics par l'État en Île-de-France a été de l'ordre de 660 000 m² ! *De facto*, l'incapacité de connaître l'étendue du parc avait pour conséquence son agrandissement.

Deuxième point, les résultats des cessions réalisées étaient nettement en deçà de ce l'on pouvait souhaiter. Jusqu'en 2003, le volume des cessions annuelles du parc immobilier était inférieur à 100 millions d'euros et en solde net, on enregistrait, comme je vous le disais, beaucoup plus de dépenses d'acquisition que de produits de cessions. Là aussi, on déplorait une carence de gestion.

Le troisième point concerne l'un des aspects sur lesquels les rapports de l'inspection des finances et de la Cour des comptes ont le plus insisté : non seulement on ne cernait pas exactement l'étendue du parc immobilier, mais on n'en mesurait pas non plus les coûts d'entretien. Pour dire les choses simplement, la façon dont l'État entretenait son patrimoine générait des dépenses d'autant plus importantes qu'on attendait le dernier moment pour s'intéresser au sort des immeubles ; et, de ce fait, ça coûtait beaucoup plus cher. En outre, le mauvais entretien des biens aboutissait à une très forte décote au moment où les immeubles en question étaient mis sur le marché pour être vendus. Sur ce patrimoine mal entretenu, il y avait donc, en terme de finances publiques, deux déperditions : l'une en coût direct, se rapportant à l'entretien, et l'autre en coût de cession, puisque l'on vend moins bien ce qui n'est pas entretenu que ce qui l'est. L'Inspection des finances a publié un rapport à ce sujet. Elle estime que l'on pourrait économiser environ un milliard d'euros, sur les deux milliards que l'État consacre chaque année à l'entretien de son patrimoine. En outre, toutes les études qui ont été menées par les professionnels montrent qu'une politique d'entretien des bâtiments est, à terme, facteur

« L'inspection des finances estime que l'on pourrait économiser environ un milliard d'euros, sur les deux milliards que l'État consacre chaque année à l'entretien de son patrimoine. »

« Dans ce domaine comme dans d'autres, il faut veiller à ce que les opérateurs de marché soient associés directement à nos réflexions. »

d'économies dans une proportion de 40 à 50 %. Le chiffre avancé par l'Inspection générale des finances n'est donc pas décalé par rapport à ceux des professionnels.

Le quatrième et dernier point touche directement aux finances publiques. Nous avons été surpris par la grande irresponsabilité des ministères, à laquelle aboutissait l'occupation à titre gratuit des locaux par l'administration. En effet, les coûts patrimoniaux – pas seulement liés au coût de location, mais également aux charges afférentes aux immeubles – n'étaient pas pris en compte.

J'insisterai donc sur ce point: en abordant la question de l'immobilier d'État, la commission des finances s'est moins souciée d'avoir une approche technique dans le domaine immobilier, qu'une approche financière soulignant que l'État n'est pas bon gestionnaire de son patrimoine lorsqu'il procède ainsi. C'est sur cette base que le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a été élaboré.

À cette fin, nous avons utilisé une méthodologie très simple. J'ai rédigé un rapport en partant du principe que, si nous, parlementaires, rendions un constat trop sévère, nous nous heurterions de la part de l'exécutif à une critique quasi systématique. Il nous reprocherait d'avoir remis un rapport supplémentaire sans connaître la réalité du marché et conclurait, en conséquence, qu'il vaut mieux ne pas prendre au pied de la lettre ce que nous écrivons. Nous ne nous sommes donc pas fondés, pour introduire ce rapport, sur un constat parlementaire, mais professionnel.

C'est pour cette raison que j'ai pris soin d'entendre, dans un premier temps, des opérateurs qui sont directement en prise avec le marché, qui nous ont dit comment ils perçoivent le marché français, quels retards ils constatent par rapport à l'étranger et sur quels points ils attendent des améliorations. Ce qui fait que lorsque la critique parlementaire que nous avons émise est arrivée, elle n'était pas en prise directe avec le regard de l'exécutif, mais adossée à celui des professionnels. Je suis profondément convaincu, pour ma part, que dans ce domaine comme dans d'autres, il faut veiller à ce que les opérateurs de marché soient associés directement à nos réflexions et c'est ce que j'ai fait, ou tenté de faire, lorsque nous avons préconisé quelques solutions.

Je voudrais vous indiquer les grandes orientations sur lesquelles nous sommes partis et vous dire, en gros, où nous en sommes aujourd'hui. Je

ferai abstraction ici de toute l'architecture que nous avons préconisée et qui modifie la stratégie immobilière de l'État. Nous avons souhaité que France Domaine, jusqu'alors organisé sous forme de bureaux rattachés à la direction générale des Impôts, devienne un service à compétence nationale. Nous n'avons pas été suivis sur ce point, mais France Domaine est néanmoins devenu un service à part entière, rattaché à la comptabilité publique. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet, interne à l'administration, ni sur le Conseil pour l'immobilier d'État, au sein duquel mon collègue Jean-Louis Dumont et moi-même siégeons, et qui est aujourd'hui bien installé. Il est secondé par un secrétariat général qui fonctionne très bien. Nous avons la chance de profiter, au sein de ce conseil, d'une quinzaine de compétences, privées et publiques confondues. Je crois que l'on peut effectivement mettre en place des éléments de détermination d'une stratégie, mais je n'ai pas le temps de développer ces différents aspects.

En revanche, je soulignerai trois points sur lesquels des progrès ont été réalisés, même si l'on reste loin du compte.

Premièrement, on note une amélioration en terme de clarté. Comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, nous avons été très frappés de constater à quel point l'État se trouvait dans l'incapacité d'évaluer de façon précise l'étendue de son patrimoine. Nous avons donc souhaité que cela soit corrigé. Aujourd'hui, le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) est régulièrement mis à jour. Comme je vous l'ai dit, l'estimation du patrimoine de l'État s'élève à environ 38 milliards d'euros. Dans le cadre de cette estimation, ont été adoptées deux mesures qui me semblent tout à fait judicieuses. D'une part, il a été prévu que, chaque année, 20 % des évaluations devront faire l'objet d'un réexamen. Ce qui veut dire que l'on ne se contente pas d'avoir une prospective à long terme, mais que l'on s'oblige à suivre chacun des immeubles et à voir comment il évolue. Sur le plan patrimonial, c'est une excellente chose. En second lieu, on a pris un engagement – et il faudra que l'on soit vigilant à cet égard – sur les dates, afin que l'ensemble des immeubles qui ne sont pas répertoriés dans le TGPE fassent également l'objet d'un recensement. Il s'agit d'immeubles qui sont cantonnés dans des structures administratives que l'on appelle des « opérateurs », mais qui sont en fait des établissements publics. Ainsi, aux 38 à 40 milliards d'euros de patrimoine recensés dans le TGPE, on peut en ajouter autant qui n'y figurent pas, parce qu'ils sont cantonnés dans ces « opérateurs ». Un ministère comme celui de la Culture, pour ne pas le citer, dispose d'une superficie de locaux dans des établissements publics supérieure à ce que son administration centrale possède elle-

« Aujourd'hui, le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) est régulièrement mis à jour. »

« On bénéficie d'une visibilité financière qui permet de savoir exactement ce que l'on fait des produits de cessions. »

même. Quand vous lui demandez de faire le point sur la gestion de son patrimoine, il vous affirme qu'il a fait des efforts et vendu des immeubles ; or, en réalité, une grande partie de ces biens a été transférée dans ces organismes qui sont indépendants de tout contrôle et sur lequel, par définition, il faut maintenant que nous nous penchions. Malgré cela, grâce à l'inventaire et à l'évaluation des biens immobiliers de l'État, avec le souci de nous livrer à des examens réguliers et de porter un regard attentif sur tous les bâtiments qui jusqu'à présent échappaient à cet examen, nous avons progressé en termes de clarté.

Simultanément à l'inventaire et à l'évaluation des biens immobiliers, nous avons créé un compte d'affectation spécial qui permet de savoir exactement quelles sont les rentrées et les sorties liées aux cessions. On recense aujourd'hui, pour donner un ordre d'idées, à peu près 500 millions d'euros de cessions d'actifs immobiliers, contre 170 millions d'euros en 2004. En 2005, on était monté à 630 millions d'euros. En 2006 et l'année prochaine, en 2007, on tournera autour de 500 millions d'euros. Comme vous le voyez, nous sommes aujourd'hui parvenus à un seuil assez élevé. Et, plutôt que d'avoir une dispersion des produits de ces cessions, la loi de finance pour 2006 a créé à notre demande un compte d'affectation spécial qui regroupe dorénavant l'ensemble des recettes, mais également toutes les dépenses liées au coût de réimplantation des immeubles. On bénéficie ainsi d'une visibilité financière qui permet de savoir exactement ce que l'on fait des produits de cessions, où ils vont et comment ils sont utilisés. Je rappelle, pour mémoire, que 85 % de ces produits de cessions retournent aux ministères, les 15 % restants étant consacrés au remboursement de la dette.

Ces premières évolutions vont donc dans le bon sens, celui de la clarté et de la transparence, et nous avons été suivis sur ces deux points, même s'il faut rester vigilant sur le contrôle.

Un autre point concerne la responsabilisation des ministères, qui constituait aussi l'une des carences manifestes du dispositif antérieur. Nous avons constaté combien les ministères étaient déresponsabilisés, puisqu'ils ne payaient aucun loyer. Il a donc été décidé que France Domaine conclurait dorénavant, avec chacun des ministères, des conventions dans lesquelles seraient précisément indiqués leurs droits et leurs obligations. C'est dans le cadre de ces conventions que seront mis en place les loyers budgétaires.

Ces loyers budgétaires ont été expérimentés, en 2006, sur 178 immeubles appartenant à trois ministères : les Affaires étrangères, la Justice et les

Finances. Il a été prévu d'étendre cette expérimentation, en 2007, à tous les immeubles des services centraux. Cette mesure, légalement, va dans la bonne direction, puisque nous ne sommes plus dans une situation où les gestionnaires ministériels sont totalement incapables de savoir quel est le coût réel d'occupation des immeubles. Ils en ont maintenant une appréciation financière. Par ailleurs, toujours dans le sens de la responsabilisation, il est dorénavant demandé à chaque ministère de déterminer dans un seul document ce que l'on appelle un « schéma pluriannuel de stratégie immobilière ». Autrement dit, les gestionnaires doivent préciser le diagnostic immobilier de leur ministère et exposer quelle est, pour les cinq ou six années qui viennent, leur stratégie en matière de gestion immobilière. On a également avancé sur ce point, car jusqu'à présent la diversité des organismes qui s'occupaient, au sein de chaque ministère, des questions immobilières, empêchait de définir la stratégie immobilière de l'État. Aujourd'hui, grâce à ces schémas pluriannuels de stratégie, chaque ministère est tenu d'indiquer précisément l'état de son patrimoine et comment il en envisage la gestion sur un délai de quatre ou cinq ans. Avec le service France Domaine et le Conseil pour l'immobilier d'État, nous examinons ensuite quelle stratégie peut être définie, sur la base de grandes orientations. Ainsi, la dernière réunion que nous avons eue, voilà quinze jours, avec le Conseil immobilier, visait à mettre en place des éléments de réflexions pour définir globalement une stratégie immobilière de l'État à partir d'éléments objectifs : par exemple, quel est le coût d'occupation des locaux, ministère par ministère ? Faut-il rester dans le centre de Paris ou aller plutôt en petite, moyenne ou grande couronne ? Nous pouvons désormais « plancher » sur ces questions de stratégie, à partir des éléments que nous apporte chacun des ministères. Ainsi s'ajoute, aux améliorations en termes de clarté et de transparence, un élément de responsabilisation à travers ces conventions, les loyers et les schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

En dernier lieu, à partir de ces deux constats, nous étudions encore deux pistes, portant sur des points sur lesquels nous devons rester vigilants au cours des prochains mois et des prochaines années, quels que soient les résultats politiques des élections en 2007. Il faut, d'une part, que l'État accepte de sortir du régime d'exception qu'il s'est octroyé pour gérer son patrimoine et qu'après s'être donné les moyens de mieux l'évaluer, il se dote des outils nécessaires pour le faire en termes de comptabilité analytique. On est encore loin du compte. Il faut donc poursuivre dans cette direction et faire en sorte que l'État ne se considère pas exempt des déclarations qu'il demande aux entreprises et aux particuliers. On ne

« Aujourd'hui, chaque ministère doit indiquer précisément l'état de son patrimoine et comment il en envisage la gestion sur un délai de quatre ou cinq ans. »

« Si l'on veut que l'État se dote d'une gestion rigoureuse, il fallait qu'il s'applique à lui-même les règles qu'il assigne aux autres. »

peut pas bien gérer, si l'on ne sait pas ce que l'on gère. Cette piste, qui tombe sous le sens, est à mon sens la plus importante.

En second lieu, l'État doit aussi cesser de s'octroyer un régime d'exception en matière de loyer. Sans entrer dans des considérations techniques, je vous donnerai simplement une illustration du débat que nous avons eu au Conseil immobilier, voilà quelques semaines. Nous nous sommes aperçus que l'État, ayant demandé à ses administrations d'acquiescer des loyers, leur octroyait des taux de loyers qui n'étaient pas ceux du marché. Nous avons tous, au niveau du Conseil de l'immobilier, indiqué qu'à notre sens, si l'on voulait que l'État se dote d'une gestion rigoureuse, il fallait qu'il s'applique à lui-même les règles qu'il assigne aux autres. C'est la raison pour laquelle le taux que l'État applique à ses administrations en matière de loyer, va rejoindre petit à petit celui du marché. Aujourd'hui, d'ailleurs, la seule règle encore exceptionnelle consiste à appliquer le taux de marché duquel on déduit les coûts d'entretien de l'immeuble – mais à ce détail près, on voit que l'État entre dans une logique de droit commun.

La deuxième piste, sur laquelle nous aurons matière à réfléchir également dans les mois et les années qui viennent, s'inspire doublement de ce qui se fait de mieux ailleurs. À l'étranger, d'abord : c'est la raison pour laquelle le Conseil pour l'immobilier de l'État a recouru, par exemple, aux compétences d'homologues allemands, qui sont venus nous expliquer comment ils ont réussi à régler la question de l'immobilier en l'espace de quelques mois, grâce en particulier à la mise en place d'une grande agence foncière. C'est elle qui détient la propriété, qui fixe les loyers (dans lesquels sont intégrés la totalité des paramètres, y compris les coûts d'entretien), qui signe les conventions avec les différents ministères et qui leur donne la possibilité d'inclure dans les conventions des prestations qui ne sont pas les mêmes pour tout le monde. Ce modèle a marché à l'étranger et peut nous servir d'exemple. L'expérience étrangère peut aussi nous permettre de sortir un peu de cette culture très française, qui considère que tous les problèmes peuvent se résoudre au sein de la sphère étatique.

Nous nous inspirerons aussi de ce qui se fait de mieux dans le secteur privé. À l'époque où j'ai rédigé le rapport, il existait une césure inacceptable entre la règle du marché, c'est-à-dire du privé, et la règle publique. Des entreprises publiques ou de grandes entreprises ont réalisé des expériences qui se sont révélées très efficaces. Nous avons la chance, au Conseil de l'immobilier, d'avoir entendu dernièrement le président Jean-Paul

Bailly, président de La Poste, nous expliquer comment Postimmo, la filiale de La Poste chargée de l'immobilier, a réussi en peu de temps à régler la question immobilière grâce, en particulier, à l'amélioration substantielle de l'entretien des immeubles, au paiement de loyers réels, à l'augmentation du volume des cessions et à la diminution du taux de latence. Nous pouvons nous inspirer utilement des pratiques du secteur privé, car les entreprises y sont soumises aux mêmes interrogations que nous.

En espérant avoir été synthétique sans être trop superficiel, voilà quel était notre point de départ, la méthode que nous avons utilisée et les conclusions auxquelles nous sommes arrivés. Le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée, voté à l'unanimité, a démontré que nous avons une prise directe sur la gestion de l'immobilier et plus généralement sur la gestion publique. Ce que nous avons fait pour l'immobilier, je crois que nous pourrions l'appliquer à d'autres domaines. Le rôle du parlement ne consiste pas seulement à voter la loi, mais aussi à contrôler l'exécutif. Il me semble que c'est ce que vous souhaitez et c'est pourquoi j'ai pensé qu'il n'était pas inutile de venir aujourd'hui vous expliquer cette méthode.

« Le rôle du parlement ne consiste pas seulement à voter la loi, mais aussi à contrôler l'exécutif. »

**« Le Cabinet
Office du
premier ministre
a déjà quitté ses
somptueux
bureaux feutrés
afin d'occuper
des bureaux
paysagés. »**

« Regard sur l'expérience britannique »

par Robert Lipscomb

président de Cushman & Wakefield France

Je vais essayer en quelques minutes de vous résumer les grandes lignes de l'expérience britannique.

Voilà quelques années seulement, le gouvernement britannique a commandé une série de rapports sur la problématique de l'efficacité de la fonction publique. Le premier rapport, confié à Sir Michael Lyons (*The Lyons Review*) parlait de la décentralisation. Le deuxième, réalisé en collaboration avec Sir Peter Gershon, se concentrait spécifiquement sur l'efficacité (*The Efficiency Review*) et le troisième rapport, qui va être publié très prochainement, traitera plus particulièrement de la vente des actifs immobiliers. Ces trois sujets sont toutefois liés.

En ce qui concerne la décentralisation, la conclusion du rapport était que la forte concentration de postes à Londres et plus généralement dans le sud-est du pays n'était pas justifiée et que 20 000 emplois pouvaient être transférés dans des zones où les coûts d'exploitation sont sensiblement moindres, pour la plupart dans des zones géographiques où le chômage est plus élevé. De plus, 7 000 postes pouvaient être également supprimés.

Quant à l'efficacité, (ce rapport couvrait géographiquement l'ensemble du pays), la recommandation était que chaque département réalise des économies annuelles, avec des objectifs clairement définis, afin de réaliser des économies supérieures à 29,6 milliards d'euros par an. La conclusion était que 67 000 postes pouvaient être supprimés et 17 000 postes transférés. La mise en œuvre de ces recommandations a donné lieu à un document intitulé le « *Workplace Strategy* » (stratégie d'organisation des bureaux) qui préconise d'appliquer des méthodes de travail plus efficaces, avec de plus fortes densités d'occupation, de bureaux *open space*, etc.

Il faut savoir que ces rapports ont été transmis directement à Tony Blair et à Gordon Brown et leur mise en application est déjà effective. Le Parlement est informé mais pas consulté. Afin de montrer l'exemple, le *Cabinet Office* du premier ministre a déjà quitté ses somptueux bureaux feutrés afin d'occuper des bureaux paysagés.

Sur le plan immobilier, le gouvernement a déjà publiquement déclaré son objectif de réaliser des ventes d'actifs de l'État pour un montant de 44,4 milliards d'euros d'ici à 2010. Entre 2004 et 2005, plus de 8,9 milliards d'euros de ventes ont déjà été réalisés et le processus est donc bien engagé. Parmi les ventes les plus récentes, on peut citer le ministère de la Défense qui a vendu pour 370 millions d'euros d'actifs l'année dernière. D'autres réalisations sont en cours avec le ministère des Transports, le ministère de l'Intérieur, la police de Londres et le ministère de la Santé (ce dernier pourrait réaliser plus d'un milliard et demi d'euros de ventes d'actifs).

Toutefois, la rationalisation du parc immobilier de l'État avait déjà commencé avant même la publication du rapport Lyons. On peut remonter au milieu des années quatre-vingt-dix, période à laquelle le gouvernement est arrivé à la conclusion éclairée que l'État n'était pas forcément le meilleur gestionnaire de son propre parc immobilier. À cette époque, les actifs de l'État étaient confiés à une organisation qui s'appelait The Property Services Agency, mais qui n'exerçait aucun contrôle réel, et se contentait d'appliquer des couches de peinture périodiquement. Le gouvernement décida donc d'agir.

On peut citer trois exemples d'externalisations (*property outsourcing*), où l'État a non seulement vendu ses actifs au secteur privé, mais a également mis en place un véritable partenariat avec l'acquéreur, afin que le département concerné soit complètement déchargé de toute responsabilité pour la gestion et l'entretien du bien en question. Certains aspects financiers concernant ces transactions ne sont pas connus du domaine public, mais Cushman & Wakefield est bien placé pour en parler puisque notre cabinet a joué un rôle dans chacune de ces opérations.

La première concernait le Department for Work and Pensions (l'équivalent de la Sécurité sociale en France), qui en 1998, a cédé plus de 1 800 actifs représentant 2,5 millions de m² à la société Land Securities Trillium. Il s'agissait non seulement d'actifs détenus en toute propriété mais également de baux. Plus de 150 000 m² de ces actifs étaient vacants à l'époque, coûtant ainsi au contribuable plus de 18 millions d'euros chaque année. Un contrat de vingt ans a été signé, non seulement un bail, mais également un contrat de *facilities management* (gestion des actifs) dans lequel Land Securities s'engage à assurer l'ensemble des services de gestion, de maintenance, des travaux d'entretien pour un montant annuel fixe. Aucune négociation du loyer et des charges n'est prévue pendant cette

« L'État a non seulement vendu ses actifs au secteur privé, mais a également mis en place un véritable partenariat avec l'acquéreur. »

période, mais des augmentations ont été déterminées d'avance, afin de tenir compte de l'inflation.

Pour l'État les avantages sont les suivants :

- Dégagement de capital
- Réalisation d'économies d'occupation (en l'occurrence 22 % par an)
- Coûts fixes
- Une certaine flexibilité

En effet, selon les termes de ce contrat, l'État peut se désengager progressivement de ses obligations (c'est-à-dire quitter complètement les immeubles) à condition que le revenu global d'origine ne baisse pas. Autrement dit, si le revenu augmente de 10 % (augmentations fixes) l'État peut libérer 10 % des immeubles.

Ce genre de mécanisme, avec des variantes plus ou moins complexes, s'est également appliqué à une autre transaction en 2000, lorsque le Inland Revenue (l'équivalent de la Direction des impôts) a cédé plus de 600 actifs à la société Mapeley Steps. Une troisième transaction concernant environ 80 actifs en Irlande du Nord est actuellement en cours.

Je terminerai en vous précisant que la Property Services Agency n'a pas été remplacée à l'époque. Le gouvernement n'a que tout récemment créé une nouvelle entité, The Office of Government Commerce (OGC), dont le rôle est de recommander auprès des ministères les services des différents intervenants du secteur immobilier, ce qui est évidemment une très bonne nouvelle pour notre profession.

J'espère avoir contribué ainsi à vous donner un petit aperçu de l'expérience britannique sur le sujet. Je suis à votre disposition pour toute question que vous pourriez vous poser, en tenant compte du fait que j'ai quitté la Grande-Bretagne en faveur de la France il y a une trentaine d'années.

Je vous remercie de votre attention.

**« L'État réalise
22 % par an
d'économies
d'occupation. »**

« Quelques recettes pour vendre mieux »

par Benoît du Passage

président pour la France de Jones-Lang-LaSalle

Mesdames, Messieurs, je suis très flatté d'être la voix de la France, sachant que je suis le président de la filiale française d'un groupe coté à la Bourse de New York. Je vais vous donner mon point de vue, en tant qu'expert, sur la qualité des procédures et sur les cessions qui ont eu lieu sur l'immobilier de l'État depuis un an.

La question peut se poser en ces termes : a-t-on tiré le meilleur prix de chaque actif vendu ? Les sociétés de conseil comme les nôtres, en règle générale, travaillent pour le compte des acheteurs. C'est-à-dire qu'elles s'adressent aujourd'hui à France Domaine, elles rentrent sur le site web et elles trouvent un client, acheteur potentiel, à conseiller pour acquérir un bien immobilier. Il y a quelques exceptions, j'y viendrai à la fin. Cela signifie que lorsque je conseille un acheteur, je suis dans la position du client. Que voyait ce client ou que voyions-nous, voilà un an, lorsque l'on souhaitait acquérir un bien faisant partie du patrimoine de l'État ? Rien de très transparent ni de suffisamment clair pour trouver, en venant du secteur privé, l'interlocuteur adéquat dans le secteur public. J'ai retrouvé des extraits de presse, datés de 2005. L'un d'entre eux était intitulé : « *Les cabinets privés très critiques.* » Il rapportait des citations émanant de la plupart de mes confrères : « *Les dossiers promis par l'État sont souvent compliqués et incomplets* » ; « *Il n'y a surtout pas de règle du jeu* » ; « *Pour bien vendre, il faut vendre des certitudes* », et ainsi de suite...

Deuxième critique généralement émise : « *Il manque une autorité* », ce que Georges Tron a traduit en écrivant dans son rapport : « *Il est nécessaire d'avoir un pilote dans l'avion.* »

En un an, on a fait des progrès considérables. D'abord parce que le travail avait commencé auparavant, et ensuite parce que Georges Tron s'est, comme il l'a dit, entouré d'un certain nombre de professionnels, qu'il a beaucoup fait « plancher » pour exprimer des recommandations et proposer des améliorations nécessaires. Cela s'est traduit par une ordonnance d'août 2004, qui permet de céder un bien de l'État et de pouvoir le transformer immédiatement en bureaux. Je vous rappelle que, précédemment, un immeuble administratif devait rester administratif ou être transformé en habitation, ce qui diminuait considérablement sa valeur.

**« Les dossiers
promis par l'État
étaient souvent
compliqués et
incomplets. »**

**« France
Domaine,
pratique
nettement une
politique de
cession. »**

Aujourd'hui, où en sommes-nous sur les deux sujets qui nous préoccupaient le plus, à savoir le « *pilote dans l'avion* » et la question de la transparence? Sur le premier point, la création de France Domaine, que Georges Tron considère comme la pierre angulaire de l'édifice, est essentielle, de même que celle du Conseil de surveillance de l'immobilier de l'État. Cela nous rapproche d'un système de gouvernance qui est classique dans le privé. Tout le monde s'y retrouve et il y a bien un pilote dans l'avion!

Quant à la transparence, des résultats remarquables ont été obtenus, comme la cession l'année dernière d'un bien situé rue du Bac, pour un prix supérieur à celui que les experts avaient eux-mêmes anticipé. France Domaine s'est doté d'un site internet bien conçu, d'agents très disponibles, d'une procédure claire : en résumé, elle pratique nettement une politique de cession. J'ai cependant quelques recommandations à faire sur ces sujets précis.

Tout d'abord, concernant France Domaine. Si l'on m'avait posé la question du nom que devait adopter la pierre angulaire de l'édifice, je ne lui aurais pas donné ce nom. Peut-être pourrait-on, s'il n'est pas trop tard, faire un appel, un exercice marketing ou de communication, pour baptiser cette entité différemment. Je comprends bien l'idée du nom France Domaine, qui établit un lien avec le passé, mais l'on pourrait certainement trouver des noms plus percutants pour signifier la rupture.

Par ailleurs, pour France Domaine, je pense qu'il faudrait aller jusqu'au bout du système et se demander si l'on ne pourrait pas agir comme une entreprise privée et imaginer des liens internet avec des sites eux-mêmes prévendeurs. Il existe de nombreux intervenants, comme la FNAIM par exemple, qui mettent de l'immobilier sur le marché et pourraient très bien avoir des liens avec le site de France Domaine. À partir du moment où l'on s'adresse au secteur privé, il faut utiliser tous les moyens marketing à notre disposition.

Le second reproche portait sur la transparence, qui avait besoin d'être améliorée. Je voudrais émettre quelques recommandations à ce sujet. Il est urgent et nécessaire de sélectionner les professionnels qui ont récemment répondu à un appel d'offres, afin qu'ils participent à la préparation des gros dossiers. Je vais vous en donner deux exemples.

Premièrement, pour la rue du Bac, l'année dernière, le résultat est remarquable, mais il n'est pas certain que l'on n'aurait pas pu obtenir

encore mieux. Il est vrai que les professionnels ont été surpris par le niveau des prix, mais l'année dernière les professionnels étaient toujours surpris par les niveaux de prix, puisqu'on était sur un marché sur lequel les taux de capitalisation acceptés par les investisseurs étaient en baisse constante. On avait donc toujours un mètre de retard. Je n'ai pas de critique particulière à émettre sur le prix, qui est très bon, mais je me souviens avoir moi-même conseillé sur ce dossier celui qui est arrivé deuxième. Quand on arrive deuxième en matière d'appel d'offres, c'est comme à la boxe : ça ne sert à rien et ça fait très mal, surtout en coût. Sur ce dossier, nous avons calé en raison d'un manque de temps, notamment pour nos démarches auprès de la mairie, pour aller jusqu'au bout d'une étude sur un usage hôtelier. J'ignore si l'acquéreur lui-même continue à travailler sur ce sujet, mais en l'occurrence, mon client n'était pas prêt à prendre le risque sans quelques garanties. Or une société comme la mienne ne peut pas fournir des garanties que la mairie ou l'État lui-même ne donnent pas. Je pense qu'il sera nécessaire à l'avenir, la gestion de l'immobilier de l'État faisant l'objet d'une bonne anticipation, de laisser le temps de préparer ces gros dossiers, afin d'optimiser les prix.

Mon deuxième exemple est d'actualité : c'est celui de la rue d'Astorg. Un de nos clients irlandais a malheureusement refusé d'aller plus loin sur ce dossier. Aujourd'hui, les Irlandais et les Espagnols disposent d'énormément de liquidités et sont certainement susceptibles de payer les meilleurs prix, parce qu'ils ne trouvent pas chez eux les rentabilités qu'ils vont trouver chez nous. Ce client ne veut pas suivre à cause du manque de clarté et d'une certaine suspicion sur la procédure employée. Sur le règlement de l'appel d'offres, se trouve toujours cette petite mention : « *L'acheteur pourra être sélectionné au regard de son savoir-faire et de son expérience professionnelle.* » Mon client m'a dit : « *Ça c'est un truc entre Français, je ne veux pas en entendre parler, je vais servir de lièvre...* » Je lui ai affirmé le contraire, mais il a du mal à me croire. On risque de passer à côté de certains acheteurs internationaux, parce que sur ce type de dossiers, seuls les professionnels très établis sur le marché français, et notamment les promoteurs, peuvent accepter ce genre de risques. Or ce sont des intermédiaires, qui se rémunèrent ; en l'occurrence, ce ne sera peut-être pas au profit des contribuables...

Autre petite recommandation : il serait intéressant, quand on vend un dossier sur un site internet, de mettre, comme on le fait dans le secteur privé, « des fleurs autour » ou, pourquoi pas, des études de marché. Je suis certain que des sociétés conseils comme les nôtres en fourniraient volon-

« La gestion de l'immobilier de l'État faisant l'objet d'une bonne anticipation, il sera nécessaire de laisser le temps de préparer les gros dossiers pour optimiser les prix. »

tiers. Elles ont mis leurs recherches en commun et pourraient très bien établir un site avec France Domaine. Cela rassurerait probablement certains acheteurs en donnant un état du marché. J'ai toujours l'impression, quand je regarde ce site, qu'il est un peu intemporel. On vend quelque chose, mais on ne sait pas trop où le situer sur le marché ou dans le temps.

En conclusion, je suis quand même très optimiste. Depuis un an, le mouvement est lancé, l'organisation est claire, on a atteint de très bons prix et, quant au marché, on surfe sur une bonne vague. Il faut continuer à travailler pour améliorer la transparence de toutes ces offres et s'entourer d'un maximum de professionnels. Je prêche bien sûr pour ma paroisse en disant cela, mais sachez que, dans tous les cas de figures, le conseil des professionnels a une répercussion sur le prix de vente.

*« Il faut continuer
à travailler pour
améliorer la
transparence de
toutes ces offres
et s'entourer d'un
maximum de
professionnels. »*

« Valoriser les biens de l'État »

par Jean-Louis Dumont

député socialiste de la Meuse, membre de la Mission d'évaluation et de contrôle et du Conseil pour l'immobilier de l'État

Monsieur le Président, chers Collègues, Mesdames et Messieurs, vous pourriez vous demander pourquoi un parlementaire venant d'un milieu très rural s'intéresse à l'immobilier de l'État. Je voudrais vous donner deux exemples de mon expérience et ensuite prendre un cas spécifique qui vous fera très certainement réagir.

Je viens d'une ancienne ville de garnison, Verdun. Lorsque l'armée s'est professionnalisée et restructurée, on s'y est retrouvé avec des friches militaires qui faisaient dresser les cheveux sur la tête des préfets, sous-préfets, généraux et colonels. Dans ces conditions, la mission de réalisation des actifs immobiliers de l'État a montré une certaine aptitude à mettre ces biens sur le marché. Il est vrai que les fonds allaient à l'arme qui était propriétaire desdits biens et non pas directement au ministère. C'était l'arrêté Cresson. Il est vrai aussi que le premier interlocuteur était le maire de la commune, qui faisait savoir s'il voulait acheter tel ou tel de ces biens; mais s'ils n'intéressaient pas la commune, ils étaient mis sur le marché privé, sur le marché libre. En tant que maire, donc acheteur, j'ai suivi un certain nombre d'opérations.

Mon deuxième exemple porte sur l'Établissement public foncier de Lorraine. Il a prouvé son professionnalisme à travers la restructuration de la sidérurgie et la reconquête d'espaces libres ou occupés, souvent pollués, qui ont été remis sur le marché, soit pour être vendus au secteur privé, soit pour servir à des opérations de caractère public, soit tout simplement pour redonner un environnement correct à telle ou telle cité.

Ces expériences m'ont permis de vérifier que l'État ne connaît pas son propre patrimoine – pas plus la liste de ses biens que leur état. À cet égard, je partage les observations dont Georges Tron nous a fait part tout à l'heure. J'ai voté son rapport et participé à la Mission d'évaluation et de contrôle.

Il fallait sortir de cette situation. En plus de mes qualités de fonctionnaire et de retraité, j'ai un autre défaut: je suis depuis très longtemps un

« Les biens de l'armée qui n'intéressaient pas la commune étaient mis sur le marché privé. »

« Un certain nombre de méthodes devraient être définies pour que l'on puisse valoriser au prix du marché, les biens à vendre. »

militant du logement locatif social et, mieux encore, de l'accession sociale à la propriété des couples et ménages en dessous de trois SMIC. J'ai également présidé la fédération nationale des sociétés coopératives HLM pendant quelques années. On considère aujourd'hui que le logement doit être une grande cause nationale et que le droit au logement peut contribuer à la cohésion sociale, en apportant à des personnes ou à des ménages une forme de stabilité qui favorise la recherche de l'emploi : mais je ne crois pas que le logement social intéresse la catégorie de promoteurs dont vous parliez tout à l'heure, qui vont directement acheter des biens sur internet. Par conséquent la loi a prévu ici des décotes et là des capacités de négociations.

Un dernier exemple. Je préside une association qui gère, entre autres, une crèche. Elle a du succès et j'ai proposé au maire d'en créer une seconde dans l'agglomération. Il est plus simple pour le président d'association que je suis, que pour le maire, de mettre en place des plans de financement pour la construction, l'ameublement, le fonctionnement, en payant le terrain plus tard. Le maire est content, la destination de son bien répond aux besoins de l'armée et de ses concitoyens, et il met à notre disposition un terrain que nous lui paierons, le temps venu, à la valeur marchande.

Quand on est propriétaire – je suis moi-même petit propriétaire foncier – on tient à son bien. Si un acheteur a l'idée de rendre constructible, ou d'utiliser à un quelconque usage, l'extension d'un terrain de manœuvre militaire pour le char Leclerc, il faut considérer que le propriétaire – l'armée – voit la valeur de son bien décupler. Il n'est pas question de le laisser partir à n'importe quel prix. Un certain nombre de méthodes devraient donc être définies pour que l'on puisse valoriser au prix du marché, dans la transparence, tel ou tel bien à vendre. Mais il faut prévoir une part d'opérations garanties par l'État, par exemple pour du logement social. C'est pourquoi je me bats, dans les instances où je siège, pour que la République puisse offrir un logement à l'ensemble des personnes qui peuplent son espace. Il vaut mieux, en effet, que les organismes HLM utilisent leurs compétences, leurs capacités, leurs fonds propres pour construire, plutôt que pour payer un terrain où la construction sera impossible, faute d'avoir pu mettre en place un plan de financement.

Autre point : dans nos villes moyennes, l'État utilise mieux ses immeubles, rassemble des services qui étaient éparés et c'est presque un guichet unique. Je pense en particulier au ministère de Bercy, qui a manifestement

fait de gros efforts ces dernières années. Au lieu d'utiliser des locaux soit à moitié pleins, soit à moitié vides, il y a là une compétence rassemblée, une offre aux usagers qui est beaucoup plus utile et entre manifestation dans le cadre d'une gestion plus économe des impôts, des deniers publics. On doit continuer. On en est au début.

Je voudrais ajouter une dernière remarque, qui peut paraître un peu méchante: qu'on appelle ce service France Domaine ou Service des Domaines, ce n'est pas parce que l'on change de nom, voire de direction générale et de management, que l'on change tout de suite de culture d'entreprise. De ce point de vue nous avons encore beaucoup à faire.

« Une imbrication totale doit se réaliser entre les règles du marché, les acteurs du marché et l'État. »

Conclusion

par Georges Tron

Il est évident qu'on a beaucoup à faire et, d'ailleurs, le directeur général de France Domaine sait que le Conseil pour l'immobilier de l'État ne manque pas une occasion de lui faire part de ses attentes. Ces attentes s'expriment notamment sur deux points: d'une part, l'ouverture à des compétences privées, parce que nous avons besoin d'une professionnalisation. Le 9 juin 2005, la Mission d'évaluation et de contrôle a reçu Jean-François Copé. Il est arrivé devant nous et, disons les choses simplement, les Domaines se trouvaient dans une position difficile, à la suite de reportages télévisés. Ce jour-là passait dans *Le Figaro* un appel à candidatures. Tous les professionnels m'avaient téléphoné pour me dire: « *Cet appel à candidatures, professionnellement, est très en deçà de ce que l'on est en droit d'attendre* », parce qu'aucune indication technique n'y figurait, que le bien était mal identifié et que les heures de visites de l'immeuble n'étaient pas intégrées dans l'appel. Nous avons eu une altercation avec le ministre pendant la réunion. Nous lui disions: « *On est très en retard* » et les services des Domaines présents répondaient: « *Pas du tout, on ne l'est pas* ». Nous avons alors sorti l'appel à candidatures, en demandant qu'il soit corrigé à partir des notes qui nous avaient été transmises. Un an après, on constate une avancée réelle, ne serait-ce que pour réussir à pénétrer davantage dans le champ d'action international. Dans le même ordre d'idée, en matière de cession, les règles juridiques et les réglementations qui ont été introduites permettent aujourd'hui de rentrer un peu dans le droit commun international.

Pour conclure, je voudrais maintenant convaincre l'État (et je suis loin d'y avoir réussi), qu'une imbrication totale doit se réaliser entre les règles du marché, les acteurs du marché et l'État. Ce n'est pas une séparation, public d'un côté et privé de l'autre, qui nous permettra de sortir de cette situation.

Pour revenir sur les propos de Jean-Louis Dumont, il aurait pu indiquer que tout cela est bien entendu directement lié à la construction de logements. On débat sans fin sur le manque de terrains disponibles pour construire des logements, mais si l'État gérait mieux, s'il n'était pas propriétaire foncier de grandes superficies qui demeurent inutilisées ou peu utilisées, alors même qu'il exerce de lourdes contraintes sur les collectivi-

tés territoriales, on ne se trouverait pas dans une aussi mauvaise situation en matière de logement. Ainsi, dans le département de l'Essonne, il existe, au titre de la mission qui regroupe les actifs immobiliers du ministère de la Défense, des casernes et des bases aériennes gigantesques et utilisées à 10 ou 15 % de leur capacité. Simultanément, nous recherchons des terrains pour construire des logements et nous finançons des contraintes de toutes natures, comme l'obligation de se mettre en conformité avec les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage. On nous demande d'installer une aire de nomades de plusieurs hectares à proximité des habitations, alors qu'en même temps des terrains entiers sont inutilisés parce que l'État demeure convaincu qu'il doit conserver un maximum de mètres carrés pour asseoir sa puissance. C'est quand même paradoxal.

Voilà pourquoi nous rentrons dans le détail des sujets. D'ailleurs, la loi Borloo sur l'effort consenti pour le logement, votée en juillet 2006, a consacré par exemple la possibilité d'avoir 30 % de décote sur le prix de cession d'un immeuble ou d'un bien immobilier s'il peut servir à construire des logements. Au-delà de cet aspect d'ordre purement technique et financier, *in fine*, la réforme de la gestion de l'immobilier de l'État permettra à chacun de s'y retrouver.

« On nous demande d'installer une aire de nomades de plusieurs hectares à proximité des habitations, alors que des terrains entiers sont inutilisés. »

Questions et débat

◆ *Alain Mathieu,*

président de Contribuables Associés :

Notre colloque s'intitule : « *L'immobilier d'État: le rapport Tron... un an après ?* », et nous constatons aujourd'hui qu'il y a de gros changements dans la gestion de l'immobilier de l'État. Nous tenons à féliciter monsieur Tron et son équipe qui ont rédigé ce rapport, puis le rapport de suivi et, puisque maintenant monsieur Tron est président du Conseil de l'immobilier de l'État, nous voulons les encourager à aller plus loin.

Nous nous rendons bien compte que cela soulève de grandes difficultés. Comme l'a dit monsieur Dumont, chaque propriétaire tient à sa propriété. Considérons par exemple les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des ministères. Il était prévu, à l'origine, qu'ils soient publiés le 1^{er} mai ; puis le ministre a repoussé ce délai jusqu'au 31 mai ; nous sommes en octobre et ils ne sont toujours pas publiés. Ils devaient l'être pour que tous les contribuables, tous les électeurs puissent savoir ce que ces programmes contiennent, or nous ne les avons pas...

Autre exemple, récemment, au Sénat, le représentant du ministère des Affaires étrangères a dit : « *Nous excluons de la vente tous les immeubles de valeur historique et patrimoniale.* » Qu'est-ce qu'un immeuble qui n'a pas de valeur patrimoniale ? Si je comprends bien, ils ne veulent plus vendre leurs immeubles...

On se heurte donc certainement à des rigidités, mais nous voudrions néanmoins souligner aussi tout ce qui reste à faire, et qui est considérable. Considérons d'abord, le tableau des propriétés de l'État. Nous souhaiterions, puisque vous parlez de transparence, qu'il soit totalement publié sur internet. Toutes les propriétés de l'État devraient l'être, de manière détaillée. N'y figurent probablement que les biens à vendre. Or il existe certainement, parmi les propriétés de l'État, des biens que les administrations veulent conserver et qui, s'ils étaient publiés et connus, feraient l'objet d'une pression des contribuables, afin qu'ils soient vendus. On augmenterait ainsi sensiblement le nombre d'immeubles qui pourraient être cédés.

D'autre part, votre conseil ne s'intéresse qu'à l'immobilier de l'État. Or vous avez dit vous-même que les établissements publics possèdent

**« Nous
souhaiterions
que le tableau
des propriétés de
l'État soit
totalement publié
sur Internet. »**

plus d'immeubles que l'État. Il faudrait donc que tous les immeubles des établissements publics figurent dans le tableau des propriétés de l'État. De même, il faudrait y mettre tous les HLM, avec le détail de la surface par logement, en précisant s'ils sont vacants ou pas. On sait qu'il existe énormément de HLM vacants, mais on ignore combien. Il faudrait que l'ensemble de ces informations soit mis à la disposition du public – et la meilleure façon d'y parvenir serait par internet.

Il est un autre domaine dont vous ne vous occupez pas, ce sont les collectivités locales. Pour aller plus loin, il faudrait que celles-ci veuillent bien, elles aussi, faire connaître leur patrimoine immobilier et qu'un tableau général des parcs immobiliers des collectivités locales soit publié, de la même façon que devrait l'être celui de l'État.

Nous avons donc trois revendications à exprimer. Premièrement: la publication. Deuxièmement: votre conseil travaille ministère par ministère, ce qui est bien car chacun développe sa propre stratégie, mais il serait souhaitable que ces ministères collaborent. J'en donnerai un seul exemple: on est en train de construire en France de nombreuses prisons. Dans sept grandes villes de France, où l'on a prévu de construire des établissements pénitenciers, il existe des casernes à vendre. Ne pourrait-on pas imaginer de transformer certaines d'entre elles en prisons? Cette solution exigerait que les ministères concernés collaborent. Ce n'est pas facile, mais peut-être revient-il à votre conseil d'organiser cette collaboration.

Dernier point, nous souhaitons que l'objectif que vous avez fixé aux administrations soit beaucoup plus ambitieux que l'actuel, fixé à 500 millions d'euros. On évoquait précédemment le cas de la Grande-Bretagne, où le montant des cessions s'élèvera à 30 milliards de livres jusqu'en 2010. C'est 24 fois plus que l'objectif français! Il reste donc beaucoup à faire pour augmenter les ventes des immeubles de l'État.

♦ *Georges Tron :*

Je vous apporterai trois réponses. Concernant les publications, vous avez mille fois raison, je l'ai d'ailleurs mis en exergue de mon propos. C'est le point sur lequel nous avons le plus insisté. Mon collaborateur m'indiquait d'ailleurs qu'en annexe de la Mission d'évaluation et de contrôle figure déjà une liste, sinon tout à fait exhaustive, en tout cas assez complète de ces biens.

« Il faudrait qu'un tableau général des parcs immobiliers des collectivités locales soit publié, de la même façon que devrait l'être celui de l'État. »

**« Chacun des
ministères
partageaient une
culture
commune,
celle de
l'amoncellement
des mètres
carrés. »**

On avance, y compris sur les questions que vous avez évoquées – par exemple, sur les opérateurs. En gros, il s'agit de l'organisme d'établissement public dans lequel est cantonnée une grande partie des immeubles. Nous avons demandé qu'à la fin de l'année 2007 au plus tard, les tableaux généraux des propriétés d'État les intègrent: autrement dit, que ne soient plus seulement recensés 30 000 immeubles, mais sans doute le double, pas loin de 60 000, afin que puisse être identifiée la totalité du patrimoine auquel cela correspond, c'est-à-dire non pas une valeur estimée à 40 milliards d'euros, mais sans doute au double. Cela s'accomplit sur la base d'une estimation à un instant donné, mais totalement renouvelée sur une période de cinq ans. Ce qui signifie que l'on ne se contente pas d'estimer, mais qu'on réévalue. Au regard de la situation que nous avons trouvée voilà un an et demi, on constate donc une évolution assez substantielle. Du côté des collectivités territoriales, le mouvement s'amorce aussi. Elles possèdent un programme informatique comptable et budgétaire qui nécessite de disposer d'une estimation précise de leur patrimoine immobilier. Ça reste approximatif, parce que c'est difficile à réaliser. Cependant, dans les collectivités communales bien gérées, ça doit se faire et ça se fait. Je suis donc plutôt optimiste et les choses avancent dans le sens que vous évoquiez.

En second lieu, sur la vue d'ensemble, vous avez pris un exemple de bon sens, sur lequel je vous suis très volontiers. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) sont aujourd'hui établis par les ministères regroupés. Le Conseil immobilier de l'État a récemment interrogé France Domaine pour savoir quelle était la synthèse tirée de ces schémas et surtout quelles en étaient les conclusions, qui permettront de définir une stratégie immobilière de l'État. Avec Jean-Paul Bailly nous avons questionné longuement le directeur général de France Domaine pour lui demander quel serait le fil rouge de la gestion immobilière de l'État, à partir de la synthèse des SPSI. Cette démarche va dans le sens de ce que vous souhaitez.

Il est en effet évident que nous ne pouvons pas rester dans la situation qui préexistait et qui consistait, pour chacun des ministères, à gérer son patrimoine comme il le souhaitait, tous partageant une culture commune, celle de l'amoncellement des mètres carrés: « *Plus j'ai de superficie à gérer, plus je suis puissant. Plus j'ai de fonctionnaires sous mes ordres, plus je suis puissant...* » C'est ainsi que ça fonctionnait. Il n'y avait strictement aucune forme de réflexion sur la bonne utilisation des

biens. Aujourd'hui, par l'intermédiaire des SPSI, nous sommes entrés dans une logique de coordination générale et c'est très positif. Comptez à cet égard sur le Conseil et sur la coopération de France Domaine pour y parvenir.

Ma troisième réflexion concerne les objectifs de cession. Je voudrais faire deux remarques à ce sujet. Une remarque de forme, pour vous préciser que, même si nous y participons, ce n'est pas nous qui fixons les objectifs, mais l'État. C'est le ministre du Budget et de la Réforme de l'État qui indique les objectifs de cession. Ces objectifs étaient de l'ordre de 30, 40, 50 millions d'euros jusqu'en 2002, 2003. Depuis maintenant deux ou trois ans, ils dépassent 400 millions, voire 500 millions. Pierre Méhaignerie et moi-même avons déposé un amendement au projet de loi de finances qui aurait augmenté le volume des cessions immobilières de 200 millions d'euros. Nous nous sommes heurtés à la mauvaise volonté – il n'y a pas d'autre mot – de l'administration, qui refusait, et nous avons atteint à peu près 700 millions. Nous avons donc été assez satisfaits. Mais il ne faut pas non plus tomber dans un excès qui consisterait à penser que la panacée, c'est la vente, sans stratégie définie. Des exemples pris à l'étranger montrent le contraire. En Italie, notamment, où un volume de cessions extrêmement important, de l'ordre de 3 ou 4 milliards d'euros, s'est opéré sur une période assez courte sans stratégie préalablement définie, on s'est ensuite aperçu qu'il fallait, premièrement, payer des loyers beaucoup plus élevés que prévus et, deuxièmement, racheter des immeubles qui avaient été vendus. En terme de gestion comptable, cette succession d'erreurs s'est payée très cher. Il est donc indispensable de définir d'abord une stratégie. L'une des leçons à retenir des exemples étrangers, c'est que la précipitation, dans ce domaine-là, peut être contre-productive.

♦ *Angélique de Roger, présidente de la société Strategy & Corp. :*

Je représente une PME qui travaille pour l'État. Nous venons de vendre le siège de l'URSSAF et sommes chargés par le ministère des Affaires étrangères de régler ses problèmes immobiliers. Nous sommes donc au cœur du sujet. Je voulais vous remercier, parce que nous recevons maintenant un accueil très différent de la part des interlocuteurs que nous rencontrons au sein des ministères: ils nous écoutent. Notre PME, qui emploie dix personnes, a vendu pour plus de 2 milliards d'actifs cette année. Il est vrai que le chiffre de 500 millions nous paraît fai-

« Il ne faut pas non plus tomber dans un excès qui consisterait à penser que la panacée, c'est la vente, sans stratégie définie. »

« Je n'exclus pas que l'on s'inspire des exemples du secteur privé et de l'étranger pour franchir une étape supplémentaire, en dotant quasiment de tous les outils d'une foncière le service France Domaine. »

ble : ça représente à peu près une tour à la Défense et, personnellement, j'en ai vendu trois cette année. Par ailleurs, quels sont vos projets de « foncière » (*société dont l'activité est liée à l'immobilier, NDLR*) ?

◆ *Georges Tron :*

C'est un débat qui nous a encore accaparés lors de la dernière réunion du Conseil de l'immobilier. Nous nous sommes interrogés pour savoir si le dispositif de France Domaine n'était pas, sous une forme ou une autre, assimilable à une foncière et quelles en étaient les différences stratégiques. Chronologiquement, l'idée d'une grande foncière, telle quelle avait été évoquée dans un premier temps par notre ami Olivier Debains, avait été écartée. Puis dans un second temps, est apparue la structure France Domaine, à laquelle est dévolue la propriété de l'ensemble du patrimoine immobilier et qui est chargée de signer les conventions, d'instaurer et de réviser les loyers. Et l'on s'est finalement demandé quelles étaient les différences fondamentales qui existaient avec une foncière.

En réalité, ces différences sont d'ordre financier. Elles concernent en particulier la capacité d'augmenter le capital et de pouvoir s'endetter, c'est-à-dire d'avoir une capacité financière que ne possède pas France Domaine. Nous ne nous trouvons pas dans une situation où je peux vous répondre en terme de projet, mais où l'on se demande simplement si la structure France Domaine, telle qu'elle existe aujourd'hui, est de nature à optimiser la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Je souhaite, personnellement, que lorsque la machine tournera, on puisse établir un bilan et voir si l'on peut passer à l'étape suivante. En ce sens, l'exemple de l'Allemagne, où la foncière a été instaurée, peut nous inspirer. Je n'ai donc pas de point de vue définitivement arrêté, mais je n'exclus pas qu'à un moment ou à un autre, on s'inspire des exemples du secteur privé et de l'étranger pour franchir une étape supplémentaire, en dotant quasiment de tous les outils d'une foncière le service France Domaine, qui prendrait alors une autre forme.

◆ *Alain Mathieu :*

Toujours dans la rubrique « poil à gratter », il existe un domaine où vous vous êtes heurtés aux administrations sans obtenir de résultats, et c'est dommage : c'est celui des logements de fonction des fonctionnaires. Espérez-vous encore obtenir quelque chose dans ce domaine ?

♦ *Georges Tron :*

Ce n'est pas un domaine dans lequel nous n'avons pas obtenu de résultats. C'est un parti pris de ma part, dès le début du rapport. Je n'ai pas besoin de vous rappeler l'actualité du début de l'année 2005, pour que vous compreniez que si nous avons consacré le rapport à la question préférentielle des logements de fonction, tout aurait été ramené à cette question. Nous n'aurions plus été capables de modifier quoi que ce soit du dispositif de gestion ou de cession de l'immobilier d'État, parce que les médias ne nous auraient plus interrogés que sur les logements de fonction. C'est si vrai que lors des premières auditions de la commission, qui avaient lieu en présence de journalistes, ceux-ci ne nous posaient que cette question-là, qui était alors, je le répète, au cœur de l'actualité.

Cela dit, nous avons évoqué dans le rapport le problème des logements de fonction, en nous inspirant en grande partie d'un rapport de l'Inspection générale des Finances – celui de madame Véronique Estelle – qui démontrait qu'aujourd'hui, les règles d'attribution de ces logements de fonction ne sont plus respectées. Autrement dit, que les appartements qui sont dévolus par nécessité de service, le sont dans des conditions qui ne le justifient pas.

Nous avons préconisé deux remèdes : d'une part, que l'on procède à une nouvelle analyse de la meilleure façon de gérer ces logements de fonction. À ce titre, nous avons demandé – mais ce n'est pas à nous de le faire – que l'État réexamine les solutions de concession de ses logements de fonction, notamment des filiales de la Caisse des dépôts, qui avaient fait des propositions très précises à cet égard : faut-il, ou pas, que l'État conserve la propriété et l'entretien de ces biens, comme c'est le cas actuellement ? En second lieu, nous avons souhaité, dans la logique de ce que je viens d'indiquer, que toutes les conditions de dévolution soient à nouveau normées, de telle sorte que l'on puisse savoir exactement qui y a droit, et à quel titre. Une réflexion est menée à ce sujet. Vous avez raison de dire que ce n'est pas le point sur lequel nous insistons le plus ; voilà pourquoi.

♦ *Robert Lipscomb :*

Je souhaiterais poser une question, si vous le permettez. Jusqu'à présent, si j'ai bien compris, la plupart des actifs qui ont été cédés sont des

« L'État n'a-t-il pas intérêt à aller encore plus loin, en cédant la gestion au jour le jour à d'autres organisations du secteur privé ? »

« Nous souhaitons que les grands arbitrages se fassent sur la base d'une stratégie que nous cherchons à élaborer, proposerons au ministre et dont France Domaine sera le bras. »

actifs que l'État n'utilisait pas. Le vrai débat ne porte-t-il pas justement sur les immeubles que l'État va continuer à occuper? Est-ce que des ventes sont prévues dans le secteur privé, concernant des bâtiments où l'État resterait, sous certaines conditions, locataire? Ce qui pose une autre question sur la gestion de ces actifs par l'État en tant que locataire: n'a-t-il pas intérêt à aller encore plus loin, en cédant la gestion au jour le jour à d'autres organisations du secteur privé?

♦ *Georges Tron :*

Nous n'avons exclu aucune solution, pourvu que, dans les opérations qu'il réalise, l'État, d'une part, ne s'octroie pas un régime exorbitant du droit commun et, d'autre part, ne soit pas mauvais gestionnaire. Je prendrai un exemple pour chacun de ces deux cas.

Premièrement, la cession de l'immeuble de l'École nationale d'administration, qui est prévue dans des conditions tout à fait exorbitantes du droit commun: quel que soit l'acquéreur, qui est en l'occurrence une grande école appartenant également au secteur public, les conventions programmées entraînaient des coûts de cession substantiellement inférieurs aux coûts habituels du marché. Les conditions étaient également exorbitantes du droit commun en matière de bail, puisque la durée du bail était quasiment sans limite et que l'ÉNA avait la possibilité de le résilier quand elle le souhaitait, au moment où elle le souhaitait. Nous avons dit: « Vous pouvez vous lancer dans les analyses les plus larges qui soient, mais en veillant à ne pas vous éloigner des règles du droit commun, pour apprendre à gérer en acteur économique responsable. »

Deuxième exemple: nous avons été choqués par des cas de mauvaise gestion stupéfiants. Le ministère de la Culture installe toute son administration rue des Bons-Enfants, à quelques encablures du Conseil d'État, dans un immeuble de 28 000 ou 30 000 mètres carrés. Nous avons constaté à l'occasion de cette installation, d'une part que l'immeuble en question était resté inoccupé pendant une période de onze à douze ans. Autrement dit, l'immeuble était porté par le budget alors que rien ne s'y faisait. En second lieu, l'installation des services du ministère avait supposé la mise sur le marché de sept immeubles et en fait, à l'heure où je vous parle, cinq d'entre eux ne sont pas encore vendus. C'est un exemple de mauvaise gestion.

Nous souhaitons donc que les grands arbitrages se fassent sur la base

d'une stratégie que nous cherchons à élaborer, que nous proposerons au ministre et dont France Domaine sera le bras. Nous n'excluons aucune solution.

♦ *Benoîte Taffin :*

Ce qui me semble intéressant dans la proposition de monsieur Lipscomb, c'est l'idée que l'on pourrait très bien avoir des services publics, des services d'État, qui fonctionnent sans être logés dans des immeubles appartenant à l'État. J'ai envie d'établir un parallèle avec notre proposition iconoclaste de supprimer le statut des fonctionnaires. On peut très bien imaginer des missions de service public qui ne nécessitent pas un statut exorbitant du droit commun. C'est une piste très intéressante. Mais nous débordons peut-être du débat initial...

♦ *Georges Tron :*

Non, nous n'en débordons pas, car le nombre de fonctionnaires induit tout naturellement des locaux pour les abriter. Par définition, si vous avez 500 000 fonctionnaires de moins, il faut moins de mètres carrés pour les loger. Il est d'ailleurs à noter que le ratio m² par agent diffère selon les ministères. C'est une des grandes surprises à laquelle nous sommes parvenus en examinant les résultats des SPSI : le ratio m² par agent peut varier quasiment du simple au double selon les administrations. Cela dit – mais je ne suis pas sûr d'être d'accord sur ce point avec mon ami Jean-Louis – je suis à votre disposition si vous voulez lancer une prochaine fois un débat sur le nombre de fonctionnaires, car en tant que rapporteur du budget de la fonction publique, j'ai aussi quelques idées sur ce sujet...

Pour conclure notre débat d'aujourd'hui, je terminerai simplement comme j'ai commencé tout à l'heure, en vous disant que sur ce dossier de l'immobilier d'État, je n'ai aucune prétention technique à rentrer dans un domaine professionnel, qui évolue naturellement dans un marché ouvert. En revanche, j'ai la conviction que l'on ne doit pas laisser l'État demander aux autres d'appliquer des règles dont il s'exempte. Nous touchons ici à la gestion publique. Ce que j'ai voulu vous montrer aujourd'hui c'est, premièrement, que l'on peut s'en saisir. Deuxièmement, qu'il est possible de faire avancer les choses. Et troisièmement que, pour être efficace, il faut rompre avec l'opposition archaïque entre un secteur public et un secteur privé qui se regardent en

« Pour être efficace, il faut rompre avec l'opposition archaïque entre un secteur public et un secteur privé qui se regardent en chien de faïence. »

chiens de faïence. C'est pourquoi ce rapport signé par la Mission d'évaluation et de contrôle s'inspire en partie d'une connaissance des dossiers tirée de l'étranger et du secteur privé. Je souhaite que l'on poursuive dans cette voie pour promouvoir la bonne gestion publique.

Annexe

« Gestion du patrimoine public: l'exemple italien »

texte adressé à Contribuables Associés suite au Rendez-vous Parlementaire
par Edoardo Reviglio,
économiste

La vente du patrimoine immobilier de l'État s'explique par l'objectif de réduction de la dette publique, via la rationalisation de l'administration et de la gestion des immeubles « publics » ainsi qu'un strict contrôle de la dépense.

L'Italie offre un exemple de politique de cession d'actifs immobilisés extrêmement dynamique. Le parc immobilier de l'État y est historiquement gigantesque et totalement disparate; au-delà des deux grandes catégories que sont les domaines et les immeubles, de multiples sous-catégories le composent: parmi celles-ci, on citera les bureaux, entrepôts, arsenaux, palais de justice, hôpitaux, écoles, théâtres, équipements sportifs, fermes et terres arables, bois et forêts, etc. Le territoire de l'État couvre environ 17 % du territoire national: près de 80 % en est détenu par les collectivités locales, de sorte que les immeubles publics se trouvent dispersés sur l'ensemble du territoire national. Ces dernières années, de nombreuses propriétés résidentielles détenues par l'État central ont été transférées aux municipalités.

Plus significativement, sur la période 2000-2005, selon des estimations officieuses, ce ne serait pas moins de 100 000 logements (soit approximativement 10 % du total détenu par les autorités publiques) qui auraient été mis en vente sur le marché. Le produit de ces opérations se serait ainsi élevé à près de 9 milliards d'euros

Sur la même période, la création d'« organismes de transformation urbaine » a permis d'améliorer le rendement de la gestion immobilière de l'État et des collectivités locales. Les produits des ventes d'actifs immobilisés par les autorités publiques se sont montés à 21 milliards d'euros en six ans, dont 16 milliards proviennent des cessions de la part des agences de l'État et de la protection sociale, et 5 milliards (le reste) de celles réalisées par les autorités locales ou régionales.

***« Sur la période
2000-2005, pas
moins de
100 000
logements
auraient été mis
en vente sur le
marché. »***

La principale difficulté de la gestion du patrimoine public réside dans l'évaluation marchande des biens détenus par ledit secteur public, source d'une performance accrue en matière de cession d'actifs. L'exemple italien mérite en tout cas davantage de considération de ce côté-ci des Alpes.