



CONCOURS EXTERNE AF3 – CHARGE D’AFFAIRES FINANCIERES

POSTE A LA DELEGATION D’ADMINISTRATION DU SIEGE

1^{ère} partie : Sujet de la note de synthèse (durée 2h30 à 2h45)- maximum 5 pages recto (13 points)

Vous êtes ingénieur d’études dans un établissement public de l’Etat. Votre responsable vous demande une note de synthèse à destination des différents membres du Conseil d’Administration de l’établissement leur permettant d’avoir une vue générale de la réforme de la politique immobilière de l’Etat engagée ces dernières années, et d’apprécier son incidence sur la gestion patrimoniale de l’établissement.

A titre indicatif, la répartition du temps suggérée est la suivante :

- prise de connaissance du sujet 10 minutes,
- lecture des documents 50 minutes
- élaboration d’un plan 20 minutes
- rédaction de la note 60 minutes
- relecture 10 minutes

DOCUMENT 1 : extrait du guide SPSI des opérateurs de l’Etat (10 pages)

DOCUMENT 2 : note de la DGFIP aux directeurs généraux des opérateurs de l’Etat du 14 mai 2010 (2 pages)

DOCUMENT 3 : Lettre du Ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l’Etat aux ministres d’Etat et aux opérateurs de l’Etat (4 pages)

DOCUMENT 4 : Extraits du rapport du Sénat relatif au projet de loi de finances pour 2010 (8 pages)



2nde partie : répondre aux questions suivantes (7 points)

- 1) Le budget des opérateurs de l'Etat doit respecter plusieurs principes fondamentaux de droit. Parmi les principes suivants, indiquer ceux applicables aux opérateurs de l'Etat. (0.5 point)

A - Neutralité ; B - Equilibre ; C - Universalité
D - Unité ; E - Prudence ; F - Annualité

- 2) Le groupe du G20 est un forum économique dont les membres sont les pays du G8 et de 11 pays de l'Union Européenne. Parmi les pays suivants, lequel appartient à la fois au G8 et au G20 ? indiquer la bonne réponse (0.5 point)

A - le Brésil ; B - la Chine ; C - l'Espagne ; D - le Royaume Uni

- 3) Nommez les Ministères de rattachement d' INRIA (0.5 point)

- 4) La L.O.L.F voté en 2001 est la réforme de la gestion publique. Quels sont les mots clés s'y rattachant ? cocher la ou les bonnes réponses (0.5 point)
A – Justification au 1^{er} euro
B – certification des comptes
C - R.G.P.P.
D – Equilibre des comptes
E – Comptabilité patrimoniale
F – Allègements dans les comptes à rendre
G – un système de gestion rénové
H- Un développement du contrôle interne

- 5) Suite à l'attribution du label CARNOT à l'établissement, le directeur de la communication vous informe qu'il souhaite mener une opération de communication externe visant à créer une plaquette présentant le label, l'ensemble des actions à mener et les objectifs fixés. L'enveloppe budgétaire allouée à ce projet par cette direction s'élève à 25 K€ HT. Quelles seraient vos premières préconisations à faire à la direction de la communication pour mener à bien ce projet ?
Quels sont les compétences internes que vous solliciteriez pour conforter vos propos et/ou à qui vous transmettriez le dossier pour suite à donner ?
Veuillez rédiger une réponse en 5-6 lignes maximum (3 points)

- 6) A partir du texte en annexe 1, il vous est demandé de répondre dans la langue anglaise à la question suivante : quels sont les documents indispensables demandés pour l'audit ? Veuillez rédiger une réponse en 4-5 lignes maximum (2 points)



DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES
 SERVICE FRANCE DOMAINE
 120, rue de Bercy – Télédéc 758
 75572 PARIS cedex 12

Septembre 2009

GUIDE

SPSI DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Préconisations

I. ARCHITECTURE GÉNÉRALE DU SPSI	1
I.1. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES	1
I.2. LA PHASE DIAGNOSTIC	1
I.3. LA PHASE STRATÉGIQUE	3
II. LES IMMEUBLES DE BUREAUX	3
II.1. LES PRINCIPES DIRECTEURS LORS DE LA RÉDACTION DU SPSI	3
II.2. LA DÉCLINAISON DES OBJECTIFS	4
III. IMMEUBLES AUTRES QUE DE BUREAUX	6
III.1. LES OBJECTIFS DIRECTEURS LORS DE LA RÉDACTION DU SPSI	7
III.2. LA DÉCLINAISON DES OBJECTIFS	7
III.3. INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES À INTÉGRER DANS LA STRATÉGIE	8
Pratique	
IV. NOMENCLATURE	9
IV.1. NOMINATION ET ENREGISTREMENT DES FICHIERS	9
IV.2. RESTITUTION DES FICHES	10
IV.3. EXPLOITATION	12
IV.4. PRÉ REQUIS TECHNIQUES	12
V. LES FICHES BÂTIMENTAIRES	13
V.1. ALIMENTATION DES FICHES	13
V.2. LE RENSEIGNEMENT DES CHAMPS DE LA FICHE « CARACTÉRISTIQUES » DES IMMEUBLES DE BUREAUX	13
V.3. LE RENSEIGNEMENT DES CHAMPS DE LA FICHE « ÉTAT TECHNIQUE » DES IMMEUBLES DE BUREAUX	26

Annexes

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE DE L'OPÉRATEUR	35
TABLEAU D'AIDE AU CALCUL DES SURFACES	36
CESSION D'UN BIEN IMMOBILIER	37

Préconisations

I. Architecture générale du SPSI

I.1. Les orientations générales

Dans le cadre du lancement de leur SPSI, les opérateurs de l'Etat présenteront, avant le 30 septembre 2009, à leur conseil d'administration, un document expliquant leurs orientations générales.

La singularité de chaque opérateur conduit à des approches différentes en matière de réalisation de la politique immobilière de l'Etat. A des fins de facilitation de construction de ce premier livrable, les opérateurs de l'Etat voudront bien intégrer les recommandations et préconisations suivantes :

- 1) Un exposé des opérations immobilières en cours et à venir ;
- 2) L'indication du recours, ou non, à un prestataire externe pour la réalisation du SPSI¹ et, le cas échéant, les modalités de sa sélection ;
- 3) Le calendrier prévisionnel que se fixe l'opérateur afin de rendre son projet de SPSI avant le 30 juin 2010 à sa tutelle et au service France Domaine ;
- 4) Les documents, contrats, programmes engageant, à ce stade, l'opérateur envers sa tutelle ou autre institution ;
- 5) Les impacts immobiliers des caractéristiques de l'opérateur liées à sa mission de service public.

Il est demandé que les orientations générales soient introduites par la présentation de la démarche SPSI au conseil d'administration.

I.2. La phase diagnostic

I.2.1. Diagnostic des immeubles de bureaux

A l'instar de l'exercice mené par les services de l'Etat, les SPSI doivent comprendre un volet concernant les immeubles constitués majoritairement de bureaux², quel que soit leur statut d'occupation (propriété, remise en dotation, location, mise à disposition) et leur situation sur le territoire français ou à l'étranger.

¹ Dans ce cas de figure, il est indispensable de conserver la maîtrise et le pilotage de l'opération.

² immeubles dont SUN/SUB est égal ou supérieur à 51% (ceux se trouvant en dessous de ce ratio sont considérés comme des immeubles autres que de bureaux.

Les SPSI reposent sur la réalisation d'un audit physique et financier du parc détenu par chaque opérateur. Ils doivent aboutir à la définition d'un plan stratégique, sur cinq ans, visant à se conformer à la politique immobilière de l'Etat.

Cette première étape constitue le préalable indispensable à l'établissement du volet stratégique. Il s'agit de fonder les choix patrimoniaux sur une analyse objective, à partir :

- d'une analyse du parc immobilier, prenant en compte les dimensions économique, technique, réglementaire, sécuritaire, fonctionnelle et d'accessibilité ;
- d'une vision consolidée du parc ;
- d'une appréciation de la performance des immeubles ;
- de la prise en compte des contraintes à venir (notamment évolution des effectifs, Grenelle I et II).

Cet exercice donnera lieu à la rédaction d'un rapport de diagnostic immobilier.

Afin d'apporter une aide dans la démarche, le service France Domaine de la DGFIP a élaboré des outils dédiés, compatibles avec Chorus, permettant la réalisation du volet « diagnostic » des SPSI. Des fiches type, dites « bâtementaires », ont été créées, comportant notamment des indicateurs issus des travaux du Grenelle de l'environnement.

Ces outils sont accessibles sur le site Internet du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, à l'adresse suivante :

http://www.budget.gouv.fr/cessions/sommes_nous.htm

Pour accéder à l'espace des opérateurs de l'Etat et télécharger les fiches formulaires SPSI et les documents annexes, vous devez cliquer sur la zone « Espace des opérateurs de l'Etat » (situé en bas de page) puis saisir le mot de passe dans la fenêtre d'authentification.

Le mot de passe, pour l'ensemble des opérateurs, que vous devez saisir, est : pericles
Puis cliquez sur le bouton « Valider ».

Ces fiches (format Adobe reader) devront être renseignées par les opérateurs et transmises, sur support CD-ROM, à France Domaine, pour la fin octobre 2009. La partie V du présent guide détaille le remplissage des fiches champ par champ.

Les restitutions, ainsi que les analyses de France Domaine, seront établies, avec l'assistance d'un prestataire externe à partir des données transmises par les opérateurs, à compter de la fin décembre 2009.

1.2.2. Diagnostic des immeubles autres que de bureaux

Cet exercice de recensement laisse l'opérateur libre du choix de ses modalités³, contrairement à l'exercice « bureaux » qui emprunte les outils et les règles du dispositif de l'Etat.

Lors de cette phase de collecte des données par l'opérateur, il est demandé de veiller à la qualité des données et à leur exactitude. Les opérateurs prêteront une attention particulière aux données permettant l'identification de l'immeuble, aux données juridiques et de surface, aux données économiques et financières, aux données relatives à l'occupation.

³ certains opérateurs disposent de leur propre système d'information, le marché offre différentes solutions.

En effet, sur le même format, des fiches spécifiques seront produites pour les immeubles autres que de bureaux, tenant compte de l'hétérogénéité et de la singularité de ces immeubles, à des fins d'alimentation directe de Chorus (module immobilier RE-FX).

L'analyse des éléments du diagnostic immobilier doit permettre, notamment, d'identifier les dysfonctionnements du parc : vétusté, ratios d'occupation trop élevés, inadaptation des locaux aux missions de service public confiées, surfaces vacantes importantes, éclatement en plusieurs sites, coûts d'exploitation trop élevés, coûts d'opportunité de l'absence de mutualisations suffisantes et d'économies d'échelle, mauvaise accessibilité, non respect de l'environnement etc....

Cette première phase a également vocation à entamer, dès à présent, une campagne d'audit des bâtiments (audits énergétiques dans le cadre des orientations du Grenelle de l'environnement).

I.3. La phase stratégique

Ce volet définira les enjeux et les objectifs de la stratégie immobilière retenue ayant vocation à satisfaire aux exigences de la politique immobilière de l'Etat. L'horizon prospectif est de cinq ans.

Ce faisant, le volet stratégique et prospectif proposera un ou plusieurs scénarii de rationalisation et d'optimisation du parc mettant en exergue les avantages (amélioration du cadre de travail, regroupement des services, diminution du coût global par agent, rationalisation des surfaces, densification, diminution de la quantité de fluides, bonne accessibilité, optimisation de l'accueil des usagers le cas échéant, respect de l'environnement...) et les inconvénients de chacun d'eux.

Le volet stratégique comportera une démonstration de l'économie générale de chaque scénario : estimation du produit des cessions, du coût de réhabilitation de l'immeuble, du prix d'acquisition ou de construction, du coût des locations... Il visera une diminution pérenne de la dépense publique, veillera à l'autofinancement des projets, traduira les décisions prises dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP et proposera une rationalisation des surfaces occupées en cohérence avec l'évolution des effectifs.

II. Les immeubles de bureaux

II.1. Les principes directeurs lors de la rédaction du SPSI

- 1) la mutualisation et/ou le regroupement de services (possibles, voire souhaitables, avec d'autres opérateurs ou des services de l'administration déconcentrée) ;
- 2) la rationalisation de l'occupation des surfaces ;
- 3) l'optimisation économique ;
- 4) le respect de la contrainte environnementale ;
- 5) l'amélioration technique, réglementaire et fonctionnelle ;

II.2. La déclinaison des objectifs

II.2.1. La grille d'analyse et l'établissement d'un rapport de diagnostic

A partir des informations renseignées dans les fiches bâtimentaires, la déclinaison concrète des objectifs suppose de passer les implantations immobilières à l'analyse des critères d'appréciation suivants :

- *La réévaluation des situations locatives* : compte tenu du nombre et de la répartition des implantations immobilières, il convient d'apprécier l'opportunité de les maintenir, tant au regard de leurs coûts d'exploitation, du prix du marché local (ce point est particulièrement observé par le CIE, la Cour des comptes, les commissions parlementaires⁴ ; il s'agit, par exemple, de quitter des quartiers chers et ne pas choisir des baux au-delà du prix du marché), de leurs états technique et réglementaire, de leurs ratios d'occupation, qu'au regard de leur accessibilité pour tous les usagers. Une analyse est demandée sur les raisons qui peuvent conduire au choix d'un autre emplacement ou au maintien sur place. En l'état actuel du marché, il est demandé de mener des opérations de renégociation des baux.
- *Le regroupement / mutualisation des services* : il convient d'identifier les opérateurs et/ou certains de leurs services pouvant faire l'objet d'un regroupement sur le même site et ceux pouvant bénéficier de la mutualisation de certaines prestations. Regroupement et mutualisation sont également souhaités avec des services déconcentrés de l'Etat⁵. A cette fin, il est rappelé que les SPSI des services déconcentrés doivent être rendus avant le 31 décembre 2009 ; pour envisager des collaborations, les contacts doivent, par conséquent, être pris dès à présent.
- *L'évolution des surfaces* : l'optimisation des surfaces doit être recherchée, les surfaces sous-utilisées, mal employées ou inadaptées doivent être supprimées ou densifiées. Il convient d'assurer une évolution cohérente des effectifs et des surfaces, c'est-à-dire prévoir les départs de personnels non remplacés.
- *Le ratio de surface par agent* : **à partir des fiches bâtimentaires, il convient d'analyser l'indicateur SUN / poste de travail, en veillant au respect du niveau de performance de 12m²/SUN par poste de travail (circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009).** Il convient de compléter cette analyse par l'étude de ratios complémentaires tels que SUB/SHON ou SUN/SUB et ainsi identifier les bâtiments sous densifiés.
- *L'aménagement des espaces de bureaux* : il convient d'examiner la répartition entre les espaces ouverts, semi-ouverts et cloisonnés, afin de mettre un terme au cloisonnement systématique alors que les bureaux collectifs constituent un moyen de se rapprocher des normes cibles et d'adopter un mode de travail plus partenarial et efficace.
- *Les dépenses de fonctionnement (frais d'entretien / charges)* : un examen des indicateurs économiques donnés doit être mené afin de s'assurer qu'elles se situent à un niveau de performance compétitif, et, identifier ainsi les immeubles coûteux sur lesquels des actions pourraient être menées ou les immeubles sous-entretenus entraînant, à terme, une dégradation de leur valeur patrimoniale. Les bâtiments coûteux et sous entretenus feront partie des cessions prioritaires.
- *La situation technique, fonctionnelle et réglementaire des bâtiments* : une analyse exhaustive de l'état des bâtiments permet d'identifier ceux pour lesquels une action de désengagement, ou des plans de travaux, doivent être envisagés. Une attention particulière doit être prêtée à la situation réglementaire des bâtiments. Si nécessaires, doivent être entrepris tous les travaux nécessaires de sécurité, d'hygiène, de santé et d'accessibilité à des fins de remise à niveau, sous la responsabilité du chef d'établissement.

⁴ critiques régulières de sénateurs et députés lors des débats relatifs à la loi de règlement

⁵ notamment les cités administratives, le cas échéant.

A partir de ces données, un rapport de diagnostic est établi, par chaque opérateur.

II.2.2. La formalisation du volet stratégique du SPSI

Le second volet des SPSI consiste en l'élaboration, par les opérateurs, d'une stratégie immobilière pour les cinq années à venir.

Dans un souci d'uniformité, les documents stratégiques devront être structurés comme suit :

1) *Un descriptif de la problématique immobilière de l'opérateur et des orientations stratégiques envisagées*

Il convient d'identifier les pistes de rationalisation du parc. Cette étape constitue la transition entre la phase de diagnostic et la phase stratégique.

2) *La description des opérations de stratégie immobilière envisagées sur un horizon de 5 ans*

Les pistes de rationalisation et de modernisation du parc immobilier doivent être étudiées dans le cadre, d'une part, de projets immobiliers lourds de regroupement de services, et, d'autre part, dans le cadre d'actions correctives à mener sur les immeubles présentant des ratios de performance insuffisants voire dégradés (sous-occupation, sous-utilisation, coûts d'exploitation importants, vétusté technique, etc.). Par ailleurs, il est nécessaire d'identifier les biens qui n'auraient plus d'objet ou ne serviraient pas/plus l'objet de la mission de service public dévolue à l'opérateur.

Dans cette partie, il est attendu des descriptions des opérations proposées pour les bâtiments. Une estimation financière de chaque opération est nécessaire pour apprécier les priorités s'assurer de l'équilibre financier global des actions proposées.

Pour une lecture efficace des stratégies des opérateurs, les propositions d'actions à mener sur les immeubles sont à classer en fonction de l'objectif à atteindre (regroupement / mutualisation, rationalisation des surfaces, optimisation économique, amélioration environnementale, amélioration technique réglementaire ou fonctionnelle). Toutefois, il convient de préciser que la stratégie immobilière peut, voire doit, prévoir des orientations, pour un immeuble donné, susceptibles de viser à la fois la rationalisation des surfaces, l'optimisation économique et des améliorations techniques, etc. Dans ce cas de figure, le ou les immeuble(s) concernés figureront au sein de plusieurs rubriques.

○ Regroupements de services et/ou mutualisations de prestations :

Il convient de décrire les opérations immobilières nécessaires aux regroupements de services et aux mutualisations de prestations, en indiquant la nature des services regroupés ou des prestations mutualisées : travaux d'aménagement de surfaces d'immeubles conservées dans le patrimoine, cessions, résiliations de baux, acquisitions, constructions... Une estimation des gains est nécessaire à la crédibilité du dispositif.

○ Rationalisation de surfaces

Il convient d'explicitier les plans de rationalisation des espaces qu'il apparaît opportun de réaliser pour atteindre le ratio cible de 12m² SUN/poste de travail, au plus tard, à la fin des cinq années (densification des espaces, fin de locations des bâtiments libérés, travaux d'aménagement des surfaces des locaux actuels, cessions de bâtiments sous-occupés ou sous-utilisés ...)⁶.

⁶ avec prise en compte, dans les calculs, des diminutions d'effectifs

- Optimisation économique

Il convient d'indiquer les actions visant à réduire les dépenses, notamment relatives aux bâtiments présentant des coûts de fonctionnement (entretien, énergie, gardiennage, maintenance, menues réparations...) et d'occupation (loyers⁷ et charges) trop élevés. Les démarches à prévoir et à étudier sont les suivantes : plan de réduction des dépenses, cessions ou fins de location de bâtiments trop onéreux, relogement, renégociation de contrat de maintenance, renégociation du bail (en cas de loyer supérieur au marché actuel⁸).

- Optimisation environnementale

Il convient d'identifier les bâtiments non vertueux en termes environnementaux et de développement durable et de réaliser un plan de travaux qui satisfera aux normes définies suite aux dispositions arrêtées et à venir dans le cadre du Grenelle de l'environnement, notamment en termes de performance énergétique et de desserte par les transports en commun.

- Amélioration technique, réglementaire et fonctionnelle

Il convient de préciser les actions correctives de remise à niveau ou de désengagement (cession, résiliation de bail) à réaliser sur les bâtiments présentant des postes non performants au regard de la situation technique (vétusté technique), de la situation réglementaire (notamment concernant les postes hygiène et santé, les normes de sécurité et l'accessibilité aux personnes handicapées) et de la situation fonctionnelle.

3) *Un tableau synthétisant la stratégie immobilière de l'opérateur*

Afin de permettre une lecture synthétique de la stratégie immobilière envisagée, il est demandé, en sus de la description des différentes opérations envisagées, classées par grandes catégories d'objectifs, de renseigner le tableau récapitulatif (tableau Excel « Stratégie immobilière de l'opérateur » en annexe) qui listera les caractéristiques des bâtiments sur lesquels porte un projet stratégique et précisera le ou les objectif(s) visés (regroupement / mutualisation de services, rationalisation des surfaces, optimisation économique, amélioration environnementale, amélioration technique, réglementaire ou fonctionnelle) et l'orientation stratégique préconisée (maintien en l'état, travaux légers, travaux lourds, cession, fin de location, autres). La colonne « commentaires » permettra d'apporter toute précision utile.

4) *Rédaction d'un chapitre sur les bâtiments du parc conservés en l'état*

Un chapitre spécifique du SPSI sera dédié aux bâtiments pour lesquels aucune orientation stratégique n'est envisagée, qui seront maintenus dans le parc et conservés en l'état. Une analyse justifiera la conservation et le maintien en l'état de ces biens, le cas échéant, ainsi que leur lien avec la mission de service public confiée à l'opérateur.

III. Immeubles autres que de bureaux

L'hétérogénéité des immeubles autres que de bureaux et de leurs objets conduit à fournir une trame de construction du SPSI davantage indicative. Il n'en demeure pas moins que celle-ci doit être suivie dès que possible et qu'il est demandé aux opérateurs d'organiser leurs réflexions de manière exhaustive et compréhensible.

⁷ comparaison des montants des loyers avec la moyenne du quartier et avec les montants possibles en cas de déménagement (hors du centre ville, quartier moins cher, banlieue...)

⁸ la période actuelle autorisant le locataire à exercer une pression

III.1. Les objectifs directeurs lors de la rédaction du SPSI

- 1) La participation directe, exclusive et nécessaire de l'immeuble à la mission de service public dévolue à l'opérateur ;
- 2) La mutualisation et/ou le regroupement de services de même nature (d'opérateurs, de services de l'administration déconcentrée) ;
- 3) La rationalisation (le cas échéant, la diminution) des surfaces occupées ;
- 4) La valorisation économique ;
- 5) Le respect de la contrainte environnementale ;
- 6) L'amélioration technique, réglementaire et fonctionnelle.

III.2. La déclinaison des objectifs

III.2.1. La grille d'analyse et l'établissement d'un rapport de diagnostic

La déclinaison concrète des objectifs suppose de passer les implantations immobilières à l'analyse des critères d'appréciation suivants :

- *La mission de service public* : les opérateurs de l'Etat ont été créés afin d'assurer, de manière plus spécialisée, une mission de service public dévolue à un ou plusieurs départements ministériels. Des évolutions ont pu conduire à une extension de l'action des opérateurs, dispersant leurs efforts. Le SPSI offre l'opportunité d'une rationalisation de l'activité de chaque opérateur en faveur de son objet originel. Aussi, devra être démontrée, pour chaque immeuble, sa participation directe, exclusive et nécessaire à la mission de service public de l'opérateur. Les immeubles n'y concourant pas ont vocation à être cédés.
- *La réévaluation des situations locatives* : il convient d'apprécier l'opportunité du maintien de chaque immeuble, tant au regard de ses coûts d'exploitation, du prix du marché local, de ses états technique et réglementaire, de son utilité pour la mission de service public de l'opérateur, qu'au regard de son accessibilité pour tous les usagers. Une analyse est demandée sur les raisons qui peuvent conduire au choix d'un autre emplacement, à la cession ou la fin de bail, ou au maintien en l'état. En effet, le pragmatisme budgétaire est souhaité, tant par les contribuables que les commissions parlementaires, le Conseil immobilier de l'Etat, les inspections, la Cour des comptes.
- *Le regroupement / mutualisation des services* : il convient d'identifier les opérateurs et/ou certains de leurs services pouvant faire l'objet d'un regroupement, sur le même site, et ceux pouvant bénéficier de la mutualisation de certaines prestations. Regroupement et mutualisation sont également souhaités avec des services déconcentrés⁹. A cette fin, il est rappelé que les SPSI des services déconcentrés doivent être rendus avant le 31 décembre 2009 ; pour envisager des collaborations, les contacts doivent, par conséquent, être pris dès à présent.
- *L'évolution des surfaces* : l'optimisation des surfaces doit être recherchée, les surfaces sous-utilisées, mal employées ou inadaptées doivent être supprimées ou davantage exploitées. Il convient d'assurer une évolution cohérente des surfaces et de l'évolution des moyens nécessaires à la réalisation de la mission de service public de l'opérateur (miniaturisation, externalisation, informatisation, réduction des personnels publics nécessaires).
- *Les dépenses de fonctionnement* (frais d'entretien / charges) : un examen des indicateurs économiques donnés doit être mené afin de s'assurer qu'elles se situent à un niveau de

⁹ notamment leurs cités administratives, le cas échéant

performance compétitif et identifier ainsi les immeubles coûteux sur lesquels des actions pourraient être menées ou les immeubles sous-entretenus entraînant, à terme, une dégradation de leur valeur patrimoniale ; les bâtiments coûteux et sous entretenus feront partie des cessions prioritaires. Cette réflexion postule la recherche de la performance énergétique.

- *L'amélioration technique, fonctionnelle et réglementaire des immeubles* : une analyse exhaustive de l'état des immeubles permet d'identifier ceux pour lesquels une action de désengagement ou des plans de travaux doivent être envisagés. Une attention particulière doit être prêtée à la situation réglementaire des immeubles. Si nécessaires, doivent être entrepris tous les travaux de sécurité, d'hygiène, de santé, de dépollution et d'accessibilité à des fins de remise à niveau, sous la responsabilité du chef d'établissement.

A partir de ces données, un rapport de diagnostic est établi, par chaque opérateur.

III.2.2. La formalisation du volet stratégique du SPSI

La stratégie relative aux immeubles autres que de bureaux n'a pas vocation à être détachée de celle des immeubles de bureaux. La stratégie immobilière d'un opérateur est unique et globale. A cet égard, les éléments relatifs aux immeubles autres que de bureaux font partie de l'architecture indiquée au II.2.2.. Il conviendra d'y adjoindre la stratégie relative aux réflexions propres aux immeubles autres que de bureaux développées à partir du III.2.1., notamment la pertinence de l'immeuble dans le cadre de la mission de service de l'opérateur. Enfin, la notion « d'optimisation économique » des immeubles de bureaux doit être comprise, pour les immeubles autres que de bureaux, comme la « valorisation économique », c'est-à-dire, notamment la location à des tiers d'espaces libres ou rendus libres à des fins d'activités commerciales offrant des revenus à l'opérateur¹⁰.

III.3. Informations supplémentaires à intégrer dans la stratégie

Devront, en sus des demandes formulées supra, être présents dans la réflexion fournie, le cas échéant, les éléments suivants avec les précisions nécessaires :

III.3.1. A des fins de connaissance de la singularité de l'opérateur

- évolution de l'activité de service public : son périmètre, sa qualité, ses utilisateurs... ;
- activité internationale (partenariats, rayonnement) ;
- accueil du public, fréquentation (visiteurs, clients, élèves, pyramide des âges) ;
- recettes propres et efforts pour les accroître : co financements, dons (particuliers, entreprises, associations...), subventions de l'Union européenne, mécénat.

III.3.2. Pour satisfaire à la politique de logement de l'Etat

- *La politique de gestion du parc de logements de l'Etat*

L'opérateur fournira une étude relative à sa détention de logements (pour cause d'utilité de service, de nécessité absolue de service, de politique sociale volontariste ; sous forme de mise à sa disposition, pleine propriété, prise à bail...) ; outre leur dénombrement, il précisera la qualité (fonctions,...) des bénéficiaires de logements et motivera leur occupation au regard de la mission

¹⁰ ex d'un coin cafeteria dans un musée

incombant à l'établissement et aux bénéficiaires. Cet inventaire intégrera, outre les logements de fonction, le cas échéant, les immeubles locatifs (par exemple fruits de dons ou legs).

Il est demandé de communiquer le nombre de logements disponibles ou qui le deviendraient suite au départ de leurs occupants ou lorsque leur maintien dans ces logements n'est pas/plus justifié (taux de vacance). Pour les immeubles locatifs, il sera précisé la prise de fin des différents baux contractés avec des tiers.

Pour l'ensemble des immeubles de logement, il conviendra de fournir le nom du propriétaire, l'adresse, la surface totale (au sol, loi Carrez), le nombre de logements, le nombre d'occupants, le total loyer/euros/an et le loyer/m²/an.

A l'instar des immeubles de bureaux, la réévaluation des situations locatives et la rentabilité du patrimoine sont à renseigner ; de manière générale, si le maintien d'un certain nombre de logements est justifié, il conviendra d'expertiser l'hypothèse de la localisation de ce parc immobilier dans des zones où le marché est moins tendu ou dans des immeubles moins coûteux.

- La participation des opérateurs à la politique de mobilisation du foncier public en faveur de la réalisation de logements

Il est également demandé aux opérateurs de fournir les références (cadastrales et adresses) des terrains (constructibles, viabilisés) dont ils disposent (préciser le statut domanial) et de justifier, au regard de la mission de service public dévolue à l'opérateur, l'usage de ceux-ci. L'opérateur fournira une liste des terrains (constructibles, viabilisés) dont il n'a pas ou n'aura plus besoin.

III.3.3. Pour contribuer à la réflexion engagée sur les cessions

Il est demandé aux opérateurs d'inclure dans leur schéma immobilier une réflexion particulière relative aux cessions, en pré identifiant les possibilités de cessions. L'opérateur voudra bien remplir le formulaire prévu à cet effet en annexe.

III.3.4. Pour contribuer à la réflexion sur le patrimoine de l'Etat

Il est demandé aux opérateurs de ne pas omettre de justifier tout particulièrement l'utilisation des biens de l'Etat ainsi que l'adéquation actuelle de leur emploi aux activités exercées.

Pratique

Ce mode opératoire, construit autour des fiches bâtimentaires, ne concerne que les seuls immeubles de bureaux. Il n'en demeure pas moins que les informations demandées sont également de nature à composer les développements du SPSI relatifs aux immeubles autres que de bureaux.

IV. Nomenclature

IV.1. Nomination et enregistrement des fichiers

- 1) Vous trouverez le code STGPE de chacun des bâtiments de bureau au sein d'un fichier Excel sur le site « http://www.budget.gouv.fr/cessions/sommes_nous.htm ».



DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES
 SERVICE FRANCE DOMAINE
 Bureau des missions domaniales
 120, rue de Bercy - Télédac 758
 75572 PARIS cedex 12768

Affaire suivie par Elisabeth PONS
 Elisabeth.pons1@dgfip.finances.gouv.fr
 ☎ 01 53 18 09 94 ☎ 01 53 18 05 22

Dossier : 2010/03/9375

Paris, le 19 ~~de~~ MAI 2010

Le Directeur Général des Finances Publiques

à

Mesdames et Messieurs les directeurs généraux
 des opérateurs de l'Etat

Objet : Régularisation juridique du parc immobilier des opérateurs de l'Etat.

PJ : 2

Grâce aux efforts de tous, le chantier relatif au parc immobilier géré par les opérateurs de l'Etat avance de manière régulière et je vous en remercie. Il connaît une attention soutenue dans ces différentes phases afin de disposer d'une meilleure connaissance du parc immobilier et de contribuer à une meilleure gouvernance de la gestion immobilière.

L'une des étapes de ce chantier consiste à effectuer une fiabilisation juridique de votre patrimoine immobilier. Cette opération vise notamment à clarifier la situation juridique de certains biens en vue d'opérer, le cas échéant, une régularisation pour les biens que vous occupez et gérez sans un acte régulier.

Cette phase est d'autant plus importante depuis que le décret n°2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'Etat et ses établissements publics a supprimé les procédures de l'affectation aux services de l'Etat et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics, prévues par les articles R.81 et R.91 du code du domaine de l'Etat. Il les a remplacées par un nouveau régime de « conventions d'utilisation ». Par ces conventions, l'Etat-proprétaire peut mettre à la disposition des opérateurs de l'Etat des immeubles domaniaux pour l'accomplissement des missions de service public qui leur sont confiées.

Afin de vous aider dans cette tâche, j'ai souhaité mettre en place un dispositif (décrit en annexe n°2) permettant d'effectuer facilement ces régularisations.

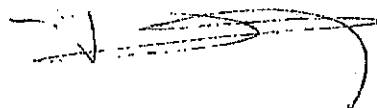
C'est pourquoi, toutes les demandes de régularisation devront être adressées, par écrit, au service France Domaine, à l'attention d'Elisabeth Pons (elisabeth.pons1@dgfip.finances.gouv.fr) qui est chargée de réceptionner les demandes et d'en assurer le suivi.

Vous trouverez, en annexe n°1, la liste des documents à joindre à votre dossier.

Afin que le dispositif soit pleinement efficace, il me semble souhaitable que vous centralisiez et chargiez un correspondant unique de ces dossiers de régularisation juridique.

Après un examen des dossiers, une convention d'utilisation sera établie par les services locaux du Domaine et signée par l'opérateur et le préfet compétent territorialement.

Le Chef de Service,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel Dubost', with a long horizontal stroke extending to the right and a curved line underneath.

Daniel DUBOST

PARIS, LE **16 SEP. 2009**

**Le Ministre du Budget, des Comptes Publics,
de la Fonction Publique
et de la Réforme de l'Etat**

à

**Madame et Monsieur les Ministres d'Etat
Mesdames et Messieurs les Ministres**

Mesdames et Messieurs les présidents des opérateurs de l'Etat

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) représentent une étape supplémentaire de la politique immobilière de l'Etat, qu'il convient désormais de décliner aux opérateurs de l'Etat.

Après les travaux de fiabilisation sur la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'Etat, il convient maintenant d'envisager les moyens d'une gestion dynamique du patrimoine immobilier de l'Etat. Tel est l'objectif des SPSI, qui ont une double vocation :

- améliorer la connaissance des biens immobiliers utilisés par les opérateurs ;
- inscrire ceux-ci dans une démarche stratégique quinquennale, permettant d'accroître leur performance immobilière.

Dans ma lettre du 26 décembre 2008, adressée aux présidents des opérateurs et organismes de l'Etat, je demandais de « présenter à la plus prochaine réunion de [leur] conseil d'administration [...] [leurs] orientations pour l'évolution de [leur] parc immobilier [qui doivent] être conformes avec celles retenues par la politique immobilière de l'Etat vis-à-vis des administrations ». Ils devaient alors s'engager « dans la réalisation d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière ».

Par les circulaires du 16 janvier 2009, le Premier ministre m'a confié le soin de définir la politique de l'Etat-proprétaire, dans le cadre des orientations qu'il a fixées. La direction générale des finances publiques (service France domaine) est chargée de sa mise en œuvre. Ces orientations incluent la réalisation de SPSI par les opérateurs.

Les SPSI doivent en effet permettre de disposer d'une vision globale des biens occupés et d'éclairer les choix immobiliers (cession, acquisition, mutualisation, mode de gestion) dans un cadre stratégique conforme avec les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques.

**MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Les SPSI définissent les relations immobilières que l'Etat entretient avec ses opérateurs, en cohérence avec les orientations de la politique immobilière de l'Etat, les SPSI des services déconcentrés de l'Etat, les décisions de la révision générale des politiques publiques et les autres documents stratégiques des opérateurs, tels que les contrats de plan Etat-région, les contrats de performance des opérateurs ou, dans le cas des universités, les facultés offertes par l'article 32 de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

Dans le cas où aurait déjà été établi, sur tout ou partie du patrimoine occupé, un schéma directeur immobilier, ces travaux pourront évidemment contribuer à la constitution du SPSI, de la même manière que tous les documents établis dans le cadre des démarches de contractualisation pluriannuelle.

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités de réalisation de ce SPSI, ainsi que ses échéances. Un guide pratique directement envoyé aux services accompagnera l'opérateur dans les étapes de la production de son SPSI.

Lorsqu'un opérateur prévoit une ou plusieurs opérations de relocalisation, le SPSI devra être équilibré financièrement, notamment par la valorisation du patrimoine devenu inutile.

I. Champ d'application et définitions

Cet exercice s'applique aux 655 opérateurs de l'Etat recensés en annexe de la loi de finances initiale pour 2009.

Pour ce qui est du périmètre, les SPSI des opérateurs intégreront l'ensemble des biens immobiliers (bureaux, terrains, logements de fonction, bâtiments techniques), que les opérateurs utilisent pour accomplir leurs missions, qu'il s'agisse des immeubles mis à disposition ou loués par l'Etat, des biens en pleine propriété (biens propres, dons, legs, datations), des immeubles pris à bail ou occupés à un titre quelconque ou encore mis à disposition par une collectivité territoriale ou toute autre structure¹.

Les SPSI se construisent en deux temps :

- le diagnostic des SPSI comprend les volets physique, fonctionnel, réglementaire et financier relatifs aux immeubles utilisés par les opérateurs ;
- les orientations stratégiques concernent l'évolution du parc utilisé par les opérateurs et ont pour but d'optimiser la ressource immobilière, au double bénéfice des stratégies métiers et de l'amélioration de la performance immobilière.

¹ Il conviendra, le cas échéant, de distinguer l'exception que constitue l'ensemble des biens en stock, liés aux missions d'acquisition foncières des établissements publics fonciers ou d'aménagement qui, pour cette raison, sont exclus du périmètre des SPSI, des immeubles nécessaires au fonctionnement qui, eux, figurent en immobilisations. Les biens immeubles (y compris donc les terrains) relevant de la catégorie des biens stockés sont ceux qui ont été acquis dans le cadre de l'activité des établissements publics fonciers et qui sont destinés à être cédés et valorisés dans le cadre d'un projet foncier ou d'aménagement, en cours ou à venir. En conséquence, ces biens, considérés comme du stock au regard de l'activité de ces établissements publics fonciers, ne doivent pas être pris en compte dans le cadre du recensement de leurs moyens immobiliers. La rationalisation de l'utilisation des biens stockés obéit, en effet, à une stratégie commerciale spécifique.

Les SPSI portent sur deux grandes catégories de biens :

- les immeubles de bureaux, qui font l'objet d'un exercice, d'exigences et d'outils analogues à ceux des services de l'Etat (dont le ratio de 12 m² de surface utile nette par agent) ;
- les immeubles autres que de bureaux, qui constituent un ensemble hétérogène plus difficile à caractériser. Pour cette raison, le dispositif proposé s'en tient volontairement aux grandes lignes directrices, laissant, dans ce cadre, les opérateurs définir la stratégie immobilière en fonction de leur objet et de leurs missions. Il n'en demeure pas moins que cet ensemble présente tout autant d'enjeux importants de la politique immobilière de l'Etat. Les opérateurs devront donc particulièrement veiller à la justification du maintien de l'utilisation de ces biens – en particulier ceux de l'Etat – ainsi qu'à la bonne rentabilité de ce patrimoine.

II. Suivi et rendu des SPSI

II.1. Calendrier

Les outils utilisés dans le guide seront disponibles sur un site internet précisé dans le guide méthodologique précité.

Comme indiqué dans ma lettre du 26 décembre 2008 précitée, l'établissement du SPSI doit avoir été lancé, c'est-à-dire s'être traduit par la présentation au conseil d'administration d'un document d'orientations², avant le 31 octobre 2009. L'absence de la tenue d'une réunion du conseil d'administration avant cette date ne doit pas empêcher le lancement de l'exercice dans la mesure où les opérateurs doivent, dès à présent, prendre toutes les dispositions nécessaires pour le respect des échéances, définies ci-dessous.

Les opérateurs devront avoir envoyé leur projet de SPSI à leurs tutelles et à France domaine avant le 30 juin 2010.

Les fonctionnaires chargés du contrôle de ces organismes (contrôleurs généraux économiques et financiers, contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, trésoriers-payeurs généraux de région) et les administrateurs représentant l'Etat seront tenus au courant de l'exercice, au fur et à mesure de sa réalisation.

II.2. Approbation et rendu des SPSI

Après transmission par l'opérateur, les tutelles rendront un avis relatif à la compatibilité des orientations immobilières du SPSI dudit opérateur avec son objet social, les missions qui lui ont été dévolues et les engagements qu'il a, d'ores et déjà, contractés avec ses tutelles. Lorsqu'il en existe un désigné auprès de l'établissement, l'avis du contrôleur général économique et financier sera également recueilli.

² Projets immobiliers en cours ou envisagés, grandes lignes immobilières dégagées pour satisfaire à l'exercice, recours ou non à un prestataire, calendrier prévisionnel interne à l'opérateur de l'Etat afin de satisfaire aux exigences en termes de calendrier (voir guide page 1)

France domaine rendra son avis dans les quatre mois de la transmission du SPSI. Il s'agit d'un avis portant sur la conformité du projet de SPSI à la politique immobilière de l'Etat, c'est-à-dire, également, sur son équilibre financier. Il pourra être assorti de réserves, que l'opérateur s'attachera à lever, afin que l'avis puisse conclure à la conformité du projet de SPSI aux orientations de la politique immobilière de l'Etat.

L'approbation du SPSI de l'opérateur sera effectuée par le conseil d'administration, qui s'appuiera sur les deux avis. Le cas échéant, les dispositions du projet de SPSI non conformes à la politique immobilière de l'Etat ne pourront être adoptées en l'état. Afin de permettre au conseil d'administration d'approuver rapidement l'intégralité du SPSI, il sera attendu de l'opérateur la révision – c'est-à-dire la mise en conformité – de son schéma (notamment pour les dispositions ayant fait l'objet de réserves).

Il est rappelé que le Conseil de l'Immobilier de l'Etat (CIE) pourra auditionner les opérateurs au cours de cette démarche d'élaboration de leur SPSI.

Une copie du SPSI, formellement approuvé, sera transmise aux administrations de tutelle et à France domaine. Une transmission est également recommandée à destination des Préfets éventuellement concernés.

**

*

France domaine est à la disposition des opérateurs pour répondre à leurs éventuelles questions. Il est préférable que ces contacts interviennent par mel sur la boîte aux lettres suivante : spsi.operateurs@dgfip.finances.gouv.fr

En tant que document stratégique, le SPSI a vocation à s'adapter à l'évolution des missions, des orientations de la politique immobilière et de l'environnement immobilier.

Je vous rappelle que tout ce qui a trait à la politique immobilière de l'Etat revêt une priorité pour le Gouvernement, comme en témoignent les circulaires précitées du Premier ministre du 16 janvier 2009. Aussi, je demande votre engagement personnel afin de garantir la réussite de cet exercice, sur le fond et dans le calendrier indiqué.



Eric WOERTH

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

COMpte DE CONCOURS FINANCIER : AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

COMpte DE CONCOURS FINANCIER : PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS

COMpte D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : Mme Nicole BRICQ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

III. UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER

Comme l'a souligné votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009¹, **une politique immobilière digne de ce nom ne peut se borner à la réalisation de ventes patrimoniales**, serait-ce dans les meilleures conditions possibles pour les intérêts financiers de l'Etat. Les cessions ne doivent pas constituer un objectif « final », mais seulement l'un des vecteurs d'une gestion cohérente ; **le but véritable est la rationalisation des coûts et des implantations**. L'état actuel du marché immobilier, qui a empêché en 2008 et empêchera vraisemblablement à nouveau, en 2009 voire en 2010, de procéder à toutes les ventes initialement programmées (cf. *supra*, II), met en relief cette exigence.

Les progrès réalisés, depuis la rénovation de la politique immobilière de l'Etat lancée en 2004-2005, ont été importants. Les chantiers qui demeurent, cependant, le sont au moins tout autant. La doctrine de la gestion immobilière de l'Etat reste en cours de constitution, ses instruments sont élaborés progressivement. Il faut souligner le **caractère essentiel que revêt ici la volonté politique**, tant peuvent se révéler prégnantes les réticences au changement.

Votre rapporteure spéciale, ci-après, dresse un état des lieux synthétique des avancées récentes et des perspectives à court terme, en présentant d'abord les mesures qui participent de la « refondation » de cette gestion, puis celles qui réalisent l'extension de son périmètre, enfin celles qui tendent à en améliorer la gouvernance et les outils.

A. LA « REFONDATION » DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ETAT

Trois mesures sont constitutives d'une véritable « refondation » – une consolidation à partir de bases plus solides – de la gestion, par l'Etat, de son patrimoine immobilier.

1. L'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat

Pour assurer une gestion efficace, la connaissance exhaustive du patrimoine en cause est primordiale. Or, dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour 2008, **la Cour des comptes a maintenu la réserve substantielle**, qu'elle avait déjà formulée pour les exercices 2006 et 2007, **quant à la qualité de l'inventaire et de la valorisation du parc immobilier**.

Comme indiqué plus haut, le patrimoine immobilier a été inscrit dans le bilan de l'Etat, au 31 décembre 2008, pour une valeur de **62,4 milliards d'euros**. Dans le détail, ce patrimoine se compose de **terrains pour 3 milliards d'euros** et de **bâtiments pour 59 milliards d'euros**, dont

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

5,1 milliards d'euros au titre des biens dits « spécifiques », principalement les établissements pénitentiaires.

D'après les indications fournies à votre rapporteure spéciale, **7 % des immeubles de l'Etat n'étaient pas été évalués convenablement** à la clôture de l'exercice 2008 :

- d'une part, **4 %** de ces biens, soit 1.306 immeubles dont 179 situés à l'étranger et 363 situés dans les collectivités et départements d'outre-mer, **n'avaient jamais fait l'objet d'une évaluation** depuis leur entrée dans le patrimoine de l'Etat. Le service **France Domaine s'est engagé à faire évaluer ces immeubles** en 2009 ;

- d'autre part, **3 %** des biens concernés **n'avaient pas été évalués sur place**, comme l'imposent les normes comptables, ce qui a faussé leur valeur de marché. **Une clarification de méthode a été apportée**, sur ce point, dans une note pour l'inventaire relatif à l'année 2009, diffusée en juillet dernier dans les services déconcentrés des domaines.

2. La substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation des immeubles domaniaux

Un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une gestion efficace du patrimoine immobilier de l'Etat semble résider dans **l'habitude des différentes administrations à se comporter en « quasi-proprétaires »**, bien qu'elles ne soient qu'affectataires des immeubles qu'elles occupent. Pour porter remède à cette situation, conformément aux orientations du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, le **décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008** relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'Etat et ses établissements publics, précisé par deux circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 (l'une adressée au ministre, l'autre aux préfets), a **abrogé les régimes de l'affectation aux services de l'Etat et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics, pour leur substituer un régime, nouveau, de « conventions d'utilisation »**.

Par ces conventions, l'Etat propriétaire peut mettre à la disposition des administrations des immeubles domaniaux. Conclue pour une durée déterminée, conçue sur le modèle des baux privés mais prenant en compte les contraintes inhérentes aux missions de service public, **chaque convention formalise les engagements pris de part et d'autre**. Elle fixe des objectifs de performance immobilière, sert de support aux loyers budgétaires et à la mise en œuvre de la politique d'entretien des bâtiments de l'Etat, et doit permettre de s'assurer, à échéances régulières, de l'utilisation rationnelle des surfaces de bureaux.

Juridiquement, le service France Domaine dispose de cinq ans pour la signature de l'ensemble des conventions, la priorité étant donnée aux immeubles de bureaux ; les arrêtés d'affectation et de remise en dotation

continuent de produire leurs effets dans l'intervalle. Toutefois, suivant les renseignements donnés à votre rapporteure spéciale, **l'objectif est d'avoir couvert la totalité du parc immobilier d'ici l'année 2013.**

3. Une mutualisation de l'emploi des produits de cessions immobilières à renforcer

Un facteur important du maintien de réflexes de « quasi-propriétaires » dont peuvent témoigner les ministères réside dans le régime d'intéressement aux cessions immobilières qui a été aménagé, en leur faveur, afin de les inciter à la réalisation de ces ventes.

Les **circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009**, précitées, ont modifié ce régime (rappelé en détail dans l'encadré ci-dessous), dans le sens d'une **mutualisation, sauf exception, à hauteur de 20 % des recettes de cession**. La mesure vise à dégager une marge financière au profit de projets, s'inscrivant dans une gestion patrimoniale rationalisée, que certains ministères n'ont pas les moyens de soutenir, notamment ceux qui, ne bénéficiant pas d'un vaste parc immobilier, ne peuvent procéder à un niveau de cessions suffisant pour dégager les crédits requis. En outre, en ce qui concerne les cessions menées **pour les services déconcentrés entrant dans le champ de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat** (« RéATE », qui doit conduire à la mise en place de directions départementales interministérielles¹), **la mutualisation des produits est intégrale.**

L'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Suivant le régime défini en 2004 par le Gouvernement, les ministères bénéficient d'un **droit de retour sur les produits** de leurs cessions immobilières, en vue de financer les opérations de relogement de leurs services ou des dépenses immobilières d'investissement.

D'abord fixé, en principe, à hauteur de 85 % des produits de cession constatés, le taux de ce « retour » au bénéfice des ministères a été **abaissé à 65 %** à compter de 2009, afin de dégager une réserve de **crédits mutualisés à hauteur de 20 %** ; **pour les services déconcentrés concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)**, la totalité des **85 %** est mutualisée. Par ailleurs, en 2009 a été abandonnée la différence de taux de retour des produits qui existait, jusqu'alors, en fonction du caractère occupé ou inoccupé des immeubles vendus.

Les **15 %** de produits restant sont affectés au **désendettement de l'Etat**.

En vue de donner un fondement législatif à ce régime, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, l'article 195 de la LFI pour 2009 a fixé la règle selon laquelle « *les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %* ».

¹ Il est rappelé que les ministères de la défense et de la justice, ainsi que la direction générale des finances publiques (DGFIP), engagés dans leurs propres réformes d'implantation territoriale (respectivement le nouveau plan de stationnement des forces militaires, la révision de la carte judiciaire et l'unification des réseaux des anciennes direction générale des impôts [DGI] et direction générale de la comptabilité publique [DGCP]), ne sont pas inclus dans le champ d'application de la RéATE. Sur l'impact immobilier attendu de celle-ci, voir l'encadré infra.

Toutefois, à l'initiative du Gouvernement, pour conserver les règles antérieurement fixées, il a été précisé que, par dérogation, « *la contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas aux produits de cessions des immeubles domaniaux mis à la disposition du ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014, aux produits de cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger et, jusqu'au 31 décembre 2009, aux produits de cessions des immeubles domaniaux mis à disposition des services du ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* ». Pour ces produits, **le taux de retour aux ministères concernés est de 100 %**, et la mutualisation partielle décidée à compter de 2009 ne s'applique pas.

Source : documentation budgétaire

Cette mutualisation des ressources issues des cessions immobilières, aux yeux de votre rapporteure spéciale, constitue un « **premier pas** » dans la **bonne direction**, qui est celle de la reconnaissance d'un « Etat propriétaire » unique. Cependant, la mesure reste encore très partielle :

- d'une part, lorsqu'elle s'exerce, ce n'est, sauf cas de la RÉATE, qu'à hauteur de 20 % des produits ;

- d'autre part, elle ne concerne, notamment, ni les cessions du ministère de la défense ni celles d'immeubles situés à l'étranger.

Comme l'a déjà fait valoir votre rapporteure spéciale¹, **il y a donc lieu de poursuivre plus avant dans cette voie, en mettant progressivement fin à des régimes d'intéressement aux cessions qui ne se justifiaient, à titre d'incitation des ministères à vendre, que dans les premiers temps de la rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat.**

B. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE CETTE GESTION RÉNOVÉE

La politique immobilière de l'Etat rénovée depuis cinq ans s'est constituée à partir d'un champ d'application restreint, sur le plan institutionnel, aux administrations centrales et, sur un plan opérationnel, à la rationalisation du patrimoine. Le dépassement de cette double limite est en cours, l'élargissement se faisant, au plan institutionnel, **au bénéfice de l'ensemble des services déconcentrés et des opérateurs de l'Etat** et, sur un plan opérationnel, **en faveur de l'entretien des bâtiments et de la gestion des baux.**

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

1. Une extension institutionnelle à l'ensemble des services déconcentrés et aux opérateurs de l'Etat

a) Les services déconcentrés

Le dispositif des **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)**, documents qui décrivent les diagnostics et orientations stratégiques de chaque ministère, effectif pour les administrations centrales, a été **mis en œuvre pour les services déconcentrés, en 2008 dans 25 départements « pilotes »**, comprenant dix des plus grandes agglomérations (soit un parc de plus de 3.300 bâtiments), et **en 2009 pour l'ensemble du territoire**. La réalisation de ces SPSI se fait en deux étapes : d'abord une phase de diagnostic, qui vise à établir un état des lieux complet des bâtiments et des conditions de leur occupation, puis une phase d'élaboration de la stratégie d'évolution du parc immobilier, souvent à partir de plusieurs scénarios.

D'après les informations transmises à votre rapporteure spéciale, à ce jour, **tous les départements ont lancé cette démarche**. Un rapport de diagnostic par département est attendu ; il apportera aux préfets les éléments de connaissance et de réflexion indispensables à l'élaboration du volet stratégique. **La majorité des 25 départements « pilotes » a d'ores et déjà élaboré un projet de SPSI ; les autres ont entrepris la réorganisation immobilière induite par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) sans attendre le rapport de diagnostic.**

Les enjeux immobiliers de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat

Selon les évaluations, réalisées à partir d'un premier échantillon de projets d'initiative locale (PIL) transmis au Premier ministre par les préfets mais **encore non validés**, présentées au comité d'orientation de la politique immobilière (COMO) du 8 octobre 2009 et communiquées au Conseil de l'immobilier de l'Etat à l'occasion de sa réunion du 20 octobre 2009, **la RéATE**, qui vise à la mise en place de directions départementales interministérielles, devrait notamment se traduire, **en termes d'impact immobilier, à l'horizon 2012**, par :

- une **réduction du nombre de sites** de l'ordre d'un tiers (1.316 sites après la réforme contre 1.966 avant) ;
- une **densification de l'occupation des surfaces** d'environ 14 % (soit un ratio de 15,8 m² par poste de travail après la réforme contre 18,4 m² avant) ;
- une **baisse des loyers externes** à hauteur de 22 %, soit 15 millions d'euros (66 millions d'euros de loyers après la réforme contre 81 millions d'euros avant).

D'après les mêmes évaluations, cette réforme devrait donner lieu à des **cessions immobilières** à hauteur de **325 millions d'euros** au total et à des **dépenses immobilières** (acquisitions, travaux, déménagements) pour un montant global de **333 millions d'euros**.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

De la même manière, **les loyers budgétaires**, après une expérimentation en 2006 pour trois ministères (économie et finances, affaires étrangères, justice), leur généralisation en 2007 à l'ensemble des administrations centrales et leur extension en 2008 aux services déconcentrés présents dans 29 départements incluant les dix agglomérations principales, seront **appliqués à partir du 1^{er} janvier 2010 à l'ensemble des immeubles domaniaux de bureaux** : en métropole, outre-mer et à l'étranger. Cette généralisation **tend notamment à introduire un raisonnement économique** pour les administrations, en les amenant à prendre en compte le coût de leur occupation immobilière et, le cas échéant, à envisager les arbitrages d'implantation opportuns.

En outre, au terme de l'évolution organisée en ce sens ces dernières années¹, **les loyers budgétaires doivent être désormais indexés sur les prix du marché locatif**, suivant les règles que fixeront les nouvelles conventions d'occupation entre le service France Domaine et les administrations logées dans des immeubles domaniaux (cf. ci-dessus). **Pour 2010, au titre de ces loyers, le présent PLF prévoit 1,1 milliard d'euros de crédits.**

**Le cas particulier des immeubles de l'Etat situés à l'étranger :
vers une agence de gestion *ad hoc***

Le conseil des ministres du 22 juillet 2009, en adoptant le projet de loi portant diverses mesures relatives à l'action extérieure de l'Etat, a procédé à la disjonction des dispositions de ce texte qui créaient un établissement public dénommé « **Agence des immeubles de l'Etat à l'étranger** » et chargé de **conduire des opérations destinées à faciliter et à améliorer la gestion des installations immobilières de l'Etat à l'étranger**. En effet, il a été considéré qu'un tel établissement ne constituerait pas, en lui-même, une nouvelle catégorie d'établissement public, mais qu'il relèverait de la nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'Etat que tend à créer, par ailleurs, le projet de loi. Aussi, **les dispositions relatives à cet établissement** (ses missions, son organisation et son fonctionnement) relèveront d'un décret en Conseil d'Etat.

Un **groupe de travail**, associant le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) et le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a été chargé de la **rédaction de ce décret, qui ne pourra paraître qu'après la publication de la loi** issue du projet précité, dont le vote est prévu en 2010. Par ailleurs, une **structure de préfiguration** est en cours de constitution, afin de modéliser le futur établissement public et d'anticiper son plan de charge, en prévoyant un déploiement progressif.

Cet établissement devrait notamment recevoir la jouissance durable de tous biens et droits nécessaires à l'activité de l'Etat ou de ses opérateurs à l'étranger, par autorisation temporaire d'occupation ou par bail emphytéotique. Les immeubles appartenant à l'Etat pourront également être mis à sa disposition par voie de conventions.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

¹ Voir les rappels du rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

b) Les opérateurs

Les opérateurs de l'Etat sont sur le point d'être intégrés à sa politique immobilière. Les conditions dans lesquelles l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale a été cédé, en 2003, avant d'être racheté, par l'Etat, dans des conditions peu profitables, en 2007¹, ont en effet montré la nécessité de cette prise en compte, sur le modèle du plafonnement annuel, en LFI, des autorisations d'emplois des opérateurs introduit à compter de 2009².

De fait, fin décembre 2008, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a rappelé les quelque **655 opérateurs et organismes de l'Etat** à leur devoir de procéder au **recensement du parc immobilier** qu'ils occupaient. L'objectif était que l'intégralité de ce parc soit valorisée au 31 décembre 2009. Le fichier d'inventaire physique requis ayant été transmis au service France Domaine par 628 opérateurs, le recensement conduit à décompter **environ 4 millions de mètres carrés de bureaux et 11 millions d'hectares de terrains**. L'analyse révèle que ce parc, du point de vue du nombre d'actifs, **appartient majoritairement à l'Etat**.

Il a également été demandé aux opérateurs et organismes **d'élaborer un SPSI**, dont les orientations doivent être conformes à celles retenues pour les ministères, en vue de présenter la stratégie ainsi définie à leur conseil d'administration, après visa du service France domaine, **d'ici juin 2010**. Votre rapporteure spéciale appuie pleinement cette mesure, qui va dans le sens d'une politique immobilière globale de l'Etat.

En revanche, d'après les précisions apportées à votre rapporteure spéciale, à ce stade, **aucune décision n'a été prise en ce qui concerne la mise en place éventuelle de loyers budgétaires** pour les opérateurs et organismes de l'Etat.

2. Une extension opérationnelle à l'entretien des bâtiments et à la gestion des baux

a) L'entretien des bâtiments

La LFI pour 2009 a introduit dans le budget général un nouveau **programme 309, « Entretien des bâtiments de l'Etat »**, dont l'objet est de retracer les **dépenses d'entretien « lourd » immobilier** : celles qui, dans le droit civil, seraient à la charge du propriétaire, par opposition au locataire (électricité, chauffage, ventilation, clos et ouvert, aménagements extérieurs, réseau d'eau, appareils élévateurs, sécurité incendie... – y compris la remise en état et en conformité, notamment dans le cadre des objectifs du « Grenelle

¹ Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de notre ancien collègue Paul Girod et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufls et Adrien Gouteyron. Pour mémoire, l'Imprimerie nationale a cédé son immeuble au prix total de 93 millions d'euros (complément de prix inclus), alors que l'Etat l'a racheté au prix de 325 millions d'euros.

² Article 64 de la LFI pour 2008.

IV.4 Requirements for the reporting of contributions committed by the International Centre of Excellence abroad:

ANNEX 1

With respect to contributions committed by the International Centre of Excellence to be made abroad, a reliable document shall be considered to be an audit report made on the Profit and Loss Statement of the specific cost centre where the contributions and expenses made towards the project are evidenced. The cost of the referred audit should be financed by the beneficiary and/or the contributor and shall be considered as a pecuniary contribution in the respective stages.

The Audit Report shall be presented in its Spanish translation, for which a simple translation is sufficient, without requiring a certified translation.

The audit examination should fulfill international norms and standards applicable to these procedures and the accounts used in the cost centre should be grouped according to fundable accounts in this finance line.

In general, the Audit Report should verify for each fundable account: the existence and fulfillment of institutional procedures to make acquisitions; the development of activities according to their linkage with the project; the payment of taxation obligations; and, the effective payment of the service (that has been accrued and paid).

For the Human Resources account, the referred report shall also contemplate: verification of the amount of man hours, distinguishing direct costs, indirect costs and the existence of accruals; verification of employment contracts of the International Centre of Excellence, provides for hours of working day dedicated exclusively to the CEI-Chile, may be certified by documents that reliably reflect such a situation, which must be signed by the investigator and by (the) representative (s) duly empowered (s) of the International Centre of Excellence; verification of the payment of taxation, social security and contractual obligations; and, the validation of a methodology to evidence the hours dedicated to the project.

verification that the staff of International Centre of Excellence with the current Agreement provides for hours of working day dedicated exclusively to the CEI-Chile, may be certified by documents that reliably reflect such a situation, which must be signed by the investigator and by (the) representative (s) duly empowered (s) of the International Centre of Excellence

For the Operational Expenses account, the referred report shall also contemplate: for the use of previously existing infrastructure, validation that the amounts declared in the project are correlated with the alternative costs of use in the market and do not exceed the value of inventory in the institution and, for the use of licenses or patents, validation that the amounts declared in the project are correlated with the alternative costs of use in the market.

Lastly, for the Investment Expenses account, the referred report shall also verify in the Inventory the existence of fixed assets declared in the project.

The document resulting from the international audit shall contain the sum of the contributions made by the International centre of Excellence, detailed as follows:

- By type of contribution (pecuniary or non-pecuniary).
- By account (Human Resources, Sub-contracts, Training, Technological tours, Diffusion and transfer, Investment Expenses, Operational Expenses and General and Higher Administration Expenses).

The Audit Report shall not include itemized detail within the respective accounts. Said information shall be revised by the auditor, but it is not necessary that it is indicated in the Audit Report.