

INSTITUT  
MONTAIGNE



# Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment

RAPPORT DÉCEMBRE 2005

*Il n'est désir plus naturel  
que le désir de connaissance*

INSTITUT  
MONTAIGNE





# Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment

DÉCEMBRE 2005



# SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<b>PROPOSITIONS</b> .....	<b>13</b>
<b>I ÉTAT DES LIEUX : UNE SITUATION COMPLEXE</b> .....	<b>19</b>
1.1. Le patrimoine introuvable .....	19
1.2. La gestion impossible .....	22
<b>II UNE SITUATION ABORDÉE EN ORDRE DISPERSÉ</b> .....	<b>25</b>
2.1. Loués soient ceux qui vendent : les missions d'État (MRAI et MAINH) .....	25
2.2. Les structures : ravalement de façade ou reconstruction ? .....	31
<b>III LE CHOIX D'UNE LOGIQUE UNIFIÉE</b> .....	<b>43</b>
3.1. Deux États exemplaires .....	43
3.2. Deux entreprises modèles .....	49
<b>IV PRÉCONISATIONS DU GROUPE</b> .....	<b>57</b>
Préconisations concernant l'immobilier de bureaux .....	57
Préconisations concernant les équipement publics .....	70
Préconisations concernant l'immobilier de logement .....	80
Préconisations concernant les momuments historiques .....	83
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>85</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>87</b>



## INTRODUCTION

---

### **LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT : UN ENSEMBLE COMPLEXE ET MÉCONNU**

Qu'entend-on par « patrimoine immobilier de l'État » ? Un ensemble immense, peu quantifié, peu valorisé, soumis à des régimes juridiques variés et subtils. En somme, le patrimoine immobilier est un casse-tête juridique et financier dont la complexité défie toutes les solutions proposées jusqu'ici.

Ainsi, la Mission intergouvernementale de valorisation du patrimoine immobilier de l'État annonça début 2005 qu'après avoir échoué à céder en 2004 pour plus de 100 millions d'euros de ce patrimoine (quand on lui avait demandé d'en céder pour 500), elle devrait revoir pour 2005 son objectif de 850 millions d'euros et se satisfaire de 600 millions. Encore les 600 millions en question apparaissent-ils comme dérisoires au regard du volume réel de ce patrimoine, qui se chiffre sans aucun doute en dizaines de milliards.

Il s'agit donc d'un échec, le dernier en date. Rapports, commissions et recommandations se sont pourtant succédé qui eussent dû l'éviter. Assez d'énergie a été dépensée pour indiquer à l'État les manières possibles de gérer son patrimoine autrement qu'à courte vue et dans le seul but d'assurer des encaissements immédiats que, manifestement, une méthode défailante rend finalement insatisfaisants.

## **POURQUOI LE PATRIMOINE DE L'ÉTAT POSE-T-IL UN PROBLÈME ?**

À l'évidence, face à l'état des finances publiques, il devient de plus en plus difficile d'admettre que l'État soit propriétaire d'un patrimoine dont il ignore la valeur et dont les méthodes de gestion sont inefficaces.

À l'heure où il est critique de juguler les déficits et de rationaliser les dépenses, il paraît judicieux de souligner une fois de plus l'importance du paramètre immobilier dans la réforme de la gestion publique.

Ce paramètre revêt une dimension financière immédiate, une dimension « cash » : vendre des immeubles inutiles, c'est faire rentrer de l'argent frais dans les caisses de l'État et contribuer à la réduction de la dette publique. Mais cette dimension – certes majeure – ne doit pas être limitative. Autrement dit, il ne s'agit certainement pas de viser la cession rapide, sans avoir mis en place de manière préalable un dispositif de valorisation efficace. Or, ce dispositif existe de manière parcellaire et insatisfaisante : à une série de cessions hâtives, on doit préférer un dispositif raisonné et efficace.

À cet égard, ce paramètre revêt également une dimension de bonne gestion du patrimoine public existant, sans perspective de cession. Des méthodes existent qui permettent d'optimiser l'usage et la gestion des bâtiments publics. Ces méthodes ne sont pas encore appliquées. Or cette gestion optimisée permet d'une part de responsabiliser les administrations dans l'usage d'un bien dont les entreprises savent qu'il est un poste

de dépense majeur, d'autre part de faire levier dans l'introduction à tous les niveaux de méthodes de gestion plus performantes. ***La question du patrimoine immobilier de l'État constitue donc un enjeu central de la réforme de l'État.***

## UN PATRIMOINE À QUATRE FACES

Le groupe de travail a souhaité distinguer très nettement les problématiques selon les types de biens.

On distingue tout d'abord le patrimoine inaccessibles (sinon juridiquement, du moins politiquement), régi par les règles du domaine public, incluant les fleurons et les symboles les plus forts de l'architecture française : ce que l'on dénomme monuments historiques, qu'il s'agisse du château de Versailles ou d'hôtels particuliers limousins.

Le second ensemble se compose du parc immobilier à vocation de logement. La réglementation dont relève cet ensemble est diverse comme le sont les biens qui s'y trouvent inclus : logements de prestige (appartements de fonction, par exemple) ou logements sociaux.

Le troisième ensemble regroupe l'immobilier de bureaux. Le régime juridique applicable à cet ensemble a été fortement modifié par l'ordonnance du 19 août 2004. Parmi les bureaux, il convient de distinguer les bureaux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public et n'ayant pas, à ce titre, vocation à être cédés.

Toutefois, ces bureaux peuvent très bien être optimisés, mieux gérés. Tous les autres immeubles à usage de bureaux de l'État appartiennent quant à eux au domaine privé et peuvent être cédés y compris en cas de maintien dans les lieux du service de l'État.

Enfin, un quatrième ensemble est composé des immeubles, ouvrages et équipements publics affectés à un service public et inclus à ce titre dans le domaine public de l'État et des collectivités locales. Ces biens sont par nature inaliénables mais peuvent faire l'objet d'une gestion optimisée par le biais du recours aux PPP.

## **UNE CONJONCTURE FAVORABLE POUR RÉPONDRE AUX PROBLÈMES EN PRÉSENCE**

Le groupe de travail a acquis la conviction que le moment de réaliser une réforme profonde de la gestion immobilière de l'État est venu.

Tout d'abord, ce rapport intervient au moment où, non sans peine, des pas importants ont été franchis dans le domaine réglementaire, à travers notamment le déclassement des bureaux de l'État par ordonnance du 19 août 2004 les classant dans le domaine privé. À cela s'ajoute l'entrée en vigueur imminente des principes comptables définis par la loi d'orientation sur les lois de finance (LOLF), qui introduira dès 2006 les mécanismes adéquats à une gestion et une valorisation immobilières.

Ensuite, ce rapport a été entrepris dans la foulée de celui commandé à Olivier Debains par le Premier ministre. La préconisation majeure de ce rapport, créer une Agence des propriétés de l'État (APE) centralisant et synchronisant la gestion du patrimoine immobilier, n'a pas été retenue par le gouvernement. C'est un fait majeur, car une telle agence a très souvent marqué dans d'autres pays, notamment européens, le point de départ de réformes décisives en la matière. En refusant de mettre en œuvre cette préconisation, le gouvernement a implicitement reconnu que l'administration n'était pas prête à engager un processus de réforme immobilière, en raison de résistances culturelles au changement mais aussi de principes existants où nombre de baronnies ministérielles trouvent finalement leur compte.

Enfin, ce rapport apparaît à un moment où les administrations bénéficient d'une fenêtre de tir historique pour ajuster leur gestion immobilière : **les départements massifs à la retraite des agents de l'État attendus ces prochaines années rendent le moment très propice pour une refonte de l'usage et de la gestion de l'immobilier.**

## **NOS PRÉCONISATIONS : UN TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ ACCORDANT LA PRIORITÉ AU PATRIMOINE DE BUREAUX**

Il est ainsi apparu clair au groupe de travail que l'urgence première est de traiter le problème des bureaux. Par son importance financière mais aussi son rôle opérationnel dans

le fonctionnement des services de l'État, le patrimoine de bureaux se trouve au cœur de la problématique. Il convient de traiter ce sujet de manière différenciée, sans tomber dans le fantasme d'une cession globale ou d'une privatisation intégrale.

C'est une analyse extensive de ce problème qui compose la matière du présent rapport.

Toutefois, le groupe n'a pas souhaité ignorer les deux ensembles restants. Certes, les problématiques induites par ces deux autres ensembles sont en elles-mêmes spécifiques. Mais il nous a semblé que ce qui était valable pour l'immobilier de bureaux pouvait en partie l'être pour les deux autres ensembles. À ce titre, il nous a paru nécessaire de signaler les initiatives à prendre pour ces deux ensembles dans la lignée des mesures préconisées dans le domaine de l'immobilier de bureau.

## PROPOSITIONS CONCERNANT L'IMMOBILIER DE BUREAUX

### **Proposition n° 1 : Actionner les leviers créés par la LOLF pour faire de l'immobilier un objectif à part entière**

Alors que la LOLF offre les instruments propres à réviser la politique immobilière en l'inscrivant *de facto* parmi les objectifs et en en saisissant comptablement l'importance, le risque existe que ce nouveau cadre reste inemployé, ou que certains de ses mécanismes soient utilisés pour maintenir sous l'étouffoir la question immobilière.

Le groupe a analysé et repéré les leviers d'une meilleure gestion effective proposés par la LOLF et suggère les mécanismes à mettre en place pour éviter un usage contre-productif de la nouvelle donne créée par l'entrée en vigueur des normes LOLF :

- **Inscrire la fonction immobilière au nombre des objectifs des PAP soumis à évaluation parlementaire** : le Parlement doit s'emparer, à travers l'établissement et la validation des Projets annuels de performance, des enjeux propres à la fonction immobilière.
- **Faire des aspects immobiliers des critères d'évaluation à part entière des secrétaires généraux par leur « ministre-manager »** : la LOLF a systématisé au sein de chaque ministère la fonction de secrétaire général, introduisant ainsi un niveau hiérarchique propre à assumer la responsabilité pleine et entière de la gestion immobilière et à être évalué sur ses réalisations en la matière.

## ■ Proposition n° 2 : Créer une foncière cotée

Tous les exemples montrent qu'il convient, dans le cadre des cessions, de recourir à une entité centralisée propre à structurer la valorisation et les cessions. Les gouvernements successifs ont refusé de mettre en place une entité d'État, renforçant en cela les soupçons que pouvait nourrir l'administration sur le rôle d'un tel organisme.

- **Aujourd'hui, la voie la plus simple et la plus rapide est à l'évidence celle de la création d'une foncière cotée gérée par la Caisse des dépôts.** Le statut récemment conféré à ces foncières est un puissant adjuvant à cette mise en place. Plus encore, il convient de soustraire le patrimoine de l'État à une gestion de court terme orientée vers une liquidité immédiate (le mettant à la merci de grands fonds étrangers) pour le rendre, *via* la foncière, à un actionnariat de petits porteurs et à une gestion globale optimisée assurant à ce patrimoine une juste valeur.
- **Le groupe préconise la création d'une telle foncière à travers la cession, dans un premier temps et à titre de banc d'essai, d'un portefeuille de 800 millions d'actifs.**

## PROPOSITIONS CONCERNANT LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS

### ■ Proposition n° 3 : Simplifier les mécanismes des partenariats public-privé afin de les rendre plus opérationnels

Divers textes sont venus permettre puis encourager le recours de personnes publiques à des partenariats avec le secteur privé,

créant ainsi une externalisation ponctuelle et encadrée conservant à la personne publique toutes ses prérogatives de propriétaire. Il importe de poursuivre dans cette voie. Toutefois, l'évolution du droit des partenariats public-privé (PPP) est allée dans le sens non d'une simplification et d'une facilitation, mais dans le sens d'une complexité toujours plus grande et de critères toujours plus restrictifs. Les PPP sont aujourd'hui un mécanisme hétérogène et ne répondent plus autant qu'ils le pourraient ou le devraient aux nécessités de la maintenance et du développement du patrimoine public. Le groupe préconise d'ouvrir l'éventail des possibles en la matière et d'en définir les contours de manière plus opérationnelle :

- **Unifier les types de contrats requis dans le cadre des partenariats public-privé** : la stratification des types de contrats en ce domaine est handicapante et contre-productive.
- **Autoriser clairement le crédit-bail sur le domaine public** : droit du domaine public et droit des PPP se contredisent sur un point propre à donner aux partenariats public-privé une souplesse significative.
- **Élargir les critères actuels de recours au PPP** : à l'évidence, les critères de l'urgence et de la complexité tels qu'ils s'appliquent aujourd'hui sont facteurs de complications inutiles.
- **Réformer l'occupation du domaine public** : le titre d'occupation doit être uniformisé, et la possibilité d'y conclure des baux à construction et des baux emphytéotiques quel que soit le domaine public occupé (État ou collectivités locales) doit être ouverte.
- **Optimiser la cession « Dailly » dans le cadre des PPP** : l'efficacité de ce mécanisme fondamental en matière

immobilière souffre de la coexistence d'un régime général et du régime spécifique mis en place dans le cadre des PPP.

## PROPOSITIONS CONCERNANT L'IMMOBILIER DE LOGEMENT

**Proposition n° 4 : Promulguer une loi permettant l'attribution directe, à des foncières publiques ou à des entités ayant fonction de foncière, de terrains aujourd'hui inutilisés par les acteurs publics propriétaires.**

Afin de faire face à la pénurie de logements sociaux et de simplifier les dispositifs incitatifs, le groupe propose de recourir à l'attribution directe de lots de terrains, propriétés de l'État ou d'acteurs publics et devenus des friches sans usage, avec une décote de 25 à 40 % à des acteurs tels que les Établissements publics fonciers régionaux (« EFPR ») ou une foncière adossée à la Caisse des dépôts et consignations.

Les acteurs ayant bénéficié de cette décote auraient alors à charge de réaliser dans un délai bref un nombre prédéfini de logements sociaux sous peine de rembourser le différentiel résultant de l'application de la décote.

Ce dispositif aurait notamment pour avantage de mettre en œuvre rapidement les mesures nécessaires, mais aussi de ne pas faire peser sur les collectivités locales la surcharge foncière qui se révèle souvent dissuasive dans le cadre de construction immobilière.

## PROPOSITIONS CONCERNANT L'IMMOBILIER HISTORIQUE

### **Proposition n° 5 : Lever les contraintes pesant sur le recours au partenariat public-privé**

S'il n'entrait pas dans le propos du groupe de travail de formuler des préconisations relatives à l'optimisation de la gestion du domaine public « historique », du moins est-il apparu avec évidence que les complexités juridiques identifiées dans le cadre de la recherche d'une meilleure gestion des équipements publics sont identiques pour ce qui concerne l'immobilier historique. Si la problématique de la cession de tels biens ne se pose pas, celle des contraintes entourant le recours au partenariat public-privé revêt une particulière importance.

C'est en tout premier lieu le cas de l'usage des partenariats public-privé. Si un ensemble de contraintes pèse lourd sur leur usage au sein du domaine privé, ces contraintes deviennent critiques dans le cas de biens dont l'entretien et la maintenance efficaces sont stratégiques.

Le groupe préconise donc un déblocage prioritaire des critères de recours au PPP dans la perspective de leur usage plus systématique au sein du domaine public.



---

# ÉTAT DES LIEUX : UNE SITUATION COMPLEXE

## 1.1. LE PATRIMOINE INTROUVABLE

Qualifier la nature des biens immobiliers, en déterminer l'état à un moment donné, en déduire la valeur de marché - autant d'opérations banales conditionnant l'existence même d'un marché immobilier. Parce qu'il échappe largement à ce marché, l'État n'a pas considéré comme nécessaire de se soumettre à ces méthodes. Si bien qu'avant toute tentative de rationalisation, optimisation, bonne gestion, il convient de se demander de quels biens on parle lorsque l'on parle du patrimoine de l'État.

Manifestement, les experts les plus autorisés ne tombent pas d'accord sur ce point pourtant premier. Un expert proposait récemment une estimation portant à 21,5 millions de mètres carrés le patrimoine de bureaux, auxquels s'ajouteraient 16 millions de mètres carrés de patrimoine immobilier historique, soit un patrimoine immobilier total de 37,5 millions. Dans son rapport rendu au Premier ministre, Olivier Debains se fonde sur les chiffres de la Direction générale des impôts pour estimer à 10,3 millions de mètres carrés le patrimoine de bureaux de l'État, dont 2,1 millions à Paris. D'autres estimations parlent d'un parc immobilier de 30 millions de mètres carrés, additionnant les bureaux et le reste. Plus spectaculaire encore, en février 2005, Hervé Gaymard, nouveau ministre de

l'Économie et des Finances, et Jean-François Copé, ministre du Budget, évoquèrent le chiffre de 59 millions de mètres carrés.

Ces variations révèlent une approche différente du périmètre immobilier selon les spécialistes. **Elles révèlent surtout l'impossibilité de trouver à ce sujet un chiffre officiel suffisamment certifié.** Surgit en cela le premier obstacle à toute définition d'une bonne gestion du patrimoine immobilier de l'État : cette bonne gestion ne peut s'appliquer sur aucun outil fiable offrant du patrimoine une vision globale, et *a fortiori* une valorisation.

**L'outil, pourtant, existe.** Il s'agit du **Tableau général des propriétés de l'État** (TGPE). Créé en 1949, ce Tableau est tenu par la Direction générale des impôts, et regroupe aujourd'hui quelque 150 000 biens, pour un total de 140 millions de mètres carrés. Naturellement, cet inventaire intègre non seulement le patrimoine immobilier, mais aussi les espaces naturels (voies navigables, forêts...) et les ouvrages techniques servant de support au service public.

À plusieurs reprises, les insuffisances du TGPE ont été pointées du doigt.

**Est d'abord en cause son manque d'exhaustivité.** En effet, si le Tableau est tenu par la Direction générale des impôts, cette Direction s'appuie sur les services départementaux des Domaines sous tutelle du Préfet, expressément désigné par le décret du 10 mai 1982 comme en charge de la gestion du patrimoine immobilier de l'État dans son département (un principe plusieurs fois réaffirmé depuis). Une part impor-

tante de cette mission préfectorale consiste à adopter des schémas directeurs des implantations immobilières de l'État, utiles à la rationalisation et à l'échelonnement des projets immobiliers, mais aussi à leur recensement au fil du temps dans le TGPE. Ces schémas n'ont jamais été établis de manière satisfaisante. L'expérience pilote censée remédier à cette insuffisance, les « Pôles de compétence immobilière » (institués en 1994), ont été établis avec succès dans six départements - mais ce succès n'a jamais entraîné leur généralisation aux autres départements.

**Le TGPE se trouve donc privé d'un instrument spécifiquement mis en place pour structurer la politique immobilière au niveau départemental, et permettre la remontée d'informations et leur synthèse nationale.**

De plus, le bon fonctionnement de cette synthèse requerrait entre services des domaines et services préfectoraux une communication qui reste de l'ordre du vœu pieux.

**L'autre réserve de taille à l'égard du TGPE concerne sa dimension financière.** En 1996, la DGI a revu le mode d'évaluation du TGPE à travers l'adoption d'une comptabilisation intégrant l'amortissement. Toutefois, la logique reste celle - classique en comptabilité publique - d'un suivi en opérations de caisse, qui ne saurait rendre compte de l'évolution du patrimoine, comme le reconnaissait en 2000 devant le Sénat le Directeur général de la Comptabilité publique. Du reste, il convient de ne pas méconnaître les redoutables problèmes de valorisation que suscite une partie du patrimoine de l'État : sans parler des Noces de Cana, et pour rester dans l'immobilier, combien vaut le Château de Versailles ?

L'amélioration du mode opératoire et des paramètres du TGPE n'est pas seulement une préconisation, mais un impératif absolu qui doit s'imposer dans le cadre de la réforme de l'État.

Le fruit de cette absence de contrôle se lit en effet régulièrement dans les rapports de la Cour des comptes : au croisement de la double ignorance dont le TGPE est l'exemple (étendue des biens et valeur des biens) naissent de « *graves défaillances dans l'exercice de la fonction de maître d'ouvrage, la succession de programmes constamment revus, modifiés voire abandonnés, et enfin l'importance des conséquences qui en résultent pour les finances publiques* »<sup>1</sup>.

## 1.2. LA GESTION IMPOSSIBLE

La négligence observée en termes d'inventaire et de valorisation trouve une contrepartie douloureuse dans le mode courant de gestion des propriétés de l'État. L'État a accumulé au fil des siècles un patrimoine immobilier dont il serait trop facile de moquer le caractère hétéroclite, et finalement déraisonnablement hétérogène – on y trouve des logements et des bureaux, mais aussi des bastions, des forts, des théâtres, des gares, des restaurants... Qu'il ne puisse y avoir de méthode univoque de gestion pour un patrimoine comme celui-ci peut se comprendre. Toutefois, l'immobilier de bureaux comporte, lui, des caractéristiques suffisamment univoques pour ne pas supporter les approximations graves dont sa gestion est victime.

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes 2005, « *Les Opérations immobilières du ministère des Affaires étrangères* », p. 65.

Le mécanisme de l'affectation est en première ligne. En effet, depuis la circulaire du Premier ministre en date du 21 février 1992, l'État reste seul propriétaire de son patrimoine immobilier, mais il transfère sa responsabilité de propriétaire aux ministères qui en ont la jouissance. À eux le privilège de mener les travaux de maintenance, de rénovation, de restauration, etc. L'objectif de cette circulaire était très certainement louable. Sur le modèle du petit actionnaire se sentant violemment impliqué dans le devenir des sociétés dont il détient des parts, les ministères étaient supposés faire leur ce patrimoine, et par conséquent en optimiser l'usage, la gestion et l'état général.

Au lieu de cela, le patrimoine a été considéré comme acquis, et tout effort important d'entretien comme dangereux pour l'équilibre du budget ministériel. **Loin d'enclencher le cercle vertueux de la participation de chaque ministère au bon usage de son immobilier, il a enclenché un cercle vicieux où le patrimoine est considéré comme un bien non valorisé dont l'entretien est coûteux, dont la cession est complexe, dont la modification est impossible.**

En d'autres termes, l'immobilier est resté sans statut véritable, et n'a pas fait l'objet, au contraire, d'une approche spécifique au sein des ministères affectataires.

De plus, les dispositions particulières concernant les cessions – le budget du ministère affectataire se voyant rattacher 90 % du produit de toute cession (100 % pour la Défense) – ont conduit à des acrobaties comptables faisant du bien immobilier un simple levier, une variable d'ajustement dans les négociations des ministères. En ce domaine, c'est la « politique du

bas de laine » s'émeut le député Georges Tron. « *L'État n'existe pas, il n'y a que des fiefs tenus par les grands barons que sont les ministres* », confiait à la presse un agent du service des Domaines.<sup>2</sup>

Il est vrai que cette situation s'est longtemps compliquée d'une indétermination assez forte du périmètre juridique des propriétés de l'État. C'est ainsi que les bureaux sont restés très longtemps dans le domaine public, jusqu'à leur déclassement par l'ordonnance du 19 août 2004. Réclamé de longue date, ce déclassement ouvre une nouvelle ère dans la gestion immobilière. Mais le refus longtemps affiché de banaliser les immeubles de bureaux dévolus au service public a surtout contribué à une dégradation inexorable du patrimoine. **Ainsi, si l'État ignore l'étendue de ses biens et leur valeur, il ignore aussi la variation dans le temps de leur valorisation de marché, et il est à craindre que cet historique pèse lourd sur la valeur actuelle du patrimoine.**

Identifier au sein de la sphère publique la notion de propriétaire est à cet égard un autre impératif absolu, très étroitement corrélé à celui de l'inventaire. En effet, aucune politique cohérente d'optimisation ne semble possible tant qu'à l'immobilier n'aura pas été affecté un coût, que celui-ci soit réel ou fictif. Ce coût se matérialise par des loyers, eux-mêmes réels ou purement comptables – mais induisant systématiquement l'idée que l'occupation des lieux et leur gestion fait partie intégrante du budget des administrations. Là encore, cette perspective est grevée par les normes comptables de l'État, dont on sait qu'elles sont appelées à être modifiées... non sans susciter de nouvelles interrogations.

---

<sup>(2)</sup> *Le Canard enchaîné*, avril 2005.

---

## UNE SITUATION ABORDÉE EN ORDRE DISPERSÉ

Dans ce contexte de négligence généralisée et d'occasions manquées, il serait faux de dire que l'État n'a absolument rien fait. Deux séries de mesures ont été prises : la création de missions *ad hoc* chargées de vendre le patrimoine et de le valoriser ; la refonte de grands principes encadrant juridiquement la gestion immobilière de l'État.

### **2.1. LOUÉS SOIENT CEUX QUI VENDENT : LES MISSIONS D'ÉTAT (MRAI ET MAINH)**

Conscients de la présence d'un problème véritable, les gouvernements successifs ont mandaté des commissions et des rapports destinés à identifier des voies possibles d'amélioration. Les changements qu'il nous faudra détailler ont très certainement été influencés par ces rapports successifs, avec des retards certes significatifs.

Au-delà de ces réflexions, des Missions ont été mises en place afin de tirer parti des conditions existantes pour entamer un processus de cession des biens immobiliers devenus inutiles.

**La première mission est la Mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI).** Créée en 1987, comptant treize agents placés sous la responsabilité de Jacques Brucher, cette Mission est rattachée au ministère de la Défense (Direction de

la mémoire, du patrimoine et des archives, DPMA). Le ministère de la Défense est en effet une administration richement dotée en immobilier, avec 264 000 hectares. Le rôle de la MRAI est, dans le cadre des plans de restructuration des armées, de négocier la vente du patrimoine devenu inutile aux armées et de procéder aux études de reconversion. Depuis sa création, la MRAI a traité plus de 1 750 dossiers, représentant un produit de cession de 720 millions d'euros. En 2004, 81 dossiers ont été traités, pour un montant de 52,51 millions d'euros. Aujourd'hui, la MRAI est en charge de 500 dossiers.

Sa tâche est rendue délicate par l'extrême variété du patrimoine foncier de la Défense, qui comporte certes des logements et des bureaux, mais aussi des forts, des bastions, des bases, des terrains d'entraînement, des hôpitaux, etc. C'est pourquoi la MRAI veille très spécifiquement à la nature de la reconversion opérée à partir des biens militaires. Elle s'entoure pour cela, lorsqu'il le faut, de conseils et d'experts permettant d'optimiser la période « post-militaire ».

La reconversion du camp d'Idron en est un exemple frappant. En 2004, l'armée a souhaité céder ce camp de 62 hectares, représentant 10 % de la superficie municipale d'Idron. Étaient en jeu non seulement l'urbanisme et le développement d'Idron, mais la physionomie même de l'agglomération paloise (Idron est à cinq kilomètres de Pau). Ce camp avait pour spécificité de présenter un ensemble arboré très important. Pour tirer parti de ce patrimoine non seulement immobilier mais paysager, un parc de 30 hectares a été isolé, au sein duquel 12 hectares ont été réservés à l'implantation d'un Naturoscope, espace ludique consacré à la flore - manière de

créer un « poumon vert » mais aussi de générer de l'activité économique. En bordure de cet ensemble, cent-vingts logements ont été créés et une quarantaine de maisons individuelles. À proximité est prévue l'installation d'un immeuble d'activité, d'une maison de retraite et d'une résidence hôtelière. **D'une enclave militaire, la MRAI a fait un pôle immobilier civil attractif, rattachant au centre urbain l'ensemble des lotissements construits au sud du camp.**

Les collectivités locales sont ainsi les principales bénéficiaires de ces restructurations, ce qui semble adéquat, dans la mesure où la désaffectation d'un site militaire constitue souvent pour elle un « coup dur » économique et social. Récemment, la cession de la caserne Vauban à la ville de Besançon a apporté un appoint significatif à la politique municipale de logement social.

**Toutefois, l'extrême diversité du patrimoine militaire exige d'autres modes de cession.** Ainsi, nombre de biens sont cédés par adjudication à des particuliers ou des promoteurs. Les cas les plus pittoresques se présentent. Ainsi en 2003 a-t-on cédé pour 400 000 € le sémaphore de l'île de Groix ; en avril 2003, le sémaphore du Créac'h (île d'Ouessant) a été vendu pour 475 000 €, suivi par celui de Belle-Île, pour 600 000 €. Ces cessions permettent aux particuliers d'acquérir des biens d'exception – architecturalement, ou par leur situation (ainsi la villa « Pourquoi pas », à Hyères).

C'est dans le même esprit que la MRAI **qu'agit la Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH).** Cette Mission a été créée en 2003 pour accompagner

le programme de relance de l'investissement hospitalier voulu par le plan « Hôpital 2007 ». Comme le dit son directeur, Vincent Le Taillandier, « *il s'agit d'une organisation innovante qui accompagne dans leurs démarches d'investissement, de rénovation ou de renouvellement le ministère de la Santé, les Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et les directeurs d'hôpitaux* ». Cette Mission regroupe une dizaine d'agents relayés dans chaque région par un expert placé sous l'autorité du directeur de l'ARH, chaque expert étant en position de négociation avec les promoteurs hospitaliers.

Techniquement, la MAINH se fonde sur l'ordonnance du 4 septembre 2003 qui permet aux hôpitaux, outre les montages permis par la loi MOP, de faire appel pour leurs projets immobiliers soit au marché conception/réalisation/maintenance, soit au contrat de type partenariat public-privé (PPP) externalisant le financement et une partie de l'exploitation. Aujourd'hui, quatorze opérations sont en cours, pour un montant de 700 millions d'euros. Parmi eux, le CHU de Caen est considéré comme un test grandeur réelle pour l'exercice de PPP.

Les hôpitaux, dont la vétusté s'est peu à peu accrue, constituent incontestablement une source de revenus intéressante pour l'État. À Paris, les hôpitaux Boucicaut, Laënnec et (en partie) Broussais ont été vendus voici quatre ans : les deux premiers ont d'ores et déjà rapporté 150 millions d'euros (75 millions chacun, respectivement déboursés par la CDC et la Cogedim). On estime que la vente, à terme, des hôpitaux de l'Hôtel-Dieu et de Saint-Vincent-de-Paul pourrait rapporter entre 200 et 400 millions d'euros. De plus, parce que les hôpitaux se trouvent souvent au cœur des villes, la MAINH est

conduite, à l'instar de la MRAI, à intégrer dans sa démarche des analyses de reconversion.

Ces deux Missions réalisent avec beaucoup de professionnalisme la tâche qui leur a été assignée. Avec une régularité et une ténacité louables, elles procèdent aux cessions nécessaires et font entrer dans les caisses de l'État un produit de cession significatif.

**C'est bien plutôt la philosophie même de ces Missions qui paraît contestable.** Les cessions réalisées le sont en effet sur la base d'une appréhension, on l'a dit, approximative de l'étendue du patrimoine. La valorisation des biens mis à la vente reflète ainsi une conjoncture ponctuelle de marché, et des rapports de force des négociateurs en présence. En aucun cas cette politique ne se base sur une vision à moyen ou long terme du patrimoine qu'il s'agit de céder. La culture sous-jacente à ces missions est ainsi tout simplement une « culture du cash », qui se satisfait du court terme et d'opérations qui sont autant de « coups », dès lors que ces coups viennent garnir les caisses de l'État dans les proportions voulues.

Cette philosophie a ses revers, dont on parle peu : **ces missions se trouvent régulièrement face à des impasses de marché** et sont amenées à brader purement et simplement les biens qu'elles entendent céder. C'est ainsi que les onze hectares de l'hôpital Hyacinthe-Vincent de Dijon n'ont pas trouvé preneur ; de même, la base de sous-marins de Lorient et le PC des missiles du Plateau d'Albion ont été, faute d'acquéreurs, bradés. La « culture du cash » favorise certes les effets d'annonce, et l'affichage satisfait de volumes impor-

tants. Mais elle présente un double inconvénient : d'une part, elle néglige une gestion bilantielle du patrimoine immobilier, confondant ainsi gestion du passif et gestion du fonds de caisse ; d'autre part, elle conduit à se départir, par force, des biens les plus immédiatement vendables et les plus aisément valorisables, sans établir à moyen terme de plan de cessions ni d'échelonnement des priorités. Le risque est de se retrouver très vite encombré de biens de faible valeur, qu'il ne sera pas possible de céder aisément comme on pourrait le faire, par exemple, à travers une cession en blocs.

L'autre revers majeur, c'est que cette méthode de cession par ensembles plus ou moins importants installe l'État dans l'alternative mortifère : conserver à tout prix, sans entretenir ni rénover, ou céder, sans considérations de marché approfondies. Charybde ou Scylla ? Ce qui est sacrifié par cette alternative, c'est l'option qui consisterait à introduire les leviers de management nécessaires à une optimisation de la gestion. La notion de bien « devenu inutile » semble étrange lorsque l'on voit les administrations déménager pour des locaux plus grands : est-on bien certain, avant cession, d'avoir étudié le coût moyen de détention du mètre carré ? Le coût moyen que représenterait pour l'État l'exploitation du mètre carré de surface utile ? Comment comprendre cette vente sur base annuelle de milliers de kilomètres carrés, alors même que pour la seule année 2005, 155 000 mètres carrés de bureaux supplémentaires ont été construits en Seine-Saint-Denis pour usage administratif, que l'Éducation nationale a acquis entre 2002 et 2005 59 000 mètres carrés, les Affaires étrangères 39 000, la Culture 30 000, sans en contrepartie en désaffecter autant ou davantage ? Il y a là une logique étrange...

Le recours par la MAINH aux partenariats public-privé est signe annonciateur d'une possible sortie de cette alternative<sup>3</sup>. Mais la part réservée à cette méthode dans la gestion actuelle du patrimoine reste limitée, et soumise à un temps administratif pas toujours optimal. Reste que cette méthode innovante tranche heureusement sur la philosophie générale qui, conjuguant caisses vides et cessions de patrimoine, rappelle irrésistiblement la vente des biens nationaux.

## 2.2. LES STRUCTURES : RAVALEMENT DE FAÇADE OU RECONSTRUCTION ?

La façon dont l'État envisage actuellement son patrimoine immobilier montre assez le besoin grandissant d'instituer des structures nouvelles de financement, de gestion et de cession.

**C'est vers cette rénovation structurelle que l'État s'est engagé de plus en plus résolument, en se fondant sur deux piliers principaux.**

### 2.2.1. La LOLF, premier pilier des réformes structurelles

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, couramment appelée LOLF, apporte des **éléments de réforme comptable favorables à une meilleure prise en**

---

<sup>3</sup> Il convient du reste de reconnaître à la MAINH un réel dynamisme dans la recherche de solutions nouvelles et performantes – même si les résultats n'en sont pas encore tous observables.

**compte du patrimoine immobilier.** Elle entrera en vigueur dès 2006. Orientant l'action publique vers les résultats à travers une structuration en missions, programmes, actions, elle introduit de nouvelles normes comptables : la comptabilité patrimoniale de l'État s'exprimera désormais sous forme bilantielle.

Cela impose la création d'un « bilan d'ouverture » de l'État comparable à un bilan d'exercice, où les valeurs bilantielles viendront étayer le jugement porté sur la performance des administrations. Dans ce cadre, les immeubles seront inscrits au bilan – avec cette réserve que ne seront inscrits que les immeubles dûment contrôlés, à une valeur de marché justifiable, ce qui renvoie aux dramatiques lacunes du TGPE.

La LOLF impose donc ce qu'en matière immobilière les outils jusqu'ici disponibles ne permettaient pas, à savoir un enrichissement des données techniques (surface, année, état), une fiabilité plus grande des inventaires, la nécessité de déclarations de contrôle, une valorisation des biens au regard du marché.

D'autre part, la LOLF introduit une notion très familière au secteur privé, celle de fonctions support. **La fonction immobilière sera donc susceptible d'être reconnue comme telle dans les divers ministères, et organisée de manière à contribuer aux résultats escomptés par chaque administration.**

Ce paysage idyllique ne doit pas tromper, toutefois, sur la réalité de ce processus. En effet, répétons que la valeur bilantielle

des actifs immobiliers n'est pas suffisamment connue aujourd'hui pour apparaître dans le bilan d'ouverture comme une ligne dûment auditée. Le travail restant à fournir à cet égard est considérable et ne se fera pas du jour au lendemain. De même, les fonctions support se voient en principe allouer un budget, mais ce budget est fongible, donc soumis aux aléas des budgets ministériels. Du reste, cette fonction immobilière ne dispose pas de leviers propres à faire peser ses impératifs sur le fonctionnement quotidien des administrations : à ce titre, il faudra un volontarisme excédant largement le cadre de la LOLF pour tirer le meilleur parti des innovations qu'elle propose.

**C'est pourquoi le groupe de travail propose des pistes permettant de ne pas laisser passer la chance historique de la LOLF.**

### **2.2.2. Les aménagements au régime de la domanialité publique, le deuxième pilier des réformes structurelles**

L'optimisation de la gestion des actifs immobiliers de l'État doit composer avec les contraintes particulières posées par le régime de la domanialité publique. En la matière, des progrès ont été réalisés, mais des blocages demeurent.

Les règles de la domanialité publique s'avèrent en effet particulièrement bloquantes tant pour la gestion des actifs immobiliers de l'État dans le cadre de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler des « partenariats public-privé » que pour leur cession.

## **La gestion d'équipements publics est le premier enjeu de la réforme de la domanialité publique.**

Le recours au secteur privé pour financer des ouvrages ou équipements publics implique la prise en compte d'un certain nombre de contraintes particulières liées à la participation des prêteurs. Dès lors que les équipements publics sont financés par un recours au financement bancaire, se pose la question de la constitution de sûretés efficaces garantissant les prêts consentis au partenaire privé. Comme toute opération de financement de projet, le financement des partenariats public-privé implique la constitution de garanties sur les seuls actifs du projet, à savoir les actifs immobiliers ou mobiliers et les revenus du partenaire privé. Cet impératif de « bancabilité » se heurte toutefois, pour ce qui concerne les actifs immobiliers, aux contraintes particulières de la domanialité publique.

Ces contraintes sont essentiellement celles qui entourent la constitution de sûretés sur des équipements et des ouvrages appartenant au domaine public et, partant, rendent plus délicat le financement bancaire de ces actifs. L'appartenance au domaine public rend en effet tout ouvrage ou équipement public théoriquement et pratiquement indisponible, et ce en dépit de l'institution d'un droit réel en faveur de l'occupant du domaine public par les lois des 5 janvier 1988 et 25 juillet 1994.

Une première contrainte réside dans le principe d'inaliénabilité du domaine public, principe codifié à l'article 52 du Code du domaine de l'État, qui proscrit la cession de biens appartenant au domaine public. La constitution d'hypothèques sur des biens du domaine public est donc en contradiction avec

ce principe dans la mesure où elle implique nécessairement la cession forcée du bien concerné.

Le principe d'insaisissabilité selon lequel aucun bien appartenant à une personne publique ne peut faire l'objet d'une saisie, qu'il s'agisse d'un bien appartenant au domaine public ou d'un bien appartenant au domaine privé, touche quant à elle non pas la constitution mais l'exécution des sûretés qui pourraient être constituées sur des propriétés publiques, et rend pratiquement impossible le recours à l'hypothèque.

**Ces contraintes n'ont été qu'imparfaitement levées par les lois des 5 janvier 1988 et 25 juillet 1994 qui ont permis la constitution de droits réels sur le domaine public des collectivités locales et de l'État.** Sur le domaine public des collectivités locales, la constitution de tels droits est rendue possible dans le cadre du bail emphytéotique administratif. Sur le domaine public de l'État, la loi du 25 juillet 1994 a permis la mise en place de conventions d'occupation du domaine public ou d'autorisations d'occupation du domaine public (AOT) couplées à des baux comportant une option d'achat au bénéfice de l'État, permettant ainsi le préfinancement de certains équipements par le secteur privé (article L. 34-1 du Code du domaine de l'État).

Ce type de montage, validé par le Conseil d'État dans un avis rendu en 1995, a été consacré par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) qui encadre la mise en place d'AOT couplées à des baux avec option d'achat au profit de l'État dans les domaines de la justice (pour l'essentiel, les prisons) et de la sécurité

intérieure (commissariats et gendarmeries) et institue pour ces contrats des procédures de passation (publicité et mise en concurrence) conformes aux règles du droit communautaire.

**Le contrat de partenariat public-privé institué par l'ordonnance du 17 juin 2004 n'opère aucune révolution de ce point de vue, dans la mesure où il a été adopté à droit domanial constant.** On peut toutefois se féliciter qu'il emporte de plein droit l'attribution de droits réels au titulaire du contrat de partenariat. Ce système clair devrait d'ailleurs inspirer la réforme annoncée de la domanialité publique et constituer un principe applicable à toutes les formes d'occupation domaniale.

Ces montages et contrats comportant l'attribution de droits réels aux prêteurs se heurtent toutefois à la difficulté posée par le mécanisme d'agrément prévu par l'article L. 34-2 du Code du domaine de l'État pour la cession de tout ou partie du droit réel. La cession d'un droit réel ne peut en effet être consentie qu'à une personne « *agrée en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine occupé* ». En particulier, le Code du domaine de l'État prévoit que lorsqu'un créancier titulaire du droit réel entend provoquer la cession forcée de tout ou partie de ce droit, seuls peuvent participer à l'adjudication qui doit alors être organisée des personnes agréées par l'autorité publique. Cet agrément est accordé sur la base des éléments justifiant la capacité technique et financière du postulant à respecter les termes du titre d'occupation. N'étant pas librement cessible car conditionné par l'agrément de l'administration, le droit réel administratif est donc d'une efficacité limitée.

**De ce point de vue, les textes récents n'ont pas changé la donne. Une lecture attentive de la jurisprudence constitutionnelle conduit d'ailleurs à conclure que le modèle du droit réel administratif, aussi imparfait soit-il, constitue un horizon juridique indépassable.** Dans l'attente d'une refonte plus ambitieuse de la domanialité publique, les prêteurs se sont en quelque sorte fait une raison et ne cherchent pas à obtenir de sûretés réelles dans le cadre de partenariats public-privé. Ils leur préfèrent des sûretés sur les revenus et autres flux financiers du contrat, comme les indemnités de résiliation.

**Le second enjeu concerne les modalités de cession des actifs immobiliers de l'État.**

On rappellera ici que l'aliénation (ce terme, que le Code du domaine de l'État préfère à celui de cession, est en soi révélateur) de biens immobiliers du domaine public de l'État et des personnes publiques n'est envisageable que dans l'hypothèse où les biens concernés sont devenus inutiles ou désaffectés et ont pu par conséquent être « sortis » du domaine public, ou plus exactement « déclassés », un tel déclassé permettant leur cession en tant que biens ressortissant au domaine privé.

Par ailleurs, la cession des biens des personnes publiques est encadrée de manière très stricte. Elle présupposait jusqu'à une époque récente l'organisation d'une publicité et d'une mise en concurrence, c'est-à-dire en pratique une adjudication publique d'une grande rigidité, les cas dans lesquels une cession amiable était possible étant rares (valeur vénale de l'immeuble inférieure à 80 000 euros ou, au-delà, conditions

spécifiques liées à la nature de l'opération envisagée telles que celles d'une opération concernant des immeubles nécessaires à une mission de service public ou à la réalisation d'une opération d'intérêt général).

**Parce que les règles du domaine public étaient inadéquates aux cessions immobilières courantes exigées par la vie des administrations, l'ordonnance du 19 août 2004 a déclassé les bureaux et les a intégrés dans le domaine privé.**

À défaut de réforme globale de la propriété publique, et en raison de difficultés budgétaires croissantes, plusieurs textes sont en effet venus faciliter la cession d'une partie de l'immobilier de l'État, à savoir essentiellement les immeubles de bureaux de l'État. L'ordonnance en date du 19 août 2004 a tout d'abord clairement affirmé l'appartenance des immeubles à usage de bureaux de l'État et de ses établissements publics, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public, au domaine privé de ces personnes publiques. Dès lors, la possibilité de céder de tels biens immobiliers peut être envisagée dans de meilleures conditions de sécurité juridique, et se trouve notamment à l'abri de décisions éventuellement contraires de la juridiction administrative.

L'ordonnance du 19 août 2004 facilite également la cession d'immeubles en cas de maintien de l'administration dans les lieux, et introduit à cet effet dans le Code du domaine de l'État un article L. 54 nouveau qui dispose que les immeubles en question peuvent être aliénés « *alors qu'ils continuent à être*

*utilisés par les services de l'État ou un établissement public* ». Dans ce cas, le contrat de vente « *comporte des clauses permettant de préserver la continuité du service public* ». Les opérations de *sale and lease back* sont dès lors, au moins théoriquement, permises à l'État et à ses établissements publics. Enfin, depuis la loi de finances rectificative pour 2003, dans l'hypothèse où les locaux administratifs vendus ne conservent pas, à l'occasion de leur cession par des personnes publiques, leur destination initiale, ces derniers ne doivent plus être réaffectés à l'habitation ainsi que le prévoit normalement le Code de la construction et de l'habitation. Il en est de même pour les cessions ultérieures des immeubles vendus par l'État et encore occupés par ses services : l'acquéreur ultérieur aura désormais la garantie que l'immeuble reste affecté à un usage de bureaux et pourra être commercialisé en tant que tel.

**Un décret du 4 novembre 2004 a quant à lui assoupli les modalités de cession du domaine privé de l'État.** Les immeubles ressortissant au domaine privé de l'État sont toujours aliénés par le service des domaines, qui recouvre leur prix de cession. Les modalités de cession sont toutefois assouplies : en effet le recours à la procédure de cession amiable n'est plus aujourd'hui conditionné notamment par le caractère infructueux de l'adjudication, la spécificité de l'immeuble cédé ou encore la valeur vénale faible de l'immeuble. Les propriétaires publics ont désormais le choix entre l'adjudication publique ou la procédure de cession amiable, qui comportent toutes deux des mesures de publicité et de mise en concurrence. Une cession amiable sans publicité et mise en concurrence peut également être envisagée dans des cas spécifiques.

On notera enfin qu'un amendement parlementaire est venu permettre, pour répondre aux besoins de la défense nationale (et pour l'essentiel à la problématique des logements de gendarmes), des opérations d'externalisation de type *lease back*. L'article 22 de la loi n° 2004-804 du 4 août 2004 permet à cet égard que les bénéficiaires d'autorisations d'occupation du domaine public s'acquittent d'une contrepartie financière globale, capitalisée et payable d'avance et donnent à bail les installations qu'ils exploitent sur le domaine public dans le cadre d'un montage « aller-retour » (autorisation d'occupation du domaine public/bail au bénéfice de l'administration). L'opération est ici très semblable à une opération de *sale and lease back* : l'autorisation d'occupation du domaine public (AOT) est délivrée à un opérateur privé qui s'acquitte d'emblée d'une redevance globale couvrant toute la durée de l'AOT (sous l'angle économique, l'opération ressemble à une vente) ; l'État prend ensuite à bail les installations par le biais d'un contrat de location.

Réclamées depuis longtemps, ces mesures augurent bien de la volonté de l'État d'avancer vers plus d'efficacité dans sa gestion immobilière. **Toutefois, là encore, cette mesure ne porte pas en elle les solutions adaptées à une meilleure gestion.**

Au contraire, elle peut tout aussi bien favoriser la méthode inadéquate des cessions ponctuelles non adossées à des analyses de marché et ne s'inscrivant que dans le court terme sur retour rapide sur cession. Comme on l'a vu dans le cadre de la MRAI, il semble que ce soit la pente naturelle de l'État que de se débarrasser de son patrimoine sans mettre en œuvre de

logique unitaire, dans le seul but de toucher le plus vite possible le produit des ventes.

D'autre part, **ce déclassement ne s'est accompagné d'aucune mesure pour introduire dans les pratiques administratives la notion de coût et de propriétaire.** On ne voit pas pourquoi, dès lors, la maintenance serait mieux assurée sous ce nouveau statut. Les gestes symboliques qui ont accompagné ce déclassement ne sont pas passés inaperçus, puisque le service des Domaines s'est lui-même mis en scène en médiatisant largement son déménagement de la rue Scribe (Paris 1<sup>er</sup>) pour des bureaux plus modernes à Saint-Maurice (Val-de-Marne) – opération qui n'a pas empêché le ministère des Finances de remplacer cet immeuble parisien de 8 500 mètres carrés par l'acquisition dans le quartier Saint-Lazare de 12 000 mètres carrés de bureaux.

**À l'évidence, aucune solution durable n'aura été apportée à la question du patrimoine immobilier de l'État tant que n'aura pas été établi un mécanisme préservant les enjeux du moyen terme, corrélé au marché et capable de gérer les cessions autant que l'optimisation au fil de l'eau, sans impératifs immédiats de rentrée de cash.** C'est en ce sens que le groupe de travail propose la création d'une foncière cotée ayant en charge la gestion du patrimoine immobilier banalisé.

Attirer l'attention sur les possibles biais de structures apparemment propices à une amélioration de la situation, en réalité complices objectives d'une pérennisation des mauvaises pratiques, n'est pas superflu lorsqu'on considère l'action de

l'organisme mis en place par le gouvernement pour remplir ses objectifs de cession immobilière.

Alors même que des engagements semblaient pris en faveur d'une meilleure gestion du patrimoine immobilier, le gouvernement a en effet mis en place au sein du ministère des Finances la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE), sous la direction de Jean-Pierre Lourdin. Cette Mission a procédé à 100 millions d'euros de cession en 2004 contre les 600 prévus et prévoit d'en réaliser 850 millions en 2005, objectif qui, à nouveau, ne sera pas atteint.

Cette Mission arbore fièrement son rôle de valorisation, que son directeur estime plus fondamentale que celui de céder les biens. Or, dans les faits, cette équipe composée de dix personnes n'a pas les moyens techniques de réaliser les expertises et analyses de valorisation du patrimoine. En revanche, elle est attendue par sa tutelle sur des résultats en volume de ventes : après avoir échoué à atteindre ses objectifs en 2004, la Mission court après ceux de 2005.

Que la préoccupation des professionnels qui constituent la Mission soit de favoriser une meilleure gestion et pour cela de réfléchir à des pistes d'amélioration, ce n'est pas douteux. Mais ce qui est certain, c'est qu'elle n'a établi à ce jour aucun nouveau principe, aucun nouveau levier de gestion, et s'est engouffrée dans la pratique dominante de la cession court-termiste. Cette situation appelle non seulement des remarques, mais des remèdes.

---

## LE CHOIX D'UNE LOGIQUE UNIFIÉE

Les comparaisons sont toujours la source d'une saine émulation. Dans le cas de la gestion par l'État français de son patrimoine, elles pourraient aussi bien se révéler source d'un certain sentiment d'infériorité, tant il est vrai que bien des pays européens ont déployé pour l'optimisation de cette gestion immobilière des trésors d'inventivité et d'énergie. Du moins ces réalisations attestent-elles de la prégnance de la question immobilière dans les finances publiques de nos voisins, et la possibilité politique de trouver une issue à cette question. À ces comparaisons on objectera les particularités réglementaires qui rendent non transposables les expériences étrangères. Toutefois, il s'agit moins ici de préconiser un alignement que de révéler les grands axes méthodologiques permettant de résoudre le problème. De ce point de vue, quelques entreprises ont également emprunté des voies qu'il est permis de considérer comme exemplaires.

### 3.1. DEUX ÉTATS EXEMPLAIRES ?

#### **Le volontarisme britannique**

Si le Royaume-Uni dispose de mécanismes de partenariat public-privé beaucoup plus développés et performants que la France, c'est que c'est le sentier qui a été choisi pour optimiser la gestion du patrimoine de l'État. Les années quatre-vingt-

dix ont été marquées par un volontarisme puissant en la matière de la part de toutes les administrations britanniques.

Un exemple spectaculaire a été fourni par le Department of Social Security, qui céda environ 700 immeubles dès 1998 sous forme de cession-bail avec le gestionnaire d'actifs britannique Trillium (durée : 20 ans). Le montant de cette opération inaugurale était de 250 millions de livres : sur la durée du contrat, le DSS estime à 560 millions de livres les économies de frais de gestion.

**Le ministère du Trésor a lui choisi la voie obligatoire pour financer une opération de cession-bail avec contrat de gestion.** Le Consortium Mapley a apporté 220 millions de livres en apport initial. Sur la durée du contrat (20 ans), les économies de frais de gestion sont estimées à deux milliards de livres.

Ces opérations, dont on trouve l'équivalent dans les plus grands ministères, ont été montées sous la direction d'une agence nationale, le National Audit Office, instance de coordination et de contrôle. L'externalisation réalisée par les grandes administrations a ainsi fait l'objet d'une validation en central, et est constamment sous monitoring de cette agence, dont les estimations récentes évaluent à plus de 400 millions de livres les économies réalisées à ce jour.

**L'exemple britannique est celui du choix résolu d'un mécanisme d'externalisation (le « *Private Finance Initiative* ») généralisé à l'ensemble des bâtiments publics banalisés.** Le choix d'un mécanisme analogue

rencontrerait peut-être en France une résistance forte de la part des agents publics, qui se verraient *de facto* privés d'un certain nombre de leurs avantages puisqu'ils seraient soumis brusquement à des pratiques indexées sur la réduction des coûts et l'optimisation de l'occupation des lieux. C'est ainsi que tout déménagement administratif doit, en France, prendre en compte la nécessité formulée par les agents et les hiérarchies diverses de bénéficier d'aménagements devenus quasi-contractuels (salles de sport, parking, locaux associatifs divers, etc.). En outre, il n'est pas douteux que cette externalisation réduirait le nombre d'agents dévolus à l'entretien des lieux, d'où suppressions de postes. La formule britannique a ainsi le mérite de la détermination, mais serait culturellement considérée comme agressive. Du moins démontre-t-elle la valeur de la détermination politique et du choix méthodologique unitaire en matière de patrimoine immobilier, sous la houlette d'une instance centrale.

## **La lame de fond italienne**

Le patrimoine immobilier italien est tributaire d'une histoire et d'une organisation administrative complexes. L'entrée dans l'Union Économique et Monétaire a marqué pour l'Italie le point de départ d'une politique immobilière extrêmement volontariste basée sur un programme de cession de vingt milliards d'euros. Là encore, la voie retenue a été celle de l'externalisation. Et là encore, cette externalisation a été confiée à une agence spécialisée, l'Agenzia del Demanio, entité publique juridiquement, financièrement et administrativement indépendante.

À cette agence a été confiée la détermination de l'opportunité de cession et d'externalisation. Toutefois, il est à remarquer que cette mission n'a pas fait l'objet d'un mandat univoque de réalisation de plus-values. Au contraire, les tâches confiées à l'Agence du Domaine sont clairement distinguées dans son organigramme, fédéré autour de six départements : location et vente ; acquisitions ; protection et surveillance ; enquête ; évaluation ; entretien et réparation. **Autrement dit, la fonction immobilière a été transférée à l'Agence sous tous ses aspects, ce qui lui donne loisir de juger en connaissance de cause de l'opportunité des cessions.** L'Agence du Domaine travaille avec une Agence du même type, l'Agence du Territoire, à qui sont confiées les tâches concernant l'inventaire et l'évaluation, y compris d'un point de vue environnemental (et cadastral).

La claire détermination des domaines couverts par les deux agences, la désignation d'autres préoccupations que la simple cession, et les moyens octroyés pour accomplir leur mission (l'Agence du Domaine compte quelque 1 700 employés ; rappelons que la MIVPIE en compte dix...) a permis de réaliser des progrès qualitatifs, mais aussi de procéder à des cessions dans des conditions favorables, à travers des opérations de titrisation massive.

Ce programme de titrisation a été lancé par la loi de finances 1999, prévoyant une montée en puissance jusqu'en 2001. Le mécanisme en est financièrement très classique : un véhicule *ad hoc*, la SCIP (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici, ou Société de Titrisation de l'Immobilier Public) se porte acquéreur des blocs et règle à l'État un montant global

au moment de la clôture (2,3 milliards d'euros en 2001, 6,6 milliards en 2002), puis un autre montant ultérieurement, enfin la différence entre les recettes issues de la vente progressive des immeubles et les versements initiaux. Les SCIP (I en 2001, II en 2002) étaient divisés en tranche bénéficiant d'un rating très favorable (AAA pour les plus importantes, AA ou A pour les autres) les rendant très attractives pour le marché.

D'autres mécanismes basés sur la titrisation ont été institués permettant d'étendre ces opérations à des actifs de moindre taille. Entre 1999 et 2002, les flux ainsi générés ont représenté 22,6 milliards d'euros, soit 2 % du PIB italien. Ainsi, l'Italie a pu conjuguer l'usage de techniques financières au bénéfice de la politique immobilière de l'État, mais aussi de la gestion globale des actifs publics à travers une structuration fine des modes de financement. L'État italien y a trouvé notamment un moyen de mobiliser les recettes dans des délais beaucoup plus courts qu'à travers un simple programme de cession. Le gouvernement italien affirme qu'il lui aurait fallu seize ans pour capter les mêmes flux s'il avait agi par cessions d'actifs classiques<sup>4</sup>.

**En 2004, l'Italie a diversifié son expérience en réalisant une opération déconsolidante (au sens Eurostat) auprès d'un pool bancaire constitué de RBS, Barclays, Lehman Brothers et San Paolo Imi : l'opération a porté sur des bureaux occupés par l'administration italienne à travers la création de fonds d'une durée prévision-**

---

<sup>(4)</sup> Voir Frédéric Marty, Laurent Vidal, Arnaud Voisin, « *La réalisation des actifs immobiliers publics : quelles modalités juridiques et financières ?* », Petites Affiches, 21 décembre 2004 (n° 254).

**nelle de quinze ans, placés auprès d'investisseurs institutionnels et gérés par des sociétés de gestion.**

Ces deux exemples, portant sur des montants considérables, démontrent plusieurs points majeurs, que l'État français peine encore à intégrer à sa réflexion. Tout d'abord, l'externalisation n'est pas synonyme de dépossession. Il est patent que l'Italie comme le Royaume-Uni ont mis en place la structure de validation et de contrôle propre à limiter les abus et à vérifier chaque étape du processus. Ensuite, il est clair que l'externalisation ne signifie nullement que l'État se détourne de son patrimoine, et renonce à sa gestion. Au contraire, l'externalisation s'accompagne d'un long travail de valorisation, et d'options de gestion internalisée fondée sur un souci d'optimisation. C'est l'État français qui procède à la braderie empirique de son patrimoine et refuse de mettre en place de bonnes pratiques de gestion sur la partie non cessible. Dans les cas mentionnés, l'externalisation apparaît comme partie prenante d'un processus dynamique où l'optimisation a toute sa part.

Ce constat, enrichi des leçons d'autres pays européens (Finlande, Suède, Irlande, etc.), a naturellement conduit Olivier Debains, dernier en date à avoir été consulté par le gouvernement sur ce sujet, à proposer la mise en place d'une Agence des propriétés de l'État (APE) destinée à prendre en mains non seulement le processus de cession, mais aussi le *facility management* du non cessible. Cette idée a été écartée par le destinataire du rapport, M. Jean-Pierre Raffarin, l'idée paraissant trop éloignée des usages français de gestion.

*Pourtant, des exemples nationaux ont montré qu'il était possible de passer d'une logique de gestion administrative à une logique basée sur des principes comptables de type privé : c'est le cas de la RATP, de Renault et de La Poste, toutes sommées de moderniser leur gestion immobilière à partir de fondements très marqués par la culture administrative. Leur méthodologie s'impose dès lors comme un modèle éminemment transposable.*

## **3.2. DEUX ENTREPRISES MODÈLES**

### **Un ticket pour la réforme : le cas de la RATP**

À son arrivée, début 1990, comme président de la RATP, Christian Blanc constate la présence d'un patrimoine important, vétuste, disséminé dans toute l'Ile-de-France, marquant une séparation historique entre le réseau ferré et le réseau routier.

Les conséquences de cet état de fait se ressentent à la fois d'un point de vue économique (lourdeurs, frais, opacité des coûts) et managérial. Pour enclencher la modernisation de l'entreprise et lui donner du souffle, il décide de la remettre en mouvement physiquement, de bouger les équipes, de rassembler, intégrer et créer une véritable décentralisation.

Pour la première fois dans l'histoire de l'entreprise, les juristes des affaires domaniales, des équipes de maîtrise d'ouvrage et quelques chefs de projet sont rassemblés dans un

Département immobilier, mettant en synergie leur réflexion et leurs initiatives : la notion de **fonction immobilière s'impose comme levier majeur d'action.**

Une campagne de schéma directeur immobilier est lancée permettant un recensement exhaustif des implantations. Ces schémas concernent les dépôts de bus, les ateliers de maintenance du métro et du RER, les immeubles de bureaux, les équipements sociaux et de restauration du personnel.

**L'une des premières décisions a été de considérer que pour que la RATP soit véritablement une entreprise multimodale au service des Franciliens, il convenait de regrouper les services du métro, du RER et des bus dans un même site.** Les bus avaient comme siège le quai des Grands Augustins, le métro était dans des immeubles rue Jules Vallès, d'autres services étaient quai de la Rapée. Pour rendre cohérentes les implantations en Ile-de-France des implantations tertiaires, il fallait les positionner le long d'un axe majeur. C'est le RER A qui fut choisi.

Restait la question du financement de ces opérations. Un schéma de valorisation foncière fut lancé pour planifier ce financement, en particulier celui de la maison de la RATP. Les ateliers RER ligne B de l'avenue René Coty (6 hectares) furent fermés grâce au Parc Montsouris et le site de la gare de Denfert-Rochereau (2 hectares) fut valorisé.

*In fine*, une SA d'aménagement fut créée, la SADM, contrôlée à 60 % par la RATP, 20 % par INDOSUEZ, 20 % par la Caisse des Dépôts.

Dans une entreprise à l'histoire sociale riche et souvent conflictuelle, très attachée à la stabilité de ses statuts et de ses pratiques, la restructuration du patrimoine immobilier n'est pas apparue comme une dangereuse remise en question. Au contraire, **les schémas d'optimisation et de rationalisation ont été compris comme une possibilité pour l'entreprise d'exploiter des niches de productivité et d'améliorer les conditions de travail.** Sur le tableau social comme sur le tableau économique, la RATP a été gagnante.

Méthodologiquement, il est évident que la création d'une fonction immobilière et l'acceptation d'une ouverture structurale sous forme de société anonyme ont été les deux leviers majeurs, favorisant la rapidité et la rationalité des projets, évitant ainsi leur embourbement dans des opérations ponctuelles et inefficaces propres seulement à susciter résistances et incompréhension.

## La conquête postale

La Poste dispose aujourd'hui d'un réseau marqué par sa ruralité, c'est-à-dire d'un patrimoine immobilier présentant le double désavantage de l'ancienneté et de l'inadéquation à l'évolution démographique.

**Ce parc immobilier de qualité inégale est affecté par un retard chronique en matière d'entretien :** à l'instar de ce qui peut être observé au sein de l'administration d'État, les crédits immobiliers ont été assez systématiquement sacrifiés dans les budgets de fonctionnement. Retour de bâton, ces

négligences ont suscité des problèmes sociaux et syndicaux présentant autant de résistances au changement.

**Quant à l'inadéquation de ce patrimoine au développement urbain, elle se caractérise par un nombre très important de « friches ».** Estimées en 2003 à 5 % du patrimoine, celles-ci se sont révélées en fait de 11-12 % de ce patrimoine, soit plus de 500 000 mètres carrés et 2 % sur les locations externes. Ces friches révèlent un gros problème de responsabilisation des acteurs sur les coûts (coût zéro, occupation gratuite), doublé d'un dysfonctionnement grave des systèmes d'information.

**Il va sans dire, dès lors, que l'immobilier a très vite été considéré par La Poste comme un levier important de rationalisation et d'optimisation et comme un outil constituant un élément fondamental dans la mise en œuvre des grands chantiers du Contrat de Plan.** Par exemple, la restructuration des centres de tri impose le passage de 130 à 30 centres, en raison d'une industrialisation massive, soit entre un milliard et un milliard et demi d'investissement immobilier sur le Courrier, et presque autant sur le réseau et sur Géopost. En d'autres termes, l'immobilier, malgré ses retards ou plutôt grâce à eux, est apparu comme un levier majeur d'implémentation de la stratégie des métiers. Dès lors, le coût de financement très bas, très proche de celui de l'État, dû à l'attractivité pour les marchés de papier-Poste n'est plus un argument suffisant pour refuser le changement et différer les aménagements nécessaires.

Plusieurs solutions ont été envisagées. **L'externalisation n'a pas été retenue comme une solution viable.** Dans les

faits, une opération de *sale & lease back* à la manière de France Télécom a été tentée en 2002. Mais l'expérience a mis en évidence que la problématique de France Télécom lors de sa réorganisation immobilière sur le mode *sale & lease back* était en réalité l'inverse de celle de La Poste : en 2002, France Télécom devait lever des ressources, même à prix élevé, qui seraient remboursées par des *cash flows* annuels structurellement importants. La Poste, elle, ne cherche pas à lever des ressources (elle le fait, si besoin, sans aucun problème et sans pour cela recourir à des mécanismes complexes d'ingénierie financière), et dispose de *cash flows* limités et d'un compte de résultat fragile.

La solution la plus adaptée est alors apparue comme étant celle d'une filiale de portage assurant en quelque sorte l'externalisation sans les coûts. C'est cette filiale, Poste Immo, qui en avril 2005 s'est vu transférer la totalité du patrimoine immobilier, et la capacité de facturer des loyers aux métiers, dans les conditions financières propres à La Poste. Là encore, l'identification d'une fonction immobilière conjointe à l'introduction d'un coût de l'immobilier a constitué le levier majeur du changement.

Cette filiale est contrôlée à 100 % par La Poste mais La Poste est locataire de biens dont Poste Immo est propriétaire. Elle est le véhicule de portage et de gestion des nouveaux investissements patrimoniaux et de l'ensemble des actifs immobiliers de La Poste sociale, et éventuellement, à leur demande, de ceux des filiales ; ce n'est pas une foncière pure, puisqu'elle concentre la décision/arbitrage entre le locatif et l'investissement mais un outil de pilotage stratégique et de création de

valeur. Les missions de prestation, de services et d'animation restent assurées par La Poste en tant que maison-mère (actuelle Direction de l'immobilier) ; la filiale se focalise, elle, sur la gestion d'actifs avec une équipe très légère (25-30 personnes).

**Le processus de création suivi par La Poste frappe par sa détermination et sa cohérence.** Ainsi, le Comité stratégique de La Poste relatif à la politique immobilière s'est tenu en avril 2003 : moins d'un an plus tard, en janvier 2004, le Comité exécutif prenait la décision de principe de créer une filiale. La validation de la tutelle intervenait en avril 2004 et le 21 juin 2004, Poste Immo était créée et La Poste lui cédait les SCI existantes. Même si la réflexion avait été approfondie très en amont, la réalisation juridique et technique de la filiale Poste Immo s'est faite en un temps record et avec un volontarisme exemplaire.

En octobre 2004 étaient créées les SCI et les 2 SAS, opérationnelles pour le portage des opérations nouvelles et le 1<sup>er</sup> avril 2005 fut acté l'apport des immeubles aux SCI puis des titres de ces SCI. La structuration en SCI permet de faire faire tous les montages financiers par celles-ci, offrant ainsi une structure très souple pour toutes les évolutions et remise à niveau des standards de marché - estimées possibles en trois ou quatre ans. Cette structure rend notamment possible le réinvestissement des gains de *cash* (60-80 millions d'euros par an sur la période 2005-2008) dans la remise à niveau accélérée du parc (grosses réparations, mise en sécurité, rénovation...).

L'ensemble se constitue de quatorze SCI, 4 000 immeubles, 2 SAS. Les SCI sont typées en fonction de leur nature immobi-

lière, avec obligation de valorisation du parc, soit une expertise portant sur 800 immeubles et un échantillonnage des autres, impliquant un recensement et une mise à jour des systèmes d'information.

L'enjeu essentiel de la politique financière de l'immobilier postal, c'est de créer les conditions de la mise en œuvre accélérée d'un actif immobilier compétitif à horizon 2007. Rationaliser les surfaces, professionnaliser la gestion immobilière, optimiser les coûts, tout cela passe par une évolution graduelle vers le droit commun, à travers une idée directrice majeure : **introduire le loyer réel.**

Atteindre cet objectif suppose une contractualisation des rapports entre propriétaire et locataires par la signature de baux standards 3-6-9 (patrimoine existant et constructions futures) ou 6-9 fermes (pour certains locaux très spécifiques). Ces baux portent uniquement sur les mètres carrés occupés : les friches existantes sont financièrement portées par Poste Immo (11 % des surfaces actuelles), mais à terme, les métiers paieront les friches. De plus, les loyers sont établis dans la fourchette basse de chaque marché local et sont « tout compris » (charges incluses hors fluides et consommables). Ils sont facturés trimestriellement aux 210 signataires des baux avec une récapitulation nationale pour les membres du COMEX. La fin de bail passe par un préavis de droit commun (6 mois avant la date d'échéance). Enfin, Poste Immo prend en charge les baux externes nouveaux depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2004.

D'autres modèles, d'autres exemples, existent : Thalès, Renault, France Télécom ont chacun à leur façon fourni les

pistes de méthodes innovantes et intéressantes, dont l'État français pourrait s'inspirer. Toutefois, les exemples cités montrent assez que le facteur commun de toutes les réformes réussies, c'est l'identification et la définition d'une fonction immobilière. La configuration de cette fonction reste modulable – externalisation, internalisation – de même que sont adaptables les schémas financiers mis en œuvre. Il n'en reste pas moins que tout devrait être fait, en France, pour aboutir à la détermination d'une fonction de ce type.

**Le groupe de travail estime que cette fonction peut être assumée en interne pour la part du patrimoine n'ayant pas vocation à être cédée, en externe pour la partie cessible.**

---

## PRÉCONISATIONS DU GROUPE

### PRÉCONISATIONS CONCERNANT L'IMMOBILIER DE BUREAUX

#### **Actionner les leviers offerts par la LOLF pour faire de l'immobilier un objectif à part entière**

On l'a dit, la LOLF introduit dans la gestion publique des concepts propres à favoriser de meilleures pratiques. Il est possible de distinguer trois notions-clefs au sein de cette nouvelle architecture : la notion de comptabilité ; la notion de responsabilité ; la notion d'arbitrage.

**Comptabilité**, au sens où la référence à la comptabilité privée devient le modèle générique. Cela introduit des notions inconnues jusqu'à présent comme celles de valeurs de bilan, provision, amortissement, connaissance des coûts. Elle fournit un cadre comptable propice à l'identification des coûts immobiliers (coûts d'usage notamment) et surtout à leur neutralité au regard des modes d'occupation patrimoniaux.

**Responsabilité** en ce que la loi organique découpe le budget en missions, en programmes et en actions et désigne un directeur d'administration centrale comme responsable de chaque programme. Celui-ci a en charge la réalisation des objectifs fixés dans le Projet annuel de performances (PAP). Son action se mesure par des indicateurs et il en rend compte dans le cadre du Rapport annuel de performance (RAP). Cette

obligation posée par la nouvelle loi organique de désigner des responsables de programme impacte l'ensemble des processus administratifs. Cette identification, encore une fois relativement inhabituelle, de la responsabilité d'action contraste avec un dispositif qui jusqu'à présent diluait les rôles de manière parfois caricaturale.

**Arbitrage** enfin en ceci que le programme regroupe la totalité des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs assignés à son responsable qu'il s'agisse des crédits de personnel, de fonctionnement courant, mais également d'investissement. Les crédits nécessaires à la mise en œuvre des fonctions support, notamment les crédits immobiliers, autrefois regroupés sur des lignes budgétaires spécifiques, sont par conséquent « dispersés » par programmes. En gestion, le directeur du programme dispose d'une très grande latitude pour affecter les crédits aux priorités qui sont les siennes.

En pratique, il est d'ores et déjà possible d'identifier les biais que l'usage administratif imprimera à ces trois concepts, notamment en matière immobilière.

Ainsi, le recours aux méthodes et instruments de la comptabilité privée se heurte d'emblée à la médiocrité et aux limites de son outil majeur, le TGPE. C'est tout le processus de valorisation qui est handicapé par cette donnée de départ.

La notion même de responsabilité risque de se trouver limitée par la dimension temporelle dans laquelle se situe nécessairement la gestion immobilière, qui est celle du moyen et long terme, face à une action administrative marquée constam-

ment par les impératifs du court terme et systématiquement évaluée à cette aune. Comment responsabiliser la fonction support alors que sa spécificité n'entre pas dans le court terme administratif ? En matière immobilière il faut pouvoir imposer des logiques de moyen et long termes à des cabinets ministériels qui savent qu'ils n'engrangeront jamais le bénéfice d'éventuelles décisions immobilières courageuses.

Enfin, l'arbitrage tant vanté risque de rester lettre morte en matière immobilière. En effets, les crédits encadrés par la LOLF sont dits fongibles : en d'autres termes le directeur de programme peut, sous certaines réserves, décider de changer la destination des crédits votés par le Parlement. Des crédits immobiliers peuvent ainsi devenir des crédits de fonctionnement et vice versa. **Ce non-affichage des crédits support est extrêmement préoccupant.** Il est d'une certaine manière la conséquence logique **d'une incapacité récurrente de l'État à structurer ses fonctions support, c'est-à-dire à les identifier clairement et à organiser leurs relations avec les directions opérationnelles. Il n'est pas besoin d'insister sur le fait qu'en diluant les crédits des fonctions support la nouvelle loi organique va à l'encontre du mouvement que l'on observe dans toutes les grandes organisations.**

Par conséquent, il importe de mettre en place des leviers, des garanties, des garde-fous qui assurent la prise en compte dans le mode de gestion administrative introduit par la LOLF de la dimension immobilière. Deux types de contrôle sont pour cela nécessaires.

## **Inscrire la fonction immobilière au nombre des objectifs des PAP soumis à évaluation parlementaire**

Parce que le centre de gravité de la décision se déplace demain avec les directeurs opérationnels, parce que le futur mode de gestion des crédits banalise les crédits d'investissements et incite à leur transformation en crédits de fonctionnement, parce qu'au total ce paysage peut être lu comme la marque d'un État incapable de faire prévaloir les logiques de moyen et long terme sur les urgences du court terme, **il convient d'obliger tous les acteurs de la fonction immobilière à formaliser le plus complètement possible les processus et règles qui régiront demain la conduite d'une action immobilière.**

**Ainsi, au sein des objectifs opérationnels fixés aux directeurs de programme institués par la LOLF, devraient émerger des objectifs fonctionnels parmi lesquels les objectifs de gestion immobilière sont prééminents, et cela dès le stade du PAP, c'est-à-dire dès le stade parlementaire.**

Cette veille parlementaire en amont et en aval doit intervenir comme *correctif* puissant de choix qui ont été faits au moment de l'édition de la LOLF. En effet, dans le cadre de la nouvelle loi organique, il était tout à fait possible de créer une Mission interministérielle intitulée « fonction support » qui aurait regroupé tous les programmes interministériels du même nom. On ne réexposera pas les raisons internes pour lesquelles cette solution n'a pas été retenue. On relèvera le fait

que le Parlement lui-même a considéré, à tort, que le regroupement des fonctions support contrarierait les logiques de transparence et de responsabilité qui étaient au cœur de la loi organique.

La Mission d'évaluation et de contrôle, qui se montre très attentive aux évolutions de la gestion immobilière d'État, trouverait dans l'introduction de ces objectifs dans les PAP un levier de contrôle précis et utilisable.

Toutefois, il est à craindre que le Parlement ne considère pas ces objectifs comme prioritaires au regard d'un calendrier politique souvent concentré sur des sujets plus immédiatement visibles.

C'est pourquoi le contrôle du respect de ces objectifs doit incomber non seulement aux parlementaires d'un point de vue opérationnel, mais également au ministre, s'appuyant pour cela sur les réalisations de son secrétaire général.

### **Faire des aspects immobiliers des critères d'évaluation à part entière des secrétaires généraux par leur « ministre-manager »**

Il n'est en effet pas certain que la communication entre PAP et Budgets opérationnels de programme (autrement dit l'incarnation au niveau de l'exécution des objectifs des PAP) soit parfaitement fluide, dans la mesure même où tout est fait pour que soit organisé un éclatement des fonctions support par les directions opérationnelles, c'est-à-dire une déclinaison des

fonctions support au sous-niveau des unités opérationnelles vaporisant la gestion immobilière en territorial. Le contrôle parlementaire pourrait alors s'avérer très ardu si ces objectifs fonctionnels ne sont pas d'une manière ou d'une autre centralisés.

Comment récupérer ces fonctions au niveau du BOP ? En partant de l'exemple du ministère de l'Intérieur, il nous semble qu'une innovation de la LOLF doit ici servir de levier : l'institution au sein de chaque ministère d'un Secrétaire Général.

Cette responsabilité est à la fois opérationnelle et fonctionnelle, selon une dialectique complexe. En effet, ce sont bien les fonctions support (immobilier, RH, informatique) qui font le poids du secrétaire général. **Mais en réalité sa véritable autorité au sein du ministère et son poids politique lui viennent de sa responsabilité opérationnelle de directeur du programme administration territoriale, la seule qui soit encadrée par des objectifs dans le projet annuel de performance et dans les BOP.**

Compte tenu du temps administratif, le risque est donc grand que le secrétaire général soit évalué au regard de ses seules performances opérationnelles, déterminées par les PAP et les BOP, et non par ses réalisations fonctionnelles, toujours plus difficiles à appréhender et à formaliser.

Ce qui est valable pour le ministère de l'Intérieur, l'est autant pour les autres ministères. *Mutatis mutandis* la LOLF induit une forte tentation pour les Secrétaires Généraux de se concentrer sur les politiques publiques de leur ministère – plus immédiatement visibles et gratifiantes que la stricte gestion des moyens.

S'il importe que le Parlement introduise des objectifs fonctionnels parmi les objectifs assignés aux secrétaires généraux, il incombe en dernier ressort au ministre de s'assurer que la gestion des fonctions support et singulièrement de l'immobilier fait l'objet de la part de son secrétaire général d'une attention particulière formalisée par des buts et des réalisations.

Autrement dit, il ne s'agit plus ici de simples vœux pieux édictés par un Parlement forcément toujours un peu étranger au terrain administratif, mais de contrôle et d'évaluation assurés par le ministre lui-même à l'endroit d'un de ses collaborateurs-clefs : en somme, il s'agit de tirer parti de la LOLF et de ses possibles biais pour rappeler les ministres à leur devoir de « manager » - ce qui impose une implication dans les problématiques d'évaluation et de récompense au regard d'objectifs différenciés échappant le cas échéant aux impératifs du court-termisme politique.

Toutefois, cette recommandation doit s'assortir d'un corollaire. En effet, la prégnance des problèmes de financement et des questions juridiques provoque un glissement du centre de gravité de l'expertise immobilière : le ministère de l'Équipement qui est pourtant le référent naturel de l'État et qui disposait jusqu'à présent d'une expertise opérationnelle incomparable s'efface au bénéfice du ministère des Finances. Celui-ci interprète la règle à sa façon, module ses avis selon le poids politique de ses interlocuteurs, et s'érige en véritable régulateur de la norme juridique. Bercy règne en divisant. Ce qui est vrai en interministériel, l'est aussi d'une certaine manière au sein de chaque ministère. À quelques exceptions

près, les directions immobilières ont dans chaque ministère les plus grandes difficultés à mettre au point et conduire des stratégies immobilières cohérentes.

Il importe donc de doter le secrétaire général d'équipes centrales et locales attestant un professionnalisme en matière notamment immobilière qui semble aujourd'hui limité par le carcan des statuts de la Fonction publique : il est extrêmement difficile de recruter les professionnels chevronnés (mais pas issus de la Fonction publique) capables de faire tourner la gestion immobilière. Les statuts actuels sont totalement inadaptés au recrutement des spécialistes notamment immobilier dont l'appareil d'État a besoin.

**Les mécanismes fondamentaux de la nouvelle loi organique ne peuvent, quoi qu'il en soit, qu'aider l'administration à se moderniser. Moyennant quelques précautions, cette évolution va concerner également la fonction immobilière.**

À condition de mettre fin aux différents carcans statutaires la nouvelle loi organique donne infiniment plus de souplesse en matière de ressources humaines parce qu'elle privilégie l'approche par la masse salariale et fait disparaître la notion d'emploi budgétaire. Elle pose par contrecoup le problème de la pertinence des cadres statutaires actuels. **À terme la nouvelle loi organique aidera l'État à se doter des compétences nécessaires à une bonne administration des fonctions support.**

## ■ Créer une foncière cotée

**L'idée de créer une foncière cotée naît tout d'abord du constat évident que les solutions présentes et passées présentent des limites structurelles fortes, qui rendent nécessaire la recherche d'un véhicule plus adapté à la masse et aux enjeux financiers.**

### Raisons d'agir

Il est très clair que les cessions d'actifs ponctuelles ne sont pas la solution à un besoin rémanent de valorisation et de modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

L'immobilier coté constitue aujourd'hui une classe d'actifs hybride, décorrélée des marchés obligataires et actions. L'allongement de la durée des engagements à travers des produits neufs comme le PERP ou le PERCO rend nécessaire le recours à des actifs à la durée de vie plus longue : les investisseurs institutionnels sont prêts aujourd'hui à augmenter significativement la part de l'immobilier dans leur portefeuille afin de faire face au rallongement de ces maturités.

À cette conjoncture particulière qui semble s'inscrire dans un moyen terme prévisible se joint la récente réforme des foncières cotées à travers le régime SIIC. La décote antérieure a laissé place à une surcote favorable, faisant des foncières cotées un compartiment de rendement (5 % en moyenne). Cette réforme a entraîné la restructuration du

compartiment immobilier de la cote. Enfin, cette opération s'inscrit en cohérence avec la logique de privatisation. Sécurisé par le fait que l'État signerait des baux sur une partie des actifs et qu'après transformation et valorisation, une plus-value pourrait être dégagée, ce véhicule conforterait le retour en bourse des petits porteurs dans le cadre des privatisations. Outre le signal fort que cela représente (les Français devenant propriétaires du patrimoine public), l'intérêt des petits porteurs pour ce produit évitera la captation des plus-values par les grands fonds étrangers. À cet égard, l'introduction en bourse sera garant de la pertinence et de la transparence des conditions financières de l'opération.

Cette externalisation permettra enfin de procéder à la nécessaire rationalisation – celle des implantations d'abord, mais aussi des surfaces, des conditions de travail et de la gestion. Il deviendra notamment possible de mettre en place un système de gestion performantiel et d'accéder à une connaissance exhaustive des coûts complets de ce patrimoine, condition fondamentale de l'optimisation de sa gestion. Le parc immobilier utilisé par l'État bénéficierait d'améliorations qualitatives importantes, puisque les travaux ne sont plus considérés comme une charge budgétaire mais peuvent être incorporés à la valeur des actifs inscrits au bilan de la foncière : dans la perspective du passage aux normes IFRS, la plupart des foncières cotées ont opté pour le régime de la juste valeur.

**Ce schéma présenterait pour l'État des avantages que les autres solutions « internalisées » jusqu'ici retenues ont été incapables de lui offrir.**

## Comment agir ?

La création d'une foncière à plusieurs compartiments (bureaux de l'État banalisés et occupés par les services de l'État, bureaux banalisés libérés par les services de l'État, immobiliers spécifiques monovalents utilisés par les services de l'État) permettrait de réaliser une opération ayant un impact budgétaire immédiat contribuant significativement au désendettement de l'État.

Cette acquisition en bloc par une foncière cotée d'un portefeuille très important se ferait sur la base du flux prévisionnel de la foncière lié aux loyers : cela permettrait d'accélérer un processus de valorisation bien souvent rendu difficile soit par l'état du patrimoine soit par le manque de documentation pertinente. Simultanément se manifesterait la possibilité de mettre en œuvre une stratégie de repositionnement dans un calendrier moyen-long terme sur certains actifs (par exemple, les actifs à libérer, les restructurations à programmer...).

**Dans le contexte actuel, la CDC apparaît comme l'institution la plus à même de gérer ce projet.** En effet, la CDC dispose à l'évidence d'un savoir-faire spécifique en gestion immobilière et locative ainsi qu'en promotion immobilière. Elle possède d'ores et déjà l'expérience requise en ce qui concerne la gestion de foncières cotées (foncière des Pimonts, EMGP...). Enfin, elle dispose de l'expertise financière requise et a acquis au travers de la SNI l'expertise en matière d'externalisation du patrimoine public (gendarmeries).

Plus spécifiquement encore, il est clair que la gestion de la foncière pour le compte de l'État ne saurait être intégralement déléguée à des intérêts privés : la CDC est un investisseur long terme susceptible de garantir les intérêts publics et la pérennité du service public. Le choix de cet acteur est en cohérence avec l'article L. 54 de l'ordonnance du 19 août 2004 sur les nouvelles possibilités d'aliénation de l'immobilier public, indiquant que pour les bureaux continuant à être utilisés par l'État, « l'acte d'aliénation comportera des clauses permettant de préserver la continuité du service public ».

Serait ainsi conçu un produit financier favorisant la mise en place d'une politique immobilière véritable à travers la fonciarisation de l'immobilier public ; la Caisse des dépôts en serait l'actionnaire de référence, et organiserait le tour de table institutionnel – mais il reviendrait bien sûr à l'État (Domaines, ministères) de déterminer le périmètre des différentes tranches.

**Financièrement, ce produit aurait la nature d'une rente obligataire indexée :** la pérennité de l'occupation des surfaces de l'État serait assurée par la mise en place d'une documentation détaillée actif par actif, qui protégerait les revenus de la foncière de l'inflation. Le statut de SIIC ajouterait à l'efficacité fiscale de ce produit, et offrirait aux particuliers une exonération totale en cas de détention par l'intermédiaire d'un PEA. La pérennité même de cette entité favoriserait la vision moyen et long terme de la politique immobilière de l'État.

**La cotation même serait immédiate.** Le prix de cession des actifs bénéficierait alors de la forte demande immobilière

actuelle et la cession à une entité non publique assurerait un traitement Eurostat favorable. En différant légèrement la cotation, toutefois, on se donnerait le temps de mieux ajuster les prix et la cotation même.

La foncière serait dotée de dirigeants et structures indépendants, afin d'éviter les conflits d'intérêt. Toutefois, les relations avec l'État-locataire doivent être d'emblée fixées et contractualisées. **Ainsi, le groupe de travail propose que la foncière soit placée *via* une commission de suivi sous contrôle du Parlement, et que le pourcentage de détention des acteurs privés soit contenu entre 30 % et 49 %.** La présence majoritaire de l'État aurait notamment pour effet de limiter les effets négatifs en cas de mauvais comportement de la cote, et de s'assurer que la foncière atteindrait les objectifs fixés en matière de cession au lieu de devenir un simple véhicule de gestion.

Dans un premier temps, il serait envisageable de réaliser un test sur la base d'un portefeuille de 800 millions d'euros d'actifs. Cette dimension fait sens au regard des objectifs que s'est fixés la MIVPIE : elle n'est qu'un commencement en forme de test. En effet, la foncière s'enrichirait chaque année du transfert de 500 millions d'euros supplémentaires, ce qui suppose en amont un travail soutenu de valorisation. En retour, il convient de fixer un seuil de vente annuelle. Il est en effet inconcevable que cette foncière devienne un pur outil de gestion et ne procède pas sur une base régulière à des cessions. Ce volume pourrait s'élever à 500 millions d'euros par an pour autant que les collectivités territoriales soient rapidement impliquées dans la foncière. Ainsi, la foncière elle-même n'aurait pas vocation à grandir, mais au contraire à organiser des

cessions amenant à moyen terme à son possible rétrécissement – le dividende se complétant alors de rachats d'actions.

Il reste à s'interroger sur l'impact des cessions sur le marché immobilier. De fait, l'immobilier représente environ 15 % du PIB de la France, qui à cet égard se compare aux autres pays riches. Le développement observable d'une surévaluation immobilière est constitutif d'une « bulle » caractérisant similairement les pays riches : la mise sur le marché du patrimoine immobilier de l'État présenterait le danger de faire brutalement exploser cette bulle. Toutefois, force est de constater que la capacité d'absorption des investisseurs est aujourd'hui encore très importante, y compris des investisseurs individuels (la part des Français propriétaires de leur résidence est encore mineure par rapport aux autres pays riches). Quant au marché des bureaux spécifiquement, même s'il ne bénéficie pas de l'euphorie générale, il reste suffisamment robuste pour assurer à la mise sur ce marché des bureaux de l'État un impact de marché limité.

## **PRÉCONISATIONS CONCERNANT LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS**

**Simplifier les mécanismes des partenariats public-privé afin de les rendre plus opérationnels**

### **Raisons d'agir**

Le droit de la commande publique français est resté pendant très longtemps hostile à la mise en œuvre d'instruments per-

mettant d'assurer le financement privé d'équipements et d'infrastructures publics. Les affaires judiciaires du marché d'entreprises de travaux publics (METP), que le Conseil d'État a relégué au statut d'objet historique, ont longtemps pesé sur les débats relatifs à la création d'un contrat permettant d'assurer le financement privé d'ouvrages publics en dehors du cadre classique de la concession.

**En effet, les marchés publics ne permettent pas aux personnes publiques d'assurer le préfinancement privé d'ouvrages et de confier à un seul partenaire privé la globalité des missions afférentes au financement**, à la construction et à l'entretien de bâtiments publics. Le modèle de la délégation de service public ne permet pas davantage de réaliser ce type de projets dès lors que la rémunération du délégataire de service public doit être substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service, notamment au travers d'un paiement par l'utilisateur du service, qui implique que la rémunération varie, au moins pour une partie de celle-ci, en fonction du volume d'utilisation de l'infrastructure. Le modèle de la délégation de service public exclut donc la possibilité de mettre en place des montages dans lesquels le partenaire privé est rémunéré sur une base forfaitaire ou quasi forfaitaire.

Certes, d'autres montages dits « exotiques », comme les baux emphytéotiques administratifs (BEA) et autres autorisations d'occupation du domaine public (AOT) couplées à des locations avec option d'achat (LOA) ou encore des ventes en l'état futur d'achèvement « administratives », ont permis aux personnes publiques d'assurer le préfinancement privé d'ou-

vrages publics affectés à des missions de service public, comme des commissariats de police par exemple, et de confier la maîtrise d'ouvrage des travaux au partenaire privé. Pour autant, les doutes entourant la légalité de ces opérations, notamment quant à l'existence d'une obligation de respecter des règles de publicité et de mise en concurrence pour sélectionner le partenaire privé, et les risques juridiques en découlant ont fortement limité le recours à de tels montages.

**Face au constat des limites du modèle français de la commande publique, un autre constat devait s'imposer : le temps des réformes est venu.**

Si une partie de la doctrine considère que les PPP relèvent davantage d'un mouvement de mode que d'une véritable réflexion conduisant à une réforme digne de ce nom, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent pour le secteur privé une réelle opportunité et une chance pour notre pays en termes de création de richesse et d'emplois.

À partir de 2002, le législateur et le gouvernement ont multiplié les initiatives pour faciliter, d'abord dans des secteurs spécifiques puis, plus généralement, avec le contrat de partenariat, le financement privé d'immeubles affectés à des missions de service public de l'État.

Les premières initiatives ont porté, avec l'adoption de la loi d'orientation sur la sécurité intérieure dite LOPSI n° 2002-1094 du 29 août 2002 et la loi d'orientation pour la justice dite LOPJ n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, sur les domaines de la sécurité et de la justice en vue de permettre le financement

privé de la construction de commissariats de police, de gendarmeries et de prisons essentiellement au travers de mécanismes d'AOT couplées à des LOA.

Dans un même élan, le gouvernement a décidé de recourir à la technique du PPP pour réaliser en partie son plan Hôpitaux 2007 en adoptant l'ordonnance hospitalière n° 2003-850 du 3 septembre 2003 qui permet de recourir au secteur privé pour assurer le financement, la construction et l'entretien d'hôpitaux ainsi que l'exécution de certaines prestations de services qui ne sont pas liées à l'exécution du service public hospitalier dont seuls les établissements publics de santé restent en charge. Là encore, nulle révolution juridique puisque le schéma repose sur la passation de baux emphytéotiques administratifs hospitaliers dits « hospitaliers » (BEH) qui ne sont qu'une déclinaison « hospitalière » des BEA en vigueur depuis 1988 dans les montages élaborés par les collectivités locales.

Si ces solutions permettaient de pallier des besoins urgents dans certains secteurs, il restait à mettre en œuvre une solution globale applicable à tous le secteur public permettant à l'administration d'externaliser les principales fonctions immobilières associées à la gestion des immeubles publics affectés à un service public. C'est désormais chose faite avec l'adoption de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, le partenaire privé peut être chargé d'*« une mission globale relative au finance-*

*ment d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».*

**Il ressort ainsi très clairement de ce qui précède que le PPP ne peut être assimilé à un mouvement général de privatisation des services publics dès lors que l'État et les collectivités territoriales restent seuls responsables, notamment à l'égard des citoyens, de la bonne exécution des services publics fondamentaux. Tout juste peut-on évoquer un mouvement d'externalisation et de rationalisation des techniques de gestion publique.**

## **Quelles mesures ?**

- a. Unifier les types de contrats requis dans le cadre des partenariats public-privé

**Le groupe préconise d'en finir avec la complexité de l'arsenal juridique existant, dont l'origine doit essentiellement être recherchée dans la stratification progressive du droit de la commande publique qui a été opérée par les pouvoirs publics.** En effet, outre le fait que la catégorie générique des PPP se superpose au droit commun des contrats publics (marchés publics et délégation de service public pour l'essentiel mais également montages

domaniaux complexes structurés sur la base de BEA et d'AOT), les PPP constituent à eux seuls une catégorie hétérogène regroupant tant les montages sectoriels de la LOPSI ou de l'ordonnance hospitalière que le contrat de partenariat.

Aussi les opérateurs sont-ils souvent perdus entre les différents instruments que sont les AOT, les BEA ou BEH ou encore le contrat de partenariat, la nature du montage dépendant souvent de la nature du domaine public occupé. **Ainsi, comment expliquer qu'un même projet de commissariat ou de gendarmerie réalisé sur le domaine public de l'État repose sur l'octroi d'une AOT alors que sur le domaine public local ce dernier sera réalisé au moyen de la conclusion d'un BEA ?**

Acte administratif unilatéral, l'AOT tend pourtant aujourd'hui à se rapprocher des modes conventionnels d'occupation du domaine public à un point tel qu'il est désormais permis de s'interroger sur l'utilité de maintenir, dans le cadre des PPP qui appelle une répartition fine des risques entre les acteurs qui ne peut s'effectuer qu'au travers d'un contrat, la distinction entre les BEA ou BEH et les AOT.

Il est en outre difficilement explicable que certaines techniques contractuelles du droit privé ne puissent être utilisées dans le cadre de montages immobiliers publics lorsque les ouvrages concernés sont implantés sur le domaine public. Comment expliquer que le recours au BEA soit autorisé sur le domaine public local alors que le recours au bail à construction n'est toujours pas possible tant sur le domaine public de l'État que sur celui des collectivités locales ?

Analysée du point de vue des procédures de passation, la rigueur des textes est également très largement critiquable. Même si la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique a uniformisé la procédure de passation des BEH sur le modèle de la procédure de dialogue compétitif définie par l'ordonnance du 17 juin 2004 pour les contrats de partenariat, ce qui est également le cas des AOT de la LOPSI depuis un décret n° 2004-732 du 26 juillet 2004, le travail de rationalisation et d'uniformisation des procédures n'est pas encore achevé. En effet, les contrats locaux de la LOPSI (BEA) ne sont toujours pas soumis à une procédure de passation définie par un texte, ce qui n'est pas de nature à renforcer la sécurité juridique de ces montages.

Ainsi, un bref examen des dispositifs existants montre à lui seul toute la complexité de l'arsenal juridique qui permet certes de confier à un partenaire privé tant le financement que la conception, la construction, l'entretien et/ou l'exploitation d'un équipement public, mais qui se révèle dans le même temps probablement trop complexe et appelle à ce titre un effort de rationalisation des dispositifs existants.

## **b. Autoriser clairement le crédit-bail sur le domaine public**

Les règles entourant la possibilité de recourir au financement d'immeubles sur le domaine public par la technique du crédit-bail tendent à devenir d'une rare complexité, le principe général demeurant celui de la prohibition alors que la plupart des textes particuliers adoptés dans le cadre de la politique des PPP ont ouvert la possibilité d'y recourir. **Peut-être conviendrait-il de mettre à plat une fois pour toute la question**

## **du recours au crédit-bail sur le domaine public et, partant, de rationaliser les dispositifs existants.**

### c. Élargir les critères actuels de recours au PPP

Si cet instrument contractuel peut sembler tout particulièrement adapté aux besoins des investisseurs et des personnes publiques, en particulier dans le domaine de l'immobilier, de par son caractère global et général, son application demeure cependant délicate compte tenu notamment de la définition très restrictive des conditions que le gouvernement a retenu pour pouvoir y recourir. En effet, à la suite des réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-473 du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, l'ordonnance du 17 juin 2004 conditionne le recours au contrat de partenariat à une évaluation préalable qui doit démontrer d'une part que le projet envisagé est soit d'une « **complexité qui empêche la personne publique de définir objectivement les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet** » soit **urgent** et établir, d'autre part, l'intérêt économique et financier que le recours au contrat de partenariat peut représenter par rapport aux autres solutions offertes par le droit de la commande publique, à commencer par les marchés publics.

Compte tenu du caractère restrictif du critère de l'urgence, **le critère de la complexité constitue la porte d'accès à la technique du contrat de partenariat la plus aisée**. Ce dernier critère se révèle toutefois d'un maniement délicat tant ses contours sont flous. Les risques contentieux pesant sur

l'évaluation préalable au recours au contrat de partenariat, le contrôle du juge devant s'appliquer avec toute sa rigueur sur cette phase de l'opération, devraient en tout état de cause limiter la portée du dispositif. Une telle évolution, pour regrettable qu'elle soit, rejoint toutefois très largement les préoccupations du Conseil constitutionnel pour lequel le recours au contrat de partenariat doit demeurer une exception dans le droit de la commande publique français. Elle rejoint également celles du droit communautaire, pour lequel le recours à la forme de négociation que constitue le dialogue compétitif ne peut être ouvert que dans des cas restrictifs.

**Aussi, une véritable réflexion, nationale et communautaire, doit elle voir le jour sur l'opportunité de « déréguler » le droit de la commande publique afin de favoriser le développement de montages contractuels complexes reposant sur un financement privé pour lesquels les opérateurs tant privés que publics éprouvent un grand besoin de négocier.**

**D'où la nécessité d'ouvrir** davantage le recours au contrat de partenariat qui demeure aujourd'hui un contrat dérogatoire au droit de la commande publique. Y est liée la nécessité de rationaliser et simplifier les procédures de passation de tous les contrats composant la catégorie hétérogène des PPP sur la base de la procédure de dialogue compétitif.

#### **d. Réformer l'occupation du domaine public**

Cela à travers l'uniformisation du titre juridique autorisant l'occupation du domaine quelle que soit la nature du domaine

occupé (domaine public de l'État ou des collectivités locales) ; par l'ouverture de la possibilité de conclure des baux à construction et des baux emphytéotiques quelle que soit la nature du domaine occupé (domaine public de l'État ou des collectivités locales).

#### **e. Optimiser la cession « Dailly » dans le cadre des PPP**

Enfin, une critique peut être adressée au nouveau mécanisme de cession « Dailly » mis en place par l'ordonnance du 17 juin 2004 pour faciliter le financement privé des investissements réalisés dans le cadre du contrat de partenariat. L'ordonnance du 17 juin 2004 a en effet mis en place un nouveau mécanisme de cession « Dailly » fondé sur le principe dit de « décompensation » des créances publiques (art. L. 313-29-1 du Code monétaire et financier) dont le régime déroge en de nombreux points au droit commun de l'acceptation des cessions « Dailly » de l'article L. 313-29 du Code monétaire et financier, sans pour autant apporter toute la sécurité souhaitée par les investisseurs, alors même que le Conseil d'État avait, dans un arrêt *Caisse central de Crédit Mutuel du Nord de la France* du 25 juin 2003, confirmé la possibilité de recourir valablement au mécanisme de l'acceptation de droit commun pour la cession de créances publiques.

La coexistence du mécanisme de l'article L. 313 29 1 avec le droit commun de l'acceptation des cessions « Dailly » ne va pas sans poser un certain nombre de difficultés et appelle une réflexion nécessaire sur une convergence des deux mécanismes d'un point de vue technique.

## PRÉCONISATIONS CONCERNANT L'IMMOBILIER DE LOGEMENT

Les mécanismes d'attribution des terrains inutilisés ou désaffectés demeurant propriétés d'acteurs publics sont aujourd'hui trop lourds face à l'urgence à agir dans le domaine du logement social.

Le groupe préconise la promulgation d'un texte de loi instituant, en substitution possible à l'appel d'offres ou à la procédure de gré à gré, un mécanisme d'attribution directe des terrains concernés à des acteurs, incluant une décote du prix contre un engagement de construire.

En effet, la construction de logements sociaux en France a connu en 2005 son étiage. Le rapport entre la situation dégradée du logement social et les difficultés graves rencontrées dans les quartiers qui pourraient bénéficier de rénovations ou de nouvelles constructions n'est pas à démontrer, et reste préoccupant. La loi d'urgence que le groupe préconise permettrait de faire face **aux deux ordres temporels s'imposant à l'État : le court et le moyen/long terme.**

### **Situation initiale : un large réservoir de terrains et une situation réglementaire très complexe**

Les terrains désaffectés de la Défense, les friches des hôpitaux transférés, les terrains du Réseau ferré de France (RFF) représentent des millions d'hectares que l'État conserve dans son patrimoine sans les affecter à aucune utilité de service public. À lui seul, RFF possède 3 millions d'hectares !

Nombre de terrains sont aujourd'hui identifiés comme étant cessibles et présentent un intérêt majeur : leur inclusion dans l'espace urbain ou péri-urbain fait d'eux les lieux d'implantation adéquats de nouveaux logements.

Les municipalités et les régions ont naturellement conscience de cet écart entre terrains disponibles et pénurie de logements, mais l'arsenal juridique existant (zones d'aménagement concerté, droits de préemption...) semble ne pas suffire à surmonter les obstacles. Ainsi, un rapport publié en juin 2005 par le Sénat note que la structure des impôts fonciers a pour conséquence que « *ceux qui construisent sont davantage taxés que ceux qui détiennent du foncier constructible sans l'utiliser* » (Rapport Foncier, logement : sortir de la crise). En outre, le caractère constructible ou non des terrains intervient peu dans le calcul de la taxe sur le foncier non bâti. Enfin, la base de calcul de cette taxe est restée inchangée depuis 1961. Ainsi, Jean-Louis Andréani a pu écrire : « *Tout cela renforce une tendance bien française : puisque la possession d'un terrain nu ne coûte presque rien, autant le conserver en attendant que les prix montent. Répété des milliers de fois, y compris parfois de la part d'acteurs publics, ce raisonnement aboutit au gel du foncier et à la hausse continue des prix.* »<sup>5</sup>.

## **La méthode : l'attribution directe**

Lorsqu'il entend céder ses terrains, l'État procède classiquement par appel d'offres, et au-delà de certains seuils par gré à

---

<sup>5</sup> *Le Monde*, 23 octobre 2005.

gré. Or ces procédures suscitent mécaniquement une surenchère induisant une hausse du coût du logement pour les communes.

Le groupe préconise d'éviter la surcharge foncière en renonçant pour la cession de ces terrains à la méthode de l'appel d'offres, et en y substituant par un texte de loi celle de l'attribution directe à un acteur immobilier.

Une telle procédure permettrait de gagner du temps et d'agir avec la réactivité requise face à une situation très évidemment dégradée.

Elle permettrait en outre à l'État de « monnayer » la construction de logements sociaux. Ainsi, il serait permis d'imaginer que l'attribution directe des lots se fasse avec une décote de 40 % sur le prix estimé par les Domaines (évitant la surcharge foncière), à charge pour l'attributaire de construire dans un délai indicatif de 5 ans un nombre contractuel de logements sociaux : la non-réalisation de cet objectif serait alors passible de pénalités, au premier rang desquelles le reversement de la décote à l'État.

Cette cession par lots importants à de grands bailleurs sociaux par attribution directe permettrait de relancer le logement social et de remplir les objectifs de la loi sur la cohésion sociale. Seul un programme d'urgence de ce type serait à même de combler le déficit foncier de toutes les grandes agglomérations, et d'éviter la spirale de la spéculation foncière qui renchérit les subventions devant être données par les collectivités et l'État.

## Quels acteurs ?

Les biens à attribuer sont de deux natures différentes : lots fonciers nationaux (hôpitaux, RFF) ou lots fonciers locaux (terrains privés, remembrements...).

Ces derniers ont vocation à être captés par les Établissements publics fonciers régionaux, conçus spécifiquement comme établissements de stockage et de régulation favorisant l'urbanisation et limitant les effets de spéculation foncière.

Les lots « nationaux » seraient, eux, attribués à une foncière publique adossée à la CDC. Cette foncière non cotée serait alors simplement une foncière de réalisation bénéficiant d'un suivi parlementaire, et soumise à un cahier des charges très simple en termes de délais et de nombre de logements produits.

## PRÉCONISATION CONCERNANT LES MONUMENTS HISTORIQUES

Le groupe ne s'est pas donné pour vocation de formuler des préconisations concernant l'optimisation de la gestion du domaine public « historique ». Toutefois, des zones de recoupement ont été observées entre l'optimisation de la gestion du domaine privé et celle des ensembles immobiliers constituant le domaine public « historique ».

Le patrimoine visé regroupe une multiplicité de biens, tous gérés par des entités publiques et soumis aux règles de la

domanialité publique, et caractérisés par leur valeur non seulement foncière mais aussi historique et culturelle.

Que ces biens soient placés sous gestion publique relève du bon sens, et en aucun cas le groupe ne préconise de sortir de ce cadre, même s'il note les aménagements apportés à ce régime par l'introduction de plus en plus fréquente du statut d'Établissement public, donnant aux entités concernées une autonomie de gestion supérieure, c'est-à-dire l'invention de sources nouvelles de recettes.

Mais ces spécificités – d'ailleurs limitées aux monuments historiques ou musées les plus illustres – ne doivent pas masquer le fait que ces biens sont concernés au premier chef par le manque de moyens financiers, le mécénat ne comblant qu'une partie des besoins.

Afin de permettre une optimisation de la gestion de certains éléments du patrimoine historique et culturel de l'État et des collectivités locales, ainsi que le financement par le secteur privé des travaux de restauration ou d'accueil du public, le groupe de travail estime nécessaire d'assouplir les conditions du recours au PPP, dans les termes décrits ci-dessus pour les équipements publics.

La maintenance, l'entretien et la rénovation de ce patrimoine sont d'intérêt général : différer le moment de rendre opérationnel l'arsenal juridique permettant de les mener à bien, c'est acquiescer à la dégradation souvent dramatique de ce bien commun.

## CONCLUSION

---

Face à une situation dégradée de son patrimoine, l'État doit choisir la conjoncture doublement favorable d'un arsenal juridique et financier aujourd'hui capable de prendre en charge la gestion de ce patrimoine et d'une démographie de la Fonction publique propice à des remembrements immobiliers significatifs.

L'heure n'est plus aux cessions impromptues et mal valorisées. Elle n'est plus non plus à la création de petites missions ad hoc incapables d'imprimer une dynamique durable et cohérente.

Au contraire, il convient de se débarrasser de ces commissions, missions, comités au profit d'une politique d'envergure mettant en œuvre tous les outils nécessaires et s'appuyant notamment sur le savoir-faire des acteurs privés. L'arbitrage dans cette direction brisera certainement quelques situations acquises et privera quelques administrations de leur force de blocage, dont les conséquences négatives sont plus que patentes.

L'enjeu est financier. Mais il est davantage encore : il serait pour l'État comme il l'a été pour les entreprises le symbole et le premier pas d'une gestion renouvelée et d'un souci affiché du bon usage des finances publiques.



## REMERCIEMENTS

---

L'Institut Montaigne remercie pour leur engagement dans ce projet le rapporteur **Sylvain Fort** et le président du groupe de travail **Philippe Quême**.

Il exprime aussi sa gratitude à tous les membres de ce groupe

**Xavier Driencourt,**

**Mireille Lamy,**

**Nicolas de Lorgeril,**

**Pascal Plotegher,**

**Olivier Debains,**

**Robert Allemon,**

**Claude Heurteux**

et tout particulièrement à

**Guy Bernfeld et Claude d'Harcourt.**

Ses plus vifs remerciements vont enfin à

**Marc Lordonnois** et **Pascal Cuche** (avocats au barreau de Paris, cabinet Ashurst) pour leur contribution active, ainsi qu'à **Philippe Senez** (directeur général délégué, Poste Immo) et **Charles Saiag** (managing director, BNP Paribas Corporate Finance) pour leurs précieux éclairages.



## LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

---

- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique  
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs  
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible  
Denise Silber avec Laurent Castra, Pascal Garel et Ahmad Risk  
(juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques  
(février 2005)
- Le syndrome du gyroscope  
Luc Ferry  
(décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne :  
comment rendre l'Europe compétitive  
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive  
Laurent Blivet  
(octobre 2004)
- Pour la Justice  
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire  
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire  
(mai 2004)

- Engagement individuel et bien public  
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances  
(janvier 2004 - réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé  
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?  
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement  
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité  
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise  
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)  
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France  
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?  
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire  
(octobre 2002 - épuisé)
- L'articulation recherche-innovation  
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?  
(juillet 2002 - épuisé)

- La sécurité extérieure de la France  
face aux nouveaux risques stratégiques  
(mai 2002)
- L'Homme et le climat  
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro  
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :  
aborder la compétition mondiale à armes égales ?  
(novembre 2001 - épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes  
(novembre 2001 - épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès  
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)  
et sont également téléchargeables sur le site internet :

**[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)**



**Imprimé en France**  
**Dépôt légal : décembre 2005**  
**ISBN : 171-6764**  
**Achevé d'imprimer en décembre 2005**

# INSTITUT MONTAIGNE



Suez  
Dexia  
bioMérieux  
The Boston Consulting Group  
Axa  
H. de Clermont-Tonnerre - ERSA  
Carrefour  
Areva  
Rallye - Casino  
AGF  
Bouygues  
BNP Paribas  
Fédération Multivilles  
Ernst & Young  
Bolloré  
McKinsey & Company  
Lazard Frères  
CS Communication & Systèmes  
J Walter Thompson  
A.T. Kearney  
Accenture  
EADS  
Pierre & Vacances  
LVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton  
Schneider Electric  
Experian  
Serono  
Groupe Plan créatif  
Airbus  
Philip Morris France S.A.S

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

# INSTITUT MONTAIGNE



La Française des Placements  
Amgen  
IDI  
Eurazeo  
Pfizer  
RTE Réseau de Transport d'Electricité  
HSBC France  
Tecnet Participations  
sanofi-aventis  
HDF  
GL Trade  
PricewaterhouseCoopers  
Rothschild & Cie  
Sodexho  
VINCI  
BearingPoint  
Veolia Environnement  
Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson  
Capgemini  
Microsoft  
Vivendi Universal  
Média-Participations  
Euronext  
KPMG S.A.  
Total  
Hameur  
august & debouzy avocats  
JT International  
Facom  
JETRO Paris

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE





## Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment

*« C'est le jouir, non le posséder, qui nous rend heureux ».*

L'État n'a pas encore fait sienne cette maxime de Montaigne s'agissant de son patrimoine immobilier ! Presque toujours propriétaire de ses locaux, la puissance publique pourrait le plus souvent tout aussi bien en être locataire. À la tête d'un patrimoine dont elle ignore la valeur exacte et qu'elle gère avec des méthodes dépassées, la France ne peut se permettre le statu quo. Pourtant, la volonté du Parlement ne se traduit pas en actes. Identifier clairement bureaux, logements, infrastructures et bâtiments de prestige, céder ce qui peut l'être, mais aussi mieux gérer ce qui a vocation à demeurer la propriété collective : voilà ce qui est maintenant urgent.

Le groupe de travail « Immobilier public » de l'Institut Montaigne formule ici des propositions audacieuses et pragmatiques dans l'espoir que soit enfin actionné ce levier formidable de réforme de l'État que constituerait une gestion active de son patrimoine immobilier.