

N° 354

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion du patrimoine immobilier du ministère de l'équipement,*

Par M. Jean-Pierre MASSERET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

---

**Immobilier.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LES INSUFFISANCES DE L'INVENTAIRE PHYSIQUE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT</b> .....	7
<b>II. LA FONCTION IMMOBILIÈRE EST MAL ORGANISÉE ET INEFFICACE</b> .....	7
A. L'ATOMISATION DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE .....	7
B. LES EFFETS ATTENDUS DE LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE INTERVENUE EN MAI 2005 .....	8
C. DES OUTILS DE GESTION, SOUVENT SPÉCIFIQUES, ET DONT L'EFFICACITÉ EST LIMITÉE .....	9
D. DES MOYENS FINANCIERS LIMITÉS, MAL RÉPARTIS ET DONT LA LISIBILITÉ EST INSUFFISANTE.....	9
<b>III. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE EST CONDUITE SANS VISION STRATÉGIQUE</b> .....	11
A. L'ABSENCE DE DOCUMENT STRATÉGIQUE .....	11
B. LA QUESTION CENTRALE DU SITE DE LA DÉFENSE.....	11
1. <i>Un coût important</i> .....	12
2. <i>Des contentieux en cours</i> .....	12
3. <i>Les projets pour 2010</i> .....	12
C. DES IMPLANTATIONS DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS EN ATTENTE D'UNE RÉORGANISATION GLOBALE .....	13
D. UN CERTAIN MANQUE DE RIGUEUR .....	13
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES, EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT</b> .....	15
<b>ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT</b> .....	41



## AVANT-PROPOS

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances a, par lettre du 1<sup>er</sup> mars 2005, demandé à M. Philippe Séguin, Premier président, la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur la **gestion immobilière du ministère de l'équipement**.

**Cette enquête a été adressée à la commission des finances le 9 mars 2006**, soit quatre mois après le délai maximum de huit mois fixé par l'article 58-2° de la LOLF. Elle a donné lieu à une audition pour suite à donner en présence de **M. Jacques Sallois, président de la 7<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, M. Alain Hespel, conseiller-maître et Mme Monique Pinault, rapporteure, M. Patrick Gandil, secrétaire général du ministère de l'équipement, Mme Hélène Jacquot-Guimbal directrice générale du personnel et de l'administration, M. Dominique Figeat, délégué à l'action foncière et M. Paul Lempereur, directeur adjoint au cabinet du ministre des transports et de l'équipement**.

Selon l'usage, l'audition a été ouverte aux membres de la commission des affaires économiques et à la presse.

Prenant acte des engagements pris par le ministère de l'équipement en réponse aux observations formulées par la Cour des comptes, votre commission des finances sera tout particulièrement attentive au respect du **« coût plafond » de la réorganisation des services routiers, estimé à 100 millions d'euros**, et à l'effort de rationalisation, en termes d'implantations, qui doit résulter du  **rapprochement des directions départementales de l'équipement et des autres services déconcentrés de l'Etat**.

### **Les principales observations de la Cour des comptes sur la gestion immobilière du ministère de l'équipement**

- Le ministère de l'équipement n'a **pas une bonne connaissance de l'inventaire physique de son patrimoine**. Ni le tableau général des propriétés de l'Etat (TPGE) ni les outils propres au ministère ne permettent une vision d'ensemble et une analyse homogène des composantes de son parc immobilier.

- Malgré l'importance de son patrimoine immobilier, le ministère de l'équipement ne disposait pas des moyens administratifs, opérationnels et financiers nécessaires à une bonne gestion. En particulier, l'organisation de la **fonction immobilière était excessivement dispersée** et la coordination de gestion encore insuffisante.

- Cette « atomisation » de la fonction immobilière entre différents gestionnaires centraux s'est traduite par la **différenciation de leurs pratiques de gestion et la multiplication d'outils spécifiques**, souvent peu performants.

- Plusieurs lacunes ont, en outre, été mises en évidence par la Cour des comptes :

\* la **mauvaise connaissance des moyens dont disposent les services déconcentrés** ;

\* l'**absence d'une stratégie à long terme en matière de politique immobilière** ;

\* des insuffisances dans le domaine de la gestion du patrimoine existant, notamment en ce qui concerne les coûts exposés, la programmation des travaux, la gestion des baux ou les modalités de la commande publique.

- Le **projet de regroupement de l'ensemble des implantations du ministère à la Défense** soulève plusieurs **problèmes complexes** et nécessitera une étude préalable approfondie quant à sa faisabilité technique et ses conditions financières de réalisation.

- Concluant que « *le ministère de l'équipement n'a pas encore conçu ni développé une politique immobilière qui soit à la hauteur des enjeux tant nationaux qu'internes à ce département* », la **Cour des comptes souligne toutefois que la réorganisation des services centraux du ministère de l'équipement, intervenue en 2005 et qui devrait permettre de renforcer la fonction immobilière, est trop récente pour qu'elle ait pu en dresser le bilan.**

## **I. LES INSUFFISANCES DE L'INVENTAIRE PHYSIQUE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**

La connaissance exacte et précise du patrimoine est la condition préalable de sa bonne gestion. Le ministère de l'équipement ne disposait pas de ce socle d'information en raison, notamment, des faiblesses fonctionnelles des outils qu'il utilise pour réaliser son inventaire.

L'inventaire physique du patrimoine du ministère repose sur le tableau général des propriétés de l'Etat (TPGE) dont la conception ne permet pas une politique immobilière pertinente et rationnelle.

La Cour des comptes relève de **nombreuses limites dans le recensement de ce patrimoine immobilier** :

- **seules les surfaces bâties accueillant des activités d'administration ou d'exploitation des services sont inventoriées**, ce qui laisse à l'écart les surfaces bâties affectées aux infrastructures publiques, routières, portuaires ou aéronautiques et le foncier non bâti uniquement enregistré sous une forme globale par commune ;

- le nouvel outil de gestion informatisée et interactive à l'aide d'un serveur, (STGPE, serveur du tableau général des propriétés de l'Etat) a été opérationnel tardivement et sa première version a révélé des défauts de conception notamment dans la restitution des données ;

- les données reprises de l'ancien système n'étaient pas totalement fiables.

## **II. LA FONCTION IMMOBILIÈRE EST MAL ORGANISÉE ET INEFFICACE**

### ***A. L'ATOMISATION DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE***

S'agissant de l'organisation du ministère antérieure à mai 2005, la Cour des comptes relève les caractéristiques suivantes.

La **gestion du parc immobilier était répartie entre 7 gestionnaires centraux principaux** correspondant aux secteurs d'activité suivants : Equipement, Sécurité routière, Tourisme, Administration centrale, routes, mer et aviation civile.

Chacun de ces gestionnaires gère un parc de dimension très différente (entre 11.000 m<sup>2</sup> de SHON pour le secteur tourisme et 2,1 millions de m<sup>2</sup> de SHON pour le secteur dit équipement recouvrant l'ensemble des activités tertiaires des 170 services déconcentrés).

Au sein même des directions centrales, la fonction immobilière était répartie entre plusieurs bureaux, l'**absence de pilotage global** n'étant que faiblement compensée par l'élaboration de plans d'ensemble tels que le « plan de modernisation de la fonction immobilière » pour la période 2002-2004.

La Cour des comptes note cependant que, dès la fin des années 1990, la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM) a engagé une **démarche de professionnalisation de la gestion immobilière des services déconcentrés**, ce qui n'a pas été le cas pour la direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG) en ce qui concerne la gestion de l'immobilier de l'administration centrale.

S'agissant, enfin, des services déconcentrés, les « plans de gestion pluriannuels de la fonction immobilière » qui auraient dû être élaborés en vertu d'une note du 5 avril 2000 de la DPSM, n'ont connu que de rares applications.

#### ***B. LES EFFETS ATTENDUS DE LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE INTERVENUE EN MAI 2005***

Le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 réorganisant l'administration centrale du ministère de l'équipement a fusionné la DAFAG et la DPSM dans une **direction générale du personnel et de l'administration (DGPA)**.

La Cour des comptes regrette cependant que l'**opportunité de créer un pôle de gestion immobilière unique au sein de cette nouvelle direction n'ait pas été saisie** dans la mesure où les fonctions de gestion de l'immobilier d'administration centrale et celles de pilotage de l'immobilier des services déconcentrés demeurent confiées, au sein de cette direction générale, à 2 services distincts qui sont respectivement :

- la sous-direction des prestations logistiques et des moyens de la direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques ;

- et le service des effectifs et du budget.

La Cour des comptes souligne, en outre, que cette nouvelle organisation comprend également :

- le **délégué à l'action foncière**, dont la fonction a été instituée le 25 janvier 2004, et chargé notamment, par lettre de mission ministérielle, du pilotage de la réorganisation des localisations immobilières de l'administration centrale ;

- la **délégation à l'action foncière**, directement rattachée au directeur général du personnel et de l'administration, qui est chargée de l'administration et du pilotage de la politique patrimoniale et immobilière ;

- un **comité de politique immobilière**, structure d'orientation et de concertation en matière de politique immobilière, présidée par le secrétaire général du ministère et rassemblant les directeurs du ministère.

Enfin, les gestionnaires particuliers comme la direction générale de l'aviation civile ou la direction du tourisme conservent leurs attributions.

Au total, il convient donc d'attendre que puisse être effectué un bilan de la réalité opérationnelle de la nouvelle organisation.

***C. DES OUTILS DE GESTION, SOUVENT SPÉCIFIQUES, ET DONT L'EFFICACITÉ EST LIMITÉE***

L'outil de recensement et de gestion (GIP, gestion du patrimoine immobilier) mis en place en 1999 et qui devait répondre aux besoins des services centraux et des gestionnaires locaux présente, même dans sa version améliorée de 2004, encore trop d'insuffisances en raison notamment de sa base de données qui n'est pas totalement fiable et de l'absence d'articulation avec les autres systèmes d'information, dont le STGPE.

Les outils informatiques propres aux directions du ministère (logiciel spécifique sur l'état d'occupation des bureaux ou de suivi de la réalisation des travaux) sont peu utilisés et non compatibles avec les outils externes.

Les lacunes de ces systèmes ont conduit la DAFAG à utiliser un tableau tenu manuellement et intitulé « tableau physico-financier ».

***D. DES MOYENS FINANCIERS LIMITÉS, MAL RÉPARTIS ET DONT LA LISIBILITÉ EST INSUFFISANTE***

Compte tenu de la complexité des structures administratives, l'évaluation des dépenses immobilières du ministère était particulièrement complexe. L'enquête de la Cour des comptes en présente un tableau synthétique, qui n'inclut pas, toutefois, les dépenses immobilières de la DGAC.

**Dépenses immobilières (2002-2004)**

(en millions d'euros)

Secteur d'activité	Nature des dépenses	2004	2003	2002
Administration centrale	Fonctionnement	46,06	42,94	38,36
	Investissement	2,61	2,36	0,63
	<b>Total administration centrale</b>	<b>48,67 <sup>(1)</sup></b>	<b>45,3</b>	<b>38,99</b>
Equipement	Fonctionnement	76,5	70,41	68,03
	Investissement	9,81	16,58	15,32
	<b>Total Equipement</b>	<b>86,31</b>	<b>86,99</b>	<b>83,35</b>
Mer	Fonctionnement	3,76	3,31	3,09
	Investissement	1,36	1,65	0,77
	<b>Total Mer</b>	<b>5,12</b>	<b>4,96</b>	<b>3,86</b>
Routes	Investissement	9,22	9,46	6,79
	<b>Total Routes</b>	<b>9,22</b>	<b>9,46</b>	<b>6,79</b>
Sécurité routière	Fonctionnement	3,36	3,13	2,56
	<b>Total Sécurité routière</b>	<b>3,36</b>	<b>3,13</b>	<b>2,56</b>
Tourisme	Fonctionnement	2,29	2,14	1,74
	<b>Total Tourisme</b>	<b>2,29</b>	<b>2,14</b>	<b>1,74</b>
<b>Total général</b>		<b>154,96</b>	<b>151,99</b>	<b>137,29</b>

Source : ministère de l'équipement

<sup>(1)</sup> Y compris les dépenses des services à compétence nationale.

S'agissant des dépenses liées à l'**administration centrale**, il apparaît que, pour les crédits de fonctionnement courants, les lignes de crédits étaient structurellement sous-estimées. Pour les crédits affectés à la maintenance lourde et aux opérations de rénovation, essentiellement sur le site de la Défense, les besoins devraient connaître une forte progression dans la mesure où la maintenance de la Paroi Sud de l'Arche nécessite une enveloppe d'investissement de 25 millions d'euros sur la période 2004-2008.

Concernant les **services déconcentrés**, le ministère de l'équipement considère que les dotations budgétaires ont été insuffisantes notamment pour assurer une maintenance immobilière satisfaisante et les opérations de réhabilitation indispensables.

La Cour des comptes note cependant que **ces observations ne prennent en compte** ni les fonds de concours, **ni les retours de cession** qui sont devenus une ressource supplémentaire très substantielle supérieure au montant des crédits budgétaires dédiés au patrimoine immobilier géré par la DPSM (les retours de cession ont atteint 7,3 millions d'euros en 2003 et 18,2 millions d'euros en 2004 contre un montant de crédits de paiement annuel de 5,5 millions d'euros).

De manière générale, il apparaît que le ministère a une mauvaise connaissance des dépenses immobilières imputées sur le chapitre de fonctionnement des services déconcentrés.

Les choix effectués, dans le cadre de la LOLF, pour le rattachement des dépenses immobilières entre les programmes ne semblent pas de nature à offrir une vision plus claire : maintien des parcs immobiliers spécifiques dans les programmes sectoriels, rattachement du parc immobilier hébergeant les activités administratives au programme support du ministère, sans distinction entre services centraux et services déconcentrés.

### **III. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE EST CONDUITE SANS VISION STRATÉGIQUE**

#### ***A. L'ABSENCE DE DOCUMENT STRATÉGIQUE***

Les **insuffisances de la stratégie à long terme** du ministère en termes d'immobilier s'illustrent par la non application ou le flou des documents élaborés depuis 1999 : plan prévisionnel pluriannuel d'implantation des emplois publics, plan prévisionnel de cession, plans prévisionnels d'investissement et plan de modernisation ministériel 2002-2004.

Seul le secteur équipement semble avoir défini des objectifs précis comme la mise en sécurité des locaux, le regroupement des DDE et la rationalisation des implantations territoriales.

La Cour des comptes relève, en particulier, le caractère extrêmement laconique des orientations retenues par les secteurs Aviation civile, mer ou administration centrale.

#### ***B. LA QUESTION CENTRALE DU SITE DE LA DÉFENSE***

A compter de 1990, les services centraux du ministère ont été rassemblés sur le site de la Défense, sans que cette opération aboutisse à un transfert total. Des 37 sites parisiens existant en 1990, subsistent, en 2005, 16 immeubles différents.

Le pôle Défense, comprenant notamment la paroi sud de la grande Arche, la Tour Pascal B et la Tour Pascal A, regroupe 75 % des surfaces de bureaux.

Les sites parisiens comprennent les hôtels ministériels du boulevard Saint-Germain et l'immeuble de la place de Fontenoy affecté au secteur Tourisme.

## 1. Un coût important

Près de 90 % des dépenses d'immobilier de l'administration centrale ont concerné le site de la Défense.

Elles sont constituées pour 11 millions d'euros par l'échéance annuelle du crédit-bail relatif à l'acquisition de 13 étages de l'Arche et du Plot I de la Défense<sup>1</sup>.

Le solde est ainsi réparti :

*(en millions d'euros)*

Poste	Montant
Loyers et charges locatives	32,7
Dépenses diverses de fluides et services	7,1
Travaux	2,7

## 2. Des contentieux en cours

La Cour des comptes note également l'existence de **plusieurs contentieux sur les implantations du site de la Défense**. Ils concernent :

- les désordres techniques du revêtement extérieur de la grande Arche ;
- la mise en cause du ministère dans le cadre de la dissolution de la fondation de l'arche de la Fraternité, association qui avait bénéficié de la mise à disposition du toit de la grande Arche depuis 1993 moyennant un loyer symbolique et l'obligation d'acquitter toutes les charges incombant au propriétaire.

## 3. Les projets pour 2010

**Les orientations du ministère consistent, avant 2010, à regrouper l'ensemble des cabinets sur le site du boulevard Saint-Germain et à installer l'ensemble des directions d'administration centrale sur une implantation unique sur le site de la Défense.**

---

<sup>1</sup> Ces bureaux étaient mis à disposition gratuite par l'EPAD jusqu'en 1999. La situation a été régularisée sous la forme d'une acquisition en crédit-bail d'une durée de 8 ans assorti à terme d'une promesse de vente à une valeur symbolique.

Toutefois seraient exclus de cette opération les services du tourisme<sup>1</sup> et de l'administration maritime<sup>2</sup>.

Cet objectif nécessiterait, sur la base d'une réduction de 15 % des effectifs (de 3.000 à 3.200 agents), le lancement de la **construction d'un nouvel immeuble sur la commune de Puteaux** dont l'acquisition serait financée pour une part directement par **la vente de la Paroi Sud et du Toit de l'Arche** et pour le reste par crédit-bail mobilisant les moyens budgétaires actuellement consacrés au crédit-bail de l'Arche et à la location des tours Pascal.

### ***C. DES IMPLANTATIONS DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS EN ATTENTE D'UNE RÉORGANISATION GLOBALE***

Le parc des services déconcentrés se caractérise par son ancienneté, son mauvais entretien et sa dispersion :

- trois-quarts des implantations de bureaux ont 20 ans ou plus ;
- 20 % de ce patrimoine est en mauvais état ;
- près de 30 % des sièges des DDE ont des implantations exagérément dispersées.

Toutefois, **la réorganisation de ce patrimoine semble suspendue aux autres problématiques majeures du ministère de l'équipement** et notamment à la décentralisation du réseau routier national et à la création de directions interdépartementales de l'équipement.

### ***D. UN CERTAIN MANQUE DE RIGUEUR***

La Cour des comptes note également un certain nombre de **dysfonctionnements ou de négligences dans la gestion du patrimoine immobilier** qui ont affecté ces dernières années la programmation des travaux, la passation de baux et la commande publique.

Elle consacre un développement particulier aux concessions de **logements de service** pour lesquels elle relève :

- en ce qui concerne l'administration centrale, l'absence d'individualisation des coûts de gestion, l'attribution non conforme de logements de fonction à certains membres du personnel de l'économat du ministre sur le site de la Défense et le cas d'un logement ministériel inoccupé sur ce même site ;

---

<sup>1</sup> Au motif d'un « mode de fonctionnement interministériel et de relation avec le secteur professionnel concerné qui rendraient très délicat ce regroupement ».

<sup>2</sup> Dont il serait « politiquement difficile d'envisager le transfert ».

- en ce qui concerne les services déconcentrés, la diversité des parcs<sup>1</sup> et la prédominance des pratiques locales, plus ou moins transparentes dans l'attribution des logements de services pour nécessité absolue de service (NAS) et utilité de service (US) et très diverses quant aux régimes appliqués en matière de charges locatives ou de prise en compte des avantages en nature pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

**Compte tenu de la sévérité des critiques émises par la Cour des comptes mais aussi du caractère très récent de la réorganisation des services du ministère de l'équipement - dont il n'est pas encore possible d'évaluer l'impact sur la gestion immobilière -, votre commission des finances souhaite procéder d'ici un an à un bilan des mesures qui auront été prises afin de donner suite à la communication réalisée par la Cour des comptes et qui figure au sein du présent rapport d'information.**

---

<sup>1</sup> Qui représentent au total plus de 4.000 locaux.

**TRAVAUX DE LA COMMISSION**

**AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE  
RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES,  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF,  
SUR LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU  
MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**

---

**Présidence de M. Jean Arthuis, Président**

---

**Séance du mercredi 17 mai 2006**

### **Ordre du Jour**

- Audition de **M. Jacques Sallois**, président de la 7<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, de **M. Patrick Gandil**, secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, et de **M. Dominique Figeat**, délégué à l'action foncière, pour **suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère de l'équipement**, en présence de **M. Paul Lempereur**, directeur adjoint du cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, et de **Mme Hélène Jacquot-Guimbal**, directrice générale du personnel et de l'administration.

---

### **La séance est ouverte à 9 heures 35.**

**M. le président** - Mes chers collègues, nous voici à nouveau réunis pour une « audition de suivi » d'une enquête réalisée par la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui prévoit la réalisation par la Cour des comptes « de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent ».

Il s'agit aujourd'hui d'une communication sur la gestion immobilière du ministère de l'équipement que la Cour des comptes a transmise à notre commission, en mars 2006.

C'est un sujet qui est loin d'être négligeable puisque, même si l'on ne retient que le parc immobilier bâti accueillant des activités d'administration ou d'exploitation des services, le patrimoine immobilier du ministère de l'équipement représente 5 millions de m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette et plus de 10.000 implantations.

Il m'a semblé, conformément à la procédure déjà suivie, qu'était nécessaire une audition conjointe de M. Patrick Gandil, secrétaire général du ministère de l'équipement et de Mme Hélène Jacquot-Guimbal directrice générale du personnel et de l'administration, en présence de M. Jacques Sallois, président de la 7<sup>ème</sup> chambre, de M. Alain Hespel, conseiller maître, et de Mme Monique Pinault, qui a participé à l'enquête.

Je tiens aussi à saluer la présence parmi nous de M. Dominique Figeat, délégué à l'action foncière, et de M. Paul Lempereur, directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'équipement.

Cette audition est ouverte à la presse afin d'assurer un débat le plus ouvert et fructueux possible. Notons que, dans la même perspective, les membres de la commission des affaires économiques ont été invités à participer à cette discussion.

La communication de la Cour des comptes constate l'absence de politique à long terme de gestion patrimoniale du ministère, qu'elle impute à l'insuffisance des outils d'inventaire et de gestion et également, pour une large part, à la complexité de son organisation interne. Sans avoir pu tirer le bilan de la réorganisation du ministère intervenue très récemment, et qui devra faire la preuve de son efficacité, la Cour des comptes s'inquiète d'une atomisation de la fonction immobilière dont le pilotage n'est pas assuré.

Cette appréciation très critique donne la mesure des défis que doit relever ce ministère dans la perspective des réformes qui doivent être engagées notamment pour la mise en place des services routiers interrégionaux.

La communication de la Cour des comptes aborde, enfin, le point particulier de l'éventuel regroupement des services centraux sur le site de la Défense et de l'évolution des implantations du ministère sur ce secteur.

Vous avez tous reçu, mes chers collègues, copie de l'enquête de la Cour des comptes. Dans cette perspective, je compte sur chaque interlocuteur pour présenter très brièvement ses principales conclusions et laisser toute sa place à un débat le plus interactif et constructif possible dans lequel je donnerai prioritairement la parole à notre rapporteur spécial Jean-Pierre Masseret.

Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons ensuite à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à M. Jacques Sallois, président de la 7ème chambre de la Cour des comptes pour présenter les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur la gestion immobilière du ministère de l'équipement.

**M. Jacques Sallois** – Merci, monsieur le Président.

Monsieur, le Président, monsieur le Rapporteur général, mesdames et messieurs les sénateurs, je voudrais formuler trois remarques préliminaires sur la politique immobilière de l'Etat en général, sur la situation particulière du ministère de l'équipement plus spécialement et sur l'esprit dans lequel la Cour a conduit ses travaux.

Première remarque, le thème de la politique immobilière a fait l'objet, au cours des dernières années, de très importants travaux : des rapports de l'inspection générale des finances, un rapport fondateur d'Olivier Debains, un rapport, l'an passé, devant la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale du député Georges Tron, avec des auditions où la Cour était représentée.

La Cour a beaucoup travaillé sur le sujet au cours des dernières années, au point que chaque rapport annuel en porte la trace. Le dernier, en février de cette année, s'intéressait aux suites des travaux de la Cour sur le ministère de la culture et la gestion de son patrimoine immobilier en 2001 ; celui de 2004 s'intéressait aux affaires étrangères et n'est pas sans rapport avec les travaux que nous vous présentons. En 2003, il s'intéressait au patrimoine immobilier du ministère de la justice. C'est dire que c'est un sujet récurrent pour la Cour.

Le 31 janvier dernier, le Premier président s'est adressé par lettre au ministère des finances pour faire part des observations que la Cour avait formulées sur la gestion de son propre ministère. Ce travail aurait dû vous parvenir trois mois exactement après son envoi. Il a pris hélas quelque retard et, avec l'accord du Premier président, je vous le remets de la main à la main.

Les observations de la Cour rejoignent celles que nous formulons traditionnellement sur tous les autres ministères. Ses travaux ont accompagné et quelquefois suscité un grand nombre d'initiatives. Je ne vais pas les rappeler ici. Je rappellerai uniquement les sigles : CIPI, CITEP, MIVPIE, MIQCP, MRAI..., toutes institutions créées au cours des cinq dernières années pour définir et organiser la politique immobilière de l'Etat.

J'y ajoute, d'une part, la circulaire « Cresson » destinée à faciliter les cessions et, d'autre part, les exigences nouvelles de la LOLF en matière de patrimoine immobilier.

Toutes les discussions montrent l'extrême difficulté de l'entreprise. La Cour sait qu'il ne suffira pas de quelques mois pour aboutir à des résultats. C'est une raison supplémentaire pour faire preuve de ténacité.

Ma deuxième série de remarques porte sur le ministère de l'équipement et nos interlocuteurs ne m'en voudront pas de souligner trois caractéristiques qui le distinguent des autres ministères s'agissant de la politique immobilière.

Premièrement, son patrimoine est très spécifique. Il dispose d'un important patrimoine immobilier bâti à usage de bureau ou d'exploitation, le tiers, d'après les estimations, de celui de l'Etat, mais son patrimoine, à l'inverse des autres ministères, est beaucoup plus hétérogène, car il comporte également des surfaces affectées aux infrastructures de toutes natures -routières, portuaires, aéroportuaires- et également, pour une part importante, du foncier non-bâti correspondant à des projets d'infrastructures ou à des délaissés souvent anciens d'opérations achevées.

Ce patrimoine, enfin, est extrêmement dispersé sur la totalité du territoire et, depuis le transfert du patrimoine scolaire, c'est le plus diffusé, au point que toutes les collectivités y sont intéressées.

D'ailleurs, c'est la deuxième caractéristique, nous sommes devant un ministère qui, plus que d'autres, est engagé dans la décentralisation, d'abord parce qu'il entretient avec toutes les collectivités des rapports anciens, complexes et étroits, mais aussi parce qu'il est le principal chantier de la politique actuelle de décentralisation avec la décentralisation routière, qui va l'amener à revoir son réseau avec la création de directions interrégionales des routes et la fusion de ces directions départementales avec celle de l'agriculture et des forêts, ce qui fait un paysage un peu spécifique par rapport à celui des autres ministères.

Troisième série de remarques, nous savons, Monsieur le Président, votre souci -qui est également le nôtre et plus encore peut-être celui de notre Premier président- d'aller vers des recommandations, vers des préconisations précises et concrètes.

De ce point de vue, nous sommes restés, dans ce domaine particulier, plutôt modestes pour deux séries de raisons.

Premièrement, les solutions dans ce domaine ne dépendent pas uniquement de nos interlocuteurs du ministère de l'équipement ; comme dans tous les autres ministères, la réponse dépend aussi, s'agissant du recensement, du ministère des finances et de son service des domaines, plus ou moins en transition entre deux directions aujourd'hui, et qui a la charge de la gestion du tableau général des propriétés de l'Etat.

Il dépend aussi de la volonté gouvernementale, car un ministère, souvent, est confronté à des concurrences de choix d'autres ministères et donc soumis aux arbitrages que doit rendre un Premier ministre. Nous sommes restés aussi prudents parce que, dans nombre de sujets, les chantiers sont en cours ; leur mise en oeuvre est d'autant moins aisée que ce ministère est celui qui conjugue le plus grand nombre de chantiers en cours : réorganisation de la centrale, décentralisation, réorganisation des services déconcentrés et mise en oeuvre de la LOLF. Il y a peu d'exemples, dans nos structures administratives, d'un ministère confronté à tant de chantiers à la fois.

Enfin, nous avons le sentiment d'être devant des interlocuteurs lucides, avec lesquels il est apparu possible, au terme d'une longue contradiction, de nous accorder sur le diagnostic et, nous l'espérons, aujourd'hui, devant vous, sur les perspectives et les solutions.

Après ces observations liminaires, je vous propose d'évoquer les principales conclusions de notre rapport, en distinguant ce qui est la loi du genre dans pratiquement tous les ministères et ce qui fait la spécificité du ministère de l'équipement.

La première partie de la communication pose le problème de la connaissance du patrimoine. C'est évidemment la condition première de toute politique immobilière.

Comme dans tous les ministères, notre communication s'adresse sur ce point autant au ministère des finances qu'au ministère de l'équipement.

Le ministère des finances, dans sa réponse, confirme les difficultés rencontrées, en dépit des progrès réalisés et reconnaît que la situation n'est pas encore satisfaisante comme le soulignent nos travaux récents dans le cadre des missions intermédiaires préparatoires à l'examen du bilan d'ouverture de l'Etat.

Il existe cependant une caractéristique spécifique au ministère de l'équipement, c'est que le TGPE y est encore moins significatif que dans les autres ministères. Seul l'immobilier de bureau y est recensé individuellement. En outre, le foncier non-bâti, très important dans ce ministère, est enregistré sous forme globalisée par commune et les infrastructures publiques et leurs annexes en sont exclues.

Enfin, non seulement il n'y a pas d'interface fortement articulée entre le TGPE et les applications informatiques de gestion du ministère, mais les divergences sont importantes chaque fois qu'on les rapproche.

Les travaux que nous avons conduits et singulièrement ceux qu'a menés Mme Pinault dans le cadre de la préparation du bilan d'ouverture confirment ces difficultés.

Le caractère peu opérationnel de l'inventaire physique ne facilite évidemment pas la mise en œuvre de la politique immobilière et la professionnalisation de la fonction immobilière, mais le ministère nous précisera les engagements qu'il a pris, en réponse à nos questions, de se doter d'outils de connaissance et de suivi de son patrimoine.

La seconde partie de la communication est relative à l'organisation et aux moyens de la fonction immobilière au ministère de l'équipement.

Trois points sont abordés. Le premier évoque l'éclatement de la fonction immobilière. C'est hélas une situation que nous retrouvons dans un grand nombre de ministères, y compris au ministère des finances.

Les systèmes communs de recensement du ministère, y compris les systèmes de recensement des crédits des services centraux, laissent à l'écart de grandes directions, comme la direction des routes, de la sécurité routière, de la mer, de l'air et du tourisme, dans le domaine immobilier.

S'agissant des crédits des services centraux, deux chiffres sont à retenir : ils représentaient un peu plus de 45 millions d'euros en 2004 pour 4.000 agents, soit la moitié de ceux que consacre le ministère à ses services déconcentrés, pour 17 fois plus d'agents, ce qui veut dire que les services déconcentrés sont gérés très largement avec des concours des collectivités locales et d'un certain nombre de concours particuliers du ministère -je pense notamment à la direction des routes.

Enfin, la mise en oeuvre de la LOLF ne suffira pas à régler les problèmes du ministère, dans la mesure où les dépenses immobilières sont ou seront rattachées à chacun des programmes. Il faudra donc distinguer en termes d'analyse des coûts entre la gestion et le rattachement à chacun des programmes.

La réforme de l'administration centrale intervenue en 2005 avec la fusion de deux directions centrales pour créer une direction générale des personnels et de l'administration, sous la houlette de Mme Jacquot-Guimbal et d'un secrétariat général, laisse subsister un certain nombre de cloisonnements anciens, plusieurs secteurs échappant à cette réforme comme la mer, la DGAC et le tourisme.

Les travaux que nous menons sur une de ces directions montrent que, du point de vue immobilier, ils échappent largement aux efforts en cours.

La troisième partie de la communication traite de la politique et de la gestion immobilière ; la Cour relève trois dysfonctionnements concernant l'absence de documents d'orientation stratégique, les modes de gestion et les orientations à moyen terme. Je passerai sur les deux premiers points qui -hélas- rejoignent les critiques que nous formulons assez régulièrement dans les autres ministères, pour insister sur le troisième.

S'agissant de la stratégie, aucun des documents exigés par les textes généraux, au moment où nous avons mené l'enquête, n'est susceptible de fonder une stratégie cohérente du ministère.

Le plan pluriannuel d'implantation des emplois n'avait pas été adopté -mais son élaboration, dans cette période de décentralisation, n'est pas aisée. Le plan prévisionnel de cession n'est pas élaboré. Les plans prévisionnels d'investissement

ont été abandonnés. Le plan de modernisation ministérielle ne comporte des orientations stratégiques très générales que pour le seul secteur équipement.

Je rappelle que M. Christian Serradji, ancien Directeur des affaires financières et de l'administration générale du ministère de l'Équipement, devant la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée, déclarait l'année dernière : « Il n'y a pas de véritable politique immobilière si l'on entend par là le répertoire quantitatif et qualitatif des besoins, des modalités de réponse, des instruments de comparaison et de paramétrage visant à déterminer si les besoins sont satisfaits au moindre coût et dans les meilleures conditions ».

Mais le conseil des ministres du 22 février dernier a annoncé la mise au point de schémas pluriannuels de stratégie immobilière comprenant des données de gestion et d'orientation de moyen terme qui devraient être finalisées au cours du printemps pour les administrations centrales, avant d'être étendues aux services déconcentrés. Je pense que les représentants du ministère ne manqueront pas de nous dire où ils en sont.

En matière de gestion, les observations de notre rapport -programmation des travaux défailante, gestion des baux manquant de rigueur, commandes publiques peu professionnelles- se retrouvent hélas dans la plupart des ministères.

Mais c'est un peu plus grave au ministère de l'équipement que dans les autres ministères, dans la mesure où, ministère constructeur pour son compte et pour le compte des autres ministères, ministère compétent en matière d'ingénierie, doté des corps techniques les plus compétents de l'ensemble de l'administration française, on s'attendrait plutôt à y trouver des pratiques parfaitement exemplaires.

Troisième point : les objectifs à moyen terme posent des problèmes de mise en œuvre, qu'il s'agisse des services déconcentrés ou de l'administration centrale.

S'agissant des services déconcentrés, trois observations : ils sont souvent logés dans des locaux dont la propriété est partagée entre l'État et les collectivités locales, dans des conditions souvent confuses ; en outre ces locaux sont souvent vétustes, inadaptés et très dispersés. La politique de cession -c'est un point très positif- a dégagé des moyens importants qui dépassent souvent les crédits budgétaires pour les services déconcentrés, mais elle est difficile à apprécier faute de plan d'objectif et pourrait sans doute être plus systématiquement étendue aux terrains non-bâties.

La rationalisation -c'est surtout là le point central- est suspendue à l'issue des mouvements de décentralisation prévus et suscite deux questions : comment le ministère entend-il piloter les opérations de décentralisation dans la situation d'ignorance où il se trouve de l'état de son patrimoine ? Ne peut-on craindre par ailleurs que les opérations immobilières de regroupement des services routiers interrégionaux ne coûtent sensiblement plus cher que les économies qu'entraînera au niveau départemental, le transfert des compétences routières aux départements ?

En ce qui concerne l'administration centrale, les perspectives tracées sont relativement claires, mais se heurtent à des difficultés de mise en œuvre.

S'agissant de la politique de cession, elle est demeurée limitée en administration centrale, comme le confirme la réponse de la direction générale des

impôts, mais le regroupement des services, il faut en convenir, en réduit les perspectives.

S'agissant de ces perspectives de regroupement, elles s'articulent autour de l'hôtel de Rocquelaure et du boulevard Saint-Germain, mais semblent remises en cause par l'affectation à la maison de la francophonie de locaux promis au ministère des affaires étrangères en contrepartie de son dégagement du site.

Les représentants du ministère nous diront où ils en sont. Cette question pose le problème plus large de l'absence de vision stratégique et cohérente de l'implantation des administrations centrales dans Paris, avec les problèmes qui en résultent pour Rocquelaure et qui peuvent en résulter pour le logement des services de la mer, qui conditionnent toute mise en oeuvre d'une politique cohérente par chacun des ministères.

S'agissant du regroupement des services à La Défense, celui-ci s'inscrit dans le plan de relance de l'établissement public d'aménagement qui devait être fermé et qui a été finalement relancé, mais sa gestion pose un certain nombre de questions, dont le relogement du ministère n'est pas le moindre.

L'Etablissement public d'aménagement de La Défense est un problème en soi et Mme Pinault, pour la Cour, est en train d'examiner sa gestion.

Quatre remarques toutefois peuvent être faites à ce stade.

- la fin de la mise à disposition gratuite de l'Arche par l'EPAD, dénoncée par la Cour en son temps, a fait l'objet d'une opération complexe que nous exposons dans le rapport, qui combine un crédit-bail et une opération de prêt certes coûteuse, mais dont il faut convenir que le coût reste bien inférieur à l'avantage consenti par la mise à disposition gratuite pendant un grand nombre d'années ;

- les perspectives d'évolution des loyers et des charges locatives, les consommations de fluides et les travaux ne sont guère favorables ;

- les contentieux relatifs aux désordres techniques -parois de marbre qui s'effondrent et corrosion des encadrements de fenêtres- sont lourds ;

- enfin, le problème posé par la gestion du toit de la Grande Arche n'était pas réglé au moment du rapport.

La Cour insiste d'autant plus sur la nécessité d'une étude technique soignée des perspectives dans ce domaine que le choix nous semble se rouvrir entre la construction d'une tour, qui serait un grand geste architectural à La Défense, et le réinvestissement de l'Arche alors que, l'an passé, devant la mission d'évaluation et de contrôle, M. Serradji expliquait qu'il était urgent de quitter l'Arche.

Voilà l'essentiel de nos observations. Nous y avons ajouté une annexe sur les logements de fonctions. Sans vouloir mettre ces observations au même niveau que les autres, c'est un exercice que la Cour s'impose dans chacun de ses travaux. Elle examine depuis des décennies le problème de la gestion des logements de fonctions. La Cour avait été particulièrement sévère dans son rapport 2001 sur le ministère de la culture et en avait saisi le Premier ministre qui, à l'époque, avait mis en place un groupe de travail animé par Mme Véronique Hespel, inspecteur général des finances,

dont le rapport, hélas peu diffusé, a été à l'origine d'un certain nombre d'inflexions dans la gestion.

Dans cette perspective, nous n'envisageons pas de vous remettre un rapport sans évoquer au passage les problèmes de gestion des logements de fonctions. Le ministère de l'équipement n'est évidemment pas comparable au ministère de la culture, non plus qu'au ministère de l'intérieur et encore moins au ministère des affaires étrangères.

En effet, dans les administrations centrales, les problèmes sont fort limités, puisqu'ils ne concernent qu'une douzaine de logements de personnel rattaché au cabinet, de logements créés dans le plot n° 1 de La Défense et qui justifieraient des arrêtés de concession en forme.

Ils concernent aussi le cas d'un logement ministériel brièvement occupé par le seul ministre qui ait tenu un certain temps dans ces locaux, et dont la destination, aujourd'hui, mériterait d'être précisée.

La question est d'une autre ampleur dans les services déconcentrés, puisqu'elle concerne 4.200 logements d'après la réponse du ministère au groupe de travail présidé par Mme Hespel en 2003. Le ministère reconnaissait alors qu'il n'y a pas de politique immobilière pour les logements de fonctions gérés de manière très déconcentrée par les services départementaux, sans prescription ministérielle particulière.

Nos investigations sur le terrain font apparaître plusieurs constatations : non recours aux prises à bail, faiblesse de l'entretien, procédures d'attribution peu transparentes, respect inégal des dispositions fiscales.

Cette situation ne nous étonne guère. Elle rejoint celle que l'on constate dans le cadre de nombreuses enquêtes, et notamment dans celle que nous menons sur l'une des directions, qui échappe encore au rôle bénéfique dans ce domaine de la DGPA au sein du ministère de l'équipement.

Voilà, monsieur le Président, les principales constatations de la Cour en réponse à la question que vous lui avez posée. J'aurais aimé conclure en vous proposant comme d'habitude une liste de recommandations hiérarchisées, mais les circonstances, je l'ai dit, nous ont conduits à attendre que le ministère, dans le cadre des chantiers qu'il a ouverts, précise sa démarche. Je ne doute pas qu'il le fera aujourd'hui. Dès maintenant, la Cour a pris acte dans sa communication des engagements de l'équipement de se doter d'outils de connaissance et de suivi de son patrimoine exhaustifs et fiables, d'une structure de pilotage de la fonction immobilière cohérente en s'appuyant sur la réorganisation administrative de mai 2005. Dans ce domaine, seul un bilan de la réalité opérationnelle dans le cadre des suites données aux observations de la Cour nous permettra d'apprécier ultérieurement l'efficacité de ces mesures.

La Cour se pose, en conclusion, trois questions.

En premier lieu, comment le ministère situe-t-il sa politique immobilière dans la perspective majeure de la décentralisation ? Dès lors qu'il subordonne la remise en ordre aux transferts en cours aux collectivités locales, comment entend-il piloter cet aspect de la politique de décentralisation ?

Deuxièmement, quelle est la perspective d'ensemble du ministère en ce qui concerne, au delà des transferts, la politique de cessions dans les différentes catégories, qu'il s'agisse des bureaux, des aménagements liés aux infrastructures ou du non-bâti ?

Troisièmement, le ministère a-t-il une idée du coût global des mouvements envisagés en termes de réorganisation du réseau de ses services, avec les cessions et les transferts en direction des collectivités locales et la création de nouvelles directions interrégionales qui vont coûter cher en termes immobiliers et comment entend-il gérer les problèmes immobiliers que pose la fusion avec les DDAF ?

**M. le président** - Ce qui est rassurant, c'est que l'immobilier, par nature, ne risque pas de disparaître, mais c'est un vrai challenge pour le secrétaire général du ministère.

Le rapport n'est pas accablant, mais il n'y a pas de politique immobilière, ce qui est très encourageant pour le secrétaire général qui vient de prendre ses fonctions.

La parole est à M. Gandil.

**M. Patrick Gandil** - Nous prenons acte sans aucune contestation de l'analyse de la Cour et de ce que vient de présenter le président Sallois à l'instant. La situation n'est pas noire, mais elle est gris foncé. Il y a donc un vrai enjeu d'amélioration.

Le ministère se trouve effectivement dans une situation extrêmement difficile, qui ne se traduit pas dans le climat social, parce que nous n'avons pas de remous ou de difficultés majeures, même si nos personnels sont aujourd'hui inquiets et déstabilisés pour nombre d'entre eux.

La raison en est bien la conjonction de la décentralisation et de la réorganisation des services routiers, qui sont liées. Pour fixer les idées, nous sommes en train de repositionner les personnels des DDE. Cela représente 75.000 agents sur les 95.000 du ministère. Ils vont devoir se répartir entre 30.000 qui iront dans les conseils généraux, 30.000 qui resteront dans les nouvelles DDE, 9.000 qui iront dans les directions interdépartementales des routes et 6.000 qui sont dans les parcs et dont l'avenir doit être fixé dans un second temps. Nous devons en effet un rapport au Parlement. Nous allons essayer de produire rapidement. Nous avons trois ans après la loi de décentralisation pour le faire.

Aux enjeux de la réforme de l'administration départementale et régionale s'ajoute la réorganisation de l'administration centrale. La réorganisation de la centrale qui est globale doit aboutir à une meilleure visibilité et à une meilleure compacité. Il apparaît, dans ce contexte, que la mise en oeuvre de la LOLF est un enjeu majeur, certes positif, mais complexe dans les phases transitoires.

Ce sont là nos grands objectifs. Dans le domaine immobilier, on a fixé un certain nombre d'axes stratégiques depuis le rapport de la Cour. Une nouvelle organisation des fonctions immobilières a été mise en place. Un effort de réorganisation de nos équipes a été fait et même si la réorganisation dans ce domaine n'est pas terminée, elle commence à se dessiner assez précisément.

Pour procéder à cette réorganisation, la réflexion a été menée selon les trois grandes fonctions de l'activité immobilière : la fonction de pilotage de la stratégie immobilière et de la politique patrimoniale, la fonction de gestion immobilière et la

fonction de prestataire de services immobiliers. Ce sont vraiment trois échelons qu'il faut distinguer face à un patrimoine aussi important que le nôtre ; on ne peut avoir une vision totalement intégrée qui serait rapidement génératrice d'énormes inefficacités sur un patrimoine aussi important et territorialisé.

Une caractéristique de ce ministère réside dans le fait que la fonction immobilière a un double objet, l'objet propre de la fonction immobilière du ministère, mais aussi un objet très important vis-à-vis de l'immobilier acheté par le ministère pour des objectifs d'urbanisme ou d'infrastructures. Nous avons de nombreux terrains qui sont des réserves foncières faites dans ce but. L'immobilier de nos établissements publics, notamment ferroviaire, est également un enjeu lourd.

Or, on a une autre politique à mener dans le contexte de la politique générale du logement, en liaison étroite avec le ministère chargé du logement. Il s'agit de générer un certain nombre de terrains à bâtir pour pouvoir produire du logement social.

Ce sont en partie les mêmes terrains et on ne peut, dans la politique patrimoniale, distinguer complètement ces deux natures de terrains.

Tout cela nous a amenés à instituer une délégation à l'action foncière dirigée par M. Dominique Figeat. Elle assure la fonction de politique patrimoniale, avec le double objectif d'une part de générer du terrain à bâtir dans le domaine de la politique de logement ou de remettre en service des terrains parfois stérilisés par l'histoire et mal utilisés et, d'autre part, de nous apporter sa compétence et son expérience immobilière qui vient de la Caisse des Dépôts.

Cette structure rapporte à un comité de politique immobilière, que je préside, pour l'ensemble du ministère. Il a un rôle horizontal entre les directions et les patrimoines.

C'est ce qui nous apporte une politique immobilière et on commence à avoir des connaissances plus précises, des objectifs de coût unitaire par m<sup>2</sup> ou de nombre de m<sup>2</sup> par agent, qui permettent d'analyser facilement une opération par rapport à un certain nombre d'objectifs politiques.

La deuxième observation concerne la fonction de gestion.

Dans la structure actuelle du ministère, les différentes directions ne sont pas dans une situation équivalente par rapport à la LOLF. Trois directions ont un rôle important à jouer dans le domaine patrimonial : la direction générale du personnel et de l'administration, la direction générale des routes et la direction générale de l'aviation civile.

Aujourd'hui, ces trois directions gèrent une partie importante du patrimoine. La DGPA doit gérer 48 % du patrimoine, la DGAC environ 13 % et la direction générale des routes environ 30 %. Ce qui reste ne représente que 5 %.

Je crois qu'il est logique que chacune de ces trois directions soit gestionnaire de patrimoine. Au fond, la DGPA gère le patrimoine de bureau de l'ensemble du ministère tel qu'on le connaît. La direction des routes, au contraire, gère le patrimoine technique -centres d'exploitation et d'intervention, extrêmement liés à l'exploitation de la route. Ces accessoires de la route sont d'ailleurs construits en même temps que la route.

La direction générale des routes est la mieux placée pour gérer ces centres et avoir une politique en la matière, à l'exclusion des locaux administratifs. Par exemple, les sièges des futures directions interdépartementales des routes sont l'apanage de la DGPA. Les locaux techniques routiers -garages, centres de rassemblement, locaux permettant la circulation de l'information routière et d'exploitation de la route- nous paraissent relever du champ routier.

Enfin, la DGAC bénéficie d'un budget annexe, a un patrimoine propre très lié à ces enjeux et, pour une très grosse partie, un patrimoine extrêmement technique. Il s'agit de tout le patrimoine de la navigation aérienne. Pour les mêmes raisons que dans le domaine routier, il nous semble souhaitable que cette direction conserve son rôle de gestionnaire immobilier.

En revanche, trois situations devront se simplifier dans un futur proche : il s'agit du domaine des affaires maritimes, même s'il faut regarder le cas des centres de sécurité des navires, ou celui des CROSS, qui sont des objets techniques spéciaux ; malgré tout, un problème de masse critique se pose.

La direction de la sécurité et de la circulation routière gère essentiellement les centres d'examen du permis de conduire ; il n'est pas certain que ce soit fondé à long terme. La direction du tourisme gère aussi un certain nombre de locaux, mais cela représente une proportion très faible du patrimoine du ministère.

On peut conserver, pour ces trois situations, une imputation budgétaire sur le programme concerné, mais il serait probablement souhaitable que les moyens immobiliers correspondants passent sous l'égide de la DGPA.

Enfin, la troisième fonction, ce sont les prestations de services immobiliers. Le plus logique est qu'elles soient suivies à l'échelle sinon du bâtiment, du moins d'un ensemble de bâtiments, sous l'autorité d'un même service.

Il existe un gros ensemble, celui de l'administration centrale, qui est sous l'autorité de la DGPA. Pour le reste, ce sont les DDE, sous l'égide des DRE. On a confié une fonction de pilotage régional aux DRE, les mieux placées pour gérer un patrimoine qu'il faut appréhender de façon déconcentrée.

C'est là aussi que l'on peut le mieux, en fonction des contextes locaux, examiner les possibilités d'externalisation d'un certain nombre d'activités. En administration centrale, 75 % des prestations de services sont actuellement externalisés. C'est un mouvement qui va plutôt croissant.

J'en viens maintenant à la partie décentralisation et création des directions interdépartementales des routes.

En matière de décentralisation, je n'ai pas aujourd'hui de remontées de fortes difficultés sur la question des locaux qui se règle essentiellement par des discussions locales dans chaque département, sous l'égide des préfets. L'essentiel des constatations ou des résultats de discussion se traduisent par des systèmes conventionnels, avec des formules d'appel et de discussion et généralement, la discussion locale permet d'arriver à un accord.

Il faut noter en revanche une particularité importante car de nombreux locaux que nous utilisons ne sont pas des locaux en pleine propriété de l'Etat, mais appartiennent le plus souvent aux départements. Dans certains cas, les locaux

appartiennent aux communes et sont, occupés sous le régime de la quasi-propriété, définie par les premières lois de décentralisation. Ce système fonctionne bien tant que l'on ne touche à rien mais, dès que l'on opère des changements, on se trouve en situation de libérer des locaux qu'on ne peut évidemment pas vendre puisqu'ils ne nous appartiennent pas. Cela ne représente pas une ressource financière pour d'éventuelles nouvelles opérations ; en revanche, si l'on a besoin de procéder à des réinstallations, il faut bien trouver les ressources correspondantes.

La situation n'est donc pas simple, le paradoxe étant que l'on a un resserrement de structures significatif mais aussi, de fait, des coûts immobiliers.

Les directions interdépartementales des routes sont un cas particulier. On procède en effet à un changement d'organisation majeur. L'exploitation des grands axes, aujourd'hui organisée département par département, sera structurée demain autour de onze directions.

Nous aurons donc au total 70 implantations pour l'ensemble de la fonction d'ingénierie des 11 directions interdépartementales des routes et des services d'ingénierie routière, qui ne sont pas forcément au siège de la direction départementale des routes. Cela tient compte des perspectives de chantiers importants et des implantations actuelles des services d'ingénierie.

Pour ces 70 sites, nous devons réaliser 15 opérations nouvelles, les 55 autres étant du réemploi.

Par ailleurs, il existe 2.500 centres d'exploitation en France, dont la majorité est uniquement chargée des routes départementales, qui constituent le plus gros du réseau de voirie. 100 concernent les routes nationales et 400 sont mixtes, les autres étant départementaux.

Demain, pour la gestion du réseau national, nous aurons besoin de 250 centres dont chacun gèrera une cinquantaine de kilomètres, plus pour les sections en rase campagne, moins pour les sections périurbaines et encore moins pour les sections urbaines, du fait de la complexité du trafic.

Ces 250 centres seront d'abord les 100 centres spécialisés sur le réseau routier national et 75 centres parmi les 400 centres mixtes qu'il sera possible, dans la réorganisation, d'affecter à l'Etat. Les 75 autres seront des centres nouveaux.

D'une certaine façon, on peut dire que le coût de la réorganisation de l'ensemble de l'organisation routière, qui est un enjeu majeur, représente 75 nouveaux centres d'exploitation et 15 nouveaux bâtiments administratifs-techniques. Il s'agit des bâtiments d'ingénierie ou les sièges des directions inter régionales ce qui, en proportion, représente un pourcentage extrêmement faible, mais un coût significatif qu'il faudra néanmoins payer.

Si l'on cherche à faire un bilan de l'ensemble de ces éléments, avec les incertitudes qu'a indiquées le président Sallois, les estimations sont de l'ordre de 200 millions d'euros de dépenses nouvelles et 100 millions de recettes. En fait, il nous manquerait 100 millions pour arriver à terminer l'ensemble de cette opération.

La question des logements de fonction est en grande partie liée à cette opération ; aujourd'hui, la majeure partie de nos logements de fonction est constituée par les 2.500 maisons éclusières. La décentralisation est quelque peu compliquée

dans ce domaine ; elle est en partie à option et il restera des besoins importants sur le réseau principal qui concerne l'Etat. C'est une gestion qui relève assez largement de VNF. J'avoue ne pas l'avoir étudiée en détail.

1.700 logements sont gérés par les DDE et correspondent à des personnels de gardiennage ou à des personnels fréquemment en astreinte autour des parcs et d'un certain nombre d'implantations territoriales ; plus marginalement, il peut s'agir de quelques cadres subdivisionnaires ou de contrôleurs chefs de centres d'exploitation -mais ce n'est pas la majorité. En général, il s'agit d'agents d'exploitation liés à la route.

La majorité de ces locaux va se trouver remis aux conseils généraux, dont c'était très souvent la propriété, les agents correspondants étant souvent liés à la gestion des routes départementales et soumis aux contraintes du service hivernal.

Les paramètres seront différents lorsque la décentralisation sera achevée.

S'agissant de la décentralisation, on a aujourd'hui une connaissance faible du patrimoine que nous occupons, dont nous ne sommes propriétaires qu'à hauteur de 40 % environ.

Je peux prendre l'engagement, d'ici la fin de l'année prochaine, une fois que l'on aura fini ces opérations et que l'on y verra clair, de remettre réellement à plat ce patrimoine. L'objectif est pour nous d'en avoir connaissance, mais aussi de rendre compte à votre assemblée de la situation dans laquelle nous nous trouvons en matière de quasi-propriété.

La première étape de la décentralisation, à l'équipement, était une étape transitoire. La formule dans laquelle tous les personnels de l'exploitation de la route se trouvaient sous statut d'Etat, mis à disposition du conseil général dans des conditions conventionnelles variées, a permis de franchir cette première étape sans difficultés majeures et sans drame social, mais elle a montré ses limites.

Aujourd'hui, on arrive à une répartition très logique de l'organisation du réseau routier. Le réseau routier de proximité est à la charge des communes, le réseau routier de desserte locale, départementale et régionale est à la charge des départements, le réseau routier de grand transit est à la charge de l'Etat. C'est logique et ceci a toutes les chances d'être durable, les personnels, les enjeux, les activités, les objectifs et le pilotage politique se trouvant à chaque fois rassemblés au même niveau de collectivité.

On peut imaginer qu'il serait bon de sortir du régime transitoire de quasi-propriété et de repartir sur des bases nouvelles.

Je pense être allé au bout et au-delà de ce que mes fonctions me permettaient de suggérer, mais l'on vous doit un rapport sur ce sujet et je pense qu'un an après la fin des opérations de décentralisation, on sera en mesure de le produire. On peut difficilement le promettre avant, car c'est une opération extrêmement vaste.

S'agissant de l'administration centrale enfin, notre objectif peut se décrire de façon assez claire : le choix de La Défense est maintenant, de notre point de vue, irréversible. L'essentiel des réorganisations de l'administration centrale se sont faites en fonction de ce choix, qui remonte à 1990 ou 1991. De nombreux personnels ont été amenés à déménager pour se réimplanter dans ces nouveaux locaux. On est

actuellement dans une situation où, pour toute la maison, le ministère, c'est La Défense.

Cela dit, un certain nombre de locaux ne correspondent pas à cette idée. Tout d'abord, une autre partie du ministère, la DGAC, a une implantation à côté d'Issy-les-Moulineaux, qui a été réalisée dans de très bonnes conditions financières et qui a permis de quitter le centre de Paris. On est progressivement en train de vendre tous les locaux que l'on peut libérer sur Paris.

Un immeuble pose un problème particulier, celui de la place de Fontenoy. Ce n'est pas un immeuble domanial de l'Etat, mais de l'Etablissement national des invalides de la marine, l'ENIM, établissement public administratif. Cet immeuble est occupé en partie par les services centraux, en partie par deux directions chargées d'affaires maritimes, la direction des affaires maritimes du ministère des transports et la direction des pêches du ministère de l'agriculture, ainsi que par le cabinet et l'appartement de fonction du ministre délégué au tourisme.

Nous avons rassemblé toutes les autres directions du champ des transports à La Défense. Il est certain qu'à la première occasion, il serait souhaitable que la direction des affaires maritimes puisse aller à La Défense, au sein de la direction générale des transports. Ceci présente un inconvénient, la coupure par rapport à la direction des pêches mais, si l'on veut que les liens soient pertinents, il faut rassembler tout le monde dans une cité administrative autour de Paris. Il y a donc bien, à un moment, des césures à réaliser. Je pense que celle-ci est acceptable.

Se pose le problème de l'ENIM. On ne peut pas le replacer à La Défense, mais la question de déplacer l'établissement public se pose à coup sûr. Se pose également la question, pour le ministère de l'agriculture, de reloger sa direction et se pose aussi la question essentielle que nous retrouvons un hôtel ministériel pour le ministre délégué au tourisme.

Il est probablement possible de réaliser une opération immobilière sur l'ENIM, mais je dois citer une difficulté que je qualifierais presque d'affective, non pas tant vis-à-vis de nos personnels que de toute la profession maritime. Ce bâtiment est le bâtiment historique du ministère et du secrétariat d'Etat à la marine marchande ; il a été conçu pour cela. C'est un bâtiment classé, qui a des fresques particulières à la gloire de notre marine marchande. C'est une réalité qu'il ne faut pas que l'on sous-estime. Il y a une valeur patrimoniale et sentimentale qui se retrouve auprès de la totalité du corps social concerné. Cela ne veut pas dire que cela rend les choses impossibles.

La seconde question est celle des implantations du boulevard Saint-Germain. On a aujourd'hui deux hôtels ministériels avec, à Roquelaure, dans la même cour, une direction du ministère des affaires étrangères. On sent bien que ce bâtiment pourrait parfaitement constituer le troisième hôtel ministériel.

Pourquoi trois ? Notre périmètre est assez mouvant. On n'a aujourd'hui qu'un ministre et un ministre délégué, mais la situation la plus fréquente est d'avoir trois ministres -ministre, ministre délégué et secrétaire d'Etat. La situation à quatre n'est pas rare.

C'est pourquoi il nous paraît raisonnable d'avoir trois implantations ministérielles dans l'ensemble géré par le ministère de l'équipement. Mais si une solution peut se dessiner, le processus de décision appartient au Gouvernement.

L'implantation parisienne de Saint-Germain, de La Défense et de la DGAC, la maison du tourisme créée récemment vont constituer notre situation d'équilibre pour les services centraux. Cela nous conduira certainement -et on est en train d'y travailler- à ce que la météorologie quitte le Quai Branly.

Celle-ci est engagée dans une énorme opération de délocalisation à Toulouse, qui a marché de façon assez exemplaire. La prochaine étape, pour la direction des systèmes d'observation, sera le départ de Trappes. Il faut le faire progressivement car, même si les personnels y sont allés volontiers, il y a toujours des gens dont le conjoint peine à déménager. Cette opération doit donc se faire avec une certaine progressivité. Tout n'est pas immédiatement possible, mais notre objectif est que Météo France quitte le Quai Branly, probablement en installant une partie de la direction générale à La Défense.

De même, le siège de l'IGN, qui se trouve situé rue de Grenelle, doit pouvoir être vendu, l'IGN étant repositionné dans son implantation principale qui se trouve sur Saint-Mandé. Un certain nombre d'opérations sont donc possibles.

La grosse question est celle de La Défense. A La Défense, on a actuellement deux implantations essentielles : la moitié de l'Arche de La Défense -on a une paroi verticale et le toit- et deux tours à côté, l'une complètement louée, l'autre aux deux-tiers. Ce sont les deux ensembles de Pascal A et Pascal B. On a par ailleurs une petite implantation plus marginale.

L'Arche de La Défense connaît aujourd'hui quelques difficultés techniques avec des locaux qui n'ont pas bien vieilli et sur lesquels il y a des entretiens lourds à réaliser.

La tour Pascal est en meilleur état, mais devra faire l'objet, probablement dans moins de vingt ans, d'opérations d'entretien très lourdes. Ces tours sont de conception relativement ancienne et on ne sait pas procéder à l'entretien lorsque la tour est occupée. Il faut vider un grand nombre de plateaux pour faire des opérations d'entretien lourd.

En tout état de cause, on a donc un problème de déménagement au moins transitoire, même si l'on voulait s'y réinstaller. C'est ce qui nous a amenés à nous poser cette question, avec un élément complémentaire qui n'est pas négligeable, à savoir la situation immobilière sur La Défense.

A La Défense, nous avons une grosse opération routière en cours, celle du boulevard circulaire. Aujourd'hui, le boulevard est à moitié remis au niveau du sol et à moitié composé d'échangeurs dénivelés. Cela prend une surface au sol assez importante.

L'objectif est de remettre le boulevard circulaire au sol, tant pour des raisons urbanistiques que pour des raisons de technique d'exploitation, car on a aujourd'hui un énorme bouchon à la sortie du boulevard circulaire, qui met très longtemps à se résorber. Plutôt qu'un énorme bouchon, il vaut mieux en avoir de petits à chaque carrefour ; la situation est bien meilleure.

Cela nous a conduits à engager cette opération qui est très coûteuse et qui devrait dégager plusieurs emplacements de terrain à bâtir à La Défense. Ce terrain est un terrain qui appartient à l'Etat et il est donc possible de réaliser une opération de construction.

Nous avons deux possibilités. La première consiste à construire un nouveau ministère rationnel permettant de rassembler l'ensemble des directions ; c'est également a priori la formule la plus économique à long terme, le terrain étant déjà la propriété de l'Etat.

L'autre possibilité est de faire une opération de réaménagement de l'Arche de La Défense en obtenant la jouissance de la totalité de l'immeuble, en faisant d'abord la rénovation de la partie que nous n'occupons pas aujourd'hui, qui pourrait être assez facilement libérée, puis en déménageant dans cette partie et en faisant l'autre pied, avant de tout déménager dans l'Arche.

Les deux sont possibles. Il est probable qu'à court terme, la formule de réimplantation complète dans l'Arche est sans doute la moins chère ; à long terme, la formule d'un bâtiment neuf, dont la maintenance est plus aisée, est probablement la plus intéressante. Tout ceci est lié à l'opération immobilière du boulevard circulaire que j'ai exposée. On est dans un contexte complexe, sur lequel on essaye d'avancer. C'est une décision qui remonterait au plus haut niveau gouvernemental.

**M. le président** - Merci. Il n'y a pas de contestations sur l'état des lieux, ni sur les observations faites par la Cour. On est donc en totale convergence. Il n'y a pas de politique immobilière. Il n'y avait pas vraiment de pilotage. C'est le degré zéro de la gestion immobilière, mais on sait que les immeubles ne s'envolent pas et vous avez pris des engagements.

Sans doute y aura-t-il matière à vous entendre à nouveau.

Le délégué à l'action foncière a-t-il des observations à formuler ?

**M. Dominique Figeat** - Patrick Gandil a déjà indiqué que, depuis 18 mois, nous avons mis en place des dispositions nouvelles qui, pour certaines, anticipent sur les conclusions de la Cour. Depuis l'été 2004, nous sommes en effet chargés d'inventorier l'ensemble du foncier disponible propriété de l'Etat affecté au ministère de l'équipement et susceptible d'être rendu disponible.

Ce travail a été effectué de manière systématique sur l'Ile-de-France en 2004 et 2005 et a donné lieu à la mise en œuvre de politiques volontaristes de cessions.

Nous avons élargi ce travail fin 2005 à la demande du Premier ministre qui a engagé, à partir de l'expérience du ministère de l'équipement, un programme national et interministériel de mobilisation des terrains publics qui peuvent être rendus disponibles et remis sur le marché pour la construction de logements.

Nous venons d'achever ce travail, qui a fait l'objet de décisions du Premier ministre sur une programmation précise individualisée d'opérations de cession. Pour le seul ministère de l'équipement et en incluant les terrains relevant des opérations publiques, l'ensemble de ces opérations de cessions programmées dans les trois ans qui viennent portent sur plus de 7 millions de m<sup>2</sup> non bâtis, essentiellement en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations urbaines.

Il existe une très grande diversité de situations. Lorsqu'il s'agit de propriétés de l'équipement, on relève deux grandes catégories. La première regroupe des délaissés d'emprises publiques prévues en général pour des infrastructures routières qui ne se réalisent pas.

La seconde catégorie concerne les terrains qui sont restés des réserves foncières, que l'Etat avait chargé le ministère de l'équipement d'acquérir dans les années 60-70, avant la décentralisation. En Ile-de-France, ils sont gérés par l'agence foncière de la région parisienne. Depuis 2004, nous avons une politique délibérée de libération de ces terrains chaque fois que les règlements d'urbanisme le permettent.

Il y a des terrains qui appartiennent aux établissements publics, notamment des établissements ferroviaires, pour lesquels la politique volontaire de rationalisation -qui est loin d'être achevée- doit conduire à mieux définir ce qui est strictement nécessaire à l'usage du service public, ferroviaire ou autres, comme les ports, et à remettre sur le marché les terrains qui ne sont pas utiles à l'exercice du service public.

Ce travail de rationalisation du patrimoine immobilier public doit se poursuivre sur les trois ans qui viennent.

**M. le président** - Quelles sont les moyens mis à votre disposition ?

**M. Dominique Figeat** - La délégation que je dirige est une petite équipe centrale constituée en service à compétence nationale ; elle est composée de cadres de haut niveau. Nous avons une fonction de pilotage, définissant une programmation, intervenant en direct sur les grands projets et mobilisant les moyens des services de l'équipement, tant départementaux que régionaux. Le Premier ministre, dans ses dernières instructions, a d'ailleurs demandé aux DDE de se mobiliser.

La délégation comprend une dizaine de cadres de haut niveau qui se consacrent exclusivement à cette tâche. Nous avons également une fonction de définition de la politique générale du ministère en matière immobilière et de la stratégie du ministère. Nous nous appuyons pour cela sur les outils de connaissance, dont on a rappelé l'insuffisance, notamment sur la période analysée par la Cour.

Depuis un an, nous avons fait un important travail d'investissement sur la connaissance et les outils de connaissance du patrimoine immobilier. Cette tâche est pratiquement achevée pour ce qui concerne l'administration centrale.

Nous venons de produire un document détaillé comportant des systèmes d'évaluation et des ratios qui permettent d'avoir une connaissance aussi complète que possible de la situation du patrimoine immobilier en centrale. Nous allons maintenant entreprendre le même travail, qui est beaucoup plus compliqué, pour l'ensemble des services déconcentrés, et ce dans les meilleurs délais.

En second lieu, nous venons d'achever dans les délais imposés le schéma prévisionnel de stratégie immobilière du ministre pour les services centraux qui sera soumis à une prochaine réunion du comité de politique immobilière du ministère.

Ce document correspond aux orientations que Patrick Gandil vient d'indiquer pour l'administration centrale. Nous allons entreprendre l'élaboration d'un même document pour les services déconcentrés.

Les fonctions de la délégation portent donc sur la mobilisation du foncier dans le cadre d'une politique de rationalisation du patrimoine foncier non-bâti et, d'autre part, sur l'élaboration et le suivi de la stratégie immobilière.

Enfin, dans ce cadre, on a également une fonction d'élaboration de règles, de normes et de méthodes, de professionnalisation, à travers un certain nombre d'actions, de mise au point d'outils et de formations, de telle manière que, progressivement, se constituent au sein du ministère des pôles interrégionaux qui aient la capacité de relayer notre action de pilotage central du point de vue professionnel, avec des méthodes adéquates.

**M. le président** - La parole est au rapporteur spécial.

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial** – La quasi totalité des questions a déjà été posée mais je voudrais d'abord dire ma satisfaction quant à la qualité de l'échange que nous avons eu.

J'ai commencé ici il y a 23 ans en rapportant devant la commission des finances sur le rapport de la Cour des comptes. Cela fait longtemps. J'avais toujours considéré que la critique est relativement facile et que la Cour est plutôt dans un rôle assez tranquille vis-à-vis des administrations contrôlées. J'ai trouvé cette fois que vos diagnostics, vos analyses, sont extrêmement posés, pertinents. Vous avez mesuré la difficulté rencontrée par les services. Je veux dire ma satisfaction par rapport à la qualité de ce travail.

On a bien vu dans les réponses de M. Gandil cette volonté d'améliorer le pilotage. Il est certainement plus émiétté que vous ne l'auriez peut-être souhaité. On l'a bien senti dans la disparité des situations. Cela correspond à la réalité du terrain.

Sur la politique de gestion, on voit bien que, dès lors qu'un Gouvernement fixe des objectifs, ceux-ci se mettent progressivement en place. Il faut fixer les objectifs, développer la détermination et avoir la patience nécessaire.

On a eu la réponse aux questions que l'on se posait à propos du gap financier entre les nouvelles installations qui devront être financées par la réorganisation liée à la décentralisation, et les cessions auxquelles on pouvait procéder. Je crois que vous avez fixé à 100 millions d'euros la différence entre ce que cela allait coûter et ce que vous aviez déjà fait.

Quant à la dernière question que vous aviez posée sur la situation des services centraux, on voit bien que la difficulté est liée à l'aménagement du boulevard circulaire de La Défense, à une multitude de décisions diverses et même à des aspects psychologiques, voire affectifs.

Je suis satisfait, Monsieur le Président, car on a un diagnostic sérieux et, face à nous, un service qui est conscient de la nécessité d'apporter des réponses.

Dans les 18 mois qui viennent, notre rôle sera de suivre l'exécution des engagements, de nous assurer auprès du ministère de l'équipement que tout cela se met en place et des conditions dans lesquelles cela se met en place.

Une seule question : quelle est votre liberté, votre marge de manoeuvre par rapport à Bercy dans toutes ces opérations ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général** - J'espère qu'elle est nulle !

**M. Patrick Gandil** - Je ne dirais pas qu'elle est nulle. Je pense qu'elle est au fond ce qu'elle doit être. Bercy fixe des objectifs assez sévères ; on a des discussions financières dans la préparation du budget qui sont difficiles mais, une fois les éléments fixés, on a ensuite une large liberté de gestion. Je ne vois pas comment il peut en être autrement avec un patrimoine aussi éclaté. Il faut en effet qu'il soit géré à proximité.

Par ailleurs, Bercy a mis en place deux outils importants. L'un d'eux est le CAS, qui devrait bien fonctionner. L'autre, ce sont les PPP. Nous sommes dans une situation où il y a deux grands types d'opérations. Le premier, ce sont les financements à partir des produits de cessions, avec de l'argent que l'on recycle immédiatement dans une opération. On n'a pas besoin d'outils très sophistiqués pour cela.

On a aussi des cas plus compliqués comme par exemple le regroupement à venir de tous les services qui contribuent à l'enseignement et à la recherche à l'école des ponts à Marne-la-Vallée, alors que beaucoup sont actuellement en première couronne ou dans Paris. Il s'agit du laboratoire central des ponts, d'une partie de l'institut de recherche des transports, du service technique des routes et autoroutes.

Une partie des ventes va générer un peu d'argent, mais ce sont forcément des opérations complexes dans lesquelles on a tout intérêt à avoir des opérations étalées dans le temps et à faire des montages immobiliers qui peuvent passer par des opérations de PPP.

Autre exemple pour lequel on réfléchit à un PPP : les 75 centres d'exploitation nouveaux du réseau routier national. L'enjeu financier est important mais il y a en même temps un certain enjeu de standardisation de ces bâtiments. Il ne faut pas arriver à une standardisation totale, parce qu'il est dommage de se priver des possibilités d'intervention des architectes ; toutefois, ce sont des locaux techniques qui ont un but bien particulier et sur lesquels on peut faire des économies importantes en profitant d'une réflexion sur un volume plus important pour aboutir à une standardisation. Le PPP est parfaitement adapté à une situation de ce type.

Bercy a créé les outils qu'il fallait ; la relation est parfois un peu tendue, mais c'est normal dans ce genre de situation.

**M. le président** - La parole est au rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général** - Je m'associe aux propos du rapporteur spécial et je persiste à penser que ces échanges croisés sont fructueux, plus spécialement sur un sujet comme celui-ci. Nous sommes bien à la rencontre de la réforme de l'Etat, des réformes structurelles d'organisation et des conséquences en termes de moyens quant à la valorisation la meilleure possible des actifs immobiliers de l'Etat.

La question que je voudrais poser à ce titre -sauf si le sujet a déjà été abordé dans les exposés- c'est celle des conséquences, en termes d'implantation de l'administration centrale, des réformes de structures déjà faites : réduction du nombre de directions d'administration centrale, recherche d'une réimplantation sur un site central à La Défense...

**M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial** - Cela a déjà été évoqué.

**M. Philippe Marini, rapporteur général** - S'agissant des services déconcentrés et en particulier des conséquences des transferts aux collectivités territoriales, vous évoquiez les centres d'exploitation ; sans doute y a-t-il lieu aussi de regarder ce qu'il en est des unités des directions, des directions départementales de l'équipement et des synergies possibles avec d'autres services de l'Etat.

Il y a des expériences de rapprochement physique entre DDE et DDA. Pourriez-vous nous en dire quelques mots en termes de gestion plus optimale du patrimoine immobilier de l'Etat ?

**M. Patrick Gandil** - Pour l'instant, pour ce qui est des DDE et des DDA, on est sur une expérimentation dans huit départements qui ont été choisis à partir du volontariat des préfets et des services. Il fallait en effet que l'on se trouve dans des conditions qui donnaient toutes les chances de succès, mais qui ont été aussi choisies pour la diversité des types de situation avec des départements ruraux comme l'Ariège ou le Lot, très urbains comme le Val d'Oise, les Yvelines ou le territoire de Belfort, ou des situations intermédiaires plus proches de la moyenne des départements comme le Cher, le Loir-et-Cher ou l'Aube.

Dans tous les cas, dès la première réflexion sur les objectifs du rapprochement et les conséquences en termes d'organigramme, à savoir les économies en moyens généraux, les efforts sur les politiques que l'on cherche à développer dans ce cadre, notamment les politiques de prévention des risques naturels, la question des locaux s'est posée. Pour faire un service unique, il y a un certain nombre de symboles ; une gestion du personnel et des moyens unifiée est un symbole ; les locaux en sont un autre.

Heureusement, un certain nombre de précautions avaient été prises et on avait souvent des projets immobiliers. J'étais hier à Blois. Le Préfet et deux directeurs nous ont fait visiter les différentes implantations actuelles. On a probablement une assez belle opération couplée avec un certain nombre d'objectifs propres au conseil général. On sentait que l'opération avait été parfaitement prévue. Il en a été de même à Bourges ; il en est de même, dans un contexte plus compliqué, à Cergy-Pontoise ou à Versailles.

Dans quatre opérations sur huit, la situation est déjà très analysée en matière immobilière.

Dans les autres cas, c'est parce qu'on est dans des locaux tellement proches que le fait d'être sur plusieurs bâtiments n'est pas gênant en soi, mais il y aura toujours des réorganisations, avec des déménagements au sein des bâtiments existants, de sorte que l'on puisse rassembler les services. Ce serait un échec si l'on restait avec un bâtiment agriculture, un bâtiment équipement -et cela n'aura pas lieu.

**M. Eric Doligé** - Cette audition était fort intéressante et je remercie le président Sallois de lui avoir donné une certaine hauteur. Dans nos collectivités locales, nous avons en effet une vision par le bas de la situation, surtout dans le cas de la décentralisation.

J'avais le sentiment, avant d'entendre ce qui a été dit, que j'étais le seul à avoir des problèmes à comprendre la gestion immobilière de l'Etat en matière d'équipement.

Localement -on ne parle que de l'immobilier, mais on pourrait parler du matériel ou des infrastructures- on est un peu dans la même situation.

Malheureusement, nous n'avons pas le pouvoir d'investigation de la Cour et on a en face de nous une certaine opacité, ainsi que des difficultés à avoir des informations. Il est extrêmement compliqué de connaître le patrimoine immobilier départemental de l'Etat. On aurait posé la question il y a trois ans, on nous aurait dit : « Tout va bien » ; aujourd'hui, on a énormément de mal à connaître la nature de ce patrimoine.

Il est vrai qu'une partie est propriété du département, qui occupe des locaux de l'Etat, l'Etat occupant des locaux du département ; certains sont en bon état, d'autres en mauvais état, mais vous imaginez la difficulté de répartition au plan local !

Vous disiez ne pas avoir écho de difficultés. Effectivement, il y a des moments où on baisse les bras !

On a le sentiment que la direction locale n'a pas envie de perdre un pouce de terrain. L'Etat cède donc ce qui est en mauvais état et garde ce qui est en bon état, ainsi que la partie centrale dans la ville siège, bien qu'un certain nombre de fonctionnaires s'en aillent.

C'est une question qui mériterait d'être étudiée, car c'est probablement le cas dans 102 départements.

Deux points sur les infrastructures. On a parlé à propos du foncier des accessoires de la route que vous gérez. L'Etat s'est mis en tête de vendre le maximum de ses terrains. C'est de la bonne gestion. Au moment de la décentralisation, comme par hasard, l'Etat se met à vendre des terrains qui, pour un certain nombre, devraient probablement être transmis aux collectivités. Or, nous n'avons pas eu -ou avec grande difficulté- la liste des accessoires des routes et au moment du transfert, on n'élargit, on ne fait plus, on ne met plus aux normes ! On voit des terrains vendus à telle ou telle autre collectivité, alors qu'ils devraient revenir au département.

Une circulaire a été envoyée par le ministère aux préfets en leur disant que si des projets avaient été préparés, ils devaient être transférés mais que s'il n'en existait pas, il fallait vendre les terrains.

Quand une route nationale va être, à terme, élargie, même s'il n'y a pas de plans, il s'agit d'une réalité.

Actuellement, vous revendez des terrains, ce qui signifie qu'on va être en difficulté lorsque que vous nous imposerez d'élargir. Je suis donc très inquiet de cette précipitation et du fait que l'on ne prévienne pas les départements.

Le département voisin du mien, lorsqu'il a demandé la nomenclature des terrains que possédait l'Etat, a reçu une liste de références -Z 334, B 22, etc. Bien évidemment, il a dû faire des recherches pour découvrir quels étaient les terrains que l'Etat possédait et qu'il devait ou non céder. Il y a là une vraie difficulté.

Enfin, dans mon département, le canal d'Orléans, dans un état lamentable, a été mis à disposition du département pour 60 ou 70 ans. Plus rien ne fonctionne.

40 écluses, 40 maisons éclusières. On a dépensé 100 millions d'euros pour le remettre en état et nous avons inscrit 80 millions d'euros de travaux pour les années à venir.

Malheureusement, il relève du domaine privé de l'Etat et n'entre donc pas dans le cadre de la loi de décentralisation qui permet la cession automatique à un euro symbolique. L'Etat est donc en train de valoriser le canal et veut nous le vendre au prix de la valorisation, alors que c'est nous qui avons fait les travaux !

**M. le président** - Est-ce dans les 7 millions de m<sup>2</sup> ?

**M. Eric Doligé** - Ce sont des mètres carrés en volume. C'est compliqué.

Nous demandons au moins une transparence totale. Les personnels sont déstabilisés...

**M. le président** - Les négociations dépendent-elles de vous ?

**M. Dominique Figeat** - Non, ce sont les services des domaines qui vendent. Nous définissons les opérations de vente, nous les négocions avec les collectivités locales, puis nous remettons le bien aux domaines, qui se chargent de la fixation des prix.

**M. Eric Doligé** - Voyez comme c'est simple pour nous !

Il y a des jours où je rêve d'être à la place de la Cour des comptes et d'avoir l'autorisation de recevoir les informations minimum qui nous sont dues. Nous sommes quand même les futurs propriétaires et gestionnaires !

Je pense qu'on n'a pas fait le calcul de tous les coûts induits qui vont s'additionner entre les collectivités et l'Etat pour réaliser cette scission qui, théoriquement, devrait plutôt amener des économies que des dépenses.

Je serais curieux, dans un an ou deux, de connaître les dépenses supplémentaires induites par ces discussions. J'aimerais pouvoir refaire un tour de piste d'ici deux ans. Il serait d'ailleurs intéressant, comme l'a dit le rapporteur spécial, de faire le contrôle du contrôle.

**M. le président** - Toute réforme est un investissement.

**M. Eric Doligé** - Dans ce cas, ce sera une bonne réforme !

Cela étant, si je suis critique, mon appréciation est très positive quand même.

**M. le président** - Vous sentez-vous vraiment impliqué dans ce qui relève du ministère ou du secrétariat au tourisme ? Le ressentez-vous comme une partie intégrante et durable du ministère de l'équipement ?

**M. Patrick Gandil** - Je le sens clairement comme une partie intégrante du ministère de l'équipement ; durable, cela dépend de chaque remaniement ministériel. Il y a quand même des raisons fortes à cette proximité. Le tourisme est en effet extrêmement lié aux transports.

Dans les liens opérationnels et techniques, toutes les discussions sur les droits du passager aérien relèvent à la fois du tourisme et de l'aérien. Dans toutes les discussions sur la sécurité aérienne, il est intéressant de voir qu'en termes de droit, on était complètement tenus par les traités et par les règles de l'OACI. On n'a pu

progresser de façon autonome dans le sujet que par la voie du tourisme et des règles de protection du consommateur. Ce lien est donc relativement fort.

A côté de cela, à l'intérieur du territoire national, dans un certain nombre d'opérations, on a actuellement un enjeu très important qui est celui des anneaux de port, où il existe un large déficit. La direction du tourisme est bien placée pour se rendre compte de l'importance que cela représente et, au niveau territorial, une DDE n'est pas si mal placée non plus pour entrer en discussion avec les acteurs locaux et faire avancer les choses.

La direction du tourisme est bien positionnée dans le ministère pour ses fonctions internationales et pour ses liens avec les grandes directions de transport. On essaye donc aujourd'hui de l'accrocher beaucoup plus sur la structure territoriale du ministère, notamment pour des opérations comme celles que je viens de signaler, mais aussi pour tout l'urbanisme touristique, qui est également important -problèmes d'unités touristiques en montagne, etc.

**M. le président** - Je suis impressionné par le nombre de bâtiments de la DGAC.

**M. Patrick Gandil** - La DGAC a un parc de logements de fonctions assez important, de grands locaux techniques -tours de contrôle, etc.- mais aussi de multiples locaux plus ou moins petits, qui vont jusqu'aux simples abris de protection d'équipements radioélectriques. La DGAC est caractérisée par un assez grand nombre de personnels sous astreinte, tout devant fonctionner 24 heures sur 24.

Il existe par exemple des ingénieurs électroniciens d'astreinte que l'on n'a pas dans la plupart des autres types d'activités. Il existe des locaux de sommeil dans toutes les tours de contrôle et tous les équipements techniques, ce qu'on n'a pas ailleurs. Je n'en connais pas tout le détail, mais on est tenu par l'obligation d'un fonctionnement 24 heures sur 24, en boucle.

**M. Jacques Sallois** - Je ne vais pas vous livrer le détail d'un contrôle que nous conduisons en ce moment sur le service des bases aériennes, mais je peux livrer au moins une précision : le service des bases aériennes possède 1.650 logements, ce qui est très important par rapport au chiffre que nous avons évoqué tout à l'heure. Nos constatations sur les modes de gestion de ces logements confirment celles que nous avons pu faire par ailleurs et, à certains égards, les dépassent.

**M. Yves Fréville** - Quelle est la proportion du patrimoine soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties ? Le service public bénéficie d'une exonération au titre des logements de fonctions. Cette exonération est-elle justifiée ? J'imagine que c'est le même problème pour les terrains non-bâties.

Quel est le statut, au regard de ces taxes foncières, des propriétés de l'Etat dans les pays étrangers ?

**M. le président** - A-t-on la réponse à cette question ? Le président Sallois n'a pas la réponse...

**M. Dominique Figeat** - Je note la question. C'est une réponse que l'on essaiera de vous apporter, notamment la comparaison internationale.

**M. le président** - Voilà qui nous engage à d'autres rendez-vous.

**M. Philippe Marini, rapporteur général** - Je ne suis pas complètement certain que cette exonération soit générale et totale. J'ai souvenir que l'on nous a soumis en loi de finances des dispositions particulières sur l'assiette de taxe professionnelle, non seulement pour les locaux associatifs, mais aussi pour certains locaux dépendant de l'Etat.

Je ne suis pas absolument sûr que la situation soit partout et dans tous les cas l'exonération. Il doit exister des situations diverses.

**M. Yves Fréville** - Il y a taxe d'habitation, donc valeur locative. Est-ce qu'il y a exonération ?

**M. Jacques Sallois** - Ce statut fiscal est extrêmement varié. J'évoquais le contrôle que nous menons. Je peux vous dire que personne n'a d'idées très claires sur la manière dont le statut fiscal est respecté au niveau déconcentré.

**M. Eric Doligé** - Il sera peut-être intéressant de voir si, le statut fiscal changeant dans le cadre de la décentralisation, ce qui n'était plus soumis l'est à nouveau.

**M. Philippe Marini, rapporteur général** - Il y a là un gisement fiscal !

**M. le président** - ... Et matière à s'occuper !

J'espère que la Cour aura les moyens de certifier le bilan d'ouverture. Cela ne doit pas être un exercice commode.

**M. Jacques Sallois** - Vous aurez des éléments prévisionnels à cette question dans le rapport que la Cour va déposer sur l'exécution du budget 2005 et sur les comptes de l'Etat, dans la perspective de la certification après le bilan d'ouverture.

Pour répondre à la question de M. Doligé, les enquêtes que nous menons sur ce plan dans le cadre des missions intermédiaires de préparation au travail de certification dans les différents départements et que nous avons menées sur le ministère de l'équipement -c'est Mme Pinault qui a mené ce travail- confirment que l'évaluation précise de ce patrimoine est encore une rude tâche, même si des progrès ont été enregistrés. L'espoir que je peux partager avec M. le sénateur Doligé, c'est que les travaux menés dans ce cadre lui offriront, à terme, une plus grande transparence dans l'appréciation du patrimoine local de l'Etat.

**M. le président** - Il me reste à remercier la Cour pour le rapport transmis, qui répondait à notre demande et qui a permis de poser le problème.

Il n'y a pas eu de contestations de la part des représentants du ministère de l'équipement. C'est une situation de fait : le pilotage immobilier n'existait pas. C'est donc une fonction qu'il faut mettre en place. Ce qui sera particulièrement intéressant, c'est que l'on puisse se revoir d'ici un an pour que vous nous rendiez compte de ce qui a pu être accompli, de vos satisfactions, de vos déceptions parfois.

Pour ce qui est de La Défense, je ne suis pas sûr que l'issue soit immédiate ; la suppression de vos échangeurs pour récupérer de l'espace doit être assez compliquée et il va falloir quelque temps pour le concrétiser. Cela signifie que l'on va devoir attendre avant que la question ne soit résolue.

On n'a pas parlé du très bel appartement de fonction de La Défense, qui fait partie des constantes dans les rapports.

**M. Patrick Gandil** - Le terme de très bel appartement est franchement excessif. Il y a une très belle vue ; à part cela, il n'est ni très grand, ni extraordinairement agréable. Il est au sommet du bâtiment, presque au sein du bureau-cabinet. Le fait est que pratiquement aucun ministre ne l'a utilisé, un ministre devant être proche du Parlement. Se trouver à trois quarts d'heure du Parlement avec un aléa sur le temps de transport, ce n'est pas possible.

Symétriquement, pour les visiteurs, il n'est pas facile de trouver La Défense. Quand on connaît, c'est assez commode et efficace, mais la signalétique d'une dalle est extrêmement difficile et le nombre de visiteurs qui arrivent en retard ou qui se perdent pour trouver mon bureau est important.

Il faut que le ministre et son cabinet soient dans des locaux proches du Parlement. La formule consistant à placer les cabinets à Saint-Germain et, progressivement, le reste du ministère à La Défense, est une formule raisonnable.

En situation de crise, tous les points d'information névralgiques arrivent sur La Défense. On n'a jamais eu besoin de le faire, mais si quelque chose de grave arrivait, il serait assez raisonnable que le ministère ait un pied-à-terre là-bas.

On envisage de construire un jour une salle de crise à Saint-Germain, mais on n'a pas encore réussi à trouver la surface nécessaire.

**M. le président** - Je remercie la Cour et M. Gandil, en sa qualité de secrétaire général, pour sa volonté, son opiniâtreté, son courage. Je crois qu'il ne sous-estime pas l'ampleur de la tâche à accomplir. Je voudrais naturellement encourager Mme Jacquot-Guimbal et dire au délégué à l'action foncière combien nous sommes confiants dans l'aboutissement de ce qu'il a entrepris. C'est une fonction tout à fait nouvelle. Vous avez de la chance : vous allez pouvoir mesurer les progressions. Bon courage et bonne chance.

Avant de prendre congé, M. Masseret m'a indiqué pour sa part qu'il était disposé à ce que l'on publie ce rapport et l'échange auquel il a donné lieu. Est-ce bien l'avis de la commission ? Avis unanime.

**ANNEXE**

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES  
À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT  
SUR LA GESTION IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE DE  
L'ÉQUIPEMENT**

**COMMUNICATION AU PRESIDENT DE LA COMMISSION DES  
FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES  
ECONOMIQUES DE LA NATION DU SENAT**

Article 58, 2°, de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

Articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières

**LA GESTION IMMOBILIERE  
DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT**

**février 2006**



En application de l'article 58, 2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat a, par courrier du 1<sup>er</sup> mars 2005, saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur la gestion immobilière du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Le contrôle a porté sur le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer dans sa configuration actuelle. Seules des données générales ont été retenues pour la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et les établissements publics sous tutelle du ministère ont été exclus du champ de l'enquête.

Les investigations ont ainsi principalement concerné l'immobilier de bureau de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'équipement, et donc les compétences exercées, jusqu'à la restructuration intervenue en mai 2005, par la direction des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG) et par la direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM) du ministère. Elles s'inscrivent dans la suite de plusieurs contrôles menés par la Cour sur l'administration de l'équipement depuis 1995, qui l'ont déjà conduite à examiner certains aspects de la politique immobilière et à faire part de ses observations au ministère.

S'agissant de la connaissance du patrimoine immobilier concerné, le contrôle a porté sur l'appréciation de l'inventaire physique, en excluant la problématique de la valorisation comptable qui est traitée par la Cour dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances.

La période étudiée correspond aux années 2000 à 2004, mais la Cour a pris en compte dans ses analyses une partie de l'exercice 2005, les investigations étant menées en cours d'année alors que le département ministériel connaissait plusieurs évolutions importantes qui auront un impact sur la consistance et la gestion de son parc immobilier : la réorganisation de l'administration centrale et la mise en oeuvre de la décentralisation. Les projets de fusion entre les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture auront aussi, à plus ou moins court terme, un impact sur l'immobilier des services déconcentrés.

Le contrôle, conduit par questionnaires et entretiens auprès des directions précitées de l'administration centrale du ministère et de sept directions départementales de l'équipement<sup>1</sup>, se fonde également sur des investigations sur pièces et sur place. Après délibération de la septième chambre de la Cour, un relevé de constatations provisoires a été adressé au secrétaire général du ministère de l'équipement, selon les procédures contradictoires fixées par le code des juridictions financières, et une audition a permis d'entendre les principaux responsables administratifs du ministère, ainsi que les représentants de la direction du budget du ministère chargé de l'économie et des finances.

---

<sup>1</sup> Les DDE des Alpes-Maritimes, de l'Aveyron, des Bouches-du-Rhône, d'Eure-et-Loir, des Hauts-de-Seine, de la Loire et des Yvelines.



## Sommaire

<b>PARTIE I: L'INVENTAIRE PHYSIQUE DU PATRIMOINE IMMOBILIER .....</b>	<b>9</b>
<b>I. LES OUTILS ET LES PROCÉDURES DE RECENSEMENT ET DE SUIVI DE L'INVENTAIRE PHYSIQUE .....</b>	<b>9</b>
A. LES LIMITES DE L'INVENTAIRE DANS LE TGPE RÉNOVÉ .....	9
B. LES FAIBLESSES OPÉRATIONNELLES .....	10
1. Les difficultés dans la mise en œuvre du STGPE .....	10
2. Les défauts de conception des outils .....	10
C. L'INCERTITUDE SUR LA FIABILITÉ DES DONNÉES .....	11
<b>II. LE CARACTÈRE PEU OPERATIONNEL DE L'INVENTAIRE PHYSIQUE.....</b>	<b>11</b>
<b>PARTIE II : L'ORGANISATION ET LES MOYENS D'ACTION DE LA FONCTION IMMOBILIERE .....</b>	<b>13</b>
<b>I. L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE .....</b>	<b>13</b>
A. UNE ORGANISATION GÉNÉRALE SANS UNITE .....	13
B. DES DIRECTIONS CENTRALES AUX POUVOIRS LIMITÉS ET DIVISÉS .....	15
C. L'ABSENCE DE PILOTAGE GLOBAL .....	16
D. LA RÉORGANISATION DE MAI 2005 .....	20
<b>II. LES OUTILS DE GESTION DU PATRIMOINE .....</b>	<b>21</b>
A. LES OUTILS DITS « COMMUNS » .....	22
1. Un outil de recensement et de gestion : GPI <sup>2</sup> .....	22
2. Un outil de documentation : INTR@'IMMO .....	23
B. LES OUTILS SPÉCIFIQUES À LA DAFAG ET A LA DPSM .....	23
1. Les outils de gestion de la DAFAG .....	23
2. Le référentiel de gestion de la DPSM .....	24
<b>III. LES MOYENS FINANCIERS .....</b>	<b>25</b>
A. LES CRÉDITS ET LES DÉPENSES .....	25
B. LA GESTION DES CREDITS BUDGÉTAIRES .....	27
C. LA MAUVAISE CONNAISSANCE DES MOYENS FINANCIERS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS .....	30
D. L'IMMOBILIER ET LA REFORME BUDGETAIRE .....	31

<b>PARTIE III : LA POLITIQUE IMMOBILIERE .....</b>	<b>33</b>
<b>I. UNE STRATEGIE IMPRÉCISE.....</b>	<b>33</b>
<b>II. DES OBJECTIFS A MOYEN TERME : LA RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS ET LES CESSIONS .....</b>	<b>35</b>
A. L'ÉTAT ACTUEL DES IMPLANTATIONS EN ADMINISTRATION CENTRALE ET LES PROJETS D'ÉVOLUTION.....	35
B. LA RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS.....	38
C. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES.....	39
<b>III. LA GESTION DU PATRIMOINE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE .....</b>	<b>40</b>
A. LES LACUNES DE LA GESTION .....	40
1. La programmation des travaux .....	40
2. La gestion des baux.....	41
3. La commande publique.....	41
B. LES PROBLÈMES DES IMPLANTATIONS A LA DÉFENSE .....	42
1. Les coûts .....	42
a. Le crédit-bail pour l'acquisition de bureaux à la Défense .....	43
b. L'évolution des autres coûts .....	43
2. Les contentieux .....	44
a. Les contentieux relatifs aux désordres techniques.....	44
b. La gestion du Toit de la Grande Arche .....	45

**NOTE ANNEXE : LES CONCESSIONS DE LOGEMENTS DE SERVICE**

Le patrimoine immobilier du ministère de l'équipement comporte trois caractéristiques principales :

- il représente une part importante de celui de l'Etat. Le parc valorisé par la direction générale des impôts au 31 décembre 2004, en vue de l'établissement du bilan d'ouverture des comptes de l'Etat, représente environ le tiers de l'immobilier bâti national (en nombre d'unités, hors infrastructures publiques) ;
- il est hétérogène dans la mesure où il comprend à la fois des immeubles bâtis banalisés, des infrastructures techniques et des emprises foncières non bâties. Le contrôle de la Cour s'est attaché à analyser la première catégorie de ces biens ;
- il est très dispersé géographiquement sur l'ensemble du territoire national.

Le parc immobilier bâti du ministère, propre aux besoins des services centraux (y compris les services à compétence nationale) et des services déconcentrés, avoisine 5 millions de m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette (SHON). Il est composé de plus de 10 000 implantations accueillant plus de 110 000 agents. D'après les données communiquées par le ministère, *« les autres surfaces bâties, évaluées à près de 5 millions de mètres carrés, sont affectées aux activités opérées sur les dépendances des infrastructures de transport, routières, portuaires et aéronautiques et n'ont pas vocation à accueillir des activités d'administration ou d'exploitation des services »*. Au total, *« le patrimoine immobilier du ministère, identifié au tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), représente donc quelque 183 000 ha, et une surface de plancher de plus de 10 millions de mètres carrés »*.

L'importance des biens concernés et le fort maillage territorial du ministère de l'équipement font du domaine immobilier de cette administration un enjeu substantiel et soulèvent de nombreux problèmes qui n'ont pas toujours été bien maîtrisés pendant la période examinée :

- le patrimoine immobilier demeure mal connu, malgré les efforts engagés depuis quelques années pour améliorer le Tableau général des propriétés de l'Etat et les autres instruments d'inventaire ;
- la fonction immobilière n'est dotée ni d'une structure de pilotage efficace ni d'outils opérationnels adaptés ;
- faute de stratégie claire, la politique immobilière n'a que des objectifs à court ou moyen terme et sa mise en œuvre rencontre de nombreux problèmes dans la gestion courante du patrimoine.



## **PARTIE I : L'INVENTAIRE PHYSIQUE DU PATRIMOINE IMMOBILIER**

Le ministère de l'équipement n'a pas aujourd'hui une connaissance satisfaisante de l'inventaire physique de son patrimoine. La conception du Tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), dont la responsabilité incombe au ministère des finances, n'offre pas une vision d'ensemble et une analyse homogène des composantes de son parc immobilier, ce qui est peu propice à la conduite d'une politique immobilière pertinente et rationnelle.

### **I. LES OUTILS ET LES PROCÉDURES DE RECENSEMENT ET DE SUIVI DE L'INVENTAIRE PHYSIQUE**

Malgré quelques améliorations modestes, le recensement et le suivi de l'inventaire, handicapés par un système national peu performant et par des méthodes et des outils de travail obsolètes, présentaient, à la fin des années 1990, de graves lacunes : erreurs et omissions, délais importants de mise à jour, lourdeur de l'exploitation, manque de lisibilité du système.

Dans ce contexte peu satisfaisant, le ministère de l'équipement a mis en œuvre la réforme relative à l'ensemble du patrimoine de l'Etat, engagée en 1999 par la direction générale des impôts (DGI) du ministère de l'économie et des finances et adoptée par la commission interministérielle de la politique immobilière (CIPI).

Cette réforme avait pour objet de rénover le TGPE par la fiabilisation des données de l'inventaire physique et l'enrichissement des informations qui y figurent dans une optique de valorisation comptable, d'une part, de moderniser l'outil informatique par la mise en place d'un serveur domanial (STGPE), d'autre part.

La rénovation du TGPE et la mise en place du serveur domanial ont rencontré un certain nombre de difficultés et présentent encore des insuffisances, dont la responsabilité incombe tant au ministère des finances qu'à celui de l'équipement.

#### **A. LES LIMITES DE L'INVENTAIRE DANS LE TGPE RÉNOVÉ**

Le patrimoine immobilier du ministère de l'équipement se compose de trois types de biens : des surfaces bâties accueillant des activités d'administration ou d'exploitation des services ; des surfaces bâties affectées aux infrastructures publiques routières, portuaires ou aéronautiques ; du foncier non bâti correspondant à des emprises de futures infrastructures publiques ou opérations publiques urbaines.

Comme dans l'ancienne version de l'inventaire du TGPE, seule la première catégorie de ces biens figure de manière individualisée et théoriquement exhaustive.

Le foncier non bâti y est enregistré sous une forme globalisée par commune. Cette manière de procéder, qui répond à un souci de réduire le nombre d'inscriptions, les emprises foncières étant souvent composées de multiples parcelles, est préjudiciable à la lisibilité du patrimoine. De surcroît, lors de l'achèvement d'une opération publique (ou de son abandon), le relevé des délaissés de terrain n'est pas toujours dressé avec suffisamment de rigueur et leur utilisation éventuelle à d'autres usages (logements d'urgence par exemple) n'est pas toujours clairement répertoriée. La mise en œuvre de purges foncières par la vente, dans la mesure du possible, des délaissés a été encouragée par l'incitation que constitue le retour de cession. En revanche elle n'a pas été facilitée par la dissociation des gestionnaires du bâti et du non bâti.

Quant aux infrastructures publiques, qui représentent une part importante du patrimoine du ministère de l'équipement, elles sont exclues de l'inventaire.

Dans ces conditions, les infrastructures publiques et le foncier non bâti sont suivis en interne au ministère, indépendamment du TGPE, mais de manière insuffisante et non coordonnée, faute d'outil commun.

Les exigences d'exhaustivité et de clarté de l'inventaire du patrimoine du ministère de l'équipement ne sont donc à l'évidence pas remplies en ce qui concerne les infrastructures et le non bâti. La réforme du TGPE les a laissés de côté, dans un premier temps, sans doute en raison de la difficulté de leur traitement et du souci de mener à bien dans un délai rapide la modernisation de l'inventaire existant.

## **B. LES FAIBLESSES OPÉRATIONNELLES**

### **1. Les difficultés dans la mise en œuvre du STGPE**

Bien que le STGPE ait été mis en place en 2003, le système n'a été réellement opérationnel que fin 2004. En effet, l'accès des gestionnaires du ministère de l'équipement a été compromis pendant plusieurs mois par des ralentissements ou des blocages rendant la connexion quasi impossible dans de nombreux cas. Ces dysfonctionnements étaient dus à des difficultés technologiques du réseau Internet du ministère, imputables à un manque d'anticipation de l'importance des sollicitations du système par la DGI comme par les services gestionnaires.

### **2. Les défauts de conception des outils**

Si la nécessité de sécuriser l'accès au STGPE ne saurait être contestée, force est de constater que le système mis en place par la DGI est très lourd et peu convivial. Les difficultés d'accès observées ne sont pas de nature à faciliter la motivation du personnel et ne sont pas favorables à l'efficacité du travail effectué.

Le STGPE est composé d'une centaine de champs dont certains comportent des définitions imprécises laissant aux services gestionnaires des marges d'interprétation préjudiciables à l'homogénéité de l'inventaire.

Alors que la mise en œuvre du STGPE devait normalement offrir aux gestionnaires une fonction libre d'édition d'états et de réalisation de synthèses, cette fonction n'est pas actuellement disponible, car la mise en place nécessaire de deux bases

miroirs de données, l'une dédiée à l'exploitation du TGPE, l'autre consacrée aux fonctions de consultation, d'analyse et de restitution, a été repoussée au mieux à 2006, la DGI ayant donné la priorité aux fonctions d'inventaire et de valorisation du patrimoine.

### **C. L'INCERTITUDE SUR LA FIABILITÉ DES DONNÉES**

Le chargement initial des données dans le STGPE s'est effectué sur la base de l'inventaire existant et des informations figurant dans les logiciels de gestion du ministère, notamment l'outil de gestion immobilière dénommé GPI<sup>2</sup> (cf. partie II), dont l'exhaustivité et la fiabilité étaient loin d'être avérées.

Il est vrai que des procédures de fiabilisation ont été élaborées entre la DGI et le ministère de l'équipement, comme au sein du ministère entre la DAFAG et les gestionnaires centraux et locaux : après des expérimentations portant sur certains départements de 2000 à 2002, la mise à jour du TGPE via le STGPE a été programmée en 2003. Dans ce cadre il revenait aux agents du ministère de l'équipement, habilités à accéder au STGPE, de procéder à partir des informations détenues par les gestionnaires, à la vérification et à l'enrichissement des données. Il est vrai aussi que des contrôles sont exercés par les agents TGPE de la DGI, cette dernière étant responsable de la bonne tenue de l'inventaire. Ces actions ont mobilisé de manière importante les services mais elles n'ont toutefois pas permis d'atteindre une situation réellement satisfaisante.

Conscient des insuffisances de l'inventaire et des retards occasionnés par les difficultés de mise en œuvre du STGPE, le MINEFI a mis en place fin 2004 et en 2005, en liaison avec l'équipe de préfiguration du futur département comptable ministériel et en collaboration avec le ministère de l'équipement, de nouvelles mesures de fiabilisation et d'enrichissement des données. La qualité de cette démarche reste à valider. En outre, ce dispositif ne concerne que les biens ayant vocation à figurer valorisés dans le bilan d'ouverture des comptes de l'Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Pour le reste du parc immobilier relevant du ministère de l'équipement, la démarche a été reportée en 2007, en raison de la lourdeur du plan de charge et de la priorité donnée à la mise en œuvre des réformes liées à la LOLF, à la décentralisation et à la restructuration du ministère.

## **II. LE CARACTÈRE PEU OPERATIONNEL DE L'INVENTAIRE PHYSIQUE**

Les insuffisances constatées expliquent qu'aujourd'hui encore, malgré les importants chantiers menés ces dernières années et qui ne sont pas achevés, le ministère de l'équipement n'a pas une parfaite connaissance de son patrimoine immobilier. De surcroît, en raison de la conception du TGPE et de l'organisation éclatée du ministère, une vision d'ensemble de son parc, qui permettrait une analyse homogène de ses composantes, fait défaut.

Il est en effet impossible d'avoir une lecture claire du patrimoine global du ministère de l'équipement à partir du TGPE, en raison notamment de l'impossibilité d'activer la fonction d'édition d'états et de réalisation de synthèses. Faute d'outils véritablement communs et d'entité coordinatrice au sein du ministère, il n'existe pas

non plus de base globale de données regroupant les informations établies et suivies par les gestionnaires.

En outre il se révèle quasi impossible d'effectuer des recoupements entre les différents outils et documents du ministère, et le TGPE. Non seulement il n'existe pas d'interface entre les applications informatiques du ministère de l'équipement (GPI<sup>2</sup>) et du ministère des finances, mais les divergences sont importantes et concernent tous les aspects de l'inventaire : l'assiette<sup>2</sup>, le découpage en secteurs d'activité<sup>3</sup> et le rattachement des biens recensés à ceux-ci<sup>4</sup>, la notion de bien bâti. Cette situation est aggravée par les erreurs et omissions diverses<sup>5</sup>

Un certain nombre des défauts constatés relève de la responsabilité de la DGI à laquelle incombe la bonne tenue du TGPE. Ils mettent en évidence l'absence regrettable d'interface et de cohérence entre les différents outils de recensement. L'existence d'un administrateur des systèmes pourrait également avoir une action utile de coordination et de redressement des erreurs flagrantes.

Or, la fiabilisation, l'homogénéisation et la coordination en matière de recensement, de suivi et d'exploitation des données immobilières sont indispensables pour assurer une professionnalisation de la fonction immobilière. La mise en place d'un pilotage global et la définition d'orientations stratégiques claires sont conditionnées par une bonne connaissance de l'inventaire physique du patrimoine.

De surcroît, cette situation donne à craindre que le bilan d'entrée au 1<sup>er</sup> janvier 2006 relatif à ce patrimoine ne possède pas la fiabilité requise, d'autant plus que le processus de valorisation comptable a subi des difficultés et des hésitations (comme indiqué dans l'avant propos, ce processus de valorisation est hors du champ du contrôle, axé sur la gestion et la politique immobilière du ministère de l'équipement. Il est traité par la Cour dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances).

---

<sup>2</sup> Par exemple les immeubles destinés à la vente sont retirés du TGPE alors que les services gestionnaires qui doivent en assurer la charge jusqu'à leur cession effective les ont conservés dans leurs états.

<sup>3</sup> Les sept secteurs figurant dans les documents internes du ministère (cf. infra), correspondent aux directions d'administration centrale gestionnaires. Ils sont différents des domaines d'activité recensés dans le TGPE, qui en comporte plus de vingt, dont aucun ne recouvre les sept secteurs du ministère

<sup>4</sup> Pour le rattachement d'un bien à un affectataire, le TGPE privilégie l'origine du financement ou le niveau de compétence, alors que les documents internes au ministère répondent essentiellement à une logique de gestionnaire. Par exemple : des biens appartenant aux services à compétence nationale [SCN] sont rattachés à la DAFAG dans le TGPE et dans le plan de modernisation, mais à leur direction de tutelle dans les documents de gestion.

<sup>5</sup> Par exemple : les conséquences patrimoniales de la réinstallation du ministère de l'Équipement dans les hôtels ministériels du boulevard Saint Germain en 1995 n'ont été totalement prises en compte dans le TGPE que fin 2005 ; l'absence de renseignement dans le TGPE des surfaces SHON pour certains biens locatifs qui fausse les sommations automatiques ; les erreurs matérielles comme la prise en compte dans un service déconcentré de 9 999 999 m<sup>2</sup> SHON (il s'agit en fait d'un code erreur comptabilisé comme une valeur) pour une unité administrative de 251 m<sup>2</sup> utiles (cette dernière erreur a été corrigée postérieurement au contrôle).

## **PARTIE II : L'ORGANISATION ET LES MOYENS D'ACTION DE LA FONCTION IMMOBILIERE**

Malgré l'importance de son patrimoine immobilier, le ministère de l'équipement ne dispose pas des moyens administratifs, opérationnels et financiers qui lui seraient nécessaires pour en assurer la gestion dans les meilleures conditions et mener une véritable politique immobilière.

### **I. L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE**

L'analyse concerne d'abord la période 2000-2004, la réorganisation du ministère de l'équipement intervenue en mai 2005 étant présentée ensuite.

#### **A. UNE ORGANISATION GÉNÉRALE SANS UNITE**

Au sein du ministère de l'équipement, l'organisation de la fonction immobilière se caractérisait pendant la période sous revue par une forte atomisation : en effet, la gestion du parc immobilier bâti du ministère ne relevait pas de la responsabilité d'une structure unique, mais était scindée entre sept gestionnaires centraux principaux ayant chacun en charge une partie du parc, ainsi que le montre le tableau suivant.

Secteur d'activité	Gestionnaire central	Parc immobilier bâti concerné		
		Nombre de bâtiments	Surface HON	% du parc ministériel
Equipement	DPSM	4 000	2 100 000	42,9 %
Sécurité routière	DSCR	30	70 000	1,4 %
Tourisme	DT	30	11 000	0,2 %
Administration centrale	DAFAG	50	250 000 <sup>6</sup>	5 %
Routes	DR	4 400	1 770 000	36,2 %
Mer	DMGM	160	60 000	1,2 %
Aviation civile	DGAC	1 600	640 000	13,1 %
<b>TOTAL</b>		<b>10 270</b>	<b>4 901 000</b>	<b>100 %</b>

*Source : ministère de l'équipement*

<sup>6</sup> Ces données, issues du plan de modernisation immobilière du ministère ne sont pas identiques à celles mentionnées infra pour l'administration centrale, car sont ici inclus les services à compétence nationale.

1) Cette répartition faisait coexister des gestionnaires chargés d'un parc important et d'autres qui, au contraire, ne disposaient que d'un parc modeste, voire très modeste.

Ainsi, le secteur, dit « Equipement », géré par la DPSM, couvrait l'ensemble des activités tertiaires (bureaux banalisés) des 170 services déconcentrés du ministère, hors aviation civile et tourisme, et représentait, à lui seul, 42,9 % du parc immobilier du ministère pour 4 000 bâtiments et 2 100 000 m<sup>2</sup> de SHON. Le secteur « Routes », géré par la direction des routes, comprenait 36,2 % du parc avec 4 400 centres d'exploitation routière des DDE pour 1 770 000 m<sup>2</sup> de SHON. En revanche, le secteur « Sécurité routière », avec 30 bâtiments et 70 000 m<sup>2</sup> de SHON, soit 1,4 % du parc, et le secteur « Mer », avec 160 bâtiments et 60 000 m<sup>2</sup> de SHON, soit 1,2 % du parc, étaient d'une taille beaucoup plus modeste. Quant au secteur Tourisme, relevant de la direction du tourisme, il ne représentait que 0,2 % du parc pour 11 000 m<sup>2</sup> de SHON disséminés entre 30 bâtiments en 2004.

2) De surcroît, certains gestionnaires géraient l'ensemble des services centraux et déconcentrés de leur secteur tandis que d'autres ne géraient que certains des services centraux ou, au contraire, certains des services déconcentrés.

La DGAC gérait de manière autonome l'ensemble de son parc de 1 600 bâtiments, représentant 640 000 m<sup>2</sup> de SHON soit 13,1 % du total ministériel. De même, la direction du tourisme gérait l'ensemble de ses services centraux et déconcentrés. En revanche, la DAFAG ne gérait que des services centraux, à l'exception de surcroît des « blocs » aviation civile et tourisme. Enfin, pour les services déconcentrés, la compétence de la DPSM s'arrêtait dès lors que leurs locaux relevaient du domaine « technique » concerné, par exemple les centres d'exploitation routière gérés par la direction des routes. Parfois, la distinction passait « à l'intérieur même des bâtiments », notamment dans certaines écoles qui relevaient de la DPSM, dont les salles de formation des conducteurs étaient de la compétence de la DSCR.

Cette organisation ne résultait pas d'une réflexion stratégique : elle tenait au maintien de particularismes, comme celui de l'aviation civile qui, depuis l'après-guerre, est géré « à part » dans tous les domaines, l'existence d'un budget annexe et de ressources propres constituant un puissant levier d'autonomie de ce secteur. Il en allait de même de la gestion particulière des services déconcentrés de la Mer qui, tout comme l'existence d'un budget voté propre, témoigne de la volonté politique de conserver un secteur identifié « Mer » alors que l'administration centrale a été rattachée au budget des « services communs » de l'équipement. Quant au secteur du Tourisme, la reprise en gestion par la DAFAG de son administration centrale, envisagée depuis plusieurs années, n'avait toujours pas été mise en œuvre, alors qu'elle entraînerait des économies d'échelle, la DAFAG étant d'ailleurs déjà contrainte, selon ses responsables, d'apporter son appui à la « micro-administration » gestionnaire du tourisme.

L'existence d'une gestion immobilière propre pour les secteurs techniques posait aussi question. Pour le secteur « Sécurité routière », on pouvait s'interroger sur la rationalité d'une gestion autonome des centres du permis de conduire, vu leur taille, par rapport aux immeubles gérés par la DPSM. Pour le secteur « Routes », la gestion immobilière propre concernait les centres d'exploitation, alors que les subdivisions, qui travaillent en majorité dans le domaine routier, relevaient de la DPSM : la

décentralisation et la réorganisation du réseau routier auront des conséquences très fortes sur la gestion immobilière de ce secteur.

Cette situation n'a pas été modifiée par la réorganisation de mai 2005, qui a seulement regroupé la DAFAG et la DPSM dans une nouvelle direction générale d'administration centrale, dite du personnel et de l'administration.

En définitive, l'organisation générale de la fonction immobilière du ministère apparaît excessivement dispersée. La mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale dans son rapport sur l'immobilier de l'Etat, a préconisé la création d'une direction ministérielle de l'immobilier. Dans le cadre de la LOLF, la mise en place d'un tel service support supposerait qu'elle exerce une « délégation de gestion » pour les directions de programme concernées.

## **B. DES DIRECTIONS CENTRALES AUX POUVOIRS LIMITÉS ET DIVISÉS**

1) S'agissant de la DAFAG, jusqu'en 2005 la fonction immobilière y était répartie entre une structure de gestion qui l'assumait parmi d'autres tâches logistiques et une « mission » de coordination des politiques immobilières du ministère qui jouait un rôle assez faible.

D'une part, la sous-direction de la logistique de l'administration centrale (LOG) était constituée de quatre bureaux dont trois traitaient partiellement ou totalement de questions immobilières. D'autre part, la mission du patrimoine immobilier (MPI) se voyait, en principe, conférer des compétences horizontales stratégiques comme les orientations prospectives et la définition des fondements de la politique du patrimoine immobilier du ministère, ou l'établissement de l'inventaire patrimonial du ministère sur la base du TGPE.

Cette organisation a été modifiée par deux arrêtés du 19 août 2004 mais, la nouvelle « sous-direction des prestations logistiques et du cadre de vie de l'administration centrale » (LCV) n'a fait que reprendre l'ensemble des compétences de la sous-direction LOG : seuls les noms des bureaux ont changé, les compétences immobilières demeurant dispersées. Au total, la fonction immobilière est donc demeurée répartie entre trois des quatre bureaux de la sous-direction LCV.

La fonction de « politique immobilière » est restée confiée à une entité ne relevant pas de la sous-direction LCV. En effet, un « bureau de la politique patrimoniale » a été créé. Cette petite structure excessivement légère, composée de quatre personnes, représentait le ministère de l'équipement dans les concertations interministérielles, animait un « réseau des gestionnaires immobiliers d'administration centrale », lieu d'échanges et de ressources pour ceux-ci, était partie prenante des travaux sur l'inventaire du patrimoine et jouait un rôle de conseil et d'assistance auprès de gestionnaires immobiliers centraux ou locaux.

Enfin, sur un plan vertical, le rôle de la DAFAG demeurait aussi modeste, puisque ses missions en ce domaine restaient limitées à quelques dossiers. Ainsi, *la DDE de la Loire* a, par exemple, indiqué que « *les contacts avec la DAFAG sont plutôt rares hormis en tant que pôle national de diffusion de GPI<sup>2</sup>* ». *La DDE des Yvelines* a

signalé que dans quelques cas ponctuels, la DAFAG/MPI apportait une assistance juridique ou réglementaire et soutenait la démarche de connaissance du patrimoine.

En définitive, l'organisation immobilière de la DAFAG demeurait complexe et confuse à la fin de l'année 2004.

2) Quant à la DPSM, elle était, à l'exception des services relevant de gestionnaires propres comme la DGAC, le gestionnaire central du patrimoine immobilier des services déconcentrés, chargé de l'organisation, de la coordination et de l'animation des politiques de gestion du patrimoine menées par les services déconcentrés et de la programmation de leurs crédits de fonctionnement.

Sans responsabilité de gestion directe, elle était appelée à jouer un rôle d'animation et de pilotage des services déconcentrés : directions départementales et régionales de l'équipement, services de navigation et services maritimes et de navigation, missions d'inspection générale territoriales ou spécialisées, centres d'études techniques de l'équipement, centres de formation professionnelle et écoles.

3) Pour sa part, la direction des routes était chargée de la gestion de l'immobilier des centres d'exploitation et du patrimoine foncier non bâti à vocation routière, cette fonction étant assumée par la sous-direction de la gestion du réseau et, en son sein, par le bureau de l'entretien du patrimoine, compétent pour les installations fixes du domaine routier.

Au sein de la DGAC, jusqu'à début 2005, la gestion centrale était assurée par deux structures : le service des affaires financières et le service des bases aériennes (SBA).

Enfin, la direction du tourisme gérait son patrimoine immobilier avec une sous-direction de l'administration générale et de l'évaluation interne, chargée de gérer les moyens matériels de l'administration centrale et des services déconcentrés et qui comprenait, à cet effet, un bureau des affaires financières et des moyens.

### **C. L'ABSENCE DE PILOTAGE GLOBAL**

1) Compte tenu de ces structures administratives, le pilotage de la fonction immobilière ne pouvait être assuré de façon satisfaisante, même si des efforts ont été faits pour mieux cadrer l'action du ministère et lui donner des objectifs à plus long terme. En effet, l'organisation qui vient d'être décrite ne donnait à aucun des acteurs de la fonction immobilière un rôle pilote. Comme l'a indiqué le ministère de l'équipement au cours du contrôle, « *pour la politique immobilière, seule la formalisation de celle-ci [était confiée à la DAFAG] en concertation avec l'ensemble des directions d'administration centrale responsables des politiques de gestion sectorielles (DPSM, DR, DGAC, DT et DAFAG-LCV)* ».

Au sein même de la DAFAG, le bureau de la politique patrimoniale, théoriquement chargé de cette mission, a toujours été dépourvu de moyens, sans autorité sur le bureau de l'immobilier des services déconcentrés de la DPSM, sans lien avec les problématiques foncières du ministère. Il n'a jamais été considéré comme porteur de la volonté de mener une politique immobilière. Pour l'essentiel, son rôle se limitait à offrir un lieu d'échanges et de ressources essentiellement pour les gestionnaires

d'administration centrale, chargé d'organiser une certaine coordination horizontale sur quelques dossiers qui ne pouvaient, de toute évidence, être traités par secteur.

2) Cette absence de pilotage global n'a été que faiblement et tardivement compensée par l'élaboration de plans d'ensemble, tels que le « plan de modernisation de la fonction immobilière », conçu à la suite du comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000 qui a décidé, dans le cadre du développement du contrôle de gestion, d'une professionnalisation de la fonction de gestion du patrimoine immobilier.

Ce document réaffirmait d'abord le principe d'une gestion de l'immobilier par secteurs avant de dresser un bilan des actions menées, lequel se résumait en fait à une reprise de celles mis en œuvre par la DPSM, rassemblées sous les têtes de chapitres suivantes : formulation d'une stratégie immobilière, prise en compte de la dimension économique, connaissance du parc immobilier, structuration du dialogue de gestion, organisation de la fonction immobilière et valorisation de cette dernière.

En effet, l'introduction du plan 2002-2004 de modernisation de la fonction immobilière du ministère indique de la façon la plus nette que, si « *pour le secteur Equipement la période 1998-2001 a été marquée par une très forte volonté de professionnaliser la gestion du patrimoine qui a entraîné une mobilisation remarquable des services déconcentrés [et que] la période 2002-2004 sera, pour ce secteur d'activité, consacrée à la consolidation et à la généralisation des pratiques [...] pour les autres secteurs d'activité du ministère, Routes, Aviation civile et Mer, également caractérisés par des réseaux de gestionnaires, cette période 2002-2004 sera l'occasion, suivant l'état d'engagement de leur démarche, de s'inspirer ou de se rapprocher de la démarche du secteur Equipement, déjà très fortement installée et bénéficiaire de résultats importants* ».

Ce plan prévoyait quatre actions communes à l'ensemble des réseaux de gestionnaires sectoriels et sept « actions spécifiques à un secteur d'activité du ministère » dont trois pour la DPSM et quatre pour la DGAC.

Interrogé sur le bilan de réalisation des quatre actions communes en 2005, le ministère a fait valoir que la nouvelle application GPI<sup>7</sup> avait été déployée à l'automne 2004 dans les secteurs Equipement, Routes et Mer, que le guide d'aide aux gestionnaires pour le suivi et l'évaluation des performances énergétiques avait été réalisé avec le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) en 2003 et mis en ligne sur l'intranet ministériel en 2004, que l'ouverture de celui-ci avait été opérée en 2002 et que les propositions de travaux interministériels avaient été évoquées dans les réunions interministérielles. En revanche, aucun suivi centralisé des actions sectorielles n'a été effectué. De surcroît, à son échéance, le plan 2002-2004 n'a pas été suivi d'un nouveau plan pour la période 2004-2006.

Lors du contrôle, la perspective d'un nouveau plan a cependant été évoquée par le ministère qui a indiqué que « *dès stabilisation de la réorganisation en cours des directions d'administration centrale et des services déconcentrés, une nouvelle*

---

<sup>7</sup> Les caractéristiques et les limites de cet instrument sont analysées infra.

*démarche de ce type devrait être entreprise afin de donner de la lisibilité à l'action des gestionnaires ».*

Au total, le plan de modernisation de l'immobilier résulte essentiellement de la reprise des actions menées par la DPSM sous la forme d'un « état des lieux de l'existant », puis de la déclinaison de quelques chantiers ne concernant que certaines directions, enfin de la juxtaposition de quelques actions sectorielles intéressant la DPSM et la DGAC. Si le chantier relatif au système d'information immobilier du ministère (GPI<sup>2</sup>) aurait pu constituer un des éléments d'un plan global tel que demandé par le CIRE, les autres éléments font défaut : tant au niveau de la stratégie que du dialogue de gestion, de l'organisation de la fonction ou de sa valorisation, ne se dégage aucune piste d'ensemble qui soit commune aux gestionnaires sectoriels du ministère mais seulement une « formalisation » de la politique immobilière existante.

Un véritable plan ministériel donnant de la lisibilité à l'action des gestionnaires fait donc défaut.

3) Seule la DPSM a su développer une fonction de pilotage dans son domaine propre.

Dès la fin des années 1990, parce qu'il était confronté à la modicité de ses moyens budgétaires dans le domaine immobilier et à la faiblesse constatée des méthodes et des outils de gestion, le gestionnaire central du secteur « Equipement » a défini, formalisé et engagé une démarche de professionnalisation de la gestion immobilière des services déconcentrés du ministère.

Son plan de modernisation de la fonction immobilière 2002-2004 a constitué un document de cadrage qui guidait l'action des services. Le pilotage de la fonction immobilière était fondé sur des outils de « structuration du dialogue de gestion » : plans pluriannuels de gestion du patrimoine immobilier dans les services déconcentrés, note-circulaire annuelle relative au « plan de maintenance immobilière » élaborée chaque année par la DPSM, méthodologie d'instruction des projets immobiliers.

En revanche, la DAFAG, chargée de « formaliser » la politique immobilière du ministère via son bureau de la politique patrimoniale, s'en est abstenue pour sa propre fonction de gestion de l'immobilier d'administration centrale. La direction n'a pas établi de plan propre et le « plan de modernisation ministériel » n'évoque quasiment pas son domaine d'action.

De même, si la direction des routes est en relation avec les services infrastructures des services déconcentrés pour le patrimoine foncier et le patrimoine bâti des centres d'exploitation, peu d'actions de pilotage ont été mises en œuvre en matière de gestion du foncier non bâti. Les relations semblent, pour l'essentiel, circonscrites à la maintenance des centres d'exploitation et des parcs routiers et à des dossiers spécifiques : aliénation de terrains ou projet de restructuration de bâtiments relevant de la DR.

Quant aux secteurs de l'Aviation civile et de la Mer, évoqués sommairement dans le plan ministériel, ils n'ont pas conçu de véritable plan en matière immobilière même si la DGAC a évoqué quelques pistes d'action tandis que l'administration de la Mer a mis en œuvre une stratégie de cession de biens immobiliers.

La démarche de pilotage actif de la politique immobilière est ainsi demeurée restreinte à la seule DPSM.

4) Dans les services déconcentrés, l'organisation de la fonction immobilière repose sur les secrétaires généraux, les responsables des moyens généraux et les responsables locaux. Le pilotage de la fonction immobilière s'appuie en principe sur un « plan de gestion pluriannuel du patrimoine immobilier » (PGPPI) dont la DPSM a prescrit l'élaboration par note du 5 avril 2000. Ce document doit comprendre quatre volets principaux : une analyse descriptive du patrimoine immobilier géré, une description de l'organisation de la fonction gestion du patrimoine immobilier au sein du service, les orientations stratégiques du service en matière de gestion du patrimoine, un programmation des travaux de maintenance prioritaires sur une durée de trois à cinq ans.

L'élaboration des PGPPI a été à nouveau exigée dans le plan de modernisation immobilière 2002-2004 de la DPSM, mais celui-ci indiquait que, deux ans après leur lancement, « seule une douzaine de ces documents ont été validés par la DPSM ». Le bilan de mise en œuvre des PGPPI à mi-2005 reste, pour le moins, décevant : en effet, vingt services à peine sont dotés d'un plan approuvé.

Lors du contrôle, le ministère a imputé cet échec, d'une part à l'absence de perspective réelle de mise en œuvre liée à l'exigüité des moyens financiers qui conduisent à reporter les opérations programmées, d'autre part au processus de décentralisation qui a conduit à différer la réflexion sur l'avenir d'un patrimoine dont la consistance n'est plus certaine. Cependant, le ministère a fait valoir que si 20 services étaient dotés d'un PGPPI approuvé, « *plus globalement, c'est l'ensemble de la fonction immobilière qui a progressé en qualité de management de ce domaine ainsi que la description du parc immobilier* » et que « *en 2004, la préparation de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 a conduit la DPSM à solliciter l'ensemble des services à produire un projet de service, intégrant un volet immobilier. La programmation immobilière a également retenu le caractère prioritaire des opérations s'inscrivant dans le cadre de ces projets de service. Il s'agit d'accompagner au mieux les réorganisations nécessaires* ».

Seuls certains des services déconcentrés examinés, disposent de PGPPI. Il en est ainsi de *la DDE de la Loire* qui a édité un « plan de gestion pluriannuel du patrimoine » en mars 2001. C'est aussi le cas de *la DDE des Bouches-du-Rhône* qui a conçu un « plan pluriannuel d'entretien et de maintenance immobilière » pour les années 2002 à 2006 ou de *la DDE des Yvelines* qui dispose d'un document intitulé « gestion du patrimoine immobilier » en date du 5 décembre 2000. En revanche, *la DDE d'Eure-et-Loir* a répondu qu'« *il n'existe pas de plan de gestion immobilière formalisé en DDE d'Eure-et-Loir* » mais que « *toutefois, une série d'actions ont été conduites sous l'impulsion des deux réorganisations de 1994 et 2000 liées à la décentralisation* ». *La DDE des Hauts-de-Seine* ne dispose pas non plus d'un tel document « *en raison du nombre limité d'implantations occupées à terme par la DDE* ».

Lorsqu'ils existent, les PGPPI constituent un instrument de pilotage intéressant, mais leur contenu gagnerait à être homogène d'un service à l'autre, afin de permettre des synthèses nationales. Lorsque les bâtiments mis à disposition des départements dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation auront été désignés, il conviendra de relancer leur élaboration pour le parc restant du ressort de l'Etat.

Il faut ajouter que les préfets, responsables de l'immobilier des services déconcentrés de l'Etat, doivent normalement produire un schéma départemental des implantations immobilières des services de l'Etat selon les dispositions d'une circulaire du Premier ministre du 29 octobre 1994 : ils faisaient défaut dans nombre de départements, ainsi que l'a souligné le rapport public particulier de la Cour de novembre 2003, relatif à la déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat. Si, par exemple, un tel schéma est en œuvre dans *le département de l'Aveyron*, la DDE participant à son établissement, ou *dans le département des Yvelines*, où il reprend la situation des implantations de la direction de manière cohérente avec le PGPPI, l'évolution des besoins à terme et les prévisions de travaux de gros entretien et de rénovation, *la DDE des Bouches-du-Rhône*, indique en revanche, de manière assez surprenante que « *le service n'est pas concerné par un schéma départemental des implantations des services de l'Etat* ».

#### **D. LA RÉORGANISATION DE MAI 2005**

L'organisation de l'administration centrale du ministère a été profondément modifiée par le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 : désormais, une direction générale du personnel et de l'administration (DGPA), qui reprend les attributions de la DAFAG et de la DPSM, « élabore la politique immobilière, foncière et patrimoniale du ministère ». Cependant, la DGAC (article 10), qui avait été elle-même réorganisée par le décret n° 2005-199 du 28 février 2005, et la direction du tourisme (article 12) conservent leurs compétences relatives à la gestion de leurs moyens de fonctionnement.

De plus, au sein de la DGPA, les fonctions de gestion de l'immobilier d'administration centrale et de pilotage de l'immobilier des services déconcentrés demeurent confiées à deux services différents : l'immobilier d'administration centrale relève de la nouvelle « direction des affaires juridiques, informatiques et logistiques » et est géré par une « sous-direction des prestations logistiques et des moyens » (PLM) qui reprend l'organisation de la sous-direction LCV, tandis que les compétences exercées par l'administration centrale en matière de pilotage et de suivi de l'immobilier des services déconcentrés demeurent dans une autre entité, dénommée « service des effectifs et du budget » qui comprend un « bureau des effectifs et des moyens des services ».

L'opportunité de créer un pôle de gestion immobilière au sein de la nouvelle direction n'a donc pas été saisie.

De surcroît, le délégué à l'action foncière, créé le 25 janvier 2004<sup>8</sup>, chargé de mobiliser des actifs fonciers pour qu'y soient montées des opérations de logement, se voit conférer des compétences dans le portage de projets immobiliers : une lettre de mission ministérielle du 10 mai 2005 lui attribue le pilotage de la réorganisation des localisations immobilières de l'administration centrale qui constituait, jusqu'alors, une des missions phares de l'ex-DAFAG. De même, la politique de cessions est largement distraite de la DGPA puisque le délégué devra apporter « son expertise et son assistance aux directeurs concernés par des projets d'optimisation du patrimoine immobilier qui

---

<sup>8</sup> Par lettre de mission du ministre de l'équipement

leur est affecté [et assurer] la conduite des opérations de cession ou de construction immobilière qui leur sont liées ».

Un arrêté du 17 mai 2005 portant organisation de la délégation à l'action foncière, qui n'est d'ailleurs pas conforme au décret d'organisation de l'administration centrale - lequel n'évoque que le seul délégué à l'action foncière [et des compétences uniquement foncières] -, précise que cette structure constitue un service à compétence nationale rattaché au directeur général du personnel et de l'administration mais dont dispose le délégué à l'action foncière, directement rattaché au ministre. Elle est chargée de la maîtrise d'ouvrage des projets immobiliers de l'administration centrale ou d'autres projets immobiliers, à la demande du directeur général du personnel et de l'administration, et du pilotage de la politique patrimoniale et immobilière. A ce titre, elle propose les orientations, les choix stratégiques et les moyens budgétaires correspondants de l'action patrimoniale et immobilière du ministère, elle est chargée de la représentation du ministère auprès des instances interministérielles pour la définition de la politique patrimoniale de l'Etat, et assure l'expertise juridique, financière et technique en matière de cessions et d'opérations immobilières.

Enfin, une nouvelle structure d'orientation et de concertation en matière de politique immobilière s'est réunie pour la première fois en octobre 2005. Présidé par le secrétaire général du ministère et piloté par le DAF, ce « comité de politique immobilière » (CPI) est un comité de directeurs - dont un représentant du directeur général de l'aviation civile - qui a vocation à se pencher sur les questions d'organisation de la fonction immobilière, sur l'élaboration des dossiers stratégiques et à valider les projets d'une certaine ampleur (administration centrale, Ile-de-France et sièges des services déconcentrés en province).

Ainsi, dans la nouvelle organisation, l'immobilier des services déconcentrés et l'immobilier d'administration centrale, tout en relevant de la même direction générale du personnel et de l'administration, restent séparés, et les gestionnaires particuliers comme la DGAC ou la direction du tourisme demeurent. Enfin, la fonction immobilière est scindée entre une structure de gestion, la DGPA, et un porteur de projets, la délégation à l'action foncière (DAF), qui se voit attribuer un rôle de pilotage de la politique immobilière du ministère et d'appui au comité des directeurs compétent.

Seul un bilan de la réalité opérationnelle, aujourd'hui prématuré, permettra d'apprécier l'articulation du rôle incombant à chacun des responsables et l'efficacité de la réforme, fondée selon le ministère sur la distinction des trois fonctions de pilotage, de gestion et de fourniture de services.

## **II. LES OUTILS DE GESTION DU PATRIMOINE**

L'atomisation de la fonction immobilière rend d'autant plus nécessaire nécessaire la mise en place d'outils de gestion communs entre les différents secteurs d'activité. Or les systèmes de recensement et de documentation du ministère de l'équipement restent d'une efficacité limitée, tandis que l'autonomie des gestionnaires s'est traduite par la multiplication d'outils spécifiques, dont la performance n'est pas toujours avérée.

## **A. LES OUTILS DITS « COMMUNS »**

### **1. Un outil de recensement et de gestion : GPI<sup>2</sup>**

Sur la base d'une étude menée dans les services déconcentrés, la DPSM a mis à leur disposition, en 1999, un outil informatique d'aide à la gestion, dénommé Gestion du Patrimoine Immobilier (GPI). A la fois outil d'inventaire et de suivi, il permettait de répertorier les principales caractéristiques du patrimoine, de suivre les coûts de gestion, d'offrir un support au dialogue avec les gestionnaires centraux en vue de la programmation des interventions de maintenance.

A l'automne 2004, dans le cadre du plan 2002-2004 de modernisation de la fonction immobilière, a été déployée une nouvelle version de cette application, GPI<sup>2</sup>, aux fonctionnalités accrues<sup>9</sup> et à l'utilisation élargie, intégrée à l'architecture informatique des applications portées sur l'intranet du ministère (ACAI). Evolutive, elle est destinée à être enrichie, des réflexions étant en cours afin d'améliorer les performances.

GPI<sup>2</sup> a pour objectif de répondre à la fois aux besoins des gestionnaires locaux, à ceux des gestionnaires centraux et d'offrir des interfaces avec d'autres systèmes d'information. Il ne répond encore que partiellement aux deux premiers objectifs et pas du tout au troisième :

- Il n'est pas réellement commun, même si l'objectif que se fixe le ministère est qu'il le devienne. Pour l'heure, GPI<sup>2</sup> est à la disposition de toutes les directions gestionnaires mais chacune d'entre elles a la liberté de l'adopter ou non. Lors du contrôle, cette application était utilisée essentiellement par les services déconcentrés relevant jusqu'en 2005 de la DPSM, ainsi que de manière plus limitée par la direction des routes et la direction des affaires maritimes.
- Il ne permet pas une approche exhaustive de la gestion immobilière du ministère. Le renseignement de tous les champs n'est pas obligatoire<sup>10</sup> et GPI<sup>2</sup> n'intègre toujours pas la gestion de l'ensemble des processus métiers que traitent les gestionnaires de patrimoine.
- Sa base de données n'est pas totalement fiable. La mise à jour effectuée en 2004, dans le cadre de la rénovation du TGPE, a amélioré la situation antérieure. Mais il subsiste des insuffisances particulièrement sensibles pour les notions relevant de la gestion et de l'exploitation qui, parce qu'elles étaient sans incidence sur la valorisation du patrimoine, prioritaire, n'ont pas fait l'objet des mêmes soins. Des procédures

---

<sup>9</sup> On est notamment passé d'un système monoposte à un système multipostes en réseau, avec une base de données nationale consultable par les gestionnaires sur l'intranet du ministère.

<sup>10</sup> Cette obligation a été volontairement limitée dans le souci de faciliter le transfert entre les deux versions pour les services utilisant déjà GPI. La priorité a été donnée aux informations relevant de la connaissance du patrimoine en raison de la réforme du TGPE et des échéances de la mise en œuvre de la LOLF.

formalisées de contrôle interne font défaut : les démarches effectuées relèvent seulement d'une approche du type « contrôle de cohérence ».

- Il est privé de fonctions d'analyse et ne permet pas de formaliser des tableaux de bord, en l'état actuel de son développement. Il ne constitue donc pas encore un véritable outil de pilotage.
- Il ne possède aucune articulation avec le serveur domanial (STGPE) et son ouverture vers d'autres systèmes d'information reste à réaliser. Cette dernière est subordonnée à la disposition dans GPI<sup>2</sup> de codes normés et correctement renseignés pour chaque bien (code TGPE, référence cadastrale), or cette exigence n'est pas respectée aujourd'hui. Surtout, il n'existe aucune interface entre le serveur national domanial et l'outil de recensement interne au ministère, obligeant à des ressaisies, génératrices de lourdeurs de gestion et de risques d'erreurs. Même les recoupements d'informations sont difficiles voire impossibles, du fait des différences de typologies et de définitions entre les deux applications. Une évolution est envisagée par le ministère afin de tenter de remédier à cette situation. Mais, programmée pour 2005 elle a été reportée en 2006 ou 2007, en raison de la charge de travail actuelle liée aux diverses mutations organisationnelles et budgétaires. Elle nécessitera une collaboration avec le ministère des finances.

## **2. Un outil de documentation : INTR@'IMMO**

En 2001, la DAFAG a créé un pôle ressource des métiers de l'immobilier sous la forme d'un site Intranet, baptisé INTR@'IMMO, accessible par tout le ministère de l'équipement. Ce site met à la disposition des agents du ministère une documentation juridique et administrative, statistique ou encore d'ordre professionnel sur les techniques de gestion immobilière. La création de cet outil est une initiative positive. Il peut apporter une aide précieuse aux gestionnaires. Il demande toutefois à être enrichi et à être promu car son attractivité semble assez réduite (70 consultations par semaine alors qu'il est consultable par l'ensemble du ministère y compris les services déconcentrés) et plutôt limitée à l'administration centrale.

## **B. LES OUTILS SPÉCIFIQUES À LA DAFAG ET A LA DPSM**

### **1. Les outils de gestion de la DAFAG**

Paradoxalement, la DAFAG, qui est le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre de GPI<sup>2</sup>, n'utilise pas cet outil. De ce fait, la DAFAG ne dispose pour l'heure d'aucun outil informatique de gestion et d'analyse du patrimoine de l'administration centrale. Elle a donc recours à des outils qui lui sont propres et dont les insuffisances conduisent à s'interroger sur la pertinence de son choix.

#### **a. Les outils informatiques**

On recense notamment deux logiciels informatiques. L'un, APERTURE, à usage graphique pour conduire des études sur l'état d'occupation des bureaux et des simulations en vue de la modification de leur ordonnancement, est d'une utilisation limitée. L'autre, SACRE, destiné à suivre la réalisation des travaux et la consommation

des crédits affectés, en lien avec le logiciel comptable, serait a priori plus intéressant. Il vient pourtant d'être abandonné. Conçu et développé en interne en 2001, il s'est en effet avéré inutilisable lors de sa montée en puissance et inadapté à la mise en œuvre de la LOLF. Dans l'attente de la passation d'un contrat pour doter les services d'un progiciel du marché adapté (au mieux courant 2006), un suivi minimum est assuré sur tableur.

b. Le suivi manuel : « Le tableau physico-financier »

Ne souhaitant pas utiliser GPI<sup>2</sup>, plus adapté selon elle à une structure de gestionnaires déconcentrés, et jugeant la création d'un outil informatique spécifique d'un intérêt médiocre du fait du nombre relativement faible des biens constituant ce parc (16 implantations) et de sa concentration dans les mains d'un seul gestionnaire central, la DAFAG a recours depuis 2002 à un suivi manuel du patrimoine dont elle a la gestion.

Le « tableau physico-financier », document de synthèse annuel, réunit par site des données physiques, techniques, administratives et juridiques relatives au parc immobilier de l'administration centrale, auxquelles sont intégrées des informations concernant l'affectation des locaux et les effectifs hébergés. Ce dispositif a le mérite de combler un vide antérieur, mais il ne constitue, aux dires mêmes de la DAFAG, qu'une approche de « *dégrossissage* » visant à « *faire ressortir certaines catégories de locaux spécifiques à titre indicatif* ». La DAFAG étudie toutefois l'amélioration de ce document, en étant consciente de son caractère transitoire dans l'attente de la mise en place d'une interface analytique avec le système d'information comptable.

Son élaboration à partir de compilations manuelles, voire de retraitement de diverses sources, outre sa lourdeur, explique ses insuffisances en matière d'exhaustivité et de fiabilité<sup>11</sup>. Les coûts de gestion qu'il recense sont fondés sur les dépenses ordonnancées au titre de l'exercice budgétaire et non sur les charges à payer au titre de l'année civile, ce qui est inhérent à son mode d'élaboration mais peu satisfaisant. De plus, lorsqu'on compare ces données avec le montant des dépenses effectivement ordonnancées, des différences sensibles apparaissent.

## **2. Le référentiel de gestion de la DPSM**

Les données relatives au patrimoine des services déconcentrés sont recueillies chaque année depuis 2000 pour constituer un référentiel des caractéristiques des biens immobiliers et des chiffres de leur exploitation. Ce document intitulé « Les Repères », mis à la disposition, sous forme électronique, de l'ensemble des gestionnaires, pourrait constituer un outil précieux de gestion et de pilotage. Mais, malgré l'intérêt de la démarche, l'objectif n'est pas atteint, en raison de son caractère strictement analytique, et surtout parce que les informations portées ne sont ni exhaustives ni fiables.

En effet ce document a été réalisé jusqu'en 2004 par l'exploitation des données GPI. L'observation précédente sur l'insuffisance de la fiabilité, de l'exhaustivité et du

---

<sup>11</sup> Des anomalies ont été constatées dans la dernière version communiquée (2004), alors que le parc concerné est relativement restreint et en principe bien circonscrit. On peut citer par exemple des erreurs de calcul, des mises à jour non systématiques, l'insuffisance de données relatives à certains types de locaux (restaurants d'entreprises, logements, infrastructures du type parkings,...).

contrôle des données qui y figurent, montre les limites de cet exercice. Ce constat est aggravé par le fait que, compte tenu des caractéristiques de cette application monoposte, une ressaisie et une consolidation des données remontant des services déconcentrés était nécessaire, avec tous les risques inhérents d'erreurs ou d'omissions. En outre la pertinence de ce référentiel était liée au taux de réponse des services, c'est-à-dire à la proportion de ces derniers faisant remonter annuellement les données à l'échelon central. Ce taux s'établissait à 91,1% sur les données 2001, 94,9% pour 2002 et 93,7% pour 2003. Si ce pourcentage peut paraître important il n'assure pas l'exhaustivité, parfois sur des notions essentielles<sup>12</sup>, et les réponses sont peu constantes selon les années, surtout en matière de coûts de gestion et d'exploitation.

A partir de 2005 ces difficultés sont en grande partie levées, les données étant directement disponibles en ligne via la version GPI<sup>2</sup>. Mais l'abandon du dispositif « Les repères » est programmé. A l'occasion de la restructuration de la direction, les services du ministère viennent d'engager une réflexion sur la création d'un nouvel outil, afin de mieux répondre aux exigences de la LOLF et en se fondant sur les nouvelles potentialités de GPI<sup>2</sup>. Cette démarche est sans doute justifiée mais l'incertitude subsiste sur la solution qui sera choisie et sur la situation qui prévaudra pendant la durée nécessaire à la conception et la mise en place d'un nouveau dispositif.

### **III. LES MOYENS FINANCIERS**

L'analyse des moyens financiers consacrés ces dernières années au patrimoine immobilier du ministère de l'équipement fait apparaître des budgets limités et inégalement répartis. La lisibilité de ces budgets est insuffisante.

#### **A. LES CRÉDITS ET LES DÉPENSES**

Jusqu'à la fin 2005, les moyens financiers de l'administration centrale gérés par la DAFAG étaient imputés sur deux chapitres de la section budgétaire « services communs ». Les dotations du chapitre 34-98 (« moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun ») liées à l'immobilier représentaient en 2004 un total de 44,04 M€ dont 20,81 M€ de loyers (soit 47 % de la dépense), 11,02 M€ de crédit-bail relatif à la Paroi Sud de l'Arche et 12,21 M€ de dépenses de fonctionnement. Les dotations du chapitre 57-91/10, destinées à financer les travaux d'investissement sur le patrimoine domanial géré par la DAFAG, passaient de 1,7 M€ d'AP en 2000, à 4 M€ en 2004. En revanche l'augmentation des crédits de paiement était moindre (1,9 M€ en 2000 et 2,3 M€ en 2004) quant aux crédits de paiement effectivement ordonnancés, ils demeuraient à des niveaux similaires : 1,5 M€ en 2000 comme en 2004 (2,31 M€ en 2003).

Les crédits immobiliers de la DPSM figuraient aussi sur deux chapitres, l'un de fonctionnement, l'autre d'investissement. Au chapitre 34-97 (« moyens de

---

<sup>12</sup> C'est ainsi qu'en 2003, pour 5,52% du patrimoine (soit près de 700 bâtiments), le statut juridique des biens n'est pas précisée En matière de coûts de gestion et d'exploitation, le taux de réponse annuel n'est que de 25 à 30%.

fonctionnement des services déconcentrés »), l'article 70 était dévolu à la maintenance immobilière pour un montant de 7,6 M€ en 2004. Cependant, cet article ne comprenait pas les dépenses immobilières de fonctionnement courant (loyers, eau, énergie etc..) qui, selon des données communiquées par le contrôle financier central, représentaient un total de 71,3 M€ en décembre 2004.

Quant aux moyens d'investissement, ils résultaient des dotations des articles 20, 31, 40 et 50 du chapitre 57-91 abondés par des retours de cession qui sont devenus une ressource supplémentaire très substantielle. Depuis plusieurs années, le niveau des AP dédiées au patrimoine immobilier géré par la DPSM est situé entre 9 et 10 M€ tandis que les CP se montent à 5,5 M€ sur les exercices 2003 et 2004, les retours de cession représentant désormais une ressource plus importante que ces derniers : 9 M€ en 2002, 7,3 M€ en 2003, 18,2 M€ en 2004.

Cependant, ces données ne rendent compte que des crédits et dépenses de la DAFAG et de la DPSM et ne permettent pas de prendre la mesure des dépenses immobilières du ministère dans son ensemble. C'est pourquoi la Cour a demandé que les dépenses immobilières soient identifiées pour l'ensemble du ministère. Le tableau suivant présente la synthèse de ces données.

Ces données demeurent incomplètes, dans la mesure où elles ne concernent pas les dépenses immobilières de la DGAC. Néanmoins, elles permettent de constater que les dépenses immobilières du ministère chargé de l'équipement étaient supérieures à 150 M€ en 2003 et 2004, hors aviation civile.

### Dépenses immobilières (2002-2004) en M€.

Secteur d'activité	Nature des dépenses	2004	2003	2002
Adm. centrale	Fonctionnement	46,06	42,94	38,36
	Investissement	2,61	2,36	0,63
	<b>Total Adm. centrale</b>	<b>48,67<sup>13</sup></b>	<b>45,3</b>	<b>38,99</b>
Equipement	Fonctionnement	76,5	70,41	68,03
	Investissement	9,81	16,58	15,32
	<b>Total Equipement</b>	<b>86,31</b>	<b>86,99</b>	<b>83,35</b>
Mer	Fonctionnement	3,76	3,31	3,09
	Investissement	1,36	1,65	0,77
	<b>Total Mer</b>	<b>5,12</b>	<b>4,96</b>	<b>3,86</b>
Routes	Investissement	9,22	9,46	6,79
	<b>Total Routes</b>	<b>9,22</b>	<b>9,46</b>	<b>6,79</b>
Sécurité routière	Fonctionnement	3,36	3,13	2,56
	<b>Total Sécurité routière</b>	<b>3,36</b>	<b>3,13</b>	<b>2,56</b>
Tourisme	Fonctionnement	2,29	2,14	1,74
	<b>Total Tourisme</b>	<b>2,29</b>	<b>2,14</b>	<b>1,74</b>
<b>Total général</b>		<b>154,96</b>	<b>151,99</b>	<b>137,29</b>

Source : ministère de l'équipement

## B. LA GESTION DES CREDITS BUDGÉTAIRES

En administration centrale, pour les crédits immobiliers de fonctionnement courant, d'entretien et d'exploitation supportés par le chapitre 34-98/21, les crédits étaient imputés sur un article finançant l'ensemble des moyens de fonctionnement courant, doté de 16,43 M€ en 2004, dont 12,21 M€ ont été exécutés pour l'immobilier. Selon le ministère « *les études et projections entreprises depuis plusieurs années dans le cadre de la préparation budgétaire et notamment les exercices de justification au premier euro que la DAFAG a établi à titre expérimental pour les PLF 2004 et 2005 montrent que cette ligne connaît un déficit structurel de dotation d'environ 3,5 M€ pour faire face aux dépenses de gestion courante* ». Indiquant que les dépenses d'exploitation

<sup>13</sup> Y compris les dépenses des services à compétence nationale.

et de maintenance des équipements techniques primaires (ascenseurs, distribution électrique, climatisation, dispositifs de sécurité-incendie) constituent un « *bloc incompressible* » d'environ 2,5 M€ et que les autres dépenses liées à l'immobilier (énergie, participation aux charges de copropriété de l'Arche, fiscalité), soit environ 2,9 M€ en 2004, présentaient le même caractère inéluctable, le ministère a affirmé qu'il était contraint de gérer les crédits affectés à l'entretien courant en « *variable d'ajustement* » sur l'exercice budgétaire : l'enveloppe y étant consacrée s'est montée à 0,8 M€ en 2003, 1 M€ en 2004, pour des besoins estimés à 1,5 M€ s'agissant de la maintenance de plus de 146 000 m<sup>2</sup> de SHON. Le ministère a cependant reconnu que si une dégradation de l'état des espaces de travail et un retard dans les programmes de petite maintenance conduisaient à « *une baisse sensible de la qualité de l'environnement de travail quotidien* », cela « *n'affecte pas l'exploitation générale des bâtiments, et tout particulièrement des IGH de la Défense* ».

Pour les crédits affectés à la maintenance lourde, aux grosses réparations et aux opérations de réaménagement ou de rénovation, l'installation du ministère sur le site de la Défense au début des années 90, pour partie dans un immeuble domanial neuf (la Grande Arche), pour partie dans la Tour Pascal B, prise à bail en 1993, a eu pour conséquence de limiter très fortement les dotations consacrées à l'administration centrale. Or, une étude d'estimation des travaux de régénération ou de renouvellement des équipements techniques de la Paroi Sud de l'Arche réalisée par un bureau d'étude externe en 1998 a fait état d'un programme global d'environ 27 M€ (valeur 2004) à conduire dans les quinze ans suivant la livraison du bâtiment.

Entre 2000 et 2004, la ligne budgétaire a été portée de 1,7 M€ en AP 2000 à 4 M€ en AP 2004, ce qui a notamment permis de régénérer les équipements primaires de la Grande Arche et de poursuivre le programme de réhabilitation des hôtels ministériels de Roquelaure et Le Play. Le ministère estime cependant qu'une enveloppe d'investissement de 25 M€ serait nécessaire pour la maintenance lourde de la Paroi Sud sur 2004-2008 selon une évaluation effectuée en 2003 en vue de l'élaboration d'un plan d'investissement pluriannuel.

Au total, la situation financière de l'immobilier d'administration centrale est paradoxale : la dépense totale a atteint 45,5 M€ en 2004<sup>14</sup> pour environ 4 000 agents hébergés<sup>15</sup>, soit une somme représentant la moitié de la dépense consacrée pour l'immobilier de bureau à la totalité des services déconcentrés pour lesquels « l'effectif de bureau » est d'environ 56 000 agents<sup>16</sup>. Mais la dépense d'administration centrale

---

<sup>14</sup> 44 M€ au chapitre 34-98 et 1,5 M€ de CP ordonnancés en 2004. Selon le « tableau des dépenses immobilières » (p. 24), le total des dépenses de l'administration centrale s'est monté à 48,67 M€ en 2004 (et non 45,5 M€ car s'y ajoutent les dépenses de services à compétence nationale) tandis que les dépenses gérées par la DPSM ont représenté 86,31 M€.

<sup>15</sup> Le chiffre de « l'effectif hébergé » dans les immeubles de l'administration centrale est de 4 054 en 2002 selon le « tableau physico-financier des immeubles de l'administration centrale » établi fin 2003.

<sup>16</sup> Selon le document dénommé « les repères », sur la « gestion du patrimoine immobilier » en 2003 : 55 921 « effectifs de bureau » (DDE : 48 567, DRE : 2 033, SM-SN : 2 021, CETE : 3 089, CIFP-Ecoles : 211). Il faut cependant rappeler que les services déconcentrés bénéficient aussi de ressources provenant des collectivités locales.

relève plus des loyers et du crédit-bail que de la maintenance dont les moyens sont comptés.

Pour les services déconcentrés, en 2004, le montant des crédits de maintenance immobilière du chapitre 34-97/70 était de 7,6 M€. Les AP pour les crédits d'investissement du chapitre 57-91, articles 20,31, 40 et 50 s'élevaient à 9,5 M€ et les CP à 5,5 M€. Ces crédits de paiement, légèrement inférieurs à ceux de 2000 qui étaient de 5,9 M€, selon le ministère, « ont conduit à connaître de fortes tensions sur la gestion de l'année 2004 ».

Le ministère considère que « ces dotations budgétaires sont insuffisantes pour répondre aux besoins d'intervention sur le patrimoine immobilier des services déconcentrés. Rapportées à la surface totale gérée par la DPSM, dont l'Etat est propriétaire ou a les obligations de propriétaire, soit 1 885 000 m<sup>2</sup> de SHON, ces dotations représentent 4,14€/m<sup>2</sup> pour la maintenance immobilière alors que les ratios habituellement utilisés par les professionnels de l'immobilier pour calculer les crédits à consacrer à la maintenance sont compris entre 8€ et 16€/m<sup>2</sup> en fonction de l'âge et de l'état du parc immobilier géré ou encore l'équivalent de 5 200 m<sup>2</sup> construits pour l'investissement immobilier, ce qui correspond à un renouvellement du parc tous les 350 ans environ ». Le ministère en conclut que « ces chiffres placent les services déconcentrés du ministère de l'équipement largement en queue du peloton des ministères comme en témoignait déjà le bilan de l'examen spécifique des dépenses immobilières diffusé en fin d'année 2001 par la direction du budget ».

Pour le chapitre 57-91 d'investissement immobilier, la dotation annuelle de 9,5 M€ d'AP est signalée comme « nettement insuffisante pour faire face aux besoins de financement d'opérations de grosse réhabilitation ou de regroupement pour les services déconcentrés ». En 2003, le niveau des dotations en CP a ainsi conduit à décaler la programmation d'une dizaine d'opérations pour plus de 10 M€ : les crédits de paiement disponibles en 2004 n'ont permis de régler que les dépenses des opérations lancées en 2002 ou 2003 et aucune opération nouvelle d'investissement immobilier n'a pu être financée en 2004.

Cependant, ces constats faits par le ministère méritent d'être mieux étayés : aux AP sur crédits budgétaires doivent en effet être ajoutés les retours de cession ainsi que les fonds de concours et transferts pour prendre une vue réelle des ressources en investissement en faveur des services déconcentrés. Ainsi, en 2004 ont été déléguées des AP pour de très nombreux services déconcentrés dont certaines pour des opérations lourdes : par exemple, 8,1 M€ ont été délégués pour la reconstruction du siège de la DDE 17 à la Rochelle sur un coût total estimé de 9,27 M€ ; 2,4 M€ d'AP ont été délégués pour le relogement de la DRE 86 à Poitiers sur un coût total estimé de 2,7 M€.

Au total, la programmation des moyens financiers dans les services déconcentrés justifierait de disposer d'une vision d'ensemble de leurs ressources qui fait défaut.

### C. LA MAUVAISE CONNAISSANCE DES MOYENS FINANCIERS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS

S'agissant des dépenses immobilières imputées sur le chapitre de fonctionnement des services déconcentrés, le ministère indique<sup>17</sup> qu'après identification des différentes natures de dépenses suivant la nomenclature budgétaire du chapitre 34-97, en 2003, étaient consacrés aux dépenses relatives aux locaux, 71,3 M€. Il ajoute que « *parmi ces dépenses consacrées aux locaux, les dépenses d'entretien, d'installation et d'aménagement représentaient 30,86 %, soit 22 M€, ce qui conduit à un ratio de 16 € par m<sup>2</sup> de surface utile de bureaux pour les DDE, 13 € pour les DRE et 27 € pour les SM, SMN et SN* » et que « *les travaux en régie sont inclus dans ce montant de 22 M€ mais la nomenclature budgétaire ne permet pas de les identifier* ».

Ainsi, le ministère ne dispose pas, sauf a posteriori dans le cadre d'enquêtes, de vision claire des moyens de fonctionnement qu'il consacre à l'immobilier des services déconcentrés.

Au demeurant, les documents sur le suivi de la dépense immobilière des services déconcentrés, communiqués lors du contrôle, ne concernent que le chapitre 34-97/70 et le chapitre 57-91 en 2004. Pour la maintenance immobilière, le total des moyens délégués en 2004 s'est monté à 8,06 M€ dont 8,01 (99,35 %) ont été consommés. Selon les services, les taux de consommation sont de 98 à 100 %, les montants en cause étant, par exemple, de 48 000 € pour la DDE d'Eure-et-Loir, de 96 915 € pour la DDE de la Loire ou encore de 93 836 € pour la DDE des Yvelines. S'agissant de l'investissement immobilier, le total des moyens délégués aux services déconcentrés a atteint en 2004 11,64 M€, dont 9,81 M€, soit 84,27 %, ont été consommés. S'agissant de dépenses qui relèvent d'une programmation centrale et financent des projets précis, tous les services ne sont pas concernés et les montants sont très variables.

La DDE d'Eure-et-Loir a indiqué que les crédits mobilisés de 2000 à 2005 l'ont été principalement sur les chapitres de fonctionnement. Ainsi, alors que les crédits de fonctionnement du chapitre 34-97/10 représentaient 44 700 € en 2003, ils se sont montés à 129 200 € en 2004 dont 100 000 € pour la réhabilitation des bureaux du siège dans le cadre d'un programme pluriannuel négocié avec la DPSM. Beaucoup de travaux d'aménagement intérieur ont été effectués en régie.

Pour la DDE de la Loire, il convient de préciser que ses moyens de fonctionnement étaient abondés par le département tandis que ses moyens d'investissement provenaient aussi bien de crédits DPSM que de crédits de la direction des routes : ainsi, depuis 2003, des investissements importants ont été réalisés pour la restructuration de la subdivision de Saint-Galmier pour un montant de plus de 800 000 € dont 286 000 € sur le chapitre 57-91 pour la partie « subdivision » mais 534 000 € sur le chapitre 53-46/30 « routes » pour la partie « centre d'exploitation ».

---

<sup>17</sup> Données chiffrées provenant de l'enquête relative aux moyens de fonctionnement des services déconcentrés pour l'année 2003.

*La DDE des Yvelines* a rappelé que, pour la gestion du patrimoine bâti, les moyens financiers étaient accordés par la DPSM mais aussi par le Conseil général<sup>18</sup>. De fait les moyens accordés par ce dernier ont représenté la moitié des dotations immobilières en 2004 : sur un total de 302 500 €, 155 000 € ont été alloués par cette collectivité.

Au total, les moyens des services déconcentrés ne sauraient être résumés aux seules dotations gérées par la DPSM : s'y ajoutent des crédits « routes », des contributions départementales, des travaux en régie. Une vision d'ensemble qui permette de retracer, pour chaque service déconcentré, les moyens totaux dont il dispose fait aujourd'hui défaut.

#### **D. L'IMMOBILIER ET LA REFORME BUDGETAIRE**

Dans le cadre de la LOLF, les parcs immobiliers spécifiques, demeurent dans les programmes sectoriels auxquels ils se rattachent. Ainsi, les centres d'exploitation routiers relèvent du programme « réseau routier national ».

En revanche, le parc immobilier hébergeant les activités administratives des services est pris en charge par le programme « conduite et pilotage des politiques d'équipement » (CPPE), qui a vocation à regrouper l'ensemble des fonctions support du ministère. Pour l'action intitulée « politique et gestion des moyens généraux de l'immobilier » (PGMI), les crédits initiaux pour 2006 sont de 272,8 M€ en autorisations d'engagement et 271,3 M€ en crédits de paiement.

L'annexe « mission transports » au PLF 2006 précise que cette action concerne à la fois l'administration centrale pour laquelle il s'agit de mettre en œuvre des prestations pour les directions de programme et les services déconcentrés pour lesquels il s'agit d'animer les politiques immobilières en liaison avec les directions de programme et d'assurer conseil et assistance.

Au total, si la nouvelle organisation budgétaire permet une gestion globalisée des moyens dans le cadre des actions du programme CPPE, elle n'offre pas une vision claire de ceux consacrés à l'immobilier.

---

<sup>18</sup> Il s'agit de fonds de concours abondant les moyens de fonctionnement des DDE qui exercent des compétences pour les départements dans le cadre de conventions.



## **PARTIE III : LA POLITIQUE IMMOBILIERE**

Ne disposant, pour assumer la fonction immobilière, ni d'une organisation claire et structurée, ni des moyens opérationnels, techniques ou financiers adéquats, le ministère de l'équipement n'a pas été en mesure de surcroît de définir une stratégie à long terme. Seuls quelques objectifs de rationalisation des implantations et de cessions ont été retenus. Enfin la gestion du patrimoine existant connaît de nombreuses difficultés, notamment en administration centrale.

### **I. UNE STRATEGIE IMPRÉCISE**

Dans le cadre du contrôle, le ministère a précisé que « *la politique immobilière du ministère est restée inscrite dans les orientations du CIRE du 12 octobre 2000 en rationalisant les implantations des services et en essayant d'assurer la pérennité et les conditions de sécurité du patrimoine bâti et de maîtriser les coûts de gestion et d'exploitation des bâtiments* ». Il a cité quatre documents de portée stratégique.

S'agissant du plan prévisionnel pluriannuel d'implantation des emplois publics relevant du ministère, une démarche avait été engagée à la fin du premier semestre 2003 et avait abouti, début 2004, à l'établissement d'un projet de programme qui n'était toujours pas finalisé fin 2004, le ministère demeurant donc dépourvu de plan ministériel de localisation : cette situation dure depuis 1992 puisque le dernier projet achevé, datant de 1996, n'a jamais été soumis à l'avis du CITEP et que les projets suivants, de 1998 et de 2000, n'ont pas été menés à terme. Quelques mois plus tard, à l'été 2005, ce plan, qui doit faire l'inventaire des organisations envisagées et, par conséquent, des programmes immobiliers qui devraient y être associés, n'était toujours pas adopté. Selon le ministère, la difficulté est liée à l'élaboration de la troisième partie de ce document qui, constitué par l'inventaire prospectif des opérations de délocalisation susceptibles d'être organisées dans les années à venir, poserait problème : y figure le « schéma directeur immobilier de l'administration centrale » mais aussi les propositions relatives aux services déconcentrés et celles concernant les établissements publics sous tutelle.

De même, le plan prévisionnel de cession n'était pas prêt. Son élaboration a été initialisée en 2004 pour les seuls biens d'administration centrale situés en région d'Ile de France et il devait être étendu en 2005 à l'ensemble des types de biens pour la totalité du territoire. Pour le ministère, ce plan est un simple « tableau de cessions » transmis à la MIVPI pour l'administration centrale tandis que, pour les services déconcentrés, il dépendait des réorganisations de services en cours.

Pour leur part, les plans prévisionnels d'investissement ainsi que les bilans des dépenses immobilières, établis à partir de 1999 pour répondre à une demande de la direction du budget, permettaient aux gestionnaires de formaliser un bilan des dépenses immobilières sur cinq années et d'établir des prévisions d'investissement sur les trois années à venir dans le cadre de la procédure interministérielle annuelle d'examen des

dépenses immobilières. Or, cette procédure n'existe plus au plan interministériel depuis 2002, ce qui est paradoxal alors que l'objectif d'une politique immobilière plus active constitue une priorité gouvernementale. Le ministère de l'équipement s'est, en conséquence, abstenu de réaliser l'exercice en 2003 : cependant, ces travaux ont été relancés en 2005, le ministère ayant entrepris d'établir un bilan détaillé des dépenses immobilières des gestions 2002, 2003 et 2004 dans le cadre du contrôle.

Enfin, au cours de la période le plan de modernisation ministériel 2002-2004, comprenait une partie relative à « la formulation d'une stratégie immobilière ». Il rappelait que « *chaque secteur d'activité du ministère définit les orientations qu'il souhaite donner à la gestion du parc immobilier qui lui est affecté* » puis il précisait que « *de manière générale, l'ensemble des responsables de la gestion du ministère affiche comme première priorité la mise aux normes de sécurité et d'hygiène des locaux occupés par les agents ou accueillant du public. Viennent ensuite la recherche de la pérennité du patrimoine et l'adaptation des locaux à la modernisation des méthodes de travail. Puis est recherchée la satisfaction d'enjeux plus conséquents budgétairement, tels que l'évolution du parc immobilier pour répondre aux changements d'organisation* ».

En fait, la déclinaison des orientations stratégiques par secteur d'activité concernait principalement le secteur dit « Equipement » qui s'est donné depuis 1999 des orientations précisées dans son propre plan de modernisation immobilière comme la mise en sécurité des locaux pour garantir l'accueil des agents et du public, la remise en état du patrimoine en pleine propriété dégradé pour lui rendre des fonctionnalités suffisantes et en maintenir la valeur, le regroupement des sièges des DDE pour réduire des implantations exagérément dispersées, le regroupement des sièges des DRE et des DDE chefs-lieux de région pour rechercher des économies d'échelle et la rationalisation des implantations territoriales justifiée par l'évolution des enjeux territoriaux.

Dans le plan ministériel, les orientations stratégiques de trois autres secteurs d'activité importants étaient, en revanche, présentées de façon laconique.

Pour l'Aviation civile, le plan de modernisation du ministère indiquait que celle-ci « *a arrêté comme orientation de sa gestion une recherche plus fine des besoins à satisfaire et un renforcement du suivi de la maintenance préventive pour limiter le plus possible les investissements curatifs généralement réalisés dans l'urgence* ».

Pour le secteur Mer, il était mentionné que celui-ci « *a engagé une réflexion pour restructurer ses implantations pour les mettre en adéquation avec la réforme des services déconcentrés des affaires maritimes (regroupement DRAM/DDAM), sans augmentation des surfaces bâties* ».

Pour le secteur Administration centrale, les orientations étaient aussi très succinctes puisqu'il était indiqué que « *le suivi de l'évolution des effectifs et son extrapolation raisonnée ont permis depuis de nombreuses années de projeter les besoins en surface et en particulier les besoins en locations en privilégiant le regroupement par secteur d'activité et en optimisant leur implantation par rapport à leurs interlocuteurs habituels* ». Cependant, ce constat, qui résulte de la pratique des années passées en termes de regroupement des implantations d'administration centrale, ne s'appuyait sur aucun schéma directeur officiel des implantations d'administration centrale, sinon sur des notes et documents internes.

Au total, le plan de modernisation immobilière du ministère ne constituait pas un outil stratégique partagé par les différents gestionnaires sectoriels. De plus, si la DPSM disposait de ce que l'on pourrait qualifier d'un véritable document stratégique propre, pour chacune des autres directions d'administration centrale responsable de la gestion d'une fraction du parc immobilier les orientations étaient présentées de façon laconique.

## **II. DES OBJECTIFS A MOYEN TERME : LA RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS ET LES CESSIIONS**

### **A. L'ÉTAT ACTUEL DES IMPLANTATIONS EN ADMINISTRATION CENTRALE ET LES PROJETS D'ÉVOLUTION**

Alors qu'au début des années 1990, l'administration centrale du ministère de l'équipement - hors aviation civile – était dispersée entre 37 sites parisiens, un important mouvement de regroupement opéré entre 1990 et 1993, lors du transfert de la majeure partie des services sur le site de la Défense, a permis d'y implanter les trois-quarts des effectifs de l'administration centrale, le ministère conservant cependant plusieurs autres implantations dans Paris. A cette même époque, en 1992, était prise la décision d'affecter les hôtels ministériels du boulevard Saint-Germain, abritant les cabinets ministériels et divers services, au ministère des affaires étrangères qui devait vendre ses bâtiments de l'avenue Kléber : mais, dès 1993, le ministre chargé de l'équipement se réinstallait boulevard Saint-Germain. La situation actuelle des localisations immobilières de l'administration centrale est encore le produit de ce double mouvement : début 2005, ce parc comportait 16 immeubles différents, répartis entre le quartier d'affaires de la Défense, les hôtels ministériels du boulevard Saint-Germain et diverses implantations dans Paris intra muros.

S'agissant du pôle de la Défense, qui constitue depuis 1993 la localisation principale des services, puisque 75 % des surfaces de bureaux y sont localisées dans des immeubles de grande hauteur (IGH), les principaux immeubles occupés par l'administration centrale de l'équipement sont :

- la paroi Sud de la Grande Arche (59 975 m<sup>2</sup> de SHON<sup>19</sup>), l'Etat étant propriétaire de 22 étages sur les 35 niveaux de cet immeuble, depuis mai 1989. Il a conclu en mai 1999 un contrat de crédit-bail immobilier d'une durée de huit ans (mai 1999 à mai 2007) avec l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) pour un loyer annuel de 11 M€ en vue de racheter les 13 étages restant ainsi qu'un bâtiment annexe, le plot I des collines Sud, qui abrite des services à vocation sociale et culturelle ;
- la Tour Pascal B (42 924 m<sup>2</sup> de SHON) qui représente l'essentiel du parc locatif de l'administration centrale. Située à proximité de l'Arche, elle a accueilli en 1993 les services du ministère précédemment implantés au 246, boulevard St Germain et dans de nombreux immeubles locatifs ;

---

<sup>19</sup> Les données relatives aux surfaces ont été communiquées par la DAFAG (tableau physico-financier des immeubles de l'administration centrale). La Cour a dû procéder à des recoupements et retraitements en raison des approximations, voire des inexactitudes, qu'elles comportaient.

- la Tour Pascal A qui a été prise à bail à effet du 1<sup>er</sup> décembre 2004 (10 étages pour 15 367 m<sup>2</sup> de SHON) pour permettre au ministère d'opérer, dans le cadre de la réorganisation de son administration centrale, une nouvelle vague de regroupement de ses services sur le site de la Défense<sup>20</sup>.

S'agissant des sites parisiens, les principaux immeubles sont, d'une part, l'Hôtel de Roquelaure (5 645 m<sup>2</sup> de SHON), sis 244, boulevard Saint-Germain, et l'Hôtel Le Play (1 072 m<sup>2</sup> de SHON) 40 rue du Bac, d'autre part, l'immeuble du 3, place de Fontenoy (11 075 m<sup>2</sup> de SHON). Dans ce dernier, le ministère dispose, aux 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> étage, d'espaces attribués au secrétaire d'Etat au tourisme et à son cabinet<sup>21</sup>.

Par ailleurs, jusqu'en 2005, les principaux services du secteur Tourisme étaient installés dans plusieurs immeubles, notamment une location au 2, rue Linois (Paris 15<sup>ème</sup>) dont le bail est venu à expiration.

Sur les évolutions en cours, le ministère, qui souligne par ailleurs le caractère évolutif de l'organisation des instances ministérielles, mais aussi la plus grande stabilité des services administratifs, a indiqué deux orientations majeures :

- *« regrouper les cabinets ministériels et les bureaux des cabinets sur le site du boulevard Saint-Germain, en y prévoyant en outre la constitution et l'accueil d'une cellule ministérielle intégrée de gestion des crises. Cette option devrait être offerte par le départ prévisible du ministère des affaires étrangères de ce site, ce département ayant l'objectif de se regrouper sur une localisation unifiée » ;*
- *« concentrer la plus grande partie des directions et services de l'administration centrale sur le pôle de la Défense, en maintenant dans Paris intra muros les seules entités dont il est politiquement difficile d'envisager le transfert à la Défense (administration maritime) ou dont le mode de fonctionnement interministériel et de relation avec le secteur professionnel concerné rendrait très délicat ce regroupement (administration du secteur du tourisme) ».*

Le ministère justifie ce projet par *« la volonté d'engager un programme de relocalisation immobilière qui engendrera des économies structurelles durables dans le fonctionnement, la maintenance et l'exploitation des immeubles, par la réduction du nombre de sites et l'atteinte d'une taille critique des localisations, indispensables à la rationalisation de leur gestion et à l'obtention d'économies d'échelle ».*

Ces orientations ont été détaillées dans des notes internes du 21 mai 2004 et du 10 septembre 2004, qui ont posé les principes des opérations immobilières de l'administration centrale du ministère projetées dans le cadre du futur « schéma

---

<sup>20</sup> Ce regroupement, qui se déroule, sur la fin de l'année 2005 et le début 2006, parallèlement à la mise en place de la nouvelle organisation du ministère, se traduit par des déménagements échelonnés de services ne permettant pas d'apprécier pour l'heure l'occupation des locaux dans la nouvelle configuration.

<sup>21</sup> Les surfaces dont dispose le ministère au 3, place de Fontenoy sont mises à sa disposition, en vertu d'une convention de 1945, par l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), moyennant un « loyer forfaitaire » (23 034 € en 2005, soit mois de 3 €/m<sup>2</sup>).

directeur immobilier de l'administration centrale » qui devra être soumis au CITEP. Le ministère considère aujourd'hui que ces notes sont dépassées en raison de la modification récente de certains paramètres<sup>22</sup>. Ces évolutions conduisent à souligner la difficulté d'articulation entre la réflexion propre au ministère et une stratégie interministérielle d'implantation des cabinets ministériels comme des administrations centrales, qui apparaît imprécise et changeante.

A ce jour, deux opérations immobilières ont été menées : les services du Tourisme ont été installés place de Catalogne à Paris-14<sup>ème</sup>, choix validé par le CITEP du 13 juillet 2004, et le regroupement de l'ensemble des directions d'administration centrale (hors Tourisme et Mer) sur le pôle de la Défense a été poursuivi.

Avant 2010, le ministère souhaite :

- regrouper les autorités ministérielles sur le site de Saint-Germain ;
- installer l'ensemble des directions d'administration centrale localisées sur la Défense (hors Tourisme et services Mer) sur une implantation unique.

Sur ce second point, il est envisagé sur la base d'une réduction à l'horizon 2010 d'environ 15 % des effectifs des services installés à la Défense (de 3 700 à 3 200 agents), un programme de regroupement de l'ensemble des implantations avec une capacité d'environ 80 000 m<sup>2</sup> de SHON (70 000 m<sup>2</sup> de surface utile).

A cette fin, sont envisagés :

- le lancement de la construction, sur la commune de Puteaux, (dans le périmètre EPAD), à proximité immédiate des implantations actuelles, d'un nouvel immeuble de 80 000 m<sup>2</sup> SHON pour une livraison estimée possible en 2009 ;
- l'acquisition directe d'une partie de cet immeuble par la vente de la Paroi Sud et du Toit de l'Arche complétée par l'acquisition en crédit bail de la partie restante par mobilisation des moyens budgétaires portant actuellement une opération de crédit-bail similaire (13 étages de la Paroi Sud de l'Arche) et ceux consacrés à la location de la Tour Pascal (A et B).

Au total, ces projets sont donc très importants et procèdent, selon le ministère, d'une politique consistant en trois pans : regroupement, propriété de l'immeuble principal, locations pour des installations non pérennes. La volonté de modifier le rapport de la location à la propriété et les problèmes liés aux coûts d'entretien de l'Arche ont été présentés comme des déterminants substantiels du projet.

Ce dossier est en attente d'une décision publique, pour laquelle la rapidité est éminemment souhaitable. Mais la Cour insiste sur la nécessité d'une étude préalable approfondie portant sur la faisabilité technique et sur les conditions financières de

---

<sup>22</sup> Notamment la décision récente de l'installation de la maison de la francophonie avenue de Ségur. L'affectation au ministère des affaires étrangères de la partie de cet immeuble actuellement occupé par le ministère des finances, constituait un des éléments de l'opération prévue de regroupement du ministère de l'équipement sur le site de Saint Germain.

l'opération, qui s'inscrit dans le plan de relance du secteur de la Défense proposé récemment par l'établissement public d'aménagement (EPAD). Ce plan n'est pas sans soulever un certain nombre de problèmes complexes tant en matière urbanistique et économique que juridique et politique ainsi que d'importants enjeux financiers.

## **B. LA RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS**

En 2005, plus de 80 % du patrimoine des services déconcentrés sont propriété de l'Etat ou mis à disposition par des collectivités territoriales, certaines situations étant peu claires quant au propriétaire, d'autres partagées ou imbriquées.

Selon le ministère, « *le parc immobilier géré par la DPSM se caractérise par son ancienneté : trois-quarts des implantations de bureaux ont 20 années et plus. Ceci justifie d'importants travaux de maintien en l'état de bâtiments existants et de mise aux normes. Environ 20 % de ce patrimoine est en mauvais état, dont près de 10 % en très mauvais état cumulant à la fois des problèmes de vétusté et de non-conformité, concernant principalement l'électricité, la sécurité incendie, l'aération, l'assainissement et l'amiante, justifiant une intervention rapide* ». Il ajoute que « *outre les problèmes techniques, l'adaptation du parc immobilier aux besoins n'est pas satisfaisante. Près de 30 % des sièges des DDE ont des implantations exagérément dispersées (plus de deux sites éloignés), encore 50 % des DRE ne sont pas regroupées avec les DDE chefs-lieux de région, et plusieurs CIFP occupent des locaux non prévus pour cet usage ou trop exigus* ».

Le patrimoine immobilier des services déconcentrés est aujourd'hui concerné par plusieurs autres problématiques majeures, en particulier, d'une part, celle liée à la décentralisation de la majeure partie du réseau routier national, soit 18 000 km de routes nationales « secondaires », d'autre part, à la constitution de services routiers dédiés à l'entretien et l'exploitation des 11 800 km de routes demeurant du ressort de l'Etat. Cette réorganisation des services qui implique une évaluation de l'adaptation des locaux aux compétences restant dévolues aux DDE et devrait entraîner une recomposition du parc immobilier dans les années à venir. A cette fin, les DDE ont été invitées à présenter à l'administration centrale des projets de future organisation de leurs services.

Au sein de *la DDE des Yvelines*, l'on retrouve les mêmes caractéristiques essentielles : ancienneté et dispersion des sites, discussions à venir avec le Conseil général et le service routier sur la destination du patrimoine. En effet, la DDE a indiqué que son patrimoine bâti se chiffrait à 44 320 m<sup>2</sup> de SHON réparti en 91 bâtiments dispersés sur 25 sites. Les bâtiments sont majoritairement propriété de l'Etat ou du département (98 % des bâtiments, 96 % de la SHON). Ceux qui sont propriété du département sont mis à disposition par celui-ci. Il existe des co-propriétés entre l'Etat et le département pour 16 % des bâtiments et 14 % de la SHON. Ce patrimoine est, de surcroît, un patrimoine ancien : 65 % des bâtiments datent de la période 1950-1979. Cette situation induit d'importants travaux de maintien en l'état des bâtiments existants et de mise aux normes, principalement mise en conformité électrique et mise en conformité sécurité-incendie.

*La DDE de la Loire* relève que les principales difficultés rencontrées pour la gestion immobilière sont « *la dispersion des locaux sur tout le territoire, l'imbrication*

*de plusieurs propriétaires sur un même tènement, la vétusté des locaux et la faiblesse des crédits* ». La direction a en charge 87 bâtiments dans une cinquantaine d'implantations, représentant plus de 50 000 m<sup>2</sup> de SHON. En particulier, le siège de Saint Etienne est éclaté entre un bâtiment domanial de 3 656 m<sup>2</sup> de SHON, sans parking, qui ne peut être étendu et un bâtiment en location dans le Technopôle de la ville : la dispersion des sites entraîne des frais de fonctionnement et aucune salle de plus de 20 personnes n'est disponible. Aussi, des études sont-elles en cours pour un regroupement des services sur un site situé dans le futur quartier d'affaires de Châteaueux, à proximité de la gare TGV.

*En Eure-et-Loir*, la principale action stratégique en terme d'immobilier est constituée par le processus de regroupement à terme de l'immobilier de la DDE sur un même site, celui du siège actuel. Ce processus est progressif, s'accompagne d'« opérations-tiroir » de location et de l'aliénation d'une annexe du siège.

*La DDE des Alpes-Maritimes* est, quant à elle, confrontée à la nécessité de rechercher un nouveau siège, car le Conseil général, propriétaire des locaux au centre administratif départemental, souhaite retrouver l'usage de ses bâtiments pour y loger des services.

*Dans l'Aveyron*, les bâtiments des subdivisions et des centres d'exploitation sont, pour certains, propriété de l'Etat, pour d'autres, propriété du département voire, pour les subdivisions de Mur de Barrez et Réquista, de communautés de communes. Quant au siège de la DDE, 8 rue de Madrid-ZAC de Bourran à Rodez, il a été construit dans le cadre d'une procédure d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) d'une durée de 22 ans sur un terrain propriété de l'Etat par la SCI Salabru-Bourran qui l'a construit et le loue à la DDE. Cette procédure constitue un substitut au crédit-bail qui n'est pas prévu par le code des domaines de l'Etat pour les immeubles affectés à un service public<sup>23</sup>.

### **C. LES CESSIONS IMMOBILIÈRES**

En administration centrale, la politique de cessions du ministère est très limitée, ainsi que le relève la direction générale des impôts. Dans le cadre du programme de regroupement 2005 sur la Défense, deux implantations situées dans Paris ont été définitivement libérées et cédées en 2005 : ce sont les deux immeubles sis 31 rue Pasquier (Paris 8<sup>ème</sup>) et 38 rue Liancourt (Paris 14<sup>ème</sup>)<sup>24</sup>. Ces deux immeubles avaient d'ailleurs été inscrits au programme 2004 de cessions immobilières de l'Etat officiellement engagé par le gouvernement. De plus, un terrain situé 35-39 rue Frémicourt, qui abrite une école d'architecture, devait être cédé au premier semestre 2006.

---

<sup>23</sup> Un montage en crédit-bail a été retenu exceptionnellement pour l'acquisition de treize étages de l'arche de la Défense (cf.infra).

<sup>24</sup> Le premier (784 m<sup>2</sup> de SHON) a fait l'objet d'un bail emphytéotique consenti en novembre 2005 à la société d'HLM « La Sablière ». Le second (2 076 m<sup>2</sup> de SHON) a été cédé à la ville de Paris pour réaliser des équipements sociaux.

Dans les services déconcentrés, la politique de cessions immobilières correspond, soit à du patrimoine bâti dans le cadre d'opérations de rationalisation des implantations des services, soit à du patrimoine non bâti.

En tout état de cause il est difficile d'apprécier l'effort consenti en la matière, en l'absence d'un plan faisant apparaître les biens cessibles.

Les cessions permettent notamment d'obtenir des « retours de cession », dont les montants, en constante augmentation, sont passés de 0,3 M€ en 1998, à 18,2 M€ en 2004. Ainsi, *la DDE des Hauts-de-Seine* a réalisé des cessions relativement importantes : 3,09 M€ entre octobre 1999 et septembre 2000 ; 2,56 M€ entre octobre 2000 et juillet 2001. Il en est de même pour *la DDE des Bouches-du-Rhône* qui a réalisé pour 10 M€ de cessions en 2004.

La modification, en cours, de ce dispositif de « retours de cessions » se traduirait par une limitation du taux de réaffectation (qui serait compris entre 50 et 85%), le solde étant consacré au désendettement de l'Etat. Cette évolution pourrait avoir des conséquences sur le rythme des cessions à venir.

### **III. LA GESTION DU PATRIMOINE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE**

#### **A. LES LACUNES DE LA GESTION**

##### **1. La programmation des travaux**

La DAFAG n'a pas procédé ces dernières années à une véritable programmation des travaux dans les immeubles relevant de sa responsabilité. Elle s'est limitée à rechercher une cohérence avec des études techniques d'ensemble qu'elle a fait effectuer pour ses sites patrimoniaux majeurs (étude architecturale entre 1995 et 1997 du patrimoine domanial historique parisien, étude de programmation de renouvellement des équipements techniques de la Grande Arche de la Défense établie en 1998) et à privilégier, s'agissant du patrimoine locatif de la Défense et de l'entretien courant du patrimoine domanial, les travaux présentant un « caractère d'urgence et d'incompressibilité » en lien avec la sécurité et l'hygiène et la remise en état d'usage ayant un impact sur les conditions de travail.

Les arguments avancés par la DAFAG, liés à la spécificité de son patrimoine, aux restructurations administratives et aux contraintes budgétaires, ne peuvent justifier cette insuffisante formalisation.

En 2003 un plan quinquennal de maintenance immobilière de l'administration centrale du ministère de l'équipement a été élaboré. Intitulé par la DAFAG « esquisse », il apparaît plus comme un document d'intention, recensant les besoins, destiné à appuyer des demandes d'augmentation des crédits (compte tenu de la situation décrite ci-dessus), que comme une programmation précise en cohérence avec un budget. En effet il prévoyait un montant de crédits (AP) de près de 43 M€ sur cinq ans, avec un effort particulier les trois premières années (8,6, 12,6 et 12,8 M€), alors que les budgets

obtenus étaient de 1 à 2 M€ par an au début des années 2000, portés (hors mesures de régulation budgétaires) à 4 M€ en 2004 et 2005.

## **2. La gestion des baux**

L'examen des dossiers des baux passés par la DAFAG conduit à constater que si les baux majeurs, relatifs à la Défense, sont bien suivis (y compris dans leurs aspects économiques), un certain manque de rigueur caractérise des locaux concernant divers organismes. On relève la passation de baux et d'avenants avec effet rétroactif ou l'absence de régularisation juridique, ainsi que la prise en charge de loyers ou d'un hébergement gratuit, pour la délégation interministérielle à la Ville, la direction des pêches et de l'aquaculture et la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), qui ne sont plus rattachées au ministère de l'équipement respectivement depuis 1995, 1997 et 2004.

Les modifications de périmètres ministériels se sont donc traduites dans un certain nombre de cas par le maintien à la charge du ministère de l'équipement de l'hébergement de structures qui ne relèvent plus de sa compétence. La responsabilité du ministère n'est certes pas seule engagée, mais son manque d'anticipation dans la conclusion des contrats se solde par l'abus du recours à des baux rétroactifs, voire par des situations juridiquement mal fondées.

## **3. La commande publique**

L'insuffisante professionnalisation de la fonction achat et les incertitudes dans le partage des compétences entre les services administratifs et techniques se sont traduites par des défaillances dans les marchés examinés lors du contrôle. Le recours à la déclaration sans suite pour des motifs d'intérêt général<sup>25</sup> a d'ailleurs permis à plusieurs reprises à la personne responsable des marchés d'interrompre des procédures qui présentaient des risques d'illégalité trop importants. Les manquements constatés révèlent le plus souvent une maîtrise insuffisante des règles de la commande publique mais ils résultent parfois de contraintes extérieures au service (insuffisance budgétaire, calendrier de réalisation des travaux imposé par les cabinets ministériels). Le contexte a également été peu favorable pendant la période sous revue : modification à deux reprises du code des marchés, insuffisance de l'encadrement.

Les défaillances récurrentes relevées, qui ont fait l'objet de nombreuses observations du contrôleur financier et pour certaines d'entre elles d'observations de la Commission Spécialisée des Marchés, concernent :

- des défauts dans la rédaction des documents contractuels et la présentation des dossiers ;
- des difficultés dans la définition des besoins avec un recours, pas toujours justifié, dans les marchés à bons de commande, à la latitude maximale, offerte par le code, sur les fourchettes de prix ;

---

<sup>25</sup> Autorisé au demeurant par le code mais pas forcément pour les motifs des cas d'espèce.

- des incertitudes dans le respect des seuils et notamment des engagements distincts pour des prestations relevant de la même nature de dépenses, voire de la même opération<sup>26</sup>, dont le total dépassait le seuil autorisé ;
- une insuffisante maîtrise des délais et un manque d’anticipation du lancement des procédures, aboutissant à diverses reprises à la rupture de continuité entre deux marchés successifs et au recours pour assurer la continuité du service à différents artifices : bons de commande, avenants, voire ordre de service « de dernière minute » destinés à prolonger la durée du marché initial, marché de régularisation...<sup>27</sup>. Ces pratiques, contraires au code, ne sont par ailleurs pas exemptes de risques juridiques lorsque le contrôleur financier refuse, par exemple, de viser les marchés rétroactifs et que le règlement des prestations non couvertes donne lieu à un protocole d’accord dont les conditions peuvent ne pas apparaître très favorables à la DAFAG<sup>28</sup>.
- un manque de clarté et de pertinence dans le choix de certains attributaires tel qu’il ressort des rapports de présentation<sup>29</sup> ;
- des imputations budgétaires à la fois en fonctionnement et en investissement, sans précision des modalités de répartition.

## **B. LES PROBLÈMES DES IMPLANTATIONS A LA DÉFENSE**

### **1. Les coûts**

Les coûts de l’immobilier de l’administration centrale<sup>30</sup> ont représenté en 2004 un montant de 44 M€, dont près de 90 % sont consacrés au site de la Défense. Ces dépenses se composent d’environ 11 M€ d’échéance annuelle du crédit-bail relatif à l’acquisition de locaux dans la Grande Arche, et de 33 M€ de coûts immobiliers divers (loyers et charges locatives, entretien et travaux, dépenses diverses de fluides, de nettoyage, de sécurité et d’accueil)<sup>31</sup>, dont 85 % affectés aux implantations à la Défense.

---

<sup>26</sup> Par exemple l’aménagement et la rénovation de l’hôtel Le Play qui a fait l’objet, en 2003 et 2004, d’un découpage en plusieurs marchés à lots sans formalités préalables ou de mise en concurrence simplifiée, pour un total de 650 000 €. Cette manière de procéder a été dictée par une exigence de rapidité de réalisation non justifiée par une situation d’urgence technique mais par une demande des occupants.

<sup>27</sup> Sont concernés tous les marchés de nettoyage, de gardiennage, ainsi que certains marchés ponctuels comme celui relatif au réaménagement des contrôles d’accès sur le site de la Défense Paroi Sud et Tour Pascal B.

<sup>28</sup> Protocole d’accord passé avec une entreprise pour couvrir les prestations de sécurité exécutées en dehors des marchés existants.

<sup>29</sup> Par exemple l’absence de prise en compte en 2004 dans l’attribution du marché, de l’impératif de mise en place avant l’été de la climatisation de l’hôtel de Roquelaure, alors qu’il figurait expressément dans le cahier des charges.

<sup>30</sup> S’agissant du patrimoine géré par la DAFAG, hors services à compétence nationale.

<sup>31</sup> On peut rappeler que la détermination des coûts globaux du patrimoine des services déconcentrés est rendu impossible par la difficulté à avoir une vision d’ensemble de ces crédits et dépenses.

a. Le crédit-bail pour l'acquisition de bureaux à la Défense

Treize étages de l'Arche et le Plot I de la Défense ont été, jusqu'en 1999, mis à disposition gratuite du ministère de l'équipement par l'EPAD. Il a été mis fin à cette situation anormale, dénoncée précédemment par la Cour, sous la forme d'une acquisition en crédit bail d'une durée de 8 ans assorti à terme d'une promesse de vente à une valeur symbolique. Pour un montant total de 77 129 524,92 €, les échéances trimestrielles sont de 2 754 625,89 €. L'EPAD a signé, le même jour que le crédit-bail, un contrat avec le Crédit local de France/Dexia pour un prêt de même montant et de même durée, au taux fixe de 3,58% l'an. La charge du service de cet emprunt est transférée au ministère de l'équipement.

Ce montage particulier, qui se caractérise à la fois par le recours au crédit-bail et par la prise en charge des intérêts de l'emprunt, a été retenu exceptionnellement dans le cas d'espèce afin de répondre au double souci, d'une part de permettre au ministère d'étaler la charge budgétaire de l'acquisition, d'autre part de ne pas pénaliser l'EPAD confronté à la nécessité de mobiliser sans délais le produit de la cession pour faire face à ses engagements financiers suite à sa condamnation dans un lourd contentieux. Le ministère de l'équipement aura certes supporté à terme 11,8 M€ d'intérêts dans cette opération, mais il a bénéficié pendant des années d'un hébergement à titre gratuit dont le gain en loyers non payés est estimé à un montant supérieur à 62 M€.

b. L'évolution des autres coûts

Le poste loyers et charges locatives, à hauteur de 20 M€, représente plus de 60% des coûts globaux, hors crédit-bail, soit 32 708 000 €. Il accuse une hausse de 25% par rapport à 2000 du fait des locations supplémentaires pour assurer le regroupement des services à la Défense. Il devrait encore augmenter fortement en raison d'une nouvelle prise à bail dans la Tour Pascal A (coût supplémentaire de 7 150 521 € en 2005<sup>32</sup>), et éventuellement de la renégociation du bail relatif à la Tour Pascal B qui expire le 18 octobre 2007.

Le second poste de dépense le plus important (7,1 M€) est constitué par les consommations de fluides et les services (nettoyage, gardiennage, accueil) à hauteur de 22%. Les dépenses ordonnancées ont connu une augmentation de près de 32% entre 2002 et 2004<sup>33</sup>. L'insuffisance chronique des crédits de fonctionnement a conduit la DAFAG à reporter des paiements en tablant sur la possibilité de dégager ultérieurement des marges sur d'autres dotations. Cette forme de « cavalerie » budgétaire est à l'évidence malsaine.

Les dépenses correspondant aux travaux (8% du total soit 2,7 M€) confirment la situation tendue des dotations budgétaires concernées. On constate une baisse continue des dépenses en matière d'entretien courant (de l'ordre de 20% depuis 2000 s'agissant des dépenses ordonnancées) et l'absence d'opérations de maintenance lourde réellement importantes. Les interventions sur le patrimoine domanial de la DAFAG ont

---

<sup>32</sup> La Tour Pascal A a été prise à bail à compter du mois de décembre 2004.

<sup>33</sup> Imputable notamment au renchérissement du coût des fluides et à la forte hausse des dépenses de sécurité liée au plan Vigipirate après le 11 septembre 2001.

essentiellement consisté à maintenir ou améliorer les équipements de sécurité ou les conditions d'exploitation technique des immeubles (notamment la Paroi Sud de la Grande Arche), à préserver la pérennité du gros œuvre, à moderniser les installations des hôtels du boulevard Saint-Germain et à favoriser l'accessibilité des bâtiments aux personnes à mobilité réduite. Or le parc domanial de la Défense présente aujourd'hui certains aspects de vétusté qui vont aller croissant et rendre nécessaire des travaux lourds. L'estimation précitée des travaux prévisionnels de maintenance à effectuer sur les équipements techniques de l'Arche Paroi Sud dans les quinze ans suivant la livraison du bâtiment avait été chiffrée en 1998 à 25 M€<sup>34</sup>. Au vu du récapitulatif des dépenses effectuées depuis la mise en service de l'Arche en 1989, remis par la DAFAG au cours de l'instruction, les travaux ont été réalisés à hauteur de 2,3 M€, soit un peu moins de 8% du montant initialement prévu.

La question est posée des conditions de la maîtrise des coûts et de l'adaptation des crédits afin d'éviter que la croissance prévisible des loyers, dans la configuration actuelle du parc, et des dépenses de prestations de services, ne se fasse au détriment de la pérennité des immeubles et de la transparence budgétaire.

## **2. Les contentieux**

### **a. Les contentieux relatifs aux désordres techniques**

Ces contentieux sont au nombre de quatre et portent sur des éléments importants techniquement et financièrement (plusieurs millions d'euros). Le premier, relatif aux désordres du revêtement extérieur de marbre de la Grande Arche, a abouti en 2003 à la fixation d'une indemnité transactionnelle de 1,7 M€ HT due par l'assureur, mais les travaux ne sont toujours pas commencés. Pour les trois autres, relatifs à la corrosion des encadrements en aluminium des fenêtres et à l'embaie des vitrages de la paroi sud de la Grande Arche ainsi qu'aux défauts d'étanchéité et de sécurité du parvis et des collines sud, l'expert désigné en 1999 n'a toujours pas déposé ses conclusions.

Il convient de souligner la lourdeur de la gestion de ces contentieux et surtout leurs délais excessifs. Ceux-ci ne sont toutefois pas imputables au ministère de l'équipement qui, avec le MINEFI et l'EPAD, a effectué les diligences nécessaires à la sauvegarde des intérêts de l'Etat, dans le cadre de la garantie décennale des constructions, mais notamment aux lourdeurs judiciaires et particulièrement à l'intervention d'un expert dont l'efficacité, jugée contestable, a conduit les plaignants (Etat et EPAD) à saisir le tribunal de grande instance de Paris aux fins de son remplacement. Le tribunal vient de les débouter de leur demande.

On peut toutefois regretter que le calendrier des travaux sur le revêtement extérieur de la Grande Arche connaisse des retards liés essentiellement à la réorganisation du ministère.

---

<sup>34</sup> 27 M€ en valeur 2004.

b. La gestion du Toit de la Grande Arche

Le toit de la Grande Arche, propriété de l'Etat depuis 1988 et affecté au ministère de l'équipement depuis 1993, a été mis dès l'origine à disposition de la fondation de l'Arche de la Fraternité, association reconnue d'utilité publique, moyennant un loyer symbolique et l'obligation d'acquitter toutes les charges incombant au propriétaire. La décision de dissoudre la fondation<sup>35</sup> s'est accompagnée, à compter de 2001, de la cessation du paiement des charges et a abouti à des procédures contentieuses se soldant, pour le ministère de l'équipement, par sa mise en cause financière.

Ce dossier délicat a connu une avancée positive en 2004 : le passif financier constitué des charges impayées de janvier 2001 à mars 2004 (près de 700 000 €) a été apuré par la fondation de l'Arche de la Fraternité mais le ministère de l'équipement a assumé les charges du 1<sup>er</sup> avril au 31 octobre 2004 (200 000 €).

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2004 le Toit de la Grande Arche est exploité par la société Tir Groupé (éditeur et commercialisateur de chèques-cadeaux), désignée par le tribunal de commerce de Nanterre, par jugement du 28 octobre 2004, dans le cadre du plan de cession de la société d'exploitation du Toit de la Grande Arche (SETGA). La contractualisation entre l'Etat et le repreneur des volumes en cause, qui devra être effective lorsque la dissolution de la fondation sera prononcée, ce qui devrait intervenir à court terme, est à l'étude au ministère de l'équipement et au ministère des finances. Elle n'est pas sans poser problème, notamment du fait de la nature commerciale de la société exploitante et des paramètres à retenir pour la fixation de la redevance (engagements du propriétaire en matière de maintenance lourde par exemple).

\*

\* \*

---

<sup>35</sup> Les sociétés assurant la gestion pour le compte de la fondation ont été mises en redressement judiciaire, « Le toit de l'Arche », filiale à 98% de la fondation, en 1994, le repreneur, « La société d'exploitation du Toit de la Grande Arche » (SETGA), en 2003.

\*

\* \*

En conclusion, la Cour estime que le ministère de l'équipement n'était pas en mesure, au cours de la période examinée, de concevoir et développer une politique immobilière qui soit à la hauteur des enjeux, alors même que son patrimoine, non seulement bâti mais non bâti, et celui des établissements publics dont il a la tutelle occupent une place considérable dans celui de l'Etat.

Pour maîtriser sa propre mutation, liée à la décentralisation des services routiers et aux réorganisations administratives en cours à l'échelon départemental, régional ou interrégional, et veiller à ce qu'elle ne se traduise pas par des surcoûts immobiliers, le ministère de l'équipement doit, conformément à ses engagements renouvelés devant la Cour, se doter d'outils de connaissance et de suivi de son patrimoine, exhaustifs et fiables, et d'une structure de pilotage de la fonction immobilière cohérente.

Au-delà des besoins propres au ministère, une gestion plus ambitieuse et plus active pourrait notamment concourir à la réalisation d'autres objectifs nationaux prioritaires en matière de logement et d'aménagement urbain.

## NOTE ANNEXE

### LES CONCESSIONS DE LOGEMENTS DE SERVICE

Pour les motifs d'éclatement des responsabilités et de manque de coordination mises en évidence par le contrôle de la Cour, la politique relative aux concessions de logements pour raison de service n'est pas homogène au sein du ministère de l'équipement et n'est pas toujours bien maîtrisée, ni même connue s'agissant des services déconcentrés.

#### A. LES CONCESSIONS DE LOGEMENTS DE SERVICE EN ADMINISTRATION CENTRALE

Les logements concédés pour raison de service en administration centrale du ministère de l'équipement sont au nombre d'une vingtaine. Leurs coûts de gestion ne sont pas individualisés dans les documents de suivi du patrimoine de la DAFAG<sup>36</sup>

Une observation peut être formulée sur le statut juridique ambigu de la douzaine de logements créés dans le Plot 1 de la Défense, par transformation de bureaux sans changement d'affectation, dans des volumes propriété de l'EPAD, mis à la disposition gratuite du ministère jusqu'en 1999 et faisant l'objet par ce dernier d'une acquisition par crédit-bail dont l'échéance est prévue en 2007.

Les logements de fonction de certains membres du personnel de l'économat du cabinet du ministre de l'équipement ne sont pas attribués conformément aux règles en vigueur<sup>37</sup>. L'octroi de ces logements pour lesquels aucune redevance n'est perçue, les bénéficiaires ne s'acquittant que des taxes d'habitation et d'enlèvement des ordures ménagères, est justifié par le ministère par les très fortes contraintes pesant sur l'exercice des fonctions de ces personnels « directement contingente de l'organisation de l'emploi du temps du ministre et des aléas de l'activité gouvernementale ». Si cet argument n'est pas infondé, l'éloignement des logements de leur lieu de travail peut étonner. Le ministère fait valoir l'impossibilité de trouver des locaux disponibles sur le site de Saint-Germain. En tout état de cause il est anormal que l'occupation de ces logements soit fondée sur des décisions administratives sans qu'aucun arrêté de concession n'ait été pris.

Il convient enfin de noter le cas particulier du logement ministériel sis dans la Grande Arche de la Défense, d'une superficie de 205 m<sup>2</sup>, conçu à l'origine pour héberger le ministre de l'équipement. Il n'a été occupé que pendant un laps de temps

---

<sup>36</sup> Si le tableau physico-financier mentionne ces logements, il se limite à indiquer l'implantation et la superficie, sans aucune information relatives aux coûts de gestion contrairement aux autres locaux qui y figurent.

<sup>37</sup> Le responsable de l'économat et son adjointe ainsi que le maître d'hôtel du ministre.

très bref après livraison des locaux (à peine quelques mois) puis est resté vacant depuis quinze ans, le ministre étant logé sur le site de Saint-Germain. Malgré l'inoccupation de ce logement, probablement définitive, il est conservé en l'état pour constituer une implantation pour le ministre et son cabinet en cas de crise, cette affectation paraissant strictement virtuelle.

## **B. LES CONCESSIONS DE LOGEMENTS DE SERVICE DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS**

La question des logements de service dans les services déconcentrés du ministère de l'équipement est importante puisque qu'elle porte globalement sur plus de 4000 locaux<sup>38</sup>. Or, selon les termes mêmes de la DPSM<sup>39</sup>, « *il n'y a pas une politique immobilière spécifique pour les logements de fonction. Les services déconcentrés gèrent eux-mêmes l'attribution des logements sans prescription ministérielle particulière récente* ».

Dans le cadre de la déconcentration de la gestion, totale dans ce domaine, l'administration centrale du ministère n'intervient à aucun stade de l'attribution et de la gestion des logements de fonction. Elle ne dispose en outre que d'une information très insuffisante ne lui permettant pas de jouer le rôle de veille et de pilotage qui est de son ressort.

Les éléments recueillis auprès d'un certain nombre de DDE, bien que partiels, montrent que, si le non recours aux prises à bail et la limitation des travaux imputables à la faiblesse des crédits budgétaires sont généralisés, la consistance des parcs<sup>40</sup> et leur état d'occupation, ainsi que leurs modalités de gestion, présentent une grande diversité.

La nécessité absolue de service (NAS) et l'utilité de service (US) sont prédominantes dans le mode d'occupation. Elles représentent ensemble, au niveau national, 80% des concessions (partagés par moitié entre NAS et US). Toutefois ce constat et celui de la faiblesse des conventions d'occupation précaires (moins de 1,5%) sont entachés de l'incertitude des statistiques produites par le ministère qui méconnaissent pour près d'un logement sur cinq le type de concession consenti.

Les procédures d'attribution sont plus ou moins transparentes. Au sein des sept DDE interrogées, l'existence d'une commission d'attribution n'est indiquée que par la DDE des Yvelines ainsi que par la DDE des Alpes Maritimes, cette procédure étant réservée pour cette dernière au service des bases aériennes et à l'association sportive, culture et entraide. En revanche, aucune procédure spécifique d'attribution n'est

---

<sup>38</sup> 4 197 locaux selon la contribution de novembre 2003 du ministère de l'équipement au groupe interministériel de réflexion, piloté par l'IGF, relatif aux logements de fonction des agents de l'Etat. Soit 1 697 logements hors les 2 500 maisons éclusières qui doivent être considérées distinctement en raison de leur spécificité.

<sup>39</sup> Courrier du 5 novembre 2003 de la sous-directrice du travail et des affaires sociales de la DPSM dans le cadre des travaux du groupe interministériel de réflexion précité.

<sup>40</sup> De quelques unités (4 en Eure et Loir, 6 dans l'Aveyron et dans les Hauts de Seine) à plusieurs dizaines (une cinquantaine dans les Yvelines) voire une centaine (dans les Alpes maritimes en raison essentiellement des logements de fonction liés aux services maritimes et aéroportuaires).

mentionnée par les DDE de l'Aveyron et des Hauts de Seine, la DDE des Bouches du Rhône précisant quant à elle que la décision revient au directeur adjoint territorial. Enfin la DDE d'Eure et Loir précise que la désignation d'un bénéficiaire fait l'objet d'une information du comité technique paritaire sur le choix effectué et les critères de sélection retenus.

Dans la limite des investigations auxquelles la Cour a pu procéder, il apparaît que la concession de logements dans les DDE, sous les régimes de l'utilité de service ou de l'occupation précaire, donne lieu au versement par le bénéficiaire d'une redevance. En revanche, le régime appliqué en matière de charges locatives et notamment de remboursement des consommations de fluides n'est pas uniforme, surtout en ce qui concerne le régime de l'utilité de service.

Alors que le Code général des impôts prévoit (sous certaines exceptions limitatives) la prise en compte des avantages en nature pour le calcul de l'impôt sur le revenu, les usages en vigueur dans les DDE au regard de cette obligation sont divers et nombre d'entre elles ne les respectent pas. Souvent aucune notification ni déclaration de l'évaluation de l'avantage que constitue le bénéfice d'un logement de service n'est effectuée par les services (DDE de l'Aveyron, des Alpes maritimes, d'Eure et Loir), une notification peut être adressée aux agents (DDE des Hauts de Seine), parfois exclusivement aux bénéficiaires de NAS (DDE des Bouches du Rhône). La DDE des Yvelines est la seule, au sein de l'échantillon retenu, qui déclare appliquer des règles conformes au régime fiscal et social de cet avantage (mention sur la feuille de paye de l'agent et prise en compte dans le montant des revenus imposables déclarés de l'avantage en nature, assujettissement à la CSG et à la CRDS).