



« L'ÉTAT LOCATAIRE » : UNE GESTION À BÂTIR

Commission des finances

Rapport d'information de Mme Nicole Bricq, sénatrice de Seine-et-Marne,
rapporteuse spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Rapport n° 510 (2008-2009)

Présentation

■ En application de l'article 57 de la LOLF, la commission des finances a confié à Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », une mission de contrôle sur **la gestion par l'Etat des baux qu'il supporte, en Ile-de-France, pour des immeubles de bureaux.**

A la suite d'une première communication à la commission, le 5 novembre 2008, fondée sur les données transmises par le service France Domaine, cette mission s'est traduite, au premier semestre 2009, par **13 contrôles sur pièces sur place** dans Paris, et **une quinzaine d'auditions** au total. Les contrôles sur pièce et sur place ont été déterminés en fonction de l'importance du coût des loyers, rapportés aux surfaces occupées, tels que recensés en 2008 par France Domaine.

■ Les faits constatés, bien que limités à la capitale et à des administrations centrales ou assimilées, ont semblé constituer **un reflet exact de la situation de « l'Etat locataire »** en général.

Il convient toutefois de **mettre à part le cas des locations prises à l'étranger.** A cet égard, Mme Nicole Bricq recommande que la foncière chargée de la gestion des biens de l'Etat situés à l'étranger, dont la création se trouve encore à l'étude, prenne en compte les locations et non seulement les propriétés.

■ Alors que la gestion de l'Etat *propriétaire* a enregistré, dans la période récente, des progrès notables (quoique beaucoup reste à en améliorer), la gestion de l'Etat *locataire*, pour sa part, n'a quasiment pas fait l'objet de rationalisations pourtant nécessaires.

Les institutions contrôlées sur pièce et sur place par Mme Nicole Bricq	
2009	
19 janvier	Médiateur de la République
26 janvier	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)
29 janvier	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)
9 février	Ministère de la justice : direction des affaires civiles et du Sceau
<i>Idem</i>	Ministère de la justice : site « Javel » (services du secrétariat général, direction de la protection judiciaire de la jeunesse [DPJJ], bureau de la nationalité)
16 février	Ministère de la justice : Cour de cassation
9 mars	Ministère de la justice : TGI de Paris (pôle financier)
6 avril	Ministère de la santé et des sports : secrétariat d'Etat aux sports (administration centrale)
27 avril	Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique : direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP)
15 mai	Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
4 juin	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales : préfecture de police de Paris (commissariat du III ^e arrondissement)
<i>Idem</i>	Services du Premier ministre : - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT) - Conseil national consultatif d'éthique (CNCE) - Haut Conseil à l'intégration (HCI)
15 juin	Cour de justice de la République (CJR)

En effet, faute des instruments adéquats, **le parc de bureaux loués par l'Etat pour ses services demeure mal connu, et son pilotage est à peu près inexistant.** France Domaine se trouve, aujourd'hui, dans l'incapacité d'estimer le coût global que représentent l'ensemble de ces baux. Cependant, d'après ce qu'on peut en connaître, ce **coût est élevé.** L'encadrement et le suivi, en la matière, **requièrent encore la définition d'une doctrine et la responsabilisation des administrations.** ■

I. Un parc locatif mal connu et coûteux

1. Une gestion « à l'aveugle »

► Des locaux pas toujours adaptés aux besoins

■ **Cher ne signifie pas nécessairement fonctionnel.** Tel est le cas, par exemple, de l'immeuble où sont logés les services du **Médiateur de la République**, rue Saint-Florentin dans le VIII^e arrondissement de Paris. Pour des locaux anciens, peu pratiques et médiocrement aménagés, l'Etat, en 2008, acquittait un loyer de 660 €/m². A l'inverse, les bureaux de la **HALDE**, par leurs surfaces et leur aménagement, s'apparentent à ceux d'un quartier général de grande entreprise.

■ **Cher ne signifie pas toujours spacieux.** La densité d'occupation des bureaux loués par l'Etat s'est fréquemment révélée loin de la norme cible de 12 m²/agent fixée par le gouvernement. Au mieux, on a constaté des ratios de 15 à 20 m²/agent. Le **CSA** dispose de 24 m²/agent, la **CJR** de plus de 50 m²/agent. Toutefois, le ratio du **commissariat du III^e arrondissement** de Paris s'établit à moins de 8 m²/agent.

Pour Mme Nicole Bricq, en tout état de cause, la densité d'occupation est à **apprécier selon les besoins concrets des administrations**. Par exemple, les 43 m²/agent dont dispose l'**AERES** sont justifiés par le besoin en salles de réunion de cette institution, qui doit accueillir de nombreux chercheurs. En revanche, les 27 m²/agent dont dispose la **HALDE**, qui n'a pas vocation à recevoir de public, paraissent disproportionnés.

► Une tentative embryonnaire de se doter d'outils de pilotage

■ **L'information centralisée nécessaire au pilotage des baux pris par l'Etat**, dans une large mesure, **reste à élaborer**. Le suivi des baux de l'Etat se trouve en général laissé à la diligence de chaque administration. Cette situation peut conduire à des dysfonctionnements tels que celui qui a affecté le **renouvellement, fin 2007, du bail du pôle financier du TGI de Paris**.

■ **Un début de réforme a récemment été enclenché par France Domaine**. Des directives ont été adressées aux services déconcentrés, par le service central, leur imposant pour l'avenir la **tenue de tableaux** qui, dans chaque département, devraient recenser les baux souscrits par l'Etat et mentionner leurs conditions essentielles. Il ne s'agit, toutefois, que d'un **embryon de « tableau de bord »** de « l'Etat locataire »,

qu'il faudrait exploiter au sein d'un système d'information *ad hoc*.

L'absence d'un tel outil se trouve manifestement à l'origine d'un certain nombre des situations les plus coûteuses qui ont été constatées. ■

2. L'Etat, un « bon locataire » trop peu économe de ses deniers

► Des loyers parfois déraisonnables

■ **L'Etat fait figure de locataire relativement dispendieux**. A la mi-juin 2009, on a dénombré, dans Paris, **72 baux** pris par l'Etat pour la location de bureaux, pour un montant individuel supérieur à 0,5 million d'euros (H.T./H.C.). Ces baux totalisent **189,5 millions d'euros de loyers annuels**, soit un loyer moyen de 2,6 millions d'euros, pour une surface utile brute globale de 383.580 m², induisant un coût moyen de près de **494 euros du mètre carré**.

Le « top 10 » des loyers parisiens de l'Etat les plus onéreux rapportés à la surface occupée (juin 2009)		
1	Services du Premier ministre : - MILDT - CNCE - HCI (Rue Saint-Georges, IX ^e arrondissement)	998,6 €/m ²
2	Ministère de la justice : direction des affaires civiles et du Sceau (Bd de la Madeleine, IX ^e arrondissement)	995 €/m ²
3	Ministère de la justice : Cour de cassation (Bd Saint-Germain, VI ^e arrondissement)	865,3 €/m ²
4	Ministère de la justice : TGI de Paris (pôle financier) (Rue des Italiens, IX ^e arrondissement)	751,8 €/m ²
5	HALDE (Rue Saint-Georges, IX ^e arrondissement)	706,3 €/m ²
6	AERES (Rue Vivienne, II ^e arrondissement)	695,6 €/m ²
7	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales : Préfecture de police de Paris (commissariat du III ^e arrondissement) (Rue aux Ours, III ^e arrondissement)	686,8 €/m ²
8	MEEDDAT : - Institut de formation de l'environnement (IFORE) - Commission nationale du débat public (Rue du G ^{ral} Camou, VII ^e arrondissement)	675,8 €/m ²
9	Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique : DPAEP (Place des Vins-de-France, XII ^e arrondissement)	647,8 €/m ²
10	CSA (Quai A. Citroën, XV ^e arrondissement)	643 €/m ²

■ Dans la période récente, **une augmentation parfois très forte a pu affecter les loyers indexés sur l'indice du coût de la construction**. Le loyer du pôle financier du TGI de Paris, par ex., a fait l'objet, pour 2009, d'une réévaluation de 8,85 % par

rapport à son niveau en 2008, soit une hausse automatique de l'ordre de 500.000 euros.

Aussi, Mme Nicole Bricq préconise que les baux conclus par l'Etat, lorsque le loyer fait l'objet d'un mécanisme d'indexation, prévoient systématiquement une **clause de plafonnement de la réévaluation**.

■ Les baux pris par l'Etat, *a priori*, respectent les prix du marché, selon le quartier et le moment de la conclusion du bail. Néanmoins, **l'identité du locataire a pu empêcher de tirer le meilleur parti des négociations avec les bailleurs**.

Pourtant l'Etat, locataire toujours solvable, est apprécié des bailleurs et devrait donc se trouver en position de force dans la négociation.

► Des efforts encore récents de réduction des coûts

■ **Plusieurs baux onéreux ont été résiliés**. Ainsi, le ministère de l'éducation nationale a mis fin, au 31 décembre 2008, au bail qu'il détenait dans le IX^e arrondissement de Paris, rue Auber (644 €/m²). De même, le bail pris dans la capitale, place Vendôme, pour l'**Inspection générale des services judiciaires** (816,9 €/m²) a cessé au 30 juin 2009. Il en ira encore ainsi, fin 2009, du bail de l'immeuble de la **MILDT**, du **CNCE** et du **HCI**, premier dans le « top 10 » présenté ci-dessus, dénoncé par les services du Premier ministre.

■ **D'autres baux coûteux ont été renégociés**. De la sorte, alors que le loyer du **Médiateur de la République**, en 2009, devait s'établir à 698 €/m², les conditions renégociées ont permis de le faire baisser à 514,6 €/m².

De même, le **secrétariat d'Etat aux sports** a renégocié le bail pris pour l'immeuble abritant son administration centrale, avenue de France dans le XIII^e arrondissement de la capitale : couplée à une réduction des surfaces louées, l'opération a permis de faire passer le loyer pour 2009 d'un montant théorique de 745 €/m² à 428 €/m², soit, compte tenu de l'importance des surfaces, une économie de 7,7 millions d'euros par an.

■ **France Domaine envisage de systématiser ces renégociations**, en mettant à profit les opportunités de marché actuelles. L'opération doit être réalisée sous l'impulsion des services déconcentrés de France Domaine, mais **avec l'appui de prestataires privés** afin de garantir une négociation professionnelle.

Cependant, ces entreprises de rationalisation s'avèrent encore récentes et exceptionnelles. **A plus long terme, les améliorations à apporter à la gestion de « l'Etat locataire » sont d'ordre structurel : constituer une doctrine, responsabiliser les administrations, se doter des outils nécessaires.**■

II. Pour une gestion active du parc locatif de l'Etat

1. Une doctrine de « l'Etat locataire » à élaborer

► La motivation des prises à bail

■ **Les prises à bail, en principe, devraient être réservées aux situations transitoires**. Les administrations à vocation pérenne devraient se trouver logées dans un immeuble domanial.

Dans la pratique, cependant, le recours à la location s'avère fonction de raisons **historiques** (c'est le cas du ministère de la justice à Paris), d'impératifs **budgétaires** (cas, par ex., du commissariat du III^e arrondissement de la capitale) ou de motifs tenant à l'**urgence** (cas de l'AERES).

■ Pour éviter un recours excessif à la location, Mme Nicole Bricq recommande que la création de **nouvelles entités administratives** soit désormais conçue en lien avec les **scénarios de leur implantation immobilière**.

► Le choix des implantations locatives

■ **Les administrations, à Paris, se montrent souvent réticentes à quitter le centre** pour la périphérie. Pour Mme Nicole Bricq, c'est en **fonction des besoins et des contraintes de chaque administration** que le choix, en ce domaine, doit être arrêté.

Par exemple, le pôle financier du TGI de Paris ne peut pas quitter la capitale. En revanche, **les services centraux des ministères ou les autorités administratives indépendantes, de manière générale, pourraient délaisser le centre de Paris**, voire s'installer en banlieue, sans dommage pour le bon accomplissement de leurs missions. Il en va ainsi, notamment, de l'**AERES**, du **CSA**, de la **HALDE** et du **Médiateur de la République**.

De même, le maintien de la **CJR** dans son immeuble actuel, rue de Constantine dans le VII^e arrondissement (pour un loyer de 626,2 €/m²) n'est pas nécessaire au bon fonctionnement de l'institution : ses séances de jugement se tiennent nécessairement à l'extérieur, faute de place.■

2. Des administrations à responsabiliser

► La mobilisation des services gestionnaires

■ **Les administrations locataires doivent mettre en place une veille active** quant à leur situation et, en particulier, anticiper la fin de leur bail au moins 18 mois à l'avance, afin d'éviter un renouvellement sous la contrainte.

A cet effet, Mme Nicole Bricq préconise que la gestion des baux fasse l'objet d'une prise en compte renforcée dans le cadre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères et, à terme, des opérateurs de l'Etat.

■ **France Domaine doit développer son rôle auprès des administrations locataires.** Le service, au niveau central, doit être mis à

même de faciliter le **dialogue interministériel** qui peut s'avérer nécessaire. Au niveau déconcentré, il doit **suivre** chaque bail pris par l'Etat et **alerter** en tant que de besoins les administrations, **conseiller** celles-ci et les **accompagner** activement dans la recherche d'implantations alternatives, la négociation ou la renégociation des baux.

De façon réciproque, il convient que les administrations locataires développent leur pratique du recours à France Domaine.

► L'implication des organes de contrôle

Mme Nicole Bricq propose enfin de clarifier les règles de saisine pour avis du **Conseil de l'immobilier de l'Etat** et de renforcer l'information du **Parlement**, conformément aux préconisations 9 et 10 reproduites ci-dessous. ■

Les dix préconisations de Mme Nicole Bricq pour une gestion active de « l'Etat locataire »

- 1.- **Mettre en place**, au sein du service France Domaine, un véritable « **tableau de bord** » des baux supportés par l'Etat, rendant possible le réel pilotage d'une gestion fondée sur une doctrine de principe.
- 2.- **Renégocier de façon systématique les baux de l'Etat les plus coûteux**, en mettant à profit les opportunités de marché actuelles selon un calendrier à définir précisément.
- 3.- **Développer le rôle d'appui et d'accompagnateur de France Domaine auprès des administrations** occupant des immeubles pris à bail par l'Etat, en banalisant le recours à ses services et en systématisant ses impulsions en la matière.
- 4.- **Encadrer les décisions de prise à bail de l'Etat** en exigeant une justification de ce choix au regard de la situation, pérenne ou provisoire, des administrations à loger et d'un arbitrage coûts/besoins suffisamment pesé, fondé sur des critères d'implantation et des conditions d'utilisation des immeubles.
- 5.- **Prévoir**, le cas échéant, dans les baux souscrits par l'Etat, **une clause de plafonnement de la réévaluation du loyer** organisée selon une règle d'indexation.
- 6.- **Anticiper les fins de bail au moins 18 mois avant l'échéance**, afin que l'Etat soit en mesure de choisir entre plusieurs options (renouvellement, modification des clauses, résiliation...).
- 7.- **Accentuer la prévision relative aux locations dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)** de chaque ministère ou opérateur de l'Etat.
- 8.- **Intégrer les locations dans les compétences de la future agence foncière chargée de la gestion des biens de l'Etat situés à l'étranger.**
- 9.- **Objectiver, par la voie réglementaire, les critères de saisine pour avis du Conseil de l'immobilier de l'Etat**, afin d'éviter le soupçon d'instrumentalisation de l'institution.
- 10.- **Introduire une annexe « immobilière » aux projets de loi de finances initiale**, destinée à informer le Parlement sur les acquisitions et les cessions immobilières, mais aussi les prises à bail de l'Etat les plus importantes.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances

15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.39.03
Télécopie : 01.42.34.26.06

Le rapport n° 510 (2008-2009) sera prochainement disponible sur Internet

Ce rapport pourra également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr
20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC) de la Mayenne



Rapporteuse spéciale

Mme Nicole Bricq
Sénatrice (Soc.) de Seine-et-Marne

