

De la rationalisation à la valorisation 12 propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace

Rapporteurs : Michel Bouvard (Les Républicains - Savoie) et Thierry Carcenac (Socialiste et républicain - Tarn)

Quelques chiffres

11 ans

Ancienneté de la politique immobilière de l'État

75 millions de m²

Surface totale dont l'État est propriétaire

66 Mds d'euros

Valeur comptabilisée totale des biens immobiliers de l'État

7 milliards d'euros

Montant total des ventes immobilières de l'État depuis 2005

9 milliards d'euros

Montant des autorisations d'engagement en 2017, autant que les trois missions « Aide publique au développement », « Culture » et « Outre-mer »

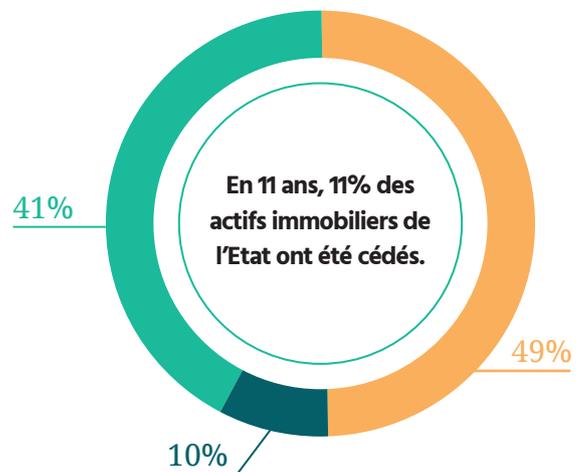
Le constat

Une décennie après son élaboration, la politique immobilière de l'État a permis une modernisation du parc. Pour autant, la logique initiale est arrivée à son terme : la centralisation par la direction de l'immobilier de l'État, incarnant l'État propriétaire, demeure théorique et le financement des dépenses par les recettes tirées des ventes n'est pas soutenable.

Vendre pour entretenir, l'insoutenable modèle de financement

Chaque année, seules quelques ventes emblématiques permettent de maintenir un niveau élevé de produits de cessions. En 2016, quatre cessions ont rapporté autant que les 909 autres réalisées au cours de l'année.

- 4 cessions
- 446 cessions du ministère de l'environnement
- 463 cessions



Baisse des crédits interministériels



Les réformes récentes, transformant France Domaine en une direction de l'immobilier de l'État et unifiant les instances de gouvernance, ne sont pas suffisantes et s'accompagnent surtout d'une baisse des crédits interministériels.

Les enjeux

Disposer des ressources financières suffisantes et de façon soutenable est indispensable pour surmonter les défis :



Entretien des bâtiments publics, afin de sauvegarder notre patrimoine

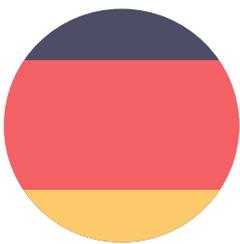
Mise aux normes d'accessibilité et de transition énergétique



Au-delà des enjeux financiers, la politique immobilière de l'État a pour finalités ultimes :

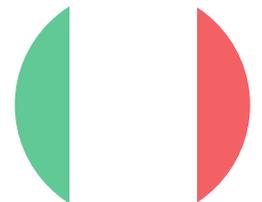
- d'assurer les conditions d'un service public exemplaire et accessible à tous ;
- d'améliorer l'efficacité de l'ensemble des politiques publiques en permettant aux administrations de se concentrer sur leur cœur de métier grâce à la fourniture, par la direction de l'immobilier de L'État, de bâtiments correctement entretenus.

Ailleurs en Europe



En Allemagne, une foncière publique a reçu la propriété des biens de l'État fédéral entre 2005 et 2013, qu'elle gère et loue à un prix de marché aux ministères fédéraux

En Italie, la valorisation du patrimoine immobilier associe l'État et toutes les personnes publiques : État, collectivités locales et organismes sociaux, permettant d'encaisser deux fois plus d'argent qu'en France chaque année



Au Royaume-Uni, une rationalisation rapide s'opère depuis 2010, particulièrement à Londres où les implantations seront réduites de 80% entre 2010 et 2020, tandis qu'une foncière publique se met progressivement en place à partir de 2017

Les 12 propositions



Un préalable : Améliorer la connaissance de l'état du parc immobilier de l'Etat et de ses opérateurs

Axe 1 : Renforcer l'Etat propriétaire désormais unique responsable de la décision de vendre un bien et unique bénéficiaire du produit de la vente



Afin de renforcer une vision globale du parc, permettre à la direction de l'immobilier de l'État d'opérer l'arbitrage entre conservation et cession de ses biens immobiliers en la rendant unique responsable des décisions de cession, dont elle assumerait en contrepartie les coûts associés.



Pour augmenter la part des crédits immobiliers interministériels, unifier l'affectation des produits de cessions en supprimant le « droit au retour » des ministères civils. Conformément à leur statut d'occupant, leur incitation à la rationalisation immobilière serait alors assurée par l'utilisation des loyers budgétaires ou par le recours à la réputation.



Afin d'assurer une gestion efficace des parcs de logements publics non mis à disposition par nécessité de service, déléguer leur gestion à des organismes tiers.



Favoriser le recentrage vers le pilotage et la gestion immobilière des moyens humains de l'État propriétaire en confiant à des professionnels privés de l'immobilier agréés les fonctions d'évaluation des biens immobiliers pour le compte des personnes publiques.



Afin de prendre en compte leurs conséquences à long terme pour les finances publiques, renforcer les compétences de la direction de l'immobilier de l'État en centralisant le recours et le montage des contrats complexes de tiers-financement (PPP par exemple) auxquels ont recours les ministères.

Approfondir les démarches de formation engagées en interne par la direction de l'immobilier de l'État pour répondre aux lacunes techniques de l'État, afin de lui permettre d'assurer ou d'encadrer la maîtrise d'ouvrage des travaux immobiliers mis en œuvre.



Afin de prévenir tout blocage d'une cession par l'utilisation des règles d'urbanisme, stabiliser dans le temps les pouvoirs d'urbanisme des communes, en prévoyant que les règles en vigueur lors de la décision par l'État de céder un de ses biens s'appliquent jusqu'au terme de la procédure de vente.



Axe 2 : Développer la gestion des actifs immobiliers de l'Etat afin de garantir la soutenabilité financière sa politique immobilière et initier une logique commerciale préfigurant la création d'une foncière publique.

Pour optimiser les cessions des biens mis en vente, doter l'État propriétaire d'une structure d'appui à compétence interministérielle consacrée à la valorisation des biens, sur le modèle de la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense.



Afin d'éviter la constitution d'un stock de biens à céder, in fine coûteuse pour les finances publiques, sécuriser par la loi la possibilité de céder avec décote par rapport à l'évaluation domaniale certains biens complexes.



Valoriser les biens immobiliers de l'État déclarés inutiles tout en en conservant la propriété, en recourant à des baux emphytéotiques et à des locations à des tiers.



Afin de constituer le nouvel outil d'incitation des ministères à la rationalisation de leur fonction immobilière et d'accompagner la transition du modèle de financement de la politique immobilière de l'État des produits de cession aux produits de gestion récurrents, conforter les loyers budgétaires en les étendant aux opérateurs de l'État.

Afin d'assurer une vision globale des traductions budgétaires de la politique immobilière de l'État et d'initier une approche commerciale et patrimoniale du parc, créer un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État pour doter le propriétaire d'un bras armé financier retraçant l'intégralité des produits, y compris les loyers budgétaires rénovés, et des charges résultant de son patrimoine immobilier. Cette évolution préfigurerait la création, à terme, d'une foncière publique.

