

N° 570

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mai 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'avenir du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »,*

Par MM. Michel BOUVARD et Thierry CARCENAC,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	7
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	11
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>UNE POLITIQUE RÉCENTE, À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE</b>	
<b>I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT S'APPUIE SUR UN LEVIER BUDGÉTAIRE ET DES OUTILS RÉCEMMENT DÉFINIS .....</b>	13
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » EN INCARNE LA LOGIQUE INITIALE .....	14
B. L'AFFIRMATION DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE.....	15
<b>II. APRÈS DIX ANS DE MISE EN ŒUVRE, UNE NOUVELLE ÉTAPE EST NÉCESSAIRE .....</b>	16
A. LA DYNAMISATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT .....	16
1. <i>Un travail de recensement du parc</i> .....	17
2. <i>Une rationalisation du parc</i> .....	19
3. <i>Une gestion active du parc</i> .....	21
B. DES LIMITES TRADUISENT L'ÉPUISEMENT DE LA STRATÉGIE INITIALE .....	21
1. <i>Un inventaire imparfait</i> .....	21
2. <i>Un essoufflement du modèle de financement</i> .....	22
3. <i>Une centralisation chimérique</i> .....	25
<b>III. FACE À CE CONSTAT PARTAGÉ, DES AJUSTEMENTS SONT INTERVENUS EN 2016.....</b>	26
A. UNE NÉCESSAIRE ACTUALISATION.....	26
B. ...S'EST TRADUITE PAR UNE RÉFORME EN TROIS AXES .....	27
1. <i>Une gouvernance renouvelée</i> .....	28
2. <i>La généralisation des nouveaux outils de la politique immobilière de l'État</i> .....	28
3. <i>La rénovation de l'architecture budgétaire et le recentrage du CAS</i> .....	29
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>UNE RÉFORME INSUFFISANTE POUR PERMETTRE DE RÉPONDRE AUX NOMBREUX DÉFIS QUE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DOIT TRAITER</b>	
<b>I. UNE RÉFORME INACHEVÉE ET CRITIQUÉE .....</b>	31
A. LA RÉFORME N'A PAS ÉTÉ MENÉE À SON TERME.....	31

B. UNE RÉFORME TIMIDE ET COURT-TERMISTE .....	32
1. <i>Des arbitrages a minima</i> .....	32
a) Une réforme centrée sur les questions de gouvernance .....	32
b) L'intégration du programme 309 au sein du CAS constitue une « rénovation superficielle » (IGF) .....	33
2. <i>L'opportuniste budgétaire semble avoir primé sur la stratégie immobilière</i> .....	33
<b>II. LA SOUTENABILITÉ DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE N'EST PAS ASSURÉE</b> .....	36
A. LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE TOTALE NE PEUT ÊTRE TOTALEMENT RETRACÉE .....	37
1. <i>Si la dépense immobilière totale n'est pas établie avec précision...</i> .....	37
2. <i>... la baisse des crédits immobiliers interministériels est certaine</i> .....	38
B. LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE DEMEURE MAÎTRISÉE PAR LES OCCUPANTS, Y COMPRIS POUR CELLES RELEVANT DU PROPRIÉTAIRE .....	38
C. UNE SITUATION INSTABLE, FAVORISANT L'ESSOR DE MONTAGES FINANCIERS COMPLEXES, PESANT SUR LES FINANCES PUBLIQUES .....	40
<b>EN RETARD SUR SES VOISINS EUROPÉENS, LA FRANCE N'EST ACTUELLEMENT PAS EN MESURE DE RÉPONDRE AUX DÉFIS DE SA POLITIQUE IMMOBILIÈRE</b> .....	41
D. TROIS DÉFIS PRINCIPAUX DOIVENT ÊTRE TRAITÉS .....	41
1. <i>Le défi stratégique de l'entretien des bâtiments publics</i> .....	41
2. <i>Les défis de la mise aux normes d'accessibilité et de la transition écologique</i> .....	43
3. <i>Le défi de la capacité de l'État à conduire ces travaux</i> .....	45
4. <i>Une fenêtre d'opportunité à saisir</i> .....	47
E. LA FRANCE APPARAÎT À LA TRAÎNE PAR RAPPORT À SES VOISINS EUROPÉENS .....	48
1. <i>Une tendance générale à la centralisation et à la valorisation du patrimoine immobilier public</i> .....	48
2. <i>En Italie, une appréhension globale du patrimoine immobilier public, tournée vers la valorisation</i> .....	50
3. <i>Au Royaume-Uni, une dynamisation rapide de la politique immobilière</i> .....	52

**TROISIÈME PARTIE**  
**UNE FEUILLE DE ROUTE POUR UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE**  
**DE L'ÉTAT MODERNISÉE**

<b>I. EN PRÉALABLE, UNE CONNAISSANCE ÉTAYÉE DU PARC ET DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES EST INDISPENSABLE</b> .....	58
A. APPROFONDIR LES PROGRÈS EN SE CONCENTRANT SUR L'IMMOBILIER DE BUREAUX ET LES LOGEMENTS PUBLICS .....	58
B. CONNAÎTRE LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE ET SA RÉPARTITION .....	59

---

<b>II. UN PREMIER AXE : CENTRALISER DAVANTAGE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT EN RENFORÇANT LES PRÉROGATIVES DE LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT</b> .....	60
A. MIEUX RÉPARTIR LES RÔLES ENTRE OCCUPANTS ET PROPRIÉTAIRES EN RENFORÇANT LES PRÉROGATIVES DE LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT .....	60
1. <i>Problématique, la répartition des rôles doit être clarifiée</i> .....	60
2. <i>La direction de l'immobilier de l'État doit disposer des prérogatives qui reviennent à tout propriétaire : décider de la vente et en disposer de son fruit</i> .....	61
B. LES COMPÉTENCES TECHNIQUES IMMOBILIÈRES DE LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT DOIVENT EN PARALLÈLE ÊTRE RENFORCÉES .....	64
C. RENFORCER LA MAÎTRISE DE L'ÉTAT SUR SON PATRIMOINE IMMOBILIER EN DÉVELOPPANT UNE DÉMARCHÉ PARTENARIALE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	66
<b>III. UN DEUXIÈME AXE : ASSURER LA SOUTENABILITÉ DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE PAR UNE VÉRITABLE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE ET UNE VALORISATION DE LONG TERME DES ACTIFS</b> .....	67
A. UNE POLITIQUE DE GESTION DES ACTIFS IMMOBILIERS FAVORISANT LEUR VALORISATION.....	67
1. <i>Valoriser les biens avant de les céder</i> .....	68
a) Une préoccupation peu intégrée.....	68
b) Diffuser la culture la valorisation.....	68
c) Vendre pour alléger le stock des biens à céder .....	69
2. <i>Valoriser des biens inutiles tout en les conservant</i> .....	70
B. CONFORTER LES LOYERS BUDGÉTAIRES POUR TRANSFORMER LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE EN VÉRITABLE LEVIER BUDGÉTAIRE .....	71
1. <i>Les loyers budgétaires doivent être rénovés et renforcés</i> .....	71
2. <i>Afin de porter l'ensemble des charges et produits du parc de l'État, le compte d'affectation spéciale doit être transformé en budget annexe</i> .....	74
3. <i>Le budget annexe pourrait servir de base à la création d'une entité publique spécialisée pour la gestion du patrimoine immobilier de l'État</i> .....	75
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	77
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	91



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Les principales observations

La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et les travaux de certification de la Cour des comptes ont entraîné la définition de la politique immobilière de l'État au milieu des années 2000. La création du service France Domaine, incarnant l'État propriétaire, en 2006, a coïncidé avec l'instauration du levier budgétaire que forme le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Cette politique repose sur une distinction entre l'État propriétaire et les ministères occupants, ainsi que sur une logique de financement des dépenses immobilières structurantes par le produit tiré des cessions réalisées.

Dix exercices plus tard, des progrès importants doivent être relevés concernant le recensement du parc, la rationalisation des implantations, visible par exemple pour les administrations centrales à Paris, mais aussi les cessions. Plus de 7 milliards d'euros ont ainsi été tirés des ventes depuis 2005, soit 11 % de la valeur comptable des constructions dont l'État est propriétaire fin 2015.

Ces réalisations ne doivent pas occulter le constat partagé d'un essoufflement de la première étape de la politique immobilière de l'État. Essoufflement financier d'une part, dans la mesure où la soutenabilité d'une politique reposant sur des cessions doit interroger. Essoufflement structurel d'autre part, compte tenu de l'insuffisante affirmation de l'État propriétaire. En 2017, les autorisations d'engagement gérées par la nouvelle direction de l'immobilier de l'État ne représentent que 6 % du montant total consacré à l'immobilier, estimé à 9 milliards d'euros.

Conjuguée aux contraintes budgétaires, cette situation conduit parfois les ministères à privilégier des montages financiers complexes, faisant intervenir des tiers-financeurs, pesant durablement sur les finances publiques. De surcroît, elle nourrit un manque d'entretien des bâtiments publics, dégradant à la fois l'actif immobilier de l'État et sa capacité à offrir un service public accessible à tous. Par rapport à ses voisins européens, la France se caractérise par le manque de maturité de sa politique immobilière.

Face à ce constat initial, ainsi que face aux défis que doit encore relever l'immobilier public, les réformes intervenues en 2016, portant à la fois sur la gouvernance et sur l'architecture budgétaire, apparaissent trop limitées. Alors que s'ouvre une nouvelle législature, une véritable nouvelle étape dans la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État doit être définie.

### Les recommandations

**Recommandation n° 1 :** 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.

**Recommandation n° 2 :** 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.

**Recommandation n° 3 :** Afin d'assurer une gestion efficiente des parcs de logements publics non mis à disposition par nécessité de service, déléguer leur gestion à des organismes tiers.

**Recommandation n° 4 :** 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.

**Recommandation n° 5 :** 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.

**Recommandation n° 6 :** 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.

**Recommandation n° 7 :** 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.

**Recommandation n° 8 :** 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.

**Recommandation n° 9 :** 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.

**Recommandation n° 10 :** 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.



**Recommandation n° 11** : 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.

**Recommandation n° 12** : 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.



---

Mesdames, Messieurs,

Voilà plus de dix ans que la politique immobilière de l'État a été définie. Dans le sillage de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>, la connaissance du patrimoine immobilier de l'État devait être clairement établie, son coût budgétaire retracé et sa valorisation comptable étayée. La distinction entre l'État propriétaire et les ministères occupants a structuré cette définition.

Récente, la politique immobilière de l'État se caractérise aussi par le rôle moteur du Parlement : le levier budgétaire de l'État propriétaire, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », résulte d'une impulsion souhaitée par les assemblées parlementaires.

Après dix exercices, un constat partagé d'essoufflement des principes et outils initiaux est dressé. Une réforme de la gouvernance et de l'architecture budgétaire est intervenue l'an dernier. Pour autant, ces évolutions paraissent par trop timides pour permettre d'engager la nouvelle étape nécessaire à la politique immobilière de l'État et assurer la soutenabilité financière d'une politique dont la dépense annuelle s'élève à près de 9 milliards d'euros.

La distinction entre l'État propriétaire, incarné par la direction de l'immobilier de l'État (ex-France Domaine), portant une vision interministérielle de l'immobilier, et les ministères occupants demeure à bien des égards chimérique, tandis que des pans importants de son parc échappent encore à la compétence de la direction de l'immobilier de l'État. Surtout, la logique de financement, articulant le financement des dépenses par les produits tirés des ventes, ne garantit pas la soutenabilité financière de la politique immobilière de l'État. Aussi vos rapporteurs spéciaux appellent-ils à conforter l'État dans les prérogatives que lui confère sa propriété, tout en renforçant sa capacité à offrir, dans un dialogue renouvelé, un service immobilier aux administrations occupantes.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Dépassant l'analyse développée lors de leurs travaux budgétaires des trois années précédentes, vos rapporteurs spéciaux entendent s'inscrire dans une démarche prospective et soumettre leurs propositions pour redéfinir la politique immobilière de l'État. Pour ce faire, ils ont procédé à une lecture des enjeux immobiliers du point de vue de l'État propriétaire, mais également d'un ministère occupant. Leur choix s'est porté sur le ministère de la justice, deuxième occupant<sup>1</sup>, mais faisant face à des contraintes propres liées à la spécificité de son parc, et connaissant des enjeux immobiliers certains en raison de la réforme de la carte judiciaire sur lesquels la commission des finances a déjà travaillé<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Soit 22,3 % de la valeur brute totale du parc immobilier, derrière le ministère de la défense (25 %).

<sup>2</sup> « Le bilan immobilier de la réforme de la carte judiciaire: recommandations pour une justice mieux logée », rapport d'information n° 627 (2012-2013) de MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances, 5 juin 2013.

## PREMIÈRE PARTIE : UNE POLITIQUE RÉCENTE, À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE

### I. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT S'APPUIE SUR UN LEVIER BUDGÉTAIRE ET DES OUTILS RÉCEMMENT DÉFINIS

Dans le cadre des changements budgétaires et comptables entraînés par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup>, une meilleure appréhension du parc immobilier de l'État a été recherchée, sous l'influence motrice du Parlement<sup>2</sup>. **Une politique immobilière de l'État a ainsi été définie, s'appuyant sur trois éléments principaux :**

- **un vecteur budgétaire**, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », créé par la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006<sup>3</sup>. Contrairement au CAS « Participations financières de l'État », que l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoyait, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » constitue une innovation résultant d'une impulsion parlementaire ;

- **une administration**, le service des domaines étant devenu le 1<sup>er</sup> février 2006 le service France Domaine, opérateur immobilier de l'État, investi d'une mission générale de conception et de mise en œuvre de la politique immobilière de l'État<sup>4</sup> ;

- **des principes structurants**, comme la distinction entre l'État propriétaire et les ministères occupants.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> Mentionnons d'une part le débat tenu en séance publique au Sénat le 10 mai 2005 sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères, dont ressortait notamment la nécessité d'une politique immobilière de l'État fortement centralisée, et d'autre part le rapport de Georges Tron, en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle, « sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics », publié le 6 juillet 2005 (rapport d'information n° 2457, XII<sup>e</sup> législature), relevant l'insuffisance du pilotage de la politique immobilière de l'État, et les surcoûts résultant des effets induits (sous-occupation des locaux disponibles, entretien insuffisant, accroissement tendanciel du parc, etc.).

<sup>3</sup> Article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

<sup>4</sup> Initialement rattaché à la direction générale des impôts, le service a ensuite été transféré à la direction générale de la comptabilité publique, notamment afin de rapprocher la gestion immobilière des autres chantiers de modernisation de l'État conduits par cette direction, et de bénéficier de son positionnement interministériel. La direction de l'immobilier de l'État est aujourd'hui intégrée à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

### **A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » EN INCARNE LA LOGIQUE INITIALE**

De fait, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » a été conçu comme l'instrument budgétaire de l'État propriétaire au service de la modernisation de la politique immobilière de l'État, ainsi que, plus largement, un élément de la réforme de l'État. Prenant acte de la maîtrise immobilière par les administrations occupantes, il procède par une logique d'incitation à l'optimisation de la fonction immobilière en instituant un droit de retour sur les produits tirés de la vente des biens immobiliers que les administrations libèrent. Il s'articule autour de deux objectifs : accélérer le rythme des cessions afin de dynamiser le parc et fournir les moyens budgétaires à la conduite de la politique immobilière de l'État. Conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le CAS retrace donc :

- en recettes, les produits tirés de la vente des biens immobiliers de l'État ;

- en dépenses, les dépenses d'investissement ou de fonctionnement concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État.

**Ce cadre initial a ensuite été modifié dans une double perspective :**

- **de responsabilisation patrimoniale**, avec l'introduction par la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009<sup>1</sup> d'une contribution au désendettement de l'État fixée à hauteur de 15 %, appliquée sur chaque cession. Concurrément, deux exemptions principales étaient prévues pour les immeubles domaniaux mis à la disposition du ministère de la défense et les immeubles domaniaux situés à l'étranger. Tout en prolongeant ces exemptions, la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011<sup>2</sup> a, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, défini une trajectoire croissante du taux de cette contribution, progressivement relevé à 20 % en 2012, 25 % en 2013, puis 30 % en 2014 ;

- **de mutualisation entre ministères**, à hauteur de 20 % des produits de cessions, afin de « dégager des marges financières, au profit de projets que les ministères n'ont pas les moyens de financer, alors qu'ils sont pourtant cohérents avec la stratégie de modernisation de la gestion patrimoniale de l'État »<sup>3</sup>. La loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoit ce dispositif et réduit ainsi le

---

<sup>1</sup> Article 195 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

<sup>2</sup> Article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>3</sup> Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, JORF du 21 janvier 2009.

droit de retour au profit des administrations occupantes à hauteur de 65 % du produit de cession<sup>1</sup>.

## **B. L’AFFIRMATION DE L’ÉTAT PROPRIÉTAIRE**

Le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l’État » participe plus largement de la rationalisation de la politique immobilière de l’État ; il constitue **le levier budgétaire de l’État propriétaire**. La distinction entre l’État propriétaire et les ministères occupants procède d’une facilité théorique dès lors qu’il s’agit bien de la même entité publique. Elle vise surtout à désigner **la nécessité d’une gestion centralisée de la fonction immobilière**, et à prendre en compte la mutualisation des coûts qui lui sont associés. Ainsi que le précise Jean-Pierre Bayle, président de chambre à la Cour des comptes, lors de la table-ronde organisée par la commission des finances du Sénat sur la politique immobilière de l’État le 13 mai 2015, *« l’affirmation de l’État propriétaire [constitue une] innovation par rapport à la situation antérieure où les ministères étaient affectataires, et se comportaient chacun en quasi-propriétaires : ils sont désormais, en théorie du moins, simplement occupants, l’État décidant de la meilleure manière de satisfaire leurs besoins immobiliers »*.

Deux circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 relatives à la politique immobilière de l’État consacrent cette nouvelle politique, dont l’objectif *« répond à une triple préoccupation : assurer aux agents de l’État un cadre de travail de qualité et fonctionnel ; faire bénéficier les usagers de bonnes conditions d’accueil ; utiliser le patrimoine public dans des conditions qui garantissent la performance immobilière et la préservation de sa valeur »*. Le rôle de l’État propriétaire est clairement affirmé, afin que *« l’État assume effectivement son rôle de propriétaire, en matière d’utilisation et de valorisation de ses biens »*.

À cette fin, ces circulaires généralisent **deux outils incarnant la distinction entre l’État propriétaire et les ministères occupants** :

- **les loyers budgétaires**, introduits par la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 et jusqu’ici expérimentés pour les immeubles des administrations centrales en Île-de-France, sont généralisés au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et activés afin d’inciter les ministères à la rationalisation de leurs emprises immobilières<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Pour la cession d’un bien-type, hors exceptions, le produit de cession est donc affecté à 65 % à l’administration occupante, à 15 % au désendettement de l’État et à 20 % à l’enveloppe mutualisée.

<sup>2</sup> Il est ainsi prévu qu’« un dispositif d’ajustement des dotations dont disposent les administrations pour payer les loyers budgétaires sera également mis en place, dès 2009. Les occupants qui libèrent des surfaces ou choisissent une localisation moins coûteuse seront intéressés par le maintien, pendant deux ans, de la dotation antérieure. Si les occupants n’optimisent pas l’occupation des immeubles domaniaux, en l’absence de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) ou sans respecter les lignes directrices et le calendrier de leur SPSI validé, et alors qu’une solution de rationalisation leur a été proposée par la direction générale des finances publiques (France

- le nouveau régime juridique de **conventions conclues entre l'État propriétaire et les utilisateurs**, en remplacement de l'affectation gratuite de biens domaniaux<sup>1</sup>. Temporaires et révisables, ces conventions précisent les droits et obligations des deux parties<sup>2</sup> et visent à « *examiner l'opportunité de l'occupation de ce bien, du point de vue du propriétaire* ».

Parallèlement, la loi du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a créé un programme du budget général pour financer l'entretien relevant du propriétaire (programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État), afin de préserver la valeur du patrimoine de l'État et atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement.

La définition des principes de la politique immobilière de l'État s'est accompagnée d'une démarche d'inventaire du parc immobilier, dont la connaissance demeurait très lacunaire, et de stratégie, au travers notamment des schémas pluriannuels de stratégie immobilière mis en place dès 2006. L'information du Parlement sur la conduite de la politique a par ailleurs été renforcée par la création d'un document de politique transversale prévue par la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012<sup>3</sup>.

## II. APRÈS DIX ANS DE MISE EN ŒUVRE, UNE NOUVELLE ÉTAPE EST NÉCESSAIRE

### A. LA DYNAMISATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Jetant les bases d'une véritable politique immobilière de l'État, les différentes actions mises en œuvre depuis 2005 ont considérablement dynamisé la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Le parc immobilier de l'État comprend à la fois les biens immobiliers dont l'État est propriétaire qu'il occupe et met à disposition, et les biens immobiliers qu'il occupe sans les posséder.

---

Domaine), ils pourront voir leur dotation ajustée, dans les conditions précisées par la charte de gestion ».

<sup>1</sup> Abrogée par le décret n° 2008-1248 du 1<sup>er</sup> décembre 2008. Depuis 2007, France Domaine conclut avec chaque ministère, des conventions retraçant les droits et obligations de l'administration occupante, sorte de « baux » dont les loyers budgétaires feront partie intégrante.

<sup>2</sup> À savoir, notamment, « le loyer budgétaire et son indexation, les critères d'amélioration de la performance immobilière, le ratio d'occupation cible, l'entretien immobilier relevant du propriétaire et les conditions de rupture ou de renouvellement de ladite convention » (circulaire du 16 janvier 2009).

<sup>3</sup> Article 160 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.



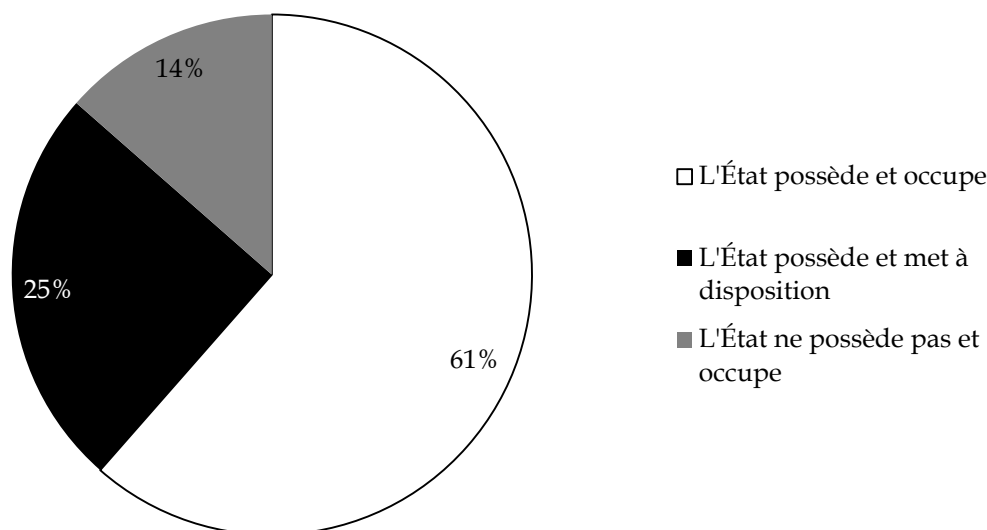
## 1. Un travail de recensement du parc

Le premier objectif était de fiabiliser l'inventaire du parc. Au 31 décembre 2015, **l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État est de 66 milliards d'euros<sup>1</sup> au 31 décembre 2015**, les principaux ministères occupants étant le ministère de la défense (25 % de la valeur brute), le ministère de la justice (22,3 %) et le ministère de l'intérieur (18,2 %)<sup>2</sup>.

Au total, **l'État est propriétaire de 75,4 millions de mètres carrés (dont 23 % de surfaces tertiaires de bureaux)**, soit 53,6 millions de mètres carrés occupés (dont 25 % de bureaux) et 21,8 millions de mètres carrés mis à disposition d'autres personnes à titre onéreux ou gratuit (dont 5,5 % de bureaux). Par ailleurs, l'État est locataire de 11,8 millions de mètres carrés (dont 46 % de bureaux). De façon générale, l'inventaire des surfaces tertiaires de l'État peut être considéré comme fiabilisé, tandis que des progrès importants restent à accomplir s'agissant des surfaces mises à disposition des opérateurs, des logements et des surfaces spécifiques (locaux d'activité).

### Répartition du parc immobilier de l'État au 31 décembre 2015

(Surface utile brute –SUB– exprimée en mètres carrés)

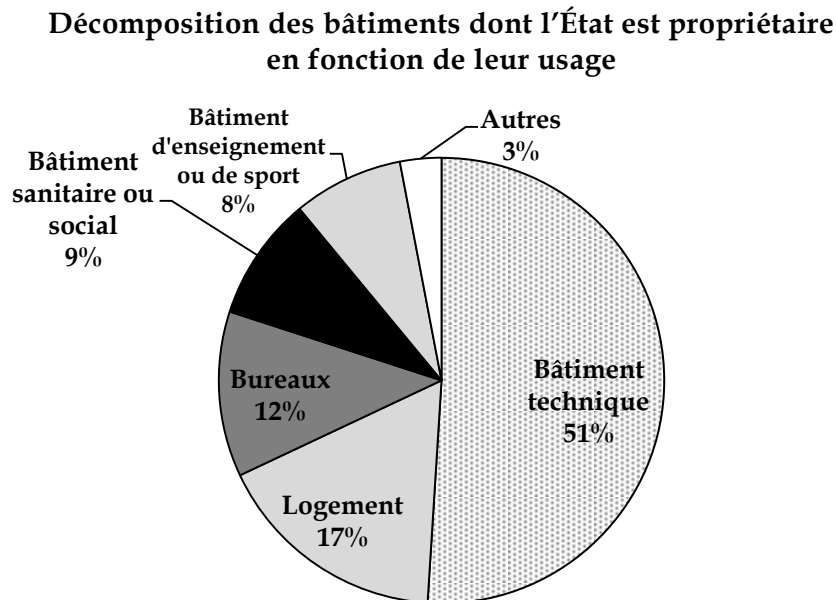


Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction de l'immobilier de l'État

<sup>1</sup> Valeur brute.

<sup>2</sup> Réponse de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux, septembre 2016.

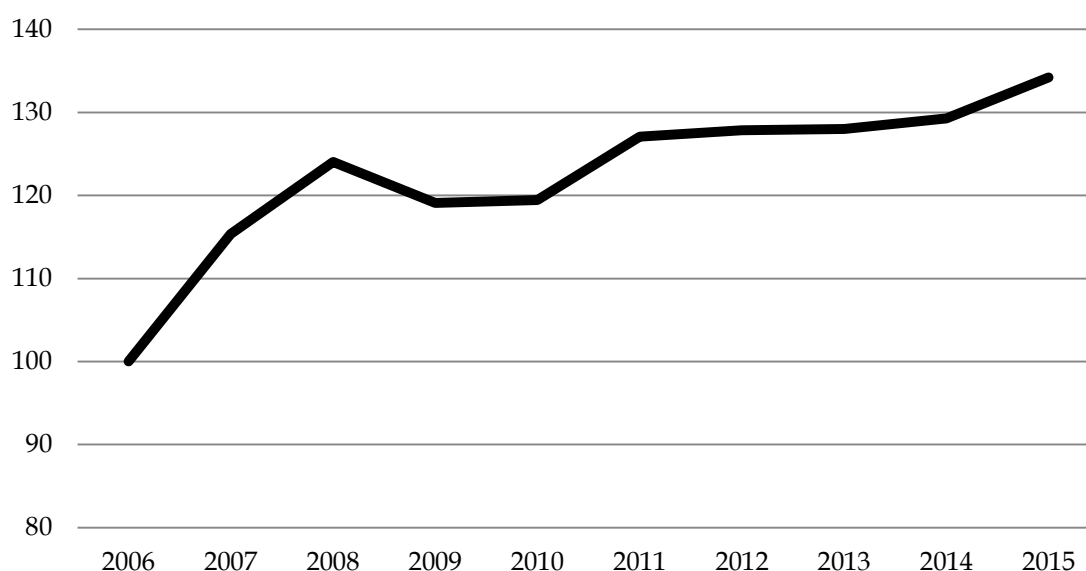
Du point de vue des bâtiments, il est intéressant de noter **la très faible part des immeubles de bureaux : ils ne représentent que 12 % de l'ensemble des biens dont l'État est propriétaire.**



*Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport de l'inspection générale des finances*

**La connaissance du patrimoine de l'État a ainsi été améliorée : l'évaluation du patrimoine constitué des constructions dont l'État est propriétaire s'est précisée, sous l'effet conjugué d'un meilleur recensement et d'une évaluation affinée. À ce titre, les réserves de la Cour des comptes relatives à l'inventaire comptable du parc immobilier domanial ont été levées dans le rapport de certification des comptes de l'État de l'exercice 2013.**

**Évaluation des constructions comptabilisées  
au bilan de l'État depuis 2006 (en base 100)**



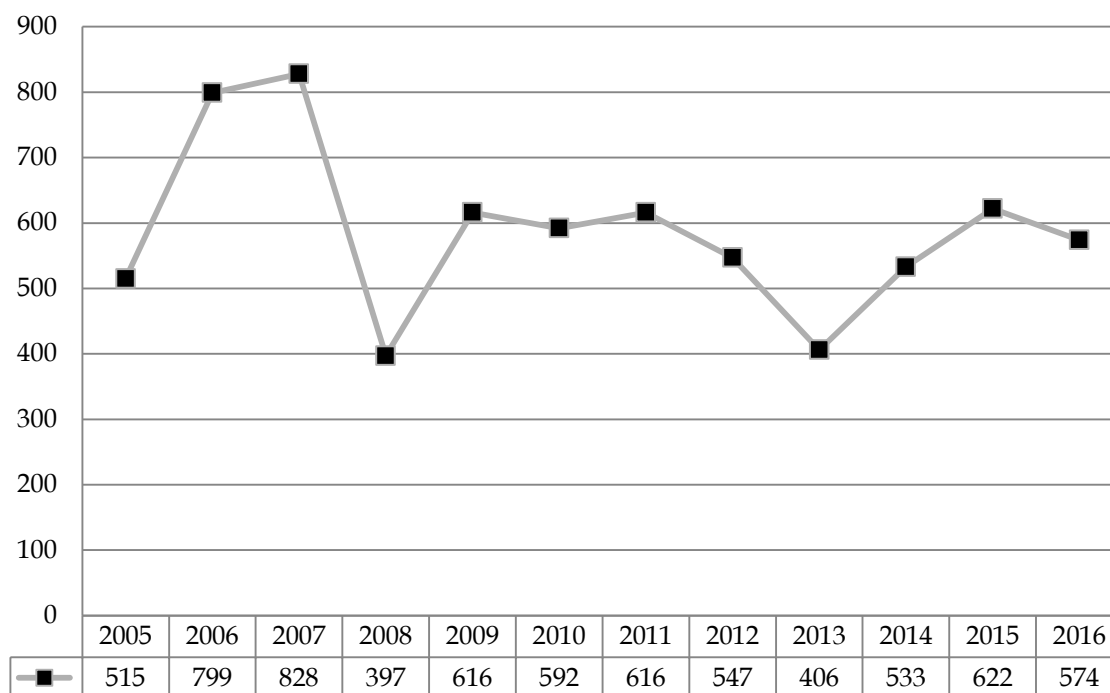
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
47,5	54,7	58,9	56,5	56,7	60,3	60,7	60,8	61,4	63,7

(valeur brute, en milliards d'euros)

Source : commission des finances, à partir des comptes généraux de l'État successifs

## 2. Une rationalisation du parc

Depuis 2005, plus de 7 milliards d'euros de produits de cessions ont été comptabilisés sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », correspondant à une moyenne annuelle de 590 millions d'euros, stabilisée depuis 2009. Considéré dans une perspective patrimoniale, ce montant total représente 0,7 % de l'actif total de l'État, estimé à 982 milliards d'euros par le compte général de l'État pour l'exercice 2015, mais **11 % de la valeur comptable des constructions dont l'État est propriétaire en 2015.**

**Évolution des produits de cessions enregistrés sur le CAS depuis 2005***(en millions d'euros)*

Source : commission des finances, à partir des données transmises par la direction de l'immobilier de l'État

Ce mouvement général s'est notamment traduit par une reconfiguration de l'implantation de plusieurs administrations :

- l'opération « Chancellerie 2015 » conduite par le ministère de la justice a permis de regrouper l'ensemble des services d'administration centrale sur quatre sites<sup>1</sup> et de libérer ainsi plusieurs emprises ;

- l'opération « Ségur-Fontenoy », débutée en 2012<sup>2</sup> et dont la livraison est prévue au début du second semestre 2017, vise à rassembler sur un site unique 2 363 postes de travail pour cinq<sup>3</sup> autorités administratives indépendantes, dix<sup>4</sup> services du Premier ministre ainsi que deux cabinets

<sup>1</sup> Les sites Vendôme (1<sup>er</sup> arrondissement), Millénaire 3 et Millénaire 2 (19<sup>e</sup> arrondissement) et Villa Thoréton (15<sup>e</sup> arrondissement).

<sup>2</sup> Voir « Le « Centre de Gouvernement » : réussir la rationalisation du parc immobilier d'entités rattachées au Premier ministre », rapport d'information n° 774 (2012-2013) de Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances, 17 juillet 2013.

<sup>3</sup> Défenseur des droits, CNIL, Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

<sup>4</sup> Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS), Délégation du Gouvernement auprès de l'Organisation internationale du Travail (DGOIT), une partie de la Direction de

ministériels et le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès du Premier ministre.

### 3. Une gestion active du parc

Plus récemment, un travail portant sur les dépenses locatives de l'État a été lancé à l'été 2015 associant la direction de l'immobilier de l'État et la direction des achats de l'État. **Cette démarche est un succès, puisque plus d'une centaine de baux privés conclus par l'État ont été renégociés, permettant une économie annuelle de 6,3 millions d'euros de loyers**, sur un total de dépenses locatives externes estimé à 1,7 milliard d'euros en 2016. L'objectif est de renégocier environ 500 baux d'ici la fin 2017 et d'atteindre 35 millions d'euros d'économies, à la fois en loyers mais aussi en dépenses ponctuelles, comme la prise en charge de travaux par exemple.

## B. DES LIMITES TRADUISENT L'ÉPUISEMENT DE LA STRATÉGIE INITIALE

### 1. Un inventaire imparfait

Si le recensement du parc immobilier de l'État demeure imparfait, la connaissance de son état et de ses caractéristiques (techniques, économiques) est très lacunaire et ne permet guère l'élaboration d'une stratégie globale d'intervention. Le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), conduits à partir de 2006 afin de fiabiliser les données immobilières de l'État, est limité dans la mesure où les données renseignées étaient souvent incomplètes et très hétérogènes selon les occupants.

La mission conduite par l'Inspection générale des finances en 2015<sup>1</sup> relève que « *les incohérences en matière de surfaces concernent plus de 27 % du parc* » et distingue la complétude des mesurages selon le type de bâtiments. De façon générale, le parc tertiaire est le mieux appréhendé, tandis que la connaissance des logements<sup>2</sup> et des bâtiments techniques est mal appréhendée, puisque respectivement 13 % et 26 % de leur surface utile

---

*l'information légale et administrative (DILA), le Haut Conseil à l'Égalité (HCE), le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le Secrétariat général de la mer (SGMer), le Service d'information du Gouvernement (SIG), la direction des services administratifs et financiers (DSAF).*

<sup>1</sup> « *Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État* », Inspection générale des finances, novembre 2015.

<sup>2</sup> Cette situation a récemment été mise en lumière par le référé de la Cour des comptes sur la « *masse des douanes* », cf. « *Le logement des douaniers par la Masse des douanes* », référé de la Cour des comptes rendu public le 25 juillet 2016. La « *Masse des douanes* » est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des douanes avec la mission de pourvoir au logement de ses agents.

---

brute (SUB) n'est pas renseignée. Or les bureaux représentent seulement 12 % des bâtiments de l'État, contre 51 % pour les bâtiments techniques et 17 % pour les logements. Encore le constat est-il aggravé pour les opérateurs de l'État. Alors qu'il possède les deux tiers du parc immobilier qu'ils occupent, « *il a une connaissance toute relative des surfaces [qu'ils occupent], essentiellement via les éléments synthétisés dans les SPSI des opérateurs (lorsqu'ils sont réalisés) [et] il ne dispose pas de données consolidées et fiables concernant la valorisation comptable du parc des opérateurs* ». Même, certains établissements publics administratifs, disposant pourtant d'un important patrimoine immobilier, ne figurant pas parmi les opérateurs de l'État, à l'instar de la « masse des douanes »<sup>1</sup>.

En outre, **l'État ne dispose pas d'une connaissance des caractéristiques des biens qu'il possède**, la mission notant que « *le diagnostic technique du parc reste incomplet et le diagnostic économique impossible à établir* ».

## 2. Un essoufflement du modèle de financement

**La matrice du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », consistant à financer l'entretien et la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions réalisées, n'est pas soutenable.** Certes, sur la décennie passée les produits de cession ont oscillé autour d'une tendance de 500 millions d'euros par an, mais des signes d'essoufflement doivent être relevés :

- **le montant annuel tiré des ventes est fortement dépendant de quelques ventes exceptionnelles** : ainsi, en 2016, quatre cessions représentent près de la moitié du total des ventes<sup>1</sup>. De même, le seul produit des cessions parisiennes pèse également pour la moitié du montant total, alors même que le stock des biens parisiens a considérablement décru ces dernières années ;

- l'arbitrage opéré au sein du parc immobilier dans le cadre de la dynamisation de la politique immobilière de l'État s'est d'abord traduit par la vente des biens les plus facilement cessibles et valorisables. Un stock de biens difficiles à céder s'est progressivement constitué. Parmi les 1 375 biens dont la cession est prévue en 2017, 60 % d'entre eux étaient déjà en vente en 2016, et la moitié dès 2015. De fait, 34 % des biens à vendre début 2015 sont encore sur le marché.

À cette logique initiale non soutenable s'est ajouté un conflit d'objectif dès lors que la contribution au désendettement de l'État a été instituée en 2009. Elle prenait la forme d'un taux appliqué à chaque produit tiré d'une vente d'un bien immobilier de l'État, réduisant de fait le montant

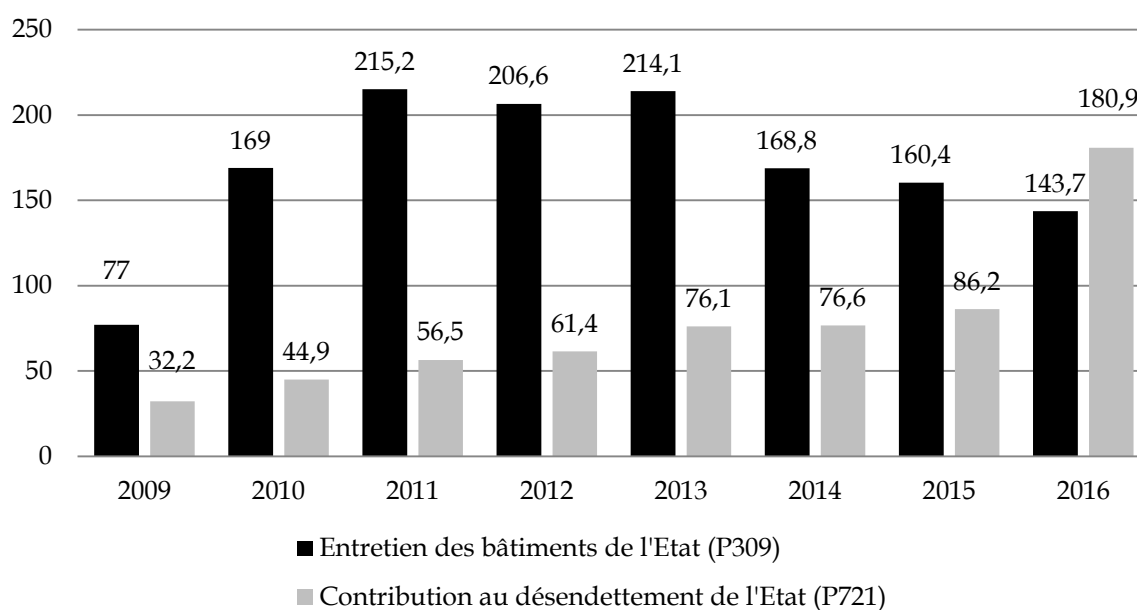
---

<sup>1</sup> Il s'agit des cessions de l'hôtel de l'Artillerie (Paris 7<sup>e</sup>), de l'ensemble immobilier de la rue de Penthièvre (Paris 8<sup>e</sup>), de l'hôtel de Broglie (Paris 7<sup>e</sup>) et du palais Clam Gallas (Vienne, Autriche), pour 258,3 millions d'euros, sur un total de ventes de 531 millions d'euros en 2016.

ensuite affecté aux dépenses immobilières. Si elle traduit une volonté de responsabilisation, l'importance des exceptions prévues ainsi que le décalage entre son caractère symbolique et ses conséquences pour le financement des dépenses immobilières doivent être soulignées. **En obérant la capacité de l'État à entretenir son patrimoine immobilier, la contribution au désendettement de l'État se révélait *in fine* contreproductive.** Les crédits de paiement du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » représentaient ainsi 27 % des crédits de paiements inscrits au programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » en 2010, mais ont atteint 126 % en 2016.

### Comparaison des crédits de paiement des programmes 309 « Entretien des bâtiments de l'État » et 721 « Contribution au désendettement de l'État »

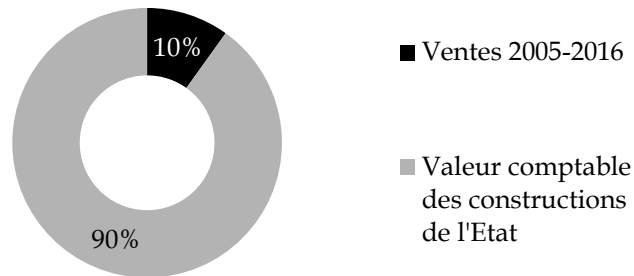
(en millions d'euros)



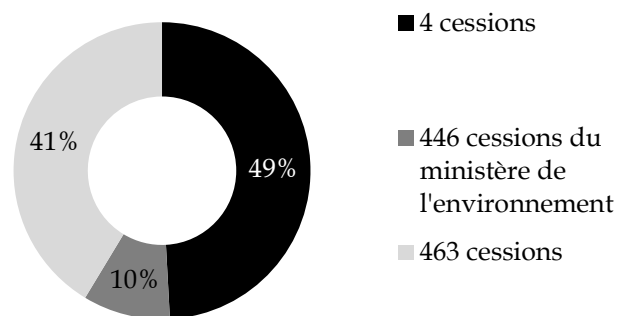
Source : commission des finances du Sénat

### Vendre pour entretenir, l'insoutenable modèle de financement

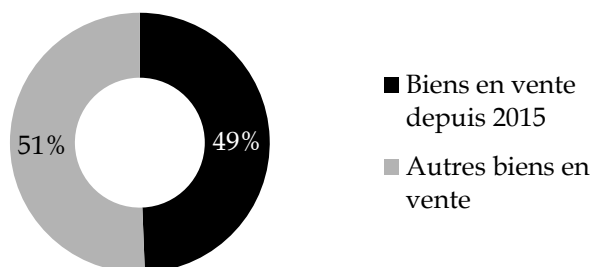
Depuis 2005, l'État a cédé 7 milliards de biens immobiliers, soit 11 % de la valeur comptable des constructions qu'il possède fin 2015.



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.



Parallèlement, un stock de biens difficiles à vendre se constitue : la moitié des biens à vendre en 2017 l'était déjà début 2015.





### 3. Une centralisation chimérique

Surtout, la logique équilibrée du CAS entre incitation et mutualisation, telle que définie à compter de 2009 en parallèle de l'affirmation de l'État propriétaire n'a guère porté ses fruits. Comme le constate le rapport de la mission de l'inspection générale des finances, « *si la politique immobilière de l'État a consacré la dichotomie entre l'État propriétaire et les occupants, les prérogatives et les moyens de ces derniers en matière immobilière demeurent prépondérants* ». Les outils prévus à cette fin n'ont guère été activés : « *les conventions d'utilisation et les loyers budgétaires (...) sont restés excessivement formels et ne sont pas, à ce jour, appréhendés comme des outils de gestion dynamique du parc immobilier* ». Deux éléments peuvent être relevés :

- concernant les loyers budgétaires, un double problème de fiabilisation et de suivi se conjugue. La mission risques et audit (MRA) de la direction générale des finances publiques conduite début 2015<sup>1</sup> estime ainsi que 8 % des bâtiments remplissant les conditions devraient être soumis à loyer budgétaire, soit 7 235 bâtiments, alors qu'elle n'en dénombre que 3 745 en cours de validité en mars 2015 ;

- concernant les conventions d'utilisation, l'objectif de couverture complète du parc, initialement fixé au 31 décembre 2013, puis repoussé au 31 décembre 2016, n'a finalement pas été tenu, puisqu'au 30 janvier 2017, 94,9 % des surfaces étaient couvertes.

**La démarche de mutualisation du CAS n'a pas été convertie.** Si 20 % du produit de cession doit normalement être mutualisé, en pratique, les décisions *ad hoc* et les dérogations générales en réduisent l'effectivité. De fait, selon les calculs de la mission de l'inspection générale des finances, seulement 7 % des produits de cessions annuels ont été mutualisés entre 2009 et 2014, soit 37 millions d'euros de recettes par an en moyenne. Le financement de la réforme de la carte judiciaire, dont le coût actualisé début 2017 est estimé à plus de 318 millions d'euros par le ministère de la justice, illustre tout à fait cette limite. Tel qu'arrêté dans la lettre plafond du Premier ministre du 17 juillet 2008, un financement à partir du CAS était prévu à hauteur de 187,5 millions d'euros sur cinq ans, à la fois dans le cadre du retour ministériel sur les cessions et de l'enveloppe mutualisée. Or le volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire n'a *in fine* pas bénéficié de cette ressource et a intégralement été financé par des crédits ministériels ; la mutualisation des produits de cessions a été affectée à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE).

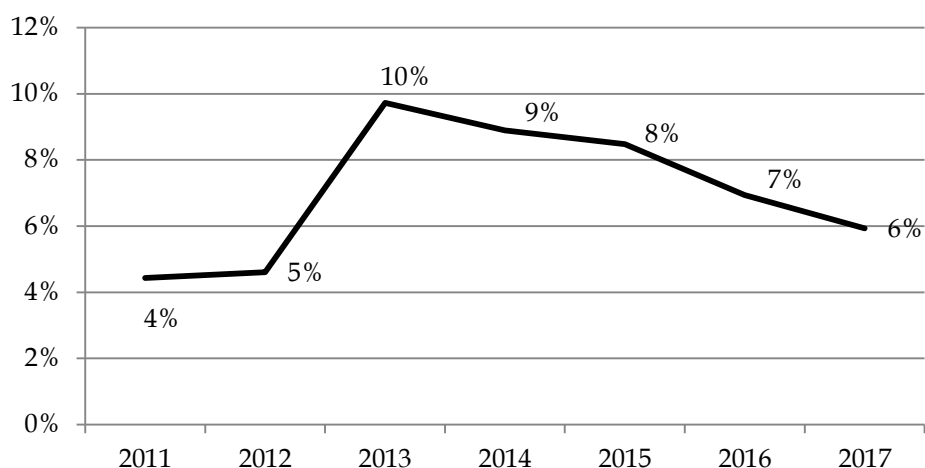
En somme, en dépit des principes posés par les deux circulaires du 16 janvier 2009, **les ministères occupants continuent de gérer leur patrimoine immobilier en quasi-proprétaires.** Le rapport de l'inspection

---

<sup>1</sup> Mission Risques et Audit, Rapport d'audit n° 2014-24, « Mission de conseil relative aux loyers budgétaires », mai 2015.

générale des finances note que « les ministères occupants maîtrisent à la fois l'ensemble des crédits de l'occupant et l'essentiel des crédits du programmes ».

### Pourcentage des montants d'autorisations d'engagement annuelles en matière immobilière placés sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État



(en millions d'euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total des AE consacrées à la PIE	11 382	11 165	6 699	7 730	6 398	8 177	8 989
Dont AE gérées par la DIE <sup>1</sup>	505	514	651,6	687,9	542,8	567,8	533,6

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2017

## III. FACE À CE CONSTAT PARTAGÉ, DES AJUSTEMENTS SONT INTERVENUS EN 2016

### A. UNE NÉCESSAIRE ACTUALISATION...

Le constat d'un essoufflement du cadre établi à partir du milieu des années 2000 a conduit le ministre des finances et des comptes publics et le secrétaire d'État chargé du budget à demander, en mars 2015, à l'Inspection générale des finances de conduire une réflexion destinée à améliorer la

<sup>1</sup> Il s'agit des crédits inscrits sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » du budget général, intégré au CAS à compter de 2017, et du programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » du CAS.

transversalité et l'efficacité de la politique immobilière de l'État et à structurer sa doctrine. La lettre de mission relève ainsi que *« malgré les avancées réalisées, les outils actuels de la PIE, et le cadre institutionnel dans lequel ils sont mis en œuvre, souffrent d'un certain nombre de défauts qui nuisent à l'efficacité générale de cette politique. D'une part, France Domaine ne jouit pas de l'ensemble des attributs de l'État propriétaire qu'il a pour mission d'incarner, tant en termes de compétence que d'outils à sa disposition pour exercer ce rôle (...). D'autre part, la gouvernance de la PIE fait intervenir un nombre important d'acteurs, extérieurs à France Domaine, dont l'action n'est pas toujours coordonnée. Ceci peut favoriser la capacité des administrations occupantes à se positionner comme quasi-propriétaires, face au représentant de l'État propriétaire qui doit concilier son action avec celle de nombreux autres intervenants »*<sup>1</sup>.

À l'appui du rapport rendu par la mission en novembre 2015, une **communication en Conseil des ministres le 20 janvier 2016** a ouvert la voie à une **évolution de la politique immobilière de l'État**, dont le compte rendu précise les contours : *« le Gouvernement entend donner un nouveau souffle à sa politique immobilière : si des progrès incontestables ont été enregistrés au cours des dix dernières années, il est nécessaire d'ouvrir une seconde étape, pour contribuer à la maîtrise de la dépense publique tout en améliorant le fonctionnement des administrations dans un contexte de réorganisation des services déconcentrés, en intégrant davantage les objectifs de performance énergétique et d'accessibilité du parc, et en libérant du foncier mobilisable pour la construction de logements, notamment sociaux. Les exigences de la politique immobilière doivent être respectées par tous, administrations de l'État comme opérateurs : ce sont la performance immobilière et économique et la concordance avec les besoins qui doivent guider les choix d'implantation. »*

## **B. ... S'EST TRADUITE PAR UNE RÉFORME EN TROIS AXES**

**Trois axes** principaux ont structuré la réforme :

- la **rénovation de la gouvernance** et du pilotage pour renforcer l'incarnation de l'État propriétaire ;

- l'**approfondissement des outils**, au travers de la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) pour améliorer le recensement et la connaissance du parc ;

- la **réforme du financement**, intégrant notamment une **nouvelle maquette budgétaire**, pour répondre à l'éclatement des vecteurs budgétaires par une unification des leviers financiers de l'État propriétaire et un renforcement de la mutualisation, et apporter une première réponse à l'érosion progressive des ressources du CAS.

---

<sup>1</sup> Lettre de mission du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget adressée au Chef de service de l'inspection générale des finances le 31 mars 2015 pour conduire une réflexion sur la rénovation du cadre institutionnel et la modernisation des outils actuels de la politique immobilière de l'État.

## 1. Une gouvernance renouvelée

En premier lieu, il a été décidé de renforcer la fonction de l'État propriétaire, en **créant en septembre 2016 une direction de l'immobilier de l'État, au sein de la direction générale des finances publiques**<sup>1</sup>. L'objectif principal est de renforcer la visibilité et l'autorité de l'État propriétaire. Cette nouvelle direction s'ajoute aux **autres directions de fonction support nouvellement instituées**, à l'instar de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) depuis juin 2015, et de la **direction des achats de l'État**, depuis mars 2016. **Au plan déconcentré**, la création de la direction de l'immobilier de l'État se décline avec un **renforcement des équipes des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE)** et une réorganisation des services locaux.

En second lieu, une simplification de la comitologie de la politique immobilière de l'État a permis de regrouper les cinq instances préexistantes<sup>2</sup> en une instance unique, la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP)<sup>3</sup>. Déclinée en deux formats, stratégique et opérationnel, la CNIP constitue un organe de concertation interministériel chargé de formuler des avis sur les schémas stratégiques immobiliers et sur les projets immobiliers des services de l'État et des opérateurs. De plus, contrairement aux instances précédentes, dont France Domaine n'assurait pas la présidence, la direction de l'immobilier de l'État préside la CNIP dans son format opérationnel.

## 2. La généralisation des nouveaux outils de la politique immobilière de l'État

Les **schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)**, placés sous la responsabilité du préfet, constituent l'outil de mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et d'amélioration du recensement du parc immobilier. Expérimentés depuis le début de l'année 2015 dans cinq régions<sup>4</sup>, ils ont été généralisés par une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015<sup>5</sup>.

Remplaçant les précédents SPSI, ils se déclinent en deux phases : un diagnostic préalable des bâtiments à l'échelon régional, des moyens humains

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État.

<sup>2</sup> Il s'agit du comité d'organisation de la politique immobilière de l'État (COMO), des comités de la politique immobilière ministériels (CPI), de l'instance nationale d'examen des projets immobiliers (INEI), de la cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CNSIE) et de l'instance nationale de suivi des schémas directeurs immobiliers en région (INESDIR).

<sup>3</sup> Circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016.

<sup>4</sup> Haute et Basse Normandie, Pays de la Loire, Rhône-Alpes et La Réunion.

<sup>5</sup> Circulaire du 6 juillet 2014 relative à la mobilisation du foncier public pour le logement.

et financiers dédiés à l'immobilier, puis l'élaboration d'une stratégie devant conduire à un pilotage stratégique du parc à un horizon de cinq ans, définissant le périmètre projeté des implantations, puis une stratégie d'intervention sur le parc cible.

Ils **intègrent l'ensemble des services de l'État** (directions régionales, préfetures, directions départementales, administrations financières, services de l'éducation nationale, services de police et de gendarmerie, justice hors tribunaux), à l'exception des services du ministère de la défense et du ministère de la justice, extérieurs au champ de compétence du préfet<sup>1</sup>. Le diagnostic a ainsi été réalisé jusqu'à la fin 2016 sur une liste prioritaire de bâtiments de bureau, validée par chaque préfet de région ; il se poursuit désormais pour le reste du parc régional.

De plus, conformément aux dispositions de la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016<sup>2</sup>, **les nouveaux SPSI des opérateurs doivent s'inscrire dans le cadre des SDIR**, en vue de disposer d'une vision globale du parc immobilier de l'État à l'échelle régionale. L'objectif est à terme **d'identifier des pistes d'optimisation communes entre les administrations et les opérateurs**. À cette fin, le **rôle des tutelles ministérielles est renforcé**, à la fois dans l'élaboration et la mise en œuvre des SPSI.

### **3. La rénovation de l'architecture budgétaire et le recentrage du CAS**

**La loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a procédé à trois modifications principales du CAS** « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »<sup>3</sup> :

- **la contribution au désendettement de 30 % des produits de cession a été supprimée** et affectée à l'enveloppe mutualisée du CAS, qui s'élève désormais à 50 % des produits de cession. Seule demeure la contribution exceptionnelle du ministère des affaires étrangères et du développement international prévue par la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016<sup>4</sup>, prévue à hauteur de 60 millions d'euros pour 2017 ;

---

<sup>1</sup> À l'exception de l'immobilier tertiaire de la direction des services judiciaires, de la protection judiciaire de la jeunesse et de la direction de l'administration pénitentiaire, qui ont été intégrées au dispositif.

<sup>2</sup> Circulaire du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État.

<sup>3</sup> Article 42 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>4</sup> Article 38 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

- **les produits tirés des redevances domaniales ont été affectés sur le CAS**, pour un montant estimé à 85 millions d'euros en 2017<sup>1</sup>. Jusqu'ici non affectés, ces produits étaient comptabilisés en recettes du budget général de l'État ;

- la suppression du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » et **l'intégration des dépenses d'entretien lourd du propriétaire au sein du CAS**.

L'architecture budgétaire du CAS comprend désormais trois programmes :

- le programme 721 « Contribution des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État » ;

- le programme 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » ;

- le programme 724 « Opérations immobilières déconcentrées ».

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 42 de la loi de finances pour 2017, il s'agit du « produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État, provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire et des locations d'immeubles de son domaine privé, à l'exclusion des redevances ou des loyers du domaine public et privé dont le ministère de la défense est le gestionnaire ».

## DEUXIÈME PARTIE : UNE RÉFORME INSUFFISANTE POUR PERMETTRE DE RÉPONDRE AUX NOMBREUX DÉFIS QUE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DOIT TRAITER

### I. UNE RÉFORME INACHEVÉE ET CRITIQUÉE

#### A. LA RÉFORME N'A PAS ÉTÉ MENÉE À SON TERME

Plus d'un semestre après, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que renouveler les critiques sur **l'inachèvement de la réforme** initiée début 2016 qu'ils ont formulées dans leur rapport sur les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour 2017<sup>1</sup>. En effet, **la mandature s'est achevée sans que deux textes conditionnant la mise en œuvre des nouvelles orientations aient été publiés** :

- d'une part, la nouvelle charte de gestion du CAS, précisant notamment les modalités de fonctionnement de l'enveloppe mutualisée pourtant augmentée du fait de la suppression de la contribution au désendettement de l'État, n'est toujours pas finalisée ;

- d'autre part, la nouvelle **circulaire générale du Premier ministre définissant les nouvelles normes de la stratégie immobilière de l'État**, n'aura finalement pas été formalisée. Cette situation est d'autant plus problématique que ce texte devait constituer la référence de la politique immobilière de l'État en se substituant à quatre circulaires<sup>2</sup> et parachever les évolutions intervenues depuis 2016.

**Cette lacune dévitalise en partie les ajustements initiés** visant à renforcer le rôle de l'État propriétaire.

Dans le même sens, l'inertie prévaut sur deux éléments importants de la politique immobilière de l'État :

- la question de l'avenir des loyers budgétaires demeure posée. Interrogé par vos rapporteurs spéciaux en avril dernier, le secrétaire d'État chargé du budget Christian Eckert avait indiqué que cette question figurait à l'agenda de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) pour 2017 et qu'il incomberait au prochain Gouvernement de la trancher ;

---

<sup>1</sup> Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome III, « Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », annexe n° 16, « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis » et « Compte d'affectation spéciale : Gestion du patrimoine immobilier de l'État », p. 91 (<https://www.senat.fr/rap/l16-140-316/l16-140-3161.pdf>).

<sup>2</sup> La circulaire du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, les deux circulaires du 16 janvier 2009 relatives à la politique immobilière de l'État et la circulaire du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des SDIR.

- malgré son expérimentation en Pays de la Loire depuis 2015, **la mise en place d'une comptabilité analytique bâtementaire n'a pas connu de développement important**. Or il s'agit d'un chantier prioritaire, dès lors qu'elle doit permettre d'identifier les dépenses de chaque bâtiment, en précisant un coût au mètre carré. Ces difficultés traduisent plus généralement l'appréhension très lacunaire de la dépense immobilière, y compris au niveau agrégé (cf. *infra*). Elles tranchent avec la situation prévalant au Royaume-Uni, où les données publiques distinguent le coût de l'immobilier par fonctionnaire, évalué à 4 587 livres en 2015-2016 et le coût de l'immobilier par mètre carré, s'élevant à 443 livres en 2015-2016<sup>1</sup>.

## B. UNE RÉFORME TIMIDE ET COURT-TERMISTE

### 1. Des arbitrages *a minima*

#### a) Une réforme centrée sur les questions de gouvernance

**Il existe un double décalage entre la lettre de mission, le contenu des propositions du rapport de l'inspection générale des finances et les mesures *in fine* retenues.** De fait, ce sont essentiellement les recommandations relatives à la gouvernance de la politique immobilière de l'État et à l'organisation administrative qui ont été reprises. De surcroît, les arbitrages rendus se cantonnent aux solutions minimales. Tel est par exemple le cas de la transformation de France Domaine en direction de l'immobilier de l'État, intégrée à la DGFIP. Les analyses de la mission de l'inspection générale des finances la conduisaient à préférer un rattachement direct au ministre des finances et, en tout état de cause, à écarter « *la création d'une direction au sein de la DGFIP [dans la mesure où] le maintien de l'entité représentant l'État propriétaire au sein de la DGFIP ne marquerait pas suffisamment la volonté de considérer la politique immobilière de l'État comme une politique de gestion d'actifs, mission qui ne relève pas a priori des compétences, fiscales ou comptables, de cette direction générale* ».

De même, la nouvelle gouvernance est critiquée par les ministères occupants pour son formalisme exagéré et son caractère chronophage, dès lors que la création d'une instance unique s'est conjuguée avec l'abandon des réunions bilatérales, pourtant nécessaires pour prendre en compte la spécificité des besoins immobiliers de certains ministères, et une multiplication des réunions multilatérales – la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), pourtant instituée le 6 juin 2016, s'étant ainsi réunie à vingt-deux reprises en 2016, puis à dix reprises au cours du premier trimestre 2017. Par exemple, alors que jusqu'à présent le ministère de la justice participait en moyenne à un comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) par mois, quelques réunions de l'instance nationale d'examen des projets immobiliers (INEI) dans l'année et deux

<sup>1</sup> « *The state of the Estate in 2015-2016* », Government Property Unit, Cabinet Office, 2016.



comités de politique immobilière (CPI) par an, il doit désormais être présent aux CNIP.

Si cette démarche peut être comprise à titre exceptionnel pour permettre la mise sur pied du nouveau cadre de la politique immobilière de l'État et par un souci d'amélioration de la connaissance partagée du parc immobilier, y compris spécifique, elle exige un investissement qui ne saurait être soutenable dans la durée. Renforcement de l'État propriétaire et formalisme ne doivent pas être confondus.

*b) L'intégration du programme 309 au sein du CAS constitue une « rénovation superficielle » (IGF)*

Analysant les différentes voies d'évolution pour répondre aux enjeux de financement de la politique immobilière de l'État, la mission de l'inspection générale des finances souligne que « *l'option d'un élargissement du CAS aux crédits du programme 309 ne serait qu'une rénovation superficielle et insuffisante* ». Or cette solution fut finalement privilégiée ce qui traduit, sur le plan stratégique, une timidité, mais surtout, sur le plan budgétaire, un opportunisme certain (cf. *infra*).

De surcroît, **aucune actualisation de la maquette de performance n'est intervenue** pour prendre en compte l'extension des dépenses et des recettes retracées par le CAS depuis 2017. Ainsi, aucun indicateur relatif à l'entretien du parc, s'attachant aux anciennes dépenses du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », ni aucun indicateur s'attachant à la dynamisation des produits tirés des redevances domaniales, ne sont aujourd'hui prévus. Or l'appréciation de la direction de l'immobilier de l'État sur l'évolution de la maquette de performance semble avoir changé : alors que la directrice, Nathalie Morin, précisait à l'automne 2016 que ce chantier nécessaire n'avait pas été mené à bien faute de temps, les informations transmises en mars 2017 indiquent que la maquette de performance actuelle reflète fidèlement les caractéristiques du CAS.

## **2. L'opportunisme budgétaire semble avoir primé sur la stratégie immobilière**

L'unification des vecteurs budgétaires de l'État propriétaire constitue une avancée vers plus de souplesse que vos rapporteurs spéciaux soutenaient et, partant, approuvent. Le constat de leur éparpillement était en ce sens souvent déploré, et avait été à nouveau mis en évidence lors de l'expérimentation initiale des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Cette situation conduisait *de facto* à l'imputation de dépenses relevant en théorie du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État »

sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »<sup>1</sup>, tandis que le programme 309 finançait essentiellement des travaux de mise en conformité et de remise en état, loin de son esprit initial.

De même, la logique de priorisation des financements sur les opérations structurantes et jugées les plus performantes présidant désormais aux financements supportés par le CAS répond à la critique récurrente du saupoudrage des crédits sur des dépenses de montants réduits plutôt que sur des opérations significatives.

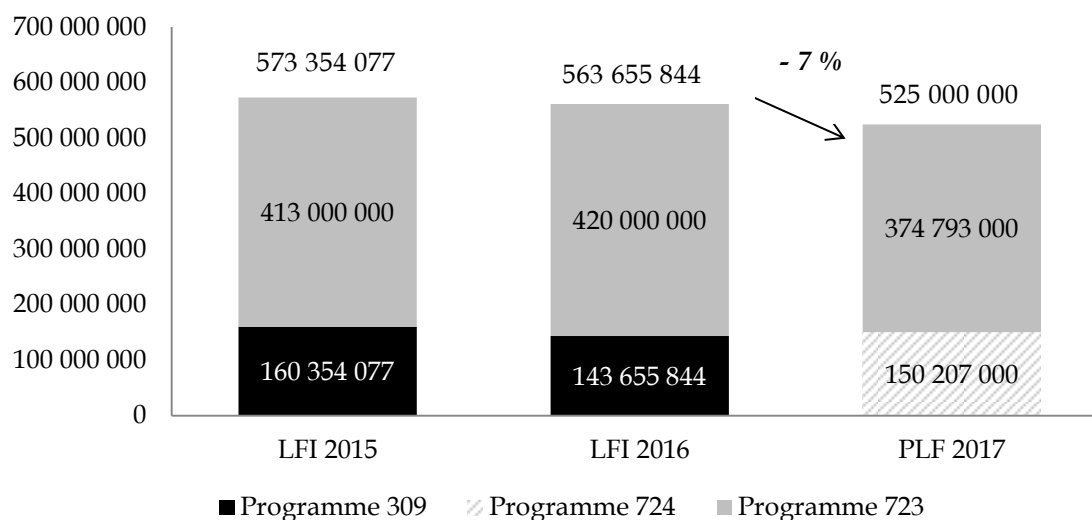
**Pour autant, vos rapporteurs spéciaux critiquent les modalités de cette unification, qui sous-tend la recherche d'objectifs d'économies budgétaires** plutôt que la rationalisation du circuit de la dépense. En effet, l'intégration du programme 309 est opérée sans contrepartie, de sorte que la suppression de la contribution obligatoire au désendettement de l'État apparaît dans ces conditions comme une condition nécessaire à l'équilibre du CAS et comme un **moyen de réduire artificiellement les dépenses du budget général de l'État**. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent donc sur les motivations principales de l'unification budgétaire des vecteurs budgétaires de l'État propriétaire. Le graphique ci-dessous illustre ainsi cette diminution agrégée des crédits immobiliers interministériels à périmètre constant.

---

<sup>1</sup> Rappelons que la répartition des dépenses immobilières entre le programme 309 et le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » était fixée par la notion d'augmentation de la valeur vénale de l'immeuble concerné. Ainsi, lorsque des opérations structurantes (déménagement, réhabilitation, restructuration etc.) conduisaient à l'augmentation de cette valeur, les dépenses afférentes devaient être rattachées au CAS. Les dépenses d'entretien lourd relevant du propriétaire, qui sont seulement destinées à maintenir le bien dans un bon état d'utilisation (remplacement d'une chaudière, etc.), devaient par contre être rattachées au programme 309.

### Comparaison à périmètre constant des crédits immobiliers interministériels (CP)

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

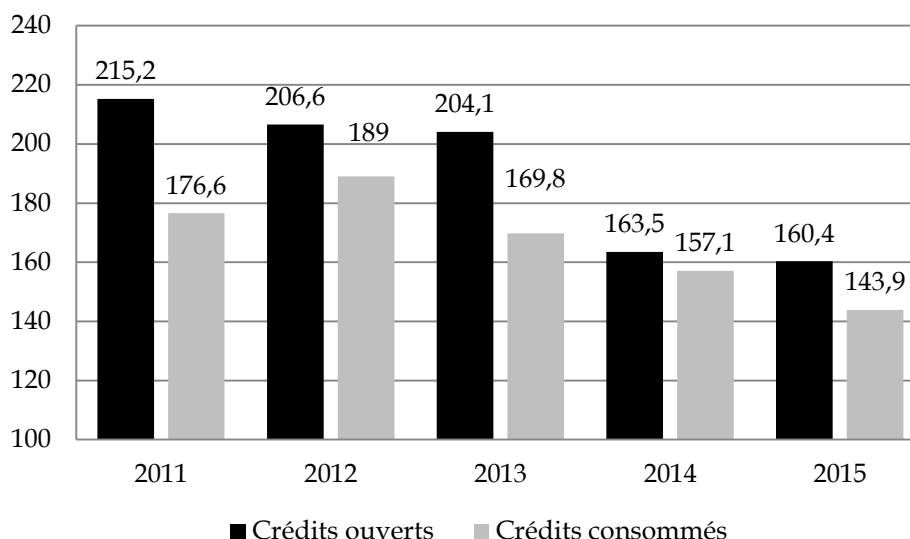
Or cette baisse s'inscrit dans une tendance d'attrition du programme 309 depuis sa création. Les problèmes de calendrier<sup>1</sup> entraînaient une sous-exécution structurelle du programme, conduisant « la direction du budget à réduire les crédits du programme, alors même qu'elle ne reflétait pas une absence de besoin mais traduisait davantage des difficultés de gestion »<sup>2</sup> (cf. graphique *infra*). Les autorisations d'engagement initiales du programme 309 ont diminué de 37 % entre 2011 et 2016, baisse doublée d'annulations de crédits importantes en cours de gestion.

<sup>1</sup> Principalement expliqués par l'absence de visibilité en *n-1* sur les crédits disponibles en *n*, empêchant les gestionnaires d'anticiper les marchés publics à passer en préalable de la réalisation des travaux.

<sup>2</sup> Cf. rapport précité « Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État », Inspection générale des finances, novembre 2015.

### Évolution comparée des crédits ouverts et des crédits exécutés sur le programme 309

(en millions d'euros)



	2011	2012	2013	2014	2015
Taux de consommation des crédits	82 %	91,5 %	83,2 %	96,1 %	89,7 %
Évolution des crédits ouverts		- 4 %	- 1,2 %	- 20 %	- 2 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires successifs.

## II. LA SOUTENABILITÉ DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE N'EST PAS ASSURÉE

Les modifications mises en œuvre en 2016-2017 n'apportent pas une réponse suffisante aux « défauts qui nuisent à l'efficacité générale »<sup>1</sup> de la politique immobilière de l'État recensés dans la lettre de mission précitée, au premier rang desquels le fait que « la majorité des crédits immobiliers restent portés par les programmes supports des ministères occupants, et échappent donc au contrôle de France Domaine qui [...] n'est pas en capacité de s'assurer de leur pertinence ni de concevoir une programmation immobilière d'ensemble cohérente »<sup>1</sup>. Deux difficultés s'ensuivent :

- d'une part, l'impossibilité d'établir avec précision le coût total de la dépense immobilière, contrevenant en ce sens aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances ;

<sup>1</sup> Lettre de mission du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget adressée au Chef de service de l'inspection générale des finances le 31 mars 2015 pour conduire une réflexion sur la rénovation du cadre institutionnel et la modernisation des outils actuels de la politique immobilière de l'État.

- d'autre part, **les ministères occupants maîtrisant près de 95 % des crédits immobiliers**, la portée de la voix de l'État propriétaire demeure bien souvent réduite.

#### **A. LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE TOTALE NE PEUT ÊTRE TOTALEMENT RETRACÉE**

##### **1. Si la dépense immobilière totale n'est pas établie avec précision...**

Selon les données du document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2017, le **montant total des crédits consacrés à la politique immobilière de l'État en 2017 s'élève à près de 9 milliards d'euros** en autorisation d'engagement (AE) et 6,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). À titre indicatif, la politique immobilière de l'État ne pouvant être appréhendée de façon autonome des politiques publiques qu'elle soutient, elle représente un **poids budgétaire sensiblement équivalent à la mission « Écologie, développement et mobilité durables »** pour les AE (9,6 milliards d'euros), ou aux missions « Aide publique au développement », « Culture » et Outre-mer » réunies. Sur les trente-et-une missions du budget général, elle constituerait la quatorzième mission en montant d'AE<sup>1</sup>.

Encore ces chiffres ne constituent-ils qu'une estimation, dès lors qu'aucune vision globale, homogène et précise des dépenses immobilières de l'État n'est disponible. Déjà constatée par la Cour des comptes fin 2014<sup>2</sup>, cette impossibilité est à nouveau relevée par la mission de l'inspection générale des finances : *« les données du DPT ne permettent pas de mesurer la dépense immobilière de l'État [...]. Ces travaux demeurent liés à une comptabilité budgétaire, sans lien avec la comptabilité générale et la vision de l'immobilier comme un « actif » [...] et ne permettent pas d'évaluer la qualité de la dépense immobilière, notamment en raison de l'absence de comptabilité analytique de l'État, et donc de l'impossibilité de mesurer le « coût immobilier complet » du parc de l'État »*. Suivant une méthode *ad hoc*, la mission évalue les paiements de l'État sur son budget général à 9 milliards d'euros par an en matière immobilière en moyenne pour la période 2012-2014, alors que le montant figurant dans le DPT est 17 % moins important (7,5 milliards d'euros).

Ce flou, auquel aucune réponse n'a été apportée par la réforme de 2016, est préjudiciable à double titre :

- sur le plan du droit budgétaire, il ne respecte pas les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. Il se double de la difficulté

---

<sup>1</sup> Cette comparaison est mentionnée à titre indicatif afin d'appréhender l'importance budgétaire de cette politique, dans la mesure où les crédits immobiliers sont eux-mêmes inscrits à plus de 90 % au sein des différentes missions du budget général de l'État.

<sup>2</sup> « Le bilan de la politique immobilière de l'État », référé n° 71427, 30 décembre 2014.

d'identifier les crédits relevant du propriétaire et de l'occupant au sein des programmes ministériels ;

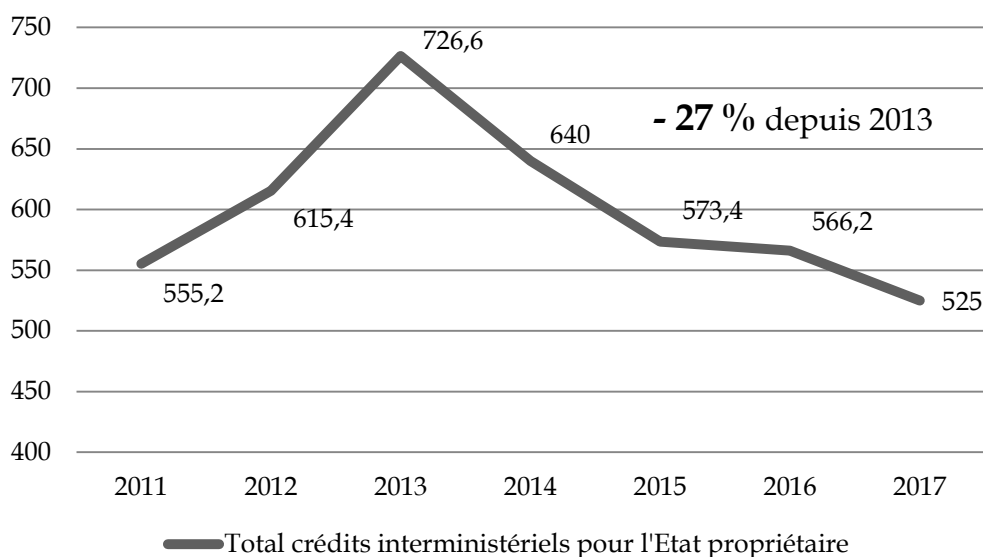
- sur le plan de l'efficacité de la politique menée, dans la mesure où la connaissance de la dépense immobilière totale constitue le préalable indispensable à la définition d'une stratégie immobilière par l'État propriétaire. La programmation des dépenses de l'ex-programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » sans vision sur les autres dépenses d'entretien lourd engagées par les ministères en constitue une traduction.

## 2. ... la baisse des crédits immobiliers interministériels est certaine

S'il est difficile d'estimer la totalité des crédits immobiliers éclatés entre les programmes ministériels, il est plus aisé d'analyser les crédits immobiliers interministériels et leur baisse tendancielle depuis 2013 (- 27 %).

### Évolution des crédits immobiliers interministériels (P309 et P723)

(en millions d'euros)



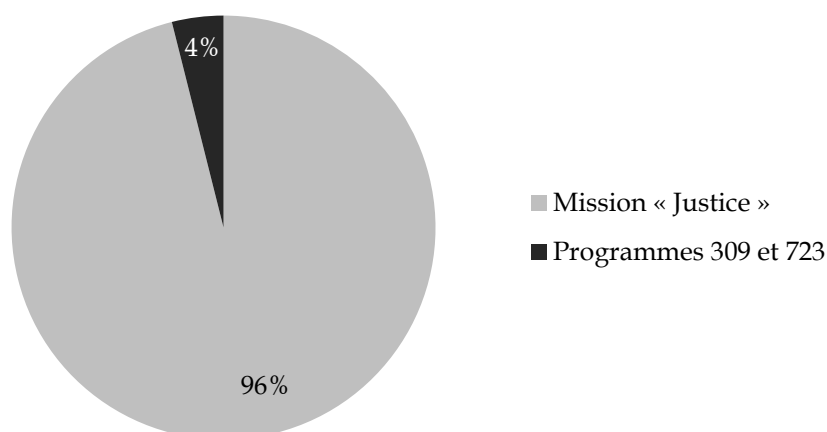
Source : commission des finances du Sénat

## B. LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE DEMEURE MAÎTRISÉE PAR LES OCCUPANTS, Y COMPRIS POUR CELLES RELEVANT DU PROPRIÉTAIRE

En regard de cette baisse des crédits interministériels, la part des ministères occupants dans la dépense immobilière s'est accrue pour répondre aux besoins. Ainsi, les crédits de paiement consacrés à l'entretien lourd recensés dans le DPT pour 2016 sont plus de six fois supérieurs aux crédits ouverts dans l'ex-programme 309.

Comme le relève le rapport de l'inspection générale des finances, « *il est manifeste que les ministères occupants maîtrisent à la fois l'ensemble des crédits de l'occupant et l'essentiel des crédits du propriétaire. En 2014, 77 % des crédits du propriétaire sont inscrits sur leurs programmes* ». Cette proportion atteint même 96 % pour le ministère de la justice en 2016<sup>1</sup>.

#### Répartition des dépenses immobilières du propriétaire du ministère de la justice en 2016



Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par le ministère de la justice

Au sein même des ministères, la dépense immobilière est éclatée. Le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères<sup>2</sup> renforce leur rôle de mutualisation des fonctions transverses, dont l'immobilier. Pourtant, une certaine hétérogénéité subsiste. S'agissant du ministère de la justice, le secrétaire général demeure moins directement associé à l'immobilier pénitentiaire et à l'immobilier de la protection judiciaire de la jeunesse, qui constituent pourtant près de 60 % des sites du ministère et 78 % de ses crédits immobiliers en 2016. Toutefois, sa position devrait prochainement être consolidée, avec une responsabilité étendue à l'immobilier de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et à l'immobilier non spécifique de la direction de l'administration pénitentiaire<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 406,5 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits sur les différents programmes de la mission « Justice » pour les dépenses du propriétaire, contre 16,6 millions d'euros à destination de cette mission dans les programmes 309 et 723.

<sup>2</sup> Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

<sup>3</sup> L'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), établissement national à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe du secrétariat général du ministère, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire, est compétente pour l'immobilier pénitentiaire spécifique.

---

### **C. UNE SITUATION INSTABLE, FAVORISANT L'ESSOR DE MONTAGES FINANCIERS COMPLEXES, PESANT SUR LES FINANCES PUBLIQUES**

De la mainmise des ministères occupants sur le levier budgétaire et de la faiblesse des crédits immobiliers interministériels découle le **recours croissant à des tiers-financeurs dans les projets immobiliers**. S'ils revêtent des caractéristiques propres - partenariat public-privé, crédit-bail immobilier - ils partagent l'avantage immédiat de lisser la charge budgétaire de l'État, le tiers supportant le financement de l'opération initiale. Pour autant, **leur intérêt économique à long terme demeure incertain, a fortiori** dans un contexte de taux d'intérêt très faibles. Or si ces choix sont opérés par les ministères occupants, leurs conséquences financières engagent l'État propriétaire. S'agissant des crédits-baux immobiliers, le rapport de l'inspection générale des finances a ainsi calculé que le coût global de des cinq contrats conclus entre 2012 et juin 2015 pour un montant total de 1,1 milliard d'euros, serait renchéri de 5 % par rapport à un financement direct de l'État, sans intermédiaire.

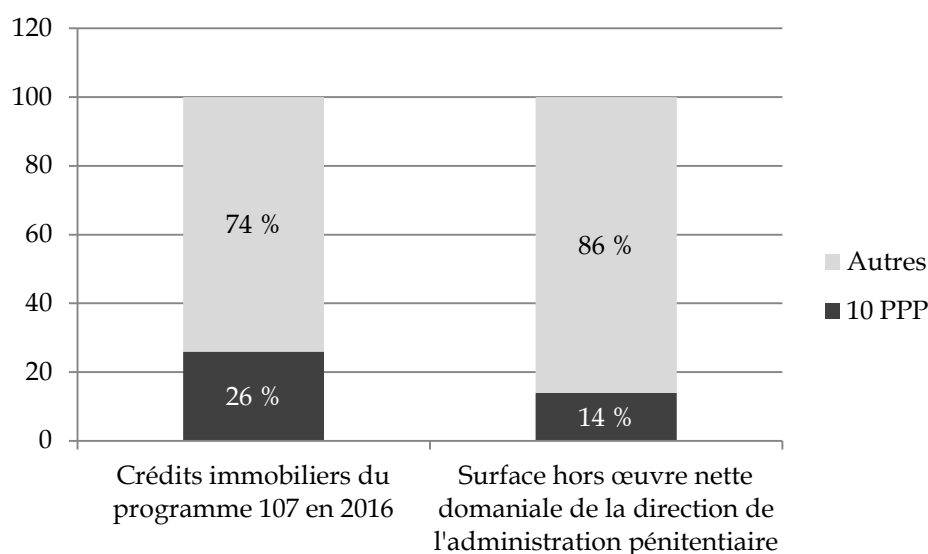
Cette situation concerne au premier chef le ministère de la justice, confronté ces dernières années à un conflit entre la tension sur les crédits budgétaires et à un besoin croissant de construction, notamment pour l'immobilier pénitentiaire. Ainsi, **dix contrats de partenariat conclus représentent 26 % des crédits immobiliers du programme 107 « Administration pénitentiaire » en 2016**, pour un loyer annuel d'environ 170 millions d'euros, en progression constante jusqu'à atteindre **226 millions d'euros en 2022**. En regard, les bâtiments ainsi financés ne concernent que 14 % de la surface hors œuvre nette (SHON) domaniale de l'administration pénitentiaire. En application de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>1</sup>, une revue de dépenses sur les partenariats publics privés pénitentiaires est en cours afin d'éclairer l'opportunité d'un nouveau recours à ce type de contrat pour la construction de nouveaux établissements pénitentiaires.

---

<sup>1</sup> Article 22 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.



### Comparaison de la part des 10 PPP pénitentiaires dans les crédits immobiliers du programme 107 et dans la SHON domaniale de la DAP



Source : commission des finances du Sénat.

Aux loyers relatifs à l'administration pénitentiaire s'ajoutent, pour la mission « Justice », ceux concernant l'administration centrale et les juridictions. Par exemple, le nouveau palais de justice de Paris, situé à Clichy-Batignolles, entraînera le paiement d'un loyer annuel moyen de près de 90 millions d'euros pendant vingt-sept ans, soit l'équivalent de plus de la moitié des crédits de paiement consacrés à l'investissement judiciaire pour 2017<sup>1</sup>.

## EN RETARD SUR SES VOISINS EUROPÉENS, LA FRANCE N'EST ACTUELLEMENT PAS EN MESURE DE RÉPONDRE AUX DÉFIS DE SA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

### D. TROIS DÉFIS PRINCIPAUX DOIVENT ÊTRE TRAITÉS

#### 1. Le défi stratégique de l'entretien des bâtiments publics

La situation de l'entretien des bâtiments publics est préoccupante et s'explique à la fois par les lacunes du diagnostic technique du parc ne permettant pas d'établir une prévision du vieillissement des biens, par le hiatus né de l'affirmation de la distinction entre État propriétaire et ministères occupants et de la réalité de la répartition des moyens financiers,

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 495 (2016-2017) de M. Philippe Bas, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, 4 avril 2017, pages 85 et 86.

---

et par le manque d'inscription dans une perspective pluriannuelle, qui devrait conduire à privilégier l'entretien préventif. L'analyse des données du diagnostic technique des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) atteste de cette réalité, dans la mesure où, selon la direction de l'immobilier de l'État, « *les résultats du diagnostic font ressortir l'insuffisance des moyens alloués à la maintenance et à l'entretien* »<sup>1</sup>.

En particulier, la diminution répétée des investissements portés par l'ex-programme 309 traduit le choix des gestionnaires de réaliser des économies ponctuelles et faciles, en **renonçant à des travaux lourds, au détriment du maintien en état de l'immobilier de l'État**, renchérissant le coût *in fine* supporté par les finances publiques.

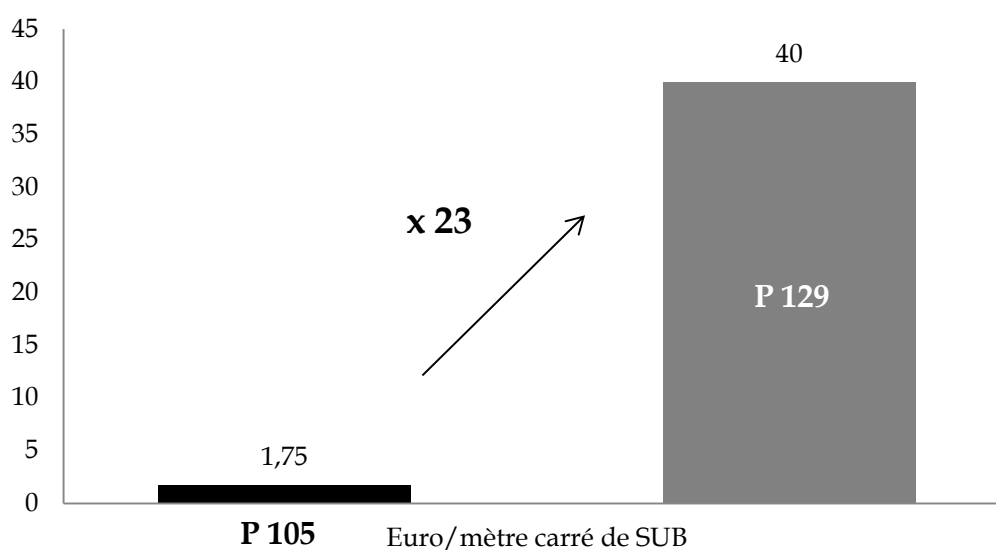
Les dépenses immobilières des ministères occupants en matière d'entretien lourd, à rebours de la logique de la politique immobilière de l'État, se révèlent particulièrement difficiles à identifier au sein des programmes ministériels. Encore, quand l'identification est possible, illustre-t-elle la très forte disparité de prise en compte selon les ministères : sur six programmes incluant un indicateur relatif au ratio de dépenses d'entretien lourd par surface utile brute (SUB), les valeurs varient d'un rapport de 1 à 23<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, mars 2017.

<sup>2</sup> De 1,75 euros par mètre carré pour le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » à 40 euros par mètre carré pour le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », pour une moyenne établie à 21,5 euros par mètre carré. Sont également inclus dans ce comparatif les programmes 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale », 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture », 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

### L'entretien lourd, une dépense variable selon les programmes ministériels



Source : commission des finances du Sénat

**Le parc immobilier pénitentiaire illustre bien ce défaut d'entretien**, entraînant la poursuite de l'État devant les juridictions administratives pour « *traitement inhumain et dégradant* ». Selon les informations transmises, les crédits affectés ces dix dernières années à la maintenance et à l'entretien variaient de 66 millions d'euros à 90 millions d'euros, alors que les besoins étaient évalués à 130 millions d'euros. Si ce seuil a pu être atteint grâce aux crédits supplémentaires votés dans le cadre du deuxième plan d'urgence anti-terroriste pour les années 2016 et 2017, cette réévaluation reste limitée à ces deux exercices et doit encore être poursuivie à l'occasion du prochain budget triennal.

**De fait, une meilleure appréhension du patrimoine immobilier comme un actif, devant être géré comme tel, doit conduire à privilégier une vision préventive et pluriannuelle (cf. *infra*).**

## 2. Les défis de la mise aux normes d'accessibilité et de la transition écologique

À l'entretien des bâtiments publics s'ajoute la nécessaire **mise aux normes d'accessibilité** dans le cadre des agendas d'accessibilité programmés (Ad'AP)<sup>1</sup> visant à atteindre les objectifs fixés par la loi du 12 février 2005<sup>2</sup>. Prévus pour trois périodes successives de trois ans jusqu'en 2024, les Ad'AP

<sup>1</sup> Dispositif prévu par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

<sup>2</sup> Loi n° 2005-102 du 12 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

nécessiteront de mobiliser 117,3 millions d'euros, dont 55 % provenant du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et 45 % des programmes ministériels. Or l'essentiel des montants (44 %) doit être engagé durant la première période (2016-2018), accentuant d'autant les tensions sur l'enveloppe.

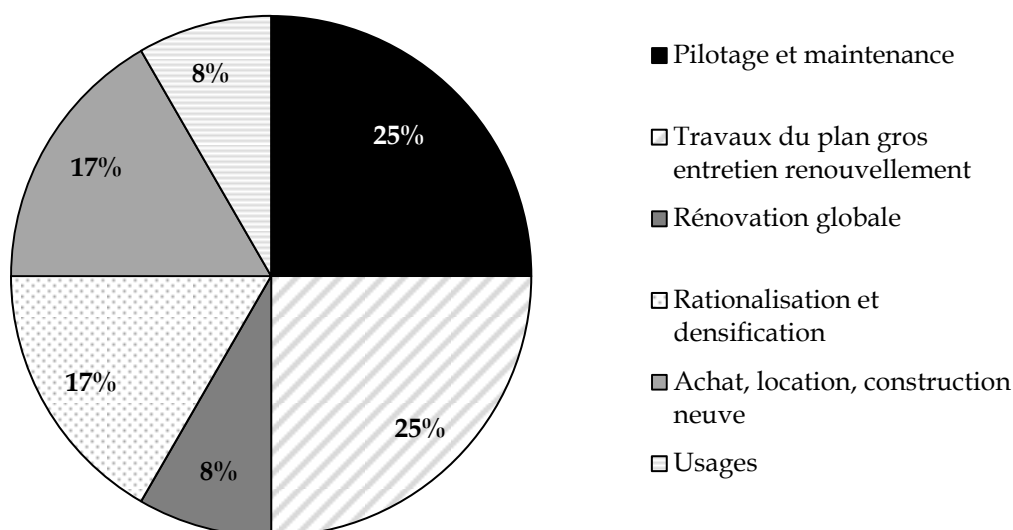
De même, atteindre 60 % d'économies d'énergie à horizon 2050 par rapport aux niveaux constatés en 2010, tel que le prévoit la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>1</sup>, nécessite un travail de fiabilisation des données bâtementaires de consommation des fluides et d'importants investissements. La feuille de route mise en œuvre par la direction de l'immobilier de l'État en 2016 pour inscrire la transition énergétique au cœur des objectifs de la politique immobilière de l'État répartit l'effort entre six leviers présentés ci-dessous. Or l'activation des trois premiers leviers, représentant 55 % de l'effort - pilotage et maintenance ainsi que travaux de gros entretien et de rénovation globale - nécessite de consacrer près de 100 millions d'euros de crédits annuels, soit près de 7 % de l'ensemble des crédits de paiement inscrits en loi de finances pour 2017 pour les travaux structurants et d'entretien lourd<sup>2</sup>. De façon surprenante, la direction de l'immobilier de l'État indique que les estimations de coûts pour les autres leviers, représentant pourtant près de la moitié des économies d'énergies escomptées, ne sont pas encore disponibles.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

<sup>2</sup> D'après les données du document de politique transversale « Politique immobilière de l'État ».

### Six leviers d'action pour réaliser 60 % d'économies d'énergie d'ici 2050



Source : commission des finances du Sénat à partir des informations transmises par la direction de l'immobilier de l'État

Plus généralement, une meilleure connaissance de la consommation de fluides doit être prise en compte dans les décisions d'arbitrage patrimonial.

### 3. Le défi de la capacité de l'État à conduire ces travaux

Au-delà des enjeux financiers liés à l'entretien et à la mise aux normes des biens immobiliers de l'État, **la question de sa capacité à conduire de tels chantiers doit être posée**. La mission de l'inspection générale des finances indiquait ainsi que « *la majorité des ministères rencontrés a souligné son inquiétude quant à l'attrition de la compétence de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage et de construction* ». Or l'année 2017 marque une rupture dans la mesure où, après l'abandon de la mission d'ingénierie publique concurrentielle en 2012, le ministère de l'environnement a prévu l'extinction de ses capacités de conduite d'opérations et de maîtrise d'ouvrage à la fin de l'année. Par conséquent, « *les compétences actuelles des directions départementales des territoires (DDT) sont donc appelées à devenir résiduelles, alors même qu'elles irriguaient l'ensemble des compétences immobilières des autres ministères* »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> « *Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État* », Inspection générale des finances, novembre 2015.

---

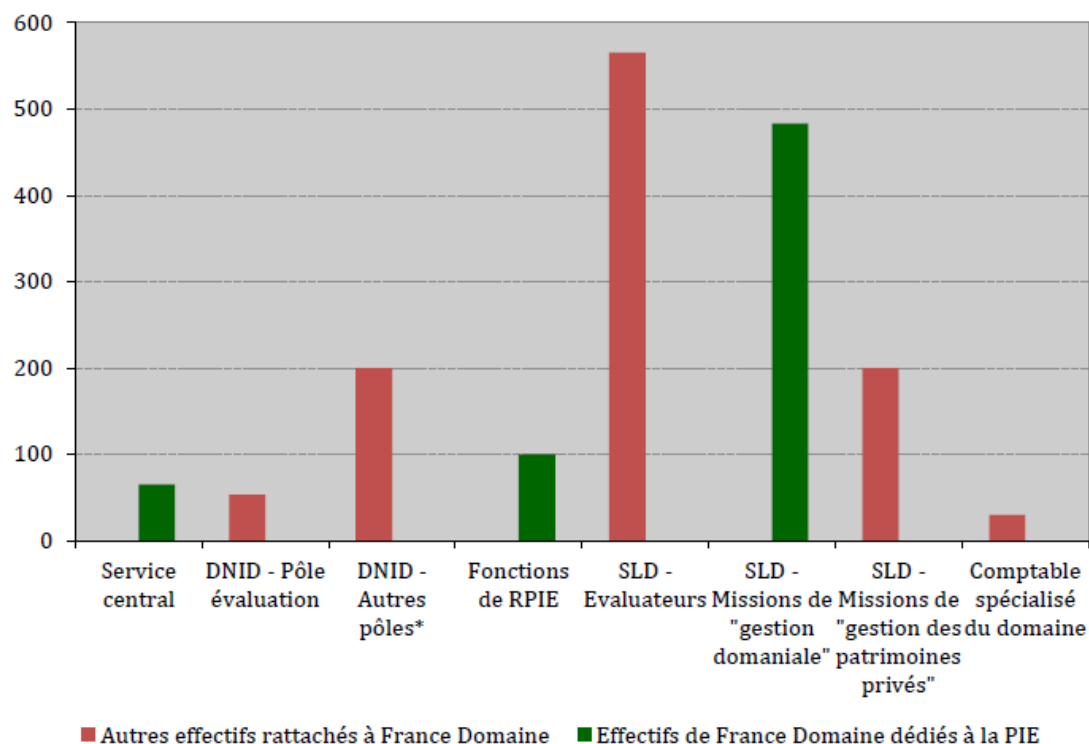
Certes, certains ministères ont développé des compétences propres au travers d'opérateurs dédiés, notamment pour répondre à la spécificité de leurs implantations immobilières. Outre l'APIJ pour le parc pénitentiaire, tel est par exemple le cas du ministère de la culture avec l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC). Toutefois, d'une part ces logiques s'écartent de l'objectif de centralisation de la politique immobilière de l'État, et d'autre part elles ne répondent pas aux besoins des autres ministères. Le recours à des prestataires, quoiqu'indispensable pour pallier ces lacunes, exige un minimum de compétences techniques pour en assurer le pilotage et le suivi. Lors de la table-ronde organisée par la commission des finances du Sénat le 13 mai 2015 sur la politique immobilière de l'État, Jean-Pierre Bayle, président de chambre à la Cour des comptes, dressait le constat d'une attrition des capacités techniques de l'État : *« l'État a également perdu ses capacités de maîtrise d'œuvre. Il faut rappeler que dans les années 1980-1990, il avait pu conduire en direct la construction du ministère des finances à Bercy. Il en serait incapable aujourd'hui, faute d'avoir conservé des compétences techniques suffisantes en son sein. Cette carence l'entraîne dans des voies sous-optimales, comme cela a été constaté avec des partenariats publics-privés »*.

La création de la direction de l'immobilier de l'État s'est accompagnée d'un renforcement des moyens humains, notamment par la voie d'un plan de formation et le recrutement de profils techniques. Toutefois, **ces efforts doivent être soutenus et amplifiés pour constituer une véritable filière professionnelle immobilière au sein de l'État**, préalable indispensable au renforcement de l'État propriétaire et au pilotage de la dépense immobilière. La mission de l'inspection générale des finances concluait ainsi que *« seul un tiers des effectifs [assurant leurs missions sous le pilotage de France Domaine] est effectivement dédié à la politique immobilière de l'État elle-même, le reste des effectifs étant consacré aux fonctions d'évaluation domaniale, à la gestion des patrimoines privés et à la comptabilité spécialisée du domaine »*. De même, le diagnostic des moyens humains tiré des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) par la direction de l'immobilier de l'État la conduit à noter *« la prédominance de la gestion administrative, budgétaire et technique, et la concentration des moyens et des compétences techniques sur certains services (direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie, direction départementale des territoires et Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) »*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, mars 2017.

### Répartition des effectifs rattachés à l'ancien France Domaine



Source : « Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État », Inspection générale des finances, novembre 2015

#### 4. Une fenêtre d'opportunité à saisir

Outre la nécessité d'une réforme plus ambitieuse pour la soutenabilité de la politique immobilière de l'État, vos rapporteurs spéciaux insistent sur le **contexte favorable** pour deux raisons principales :

- d'une part, les réorganisations liées à la réforme territoriale se poursuivent, le premier recul permettant désormais d'établir une projection sur les implantations nécessaires ;

- d'autre part, le « volet diagnostic » des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), achevé fin 2016 pour le périmètre de bâtiments prioritaires, et désormais étendu au reste du parc immobilier, offre un état des lieux du bâti, ainsi que des moyens humains et financiers actuellement disponibles sur tout le territoire national. Si, au niveau agrégé, les enseignements transmis par la direction de l'immobilier de l'État confirment le constat partagé d'un éclatement, d'un cloisonnement et d'une insuffisance de ces deux ressources, le recensement permet de préciser les enjeux à cet échelon pertinent.

S'ouvre désormais la phase de stratégie, dont l'ambition est de dépasser la gestion opération par opération au profit d'une stratégie de

---

pilotage global du parc régional, en précisant d'abord le périmètre projeté des implantations d'ici cinq années, conditionnant les opérations immobilières à conduire, puis les interventions d'entretien et de rénovation nécessaires.

Vos rapporteurs spéciaux ont fait l'expérience de la réussite des SDIR sur le terrain. Cependant, comme tout outil, leur réussite dépend du contexte dans lequel ils interviennent. Aussi convient-il que leur phase de déploiement stratégique s'accompagne d'une réelle nouvelle étape de la politique immobilière de l'État, renforçant l'État propriétaire et ses capacités financières.

### **E. LA FRANCE APPARAÎT À LA TRAÎNE PAR RAPPORT À SES VOISINS EUROPEËNS**

Contrairement à l'adage, **point de consolation dans la comparaison : définie en même temps que chez nos voisins européens, la politique immobilière de l'État en France n'a pas atteint la même maturité.** Un symbole de ce retard a été souligné à plusieurs reprises par les différents interlocuteurs étrangers sollicités : l'étrangeté de la représentation française au sein du réseau européen de l'immobilier public (*Public real-estate network – PuRE-Net*<sup>1</sup>). Contrairement aux vingt-et-un autres membres, pour lesquels le ministère ou l'agence chargée de l'immobilier public participe aux échanges, le membre désigné par la France est la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim)<sup>2</sup>, ce qui surprend à la fois nos partenaires et vos rapporteurs spéciaux. La direction de l'immobilier de l'État devrait en ce sens rapidement assurer la représentation française au sein du PuRE-Net.

#### **1. Une tendance générale à la centralisation et à la valorisation du patrimoine immobilier public**

De façon générale, **la définition des politiques immobilières publiques en Europe coïncide avec une centralisation au profit de l'État central, la recherche d'une valorisation du patrimoine et l'importance des produits de gestion dans leur financement.**

**L'Allemagne incarne parfaitement cette tendance.** Créée début 2005, la *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben* (BImA) a mis en place un système standardisé de gestion du parc immobilier. Entre 2005 et 2013, la propriété de la quasi-totalité des biens immobiliers du *Bund* lui a été

---

<sup>1</sup> Fondé en 2007, le réseau a été formellement établi en janvier 2011 à Prague. Il compte vingt-deux membres européens et se réunit au moins une fois par an. Le prochain atelier se tiendra en juin 2017 à Tallin (<http://pure-net.org>).

<sup>2</sup> Société publique créée en 2006 pour valoriser les biens de Réseau ferré de France (RFF), dont la compétence a ensuite été étendue aux biens de l'État (voir infra).



progressivement transférée, pour un actif estimé à 22 milliards d'euros en 2015. En retour, elle gère ce patrimoine et fournit des services immobiliers aux administrations et opérateurs fédéraux occupants soit, fin 2015, 114 utilisateurs différents et plus de 4 300 baux. Elle constitue l'un des premiers propriétaires immobiliers du pays, avec quelques 18 000 immeubles, 490 000 hectares de terrain et 38 000 logements. Elle dispose de plus de 800 agents et son fonctionnement est essentiellement assuré par des produits de gestion, avec 3,1 milliards d'euros de loyers perçus et 2,7 milliards d'euros reversés au Trésor fédéral en 2015.

Outre la gestion du parc immobilier de l'État fédéral et la location aux ministères, les missions de la BImA s'étendent :

- à la gestion d'actifs à travers la cession des propriétés que le *Bund* n'utilise plus. Pour ce faire, elle conduit des analyses de marché, conclut des accords d'urbanisme afin d'établir un projet de valorisation. En onze exercices (2005-2016), près de 26 000 contrats de cessions ont ainsi été passés ;

- à la gestion des travaux de rénovation et de construction des nouveaux projets immobiliers, soit par financement direct, soit par tiers-financement, à l'instar du ministère fédéral de l'éducation et de la recherche inauguré à Berlin en 2014.

Ce rapide tableau donne une idée de l'écart avec la situation prévalant en France. De façon plus pragmatique, deux exemples doivent nourrir notre réflexion sur les évolutions à engager pour la politique immobilière de l'État : l'Italie, où une organisation administrative proche rend plus pertinente une comparaison, le Royaume-Uni, où des initiatives récentes ont permis des résultats rapides. À l'instar de la France, l'activation de la politique immobilière publique s'est effectuée dans un contexte de tension sur les dépenses publiques et de réforme de l'État. **Trois caractéristiques principales ressortent de ces analyses :**

- **une politique assimilée à la gestion d'actifs**, impliquant une vision pluriannuelle et la recherche de valorisation ;

- **la centralisation de la fonction immobilière aux mains de l'organisme incarnant l'État propriétaire**, avec la fixation d'objectifs volontaristes de rationalisation et de réduction des emprises immobilières. Les enjeux spécifiques de l'immobilier à l'étranger et de l'immobilier du ministère de la défense justifient un traitement à part ;

- **l'extension de la réflexion aux autres collectivités publiques**, au premier rang desquelles les collectivités territoriales, par une démarche partenariale, prenant acte de l'imbrication des patrimoines des personnes publiques et de leurs utilisations croisées.

## **2. En Italie, une appréhension globale du patrimoine immobilier public, tournée vers la valorisation**

Plusieurs structures publiques se partagent les missions de valorisation et de cession du patrimoine immobilier public :

- l'Agence du domaine est issue en 1999 d'une réforme de l'organisation du ministère de l'économie et des finances, qui en assure toujours la tutelle. Elle a ensuite été transformée en organisme public économique, un statut analogue à celui d'établissement public industriel et commercial, en 2004. Dotée d'environ 1 000 agents et d'un budget proche de 100 millions d'euros, elle a pour mission la gestion, la rationalisation et la valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Lui sont notamment transférés les biens à céder, afin de les valoriser puis de les céder. Elle intervient également en appui de toutes les collectivités publiques dans leurs projets de valorisation patrimoniale ;

- la Caisse des dépôts et des prêts agit principalement aux côtés des collectivités locales, à travers deux filiales ;

- la société INVIMIT, créée en 2013 et détenue en totalité par le Trésor italien, gère des fonds communs d'investissements participant notamment aux fonds immobiliers constitués par les collectivités publiques en vue de valoriser leurs biens non utilisés à des fins institutionnelles puis de les céder<sup>1</sup>.

**La valorisation apparaît toujours comme une étape préalable à la cession.** Cette conception se retrouve dans le fait que le Trésor, depuis 2009, procède à une valorisation à la valeur de marché, et non à la valeur comptable, de l'ensemble du patrimoine public.

Trois points en particulier retiennent l'attention :

- l'Agence du domaine centralise la gestion de l'immobilier de l'État : elle constitue, depuis 2011, l'agent d'entretien unique du patrimoine de l'État, en complément de sa fonction initiale de recensement, d'inventaire et de connaissance de l'état des bâtiments, regroupant ainsi l'ensemble des décisions de dépenses et d'intervention sur le parc immobilier de l'État. Les administrations de l'État doivent lui transmettre une prévision à trois ans de leurs besoins d'espaces et de superficies occupées mais non nécessaires. L'Agence contrôle ces demandes au regard des objectifs fixés<sup>2</sup> puis définit un

---

<sup>1</sup> À noter qu'une réflexion est actuellement conduite autour d'une rationalisation des structures immobilières : la Caisse des dépôts et des prêts (CDP) pourrait, en lien avec l'Agence des domaines, devenir le principal acteur des opérations de valorisation et de cession du patrimoine public, la société INVIMIT étant alors soit adossée à la CDP, soit liquidée.

<sup>2</sup> En 2014, des objectifs renforcés ont été fixés, prévoyant qu'à partir de 2016, chaque administration doit réduire d'au moins 50 % ses dépenses de location et d'au moins 30 % ses espaces utilisés dans les immeubles de l'État par rapport à 2014. Les emplacements liés à la sécurité publique, au secours public et les bâtiments pénitentiaires n'entrent pas dans le champ.

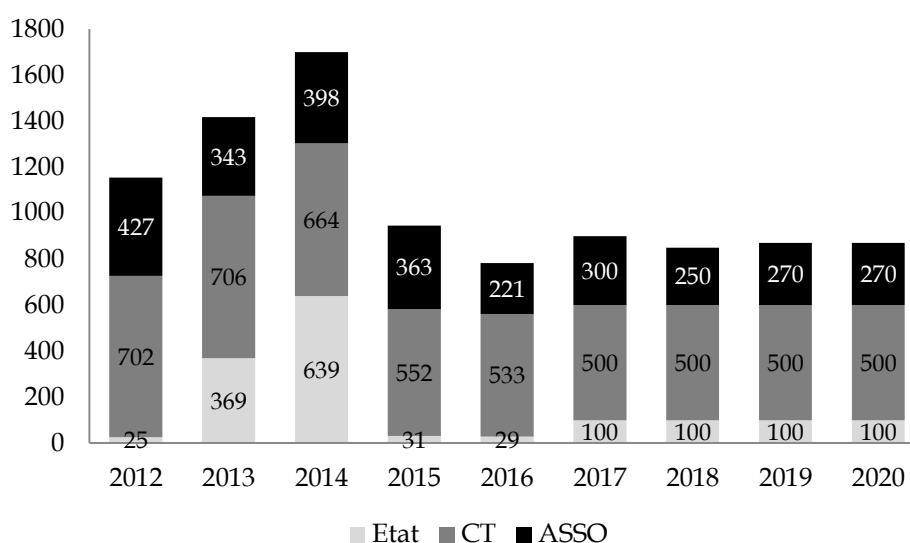
plan de rationalisation des espaces transmis aux ministères et publié sur son site internet ;

- **la location à des tiers de biens immobiliers appartenant à l'État**, prenant différentes formes, avec un loyer ordinaire ou réduit pour répondre à certains besoins. Surtout, des biens immobiliers de l'État ou des collectivités locales peuvent être loués ou concédés à des acteurs privés en vue de leur reconversion, pour une durée permettant d'atteindre l'équilibre économique et financier de l'opération mais toujours inférieure à 50 ans. À l'échéance, le ministère des finances et l'agence du domaine reconnaissent à la personne privée un droit de priorité pour l'acquisition du bien, sauf si subsistent des exigences d'usage à des fins institutionnelles. Il s'agit en quelque sorte du miroir des partenariats public-privés ;

- **une association de l'ensemble des collectivités publiques vers la modernisation de la politique immobilière** - collectivités locales, universités, organismes sociaux. Le pragmatisme l'impose, compte tenu que plus des trois quarts du patrimoine immobilier public appartiennent aux collectivités locales. Si la valeur du patrimoine immobilier de l'État atteint 60 milliards d'euros, comme en France, la valeur du patrimoine immobilier public total est estimée à 370 milliards d'euros, soit six fois plus. Le projet « Propositions immobilières » permet d'identifier un portefeuille de biens publics à valoriser ou à céder et de soutenir toutes les autorités publiques dans la modernisation de leur parc. En 2016, 544 biens ont ainsi été sélectionnés par 241 autorités locales.

Les chiffres illustrent cette démarche conjointe : entre 2012 et 2016, 6 milliards d'euros de produits de cessions ont été enregistrés, soit, en moyenne annuelle, le double des réalisations en France entre 2005 et 2016. Pour autant, les seules cessions du patrimoine de l'État sont plus de deux fois inférieures en Italie, avec 220 millions d'euros en moyenne annuelle. De fait, **l'État ne représente que 18 % des cessions en valeur, contre 53 % pour les collectivités locales et 29 % pour les organismes sociaux**. Les données relatives à la répartition des cessions effectuées par les différentes administrations publiques n'existent pas en France. Cette absence traduit la nécessaire mise en œuvre d'une politique immobilière des administrations sociales.

### Répartition des produits de cessions enregistrés en Italie



Source : commission des finances du Sénat, à partir des « Documents économiques et financiers ». Produits réalisés pour les années 2012 à 2016, produits estimés pour les années suivantes

### 3. Au Royaume-Uni, une dynamisation rapide de la politique immobilière

Dans le cadre des réformes budgétaires mises en œuvre par le Gouvernement Cameron à compter de 2010, une modernisation de la politique immobilière publique a été poursuivie afin de réduire les dépenses de fonctionnement de l'État. C'est dans ce cadre que le *Government Property Unit* (GPU) a été créé en 2010, placé dans le giron du *Cabinet Office*, pour piloter la stratégie immobilière de l'État sur une logique interministérielle. Ce contexte détermine en partie les axes déployés au Royaume-Uni, la politique immobilière étant largement conçue comme un levier de réforme de l'État et de la fonction publique.

La compétence du GPU se concentre sur le *Central Civil Estate*, à savoir essentiellement les bâtiments de bureaux des ministères, à l'exception du *Foreign Office* et du ministère de la défense ; l'immobilier spécifique, tels les prisons ou les hôpitaux par exemple, font l'objet d'un traitement spécifique<sup>1</sup>. La répartition des implantations révèle une différence avec la France, la domanialité étant nettement moins prépondérante<sup>2</sup> : 39 % du parc est possédé par l'État, 29 % est loué et 32 % est sous statut intermédiaire de *Private Finance Initiative* (PFI)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Le National Health Service (NHS) dispose ainsi de sa propre agence immobilière – PropCo.

<sup>2</sup> En France, l'État est propriétaire de 72 % des surfaces de bureaux qu'il occupe ou met à disposition.

<sup>3</sup> Il s'agit d'un contrat de partenariat faisant intervenir un tiers financeur.

De fait **l'essentiel de l'effort a porté sur l'immobilier de bureaux**, responsable de 95 % des surfaces libérées depuis 2010. Des réalisations rapides ont été enregistrées, puisqu'entre mai 2010 et septembre 2013, **la surface de bureaux a été réduite de 16 %** : quelque 2 000 propriétés ont été cédées, pour près de 2 milliards de livres de produits de cession et 800 millions de livres d'économies annuelles en coûts de fonctionnement<sup>1</sup>. Ce mouvement s'est ensuite accéléré, permettant de retrancher l'équivalent de 336 terrains de football des surfaces occupées par les administrations de l'État (près de 2,5 millions de mètres carrés) ; l'année fiscale 2015-2016<sup>2</sup> a permis un milliard de livres de produit tirés de 468 propriétés vendues. Des objectifs ambitieux ont été à nouveau fixés en 2015 : entre 5 milliards et 6 milliards de livres sont escomptés, répartis entre les ministères et leurs opérateurs.

Pour ce faire, le GPU s'appuie sur de précieux outils. **Vos rapporteurs spéciaux soulignent en particulier l'écart avec la France en matière de connaissance du parc et de son état.** Le *State of the Estate* (« état du patrimoine ») agrège ainsi annuellement des données sur la politique immobilière publique : par exemple, le coût de fonctionnement total du parc, l'évolution des surfaces vacantes, etc. Vos rapporteurs spéciaux ont constaté l'exhaustivité des caractéristiques bâtementaires recensées et affichées à l'accueil de chaque bâtiment public, où figure le classement de l'édifice au regard de sa consommation énergétique ou de sa production de déchets. Le document général *State of the Estate* procède d'une double logique de transparence de l'information et d'incitation réputationnelle des ministères et est présenté devant le Parlement. La comparaison entre cette publication et le document de politique transversale est à ce titre instructive. Parmi les indicateurs y figurant se retrouve le ratio de surface utile brute par agent, passé de 15 mètres carrés en 2007 à moins de 10 mètres carrés en 2017. Encore, pour certains nouveaux projets immobiliers, atteint-elle 6 mètres carrés. Ce ratio s'élève à près de 14 mètres carrés par poste de travail en France<sup>3</sup>.

De même, une logique de pôles régionaux a été mise en œuvre, afin de mutualiser les services publics étatiques sur vingt-deux implantations. Compte tenu du coût de l'immobilier dans la capitale, **cette démarche est particulièrement accentuée pour Londres, où le nombre d'implantations doit être réduit de 7,5 en dix ans, passant de 150 en 2010 à 20 en 2020.** La carte présentée ci-dessous suffit à comprendre la rationalisation en cours.

Ces développements traduisent plus globalement une conception différente de l'organisation du travail, que vos rapporteurs spéciaux ont pu

---

<sup>1</sup> Compte tenu du manque de connaissance des données bâtementaires, le calcul des économies de fonctionnement permises par l'ensemble des cessions ne peut être effectué en France.

<sup>2</sup> L'année fiscale britannique s'étend du 1<sup>er</sup> avril de n au 31 mars de n+1.

<sup>3</sup> Réalisation 2015, source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017.

constater lors de leur visite des locaux du Trésor britannique. Les *open spaces* (bureaux ouverts) priment, parfois sans place attitrée, avec une même salle parfois utilisée par deux ministères occupants. De même, le bâtiment du *National Audit Office* (NAO), l'équivalent britannique de la Cour des comptes, ne dispose pas de capacités d'accueil suffisantes pour l'ensemble de ses personnels.

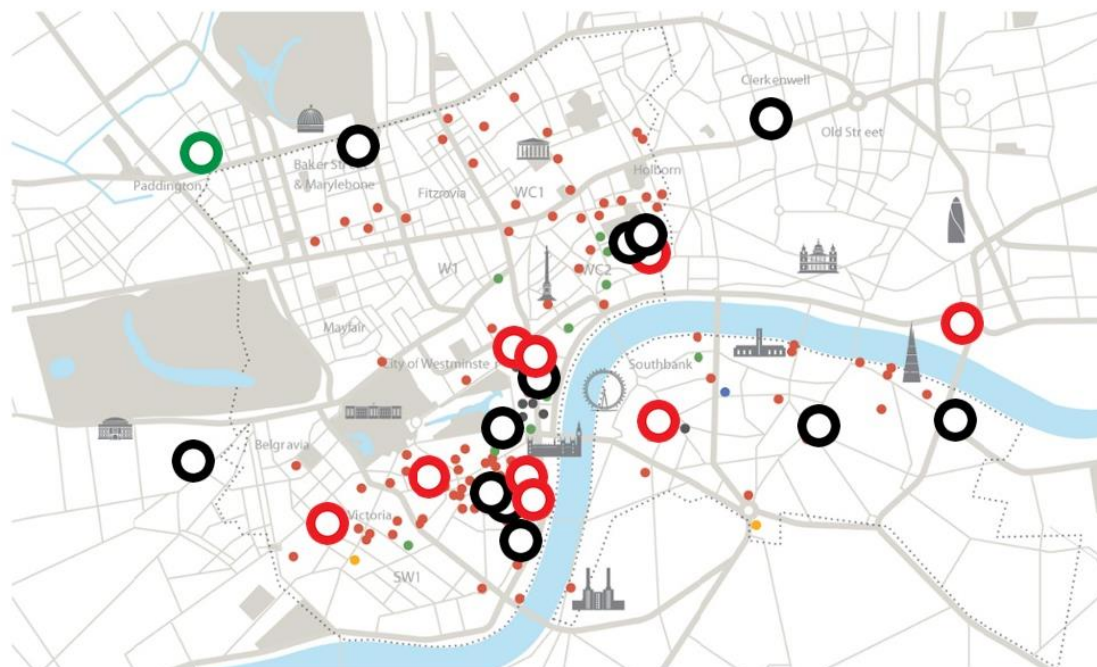
Toutefois, ces précisions apportées, vos rapporteurs spéciaux retiennent **deux caractéristiques** de la modernisation rapide de la politique immobilière britannique :

- d'une part, **l'association des administrations occupantes à la rationalisation** : les contraintes triennales de réduction des dépenses les conduit nécessairement à rechercher une réduction de leurs coûts immobiliers, *a fortiori* compte tenu de la part des surfaces louées. Chaque vente donne lieu à une négociation avec le Trésor relative à l'affectation du produit de cession. Si une partie revient en général au ministère, il ne s'agit qu'exceptionnellement d'un retour direct du montant encaissé, mais plutôt d'une économie répercutée sur les coûts de fonctionnement par ailleurs facturés sur son parc. La connaissance précise des données bâtementaires permet de calculer les économies de fonctionnement permises par un changement d'implantation, ce qui est souvent impossible en France ;

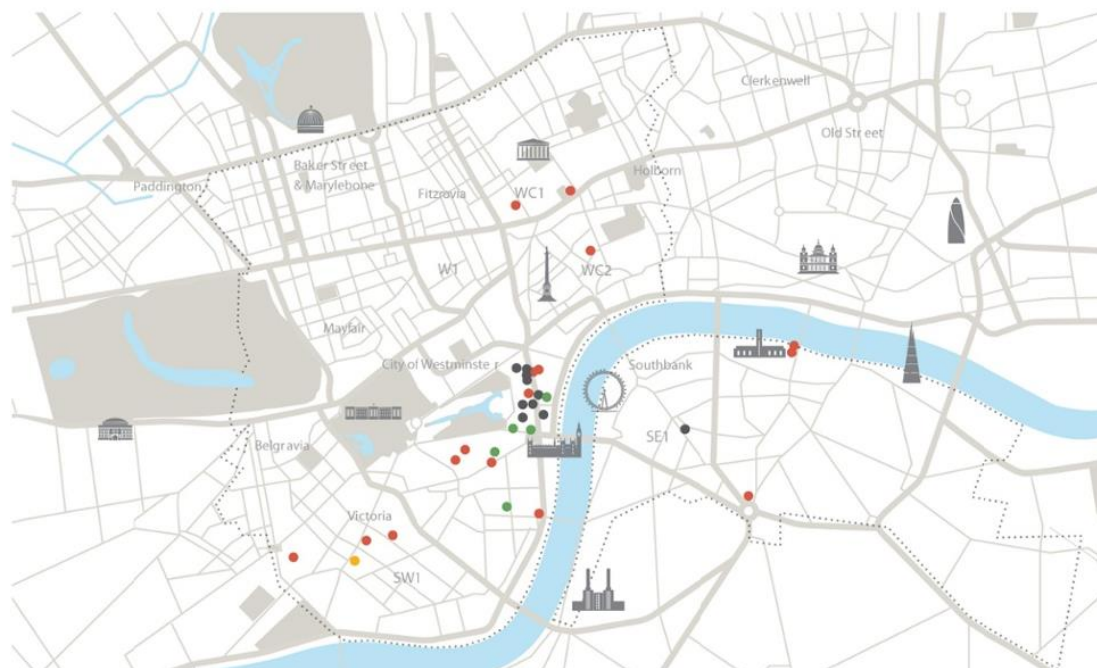
- d'autre part, **la mise en place progressive d'une agence préfigurant une entité publique propriétaire des immeubles de bureaux** du *Central Civil Estate*, la *Government Property Agency*, fonctionnant actuellement à blanc, avant d'être rendue opérationnelle dans le courant de l'année. Cette agence recevra d'ici cinq ans la propriété des bureaux des administrations du *Central Estate*, qui devront lui verser un loyer déterminé à une valeur de marché. Elle proposera également une prise en charge mutualisée des fonctions support d'entretien courant des bâtiments.

### Comparaison des implantations des administrations centrales à Londres entre 2010 et 2020

Central Government Office Estate 2010



Central Government Office Estate 2020



Source: Government property unit.





## TROISIÈME PARTIE : UNE FEUILLE DE ROUTE POUR UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT MODERNISÉE

À défaut de consolation stérile, la comparaison avec nos voisins européens peut se révéler féconde, en donnant les clés d'une rénovation de la politique immobilière de l'État. Vos rapporteurs spéciaux retiennent **trois caractéristiques centrales** :

- **l'État centralise la conduite de sa politique immobilière**, avec deux conséquences : la maîtrise des décisions structurantes, mais, en même temps, la gestion de son parc au service des occupants locataires ;

- **la double perspective de la politique immobilière publique, à la fois fonction support et gestion d'actifs**, favorisant l'inscription dans un temps plus long. L'entretien du parc ne constitue alors plus un simple coût, mais un maintien, voire un renforcement, de la valeur du parc ; à l'alternative propriété-cession s'ajoute la possibilité de valoriser les biens immobiliers, pour enregistrer des revenus récurrents ;

- **une démarche partenariale avec l'ensemble des autorités publiques** propriétaires.

Force est de constater que ces trois éléments ne structurent pas suffisamment la politique immobilière de l'État. Aussi vos rapporteurs spéciaux proposent-ils une feuille de route en trois axes visant à doter la France d'une gestion moderne de son patrimoine immobilier :

- **en préalable, il s'agit de fiabiliser la connaissance**, d'une part, du parc et de son état, en se concentrant sur le périmètre prioritaire des bureaux et des logements, ainsi que, d'autre part, de la dépense immobilière pour ensuite pouvoir mieux la répartir ;

- **ensuite, le pouvoir de l'État propriétaire doit être renforcé face aux administrations occupantes**, ministères comme opérateurs, en contrepartie du développement de sa capacité à offrir un service immobilier répondant aux besoins des utilisateurs ;

- **enfin, le pouvoir de l'État propriétaire ne saurait être effectif sans un levier financier soutenable** : il convient donc qu'il gère ses actifs immobiliers en les valorisant.

Intervenant après les travaux conduits pour l'exécutif en 2015 et 2016 par différentes administrations<sup>1</sup>, cette feuille de route s'inscrit dans le

---

<sup>1</sup> Mission Risques et Audit, Rapport d'audit n° 2014-24, « Mission de conseil relative aux loyers budgétaires », mai 2015, et « Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État », Inspection générale des finances, novembre 2015.

---

sillage de ces réflexions et traduit leur faible traduction lors de la réforme de 2016. Elle vaut également en priorité pour l'immobilier de bureaux, même si le renforcement de l'État propriétaire doit aussi valoir pour l'immobilier spécifique<sup>1</sup>. Le constat d'essoufflement de la politique immobilière de l'État est partagé, de même que certaines solutions envisagées. Vos rapporteurs spéciaux souscrivent ainsi à la nécessité de renforcer les pouvoirs administratifs et budgétaires de la direction de l'immobilier de l'État, ainsi qu'au besoin d'une approche patrimoniale des actifs immobiliers de l'État. Cette feuille de route reprend aujourd'hui certains outils proposés par les travaux existants et proposer d'aller plus loin, par exemple en envisageant la location à des tiers de biens immobiliers de l'État.

## I. EN PRÉALABLE, UNE CONNAISSANCE ÉTAYÉE DU PARC ET DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES EST INDISPENSABLE

### A. APPROFONDIR LES PROGRÈS EN SE CONCENTRANT SUR L'IMMOBILIER DE BUREAUX ET LES LOGEMENTS PUBLICS

Un travail d'ampleur se poursuit avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) pour préciser l'inventaire du parc immobilier, le diagnostic de son état, ainsi que la connaissance des moyens humains et financiers qui lui sont consacrés à l'échelon régional. Vos rapporteurs spéciaux soutiennent cette démarche et font l'expérience des avancées enregistrées sur le terrain.

Cependant, en réponse à la nécessité de disposer de données complètes et fiables pour agir sur le parc, **les efforts doivent en priorité se concentrer sur les surfaces de bureaux et les logements de l'État**, occupés à la fois par les ministères et les opérateurs de l'État. Si ces bâtiments ne représentent que 29 % du total des propriétés de l'État<sup>2</sup>, **ils forment le parc le plus homogène et donc le plus mutualisable**. Vos rapporteurs spéciaux insistent sur l'impérieuse nécessité d'inclure les surfaces de bureaux occupées par les opérateurs de l'État, en raison d'un double constat :

- les opérateurs représentent le quart du total des surfaces tertiaires occupées par l'État ;

- l'inventaire de ce parc demeure lacunaire : parmi les 504 opérateurs retenus au titre de la loi de finances pour 2016, 35 opérateurs n'ont toujours pas achevé la comptabilisation de leur patrimoine immobilier, 5 opérateurs ne l'ont pas encore engagée. De surcroît, selon la direction de l'immobilier de l'État, « *tous les opérateurs ne se sont pas appropriés les critères fondamentaux de*

---

<sup>1</sup> Immobilier hors bureaux, répondant à une utilisation particulière : bâtiments scolaires ou techniques par exemple.

<sup>2</sup> D'après le calcul de la mission l'inspection générale des finances à partir des données transmises par France Domaine en 2015.

*la politique immobilière de l'État tels que le respect du ratio d'occupation de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail ou le respect des plafonds de loyer. Des marges des progrès sont incontestables »<sup>1</sup>.*

Aussi les opérateurs de l'État font-ils partie intégrante des recommandations formulées ci-après. Il convient de relever que les universités représentent à elles seules 62 % du patrimoine immobilier des opérateurs. En parallèle de la mission conjointe des inspections générales des finances et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur la dévolution immobilière<sup>2</sup>, le précédent secrétaire d'État de l'enseignement supérieur avait annoncé vouloir engager une nouvelle expérimentation de dévolution. Toutefois, plusieurs universités, initialement désireuses d'en faire partie, ont finalement renoncé à se porter candidates compte tenu des conditions proposées, notamment concernant l'accompagnement financier. Une réflexion doit donc être conduite pour préciser la situation immobilière des universités. Toute reprise éventuelle du processus de dévolution devra veiller à assurer une dévolution équilibrée du patrimoine, sauvegardant les intérêts patrimoniaux de l'État, et prenant en compte la capacité réelle des universités à gérer et entretenir leur parc immobilier.

S'agissant des logements dont l'État est propriétaire, un travail a très récemment été engagé par la direction de l'immobilier de l'État afin de rationaliser ce parc et d'harmoniser les modalités d'attribution et de sa gestion. Les axes définis traduisent l'absence préalable de toute prise en compte de ces enjeux, puisqu'il s'agit d'établir une cartographie des logements de fonction, en régularisant les occupations sans titre, ainsi que les modalités de gestion sur les plans technique, administratif et comptable. Les premières informations disponibles soulignent la dispersion des implantations dans plus de 5 300 communes, principalement pour les forces de sécurité ou de défense, mais aussi une concentration de la moitié des logements dans de grandes agglomérations de plus de 100 000 habitants, parc pour lequel une mutualisation est possible.

## **B. CONNAÎTRE LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE ET SA RÉPARTITION**

**L'absence de vision globale et précise des dépenses immobilières est regrettable et critiquable.** Un exemple supplémentaire est fourni avec les logements : aucune information n'est actuellement disponible dans le logiciel Chorus à propos du montant des loyers. De même, la présentation des informations dans le document de politique transversale, que le Gouvernement ne transmet pas au Parlement avant l'examen des crédits, souligne d'indispensables progrès à réaliser.

---

<sup>1</sup> Réponse de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux, septembre 2016.

<sup>2</sup> « La dévolution du patrimoine aux universités », rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, septembre 2016.

**Aussi la direction de l'immobilier de l'État doit-elle engager un recensement des différentes composantes de la dépense immobilière actuellement portée par les ministères.** Or cette nécessité, pourtant identifiée par la mission de l'inspection générale des finances en 2015, ne figure pas au programme de travail de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) pour 2017.

Complémentaire aux chantiers en cours pour préciser l'état d'entretien du parc et pour expérimenter la mise en œuvre d'une comptabilité analytique bâtiminaire, cette démarche constitue surtout **le préalable à une nouvelle répartition des dépenses entre l'État propriétaire et les administrations occupantes** (cf. *infra*). Il est, à terme, indispensable d'aboutir à une connaissance aussi précise du parc que celle en vigueur au Royaume-Uni en matière de consommation et de niveau d'entretien du bâtiment.

## **II. UN PREMIER AXE : CENTRALISER DAVANTAGE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT EN RENFORÇANT LES PRÉROGATIVES DE LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

### **A. MIEUX RÉPARTIR LES RÔLES ENTRE OCCUPANTS ET PROPRIÉTAIRES EN RENFORÇANT LES PRÉROGATIVES DE LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

#### **1. Problématique, la répartition des rôles doit être clarifiée**

Les faibles traductions de l'affirmation de la distinction entre État propriétaire et ministères occupants favorisent des difficultés multiples :

- en matière de cessions, la répartition des rôles ne garantit pas une relation saine entre l'administration libérant un bien et la direction de l'immobilier de l'État. Si la décision d'inutilité d'un bien relève du ministère, la direction de l'immobilier de l'État intervient ensuite pour le vendre, selon un cadre procédural strict. Or, pendant cette période, qui dure en moyenne 16,7 mois<sup>1</sup>, le ministère assure les coûts de portage associés au bien mis en vente (entretien et gardiennage essentiellement), et surtout ne dispose pas du produit de cession qu'il attend de réutiliser ;

- le dispositif de cession avec décote dans le cadre de la loi de mobilisation du foncier public<sup>2</sup>, dit « cession Duflot », ne s'accompagne pas d'un partage de l'information : après avoir établi une décision d'inutilité, les ministères ne sont en effet pas avertis des projets retenus par les préfets ;

- il arrive que des logements libérés par un ministère dans le cadre de la rationalisation du parc résidentiel et rendus à la direction de

---

<sup>1</sup> Chiffre réalisé en 2015.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

l'immobilier de l'État en vue de les céder soient réattribués à d'autres bénéficiaires publics, comme l'ont indiqué à vos rapporteurs spéciaux les représentants du ministère de la justice. Ces expériences ne facilitent le sentiment d'une mobilisation conjointe en faveur de la rationalisation ;

- surtout, **les opérateurs demeurent les principaux maîtres de leur politique immobilière. Or l'État leur met à disposition gratuitement une partie de son parc immobilier** : pour 252 d'entre eux, ces biens mis à disposition représentent même plus de la moitié de leur implantation immobilière totale. Contrairement aux services de l'État, l'utilisation d'immeubles majoritairement de bureaux par un opérateur ne donne pas lieu au paiement d'un loyer budgétaire. En outre, l'État ne dispose pas d'une connaissance complète de leur patrimoine immobilier, alors même que le parc immobilier qu'ils utilisent est évalué à **27,5 millions de mètres carrés en 2016** et un montant comptable brut de leurs biens estimé à **58 milliards d'euros**, soit un montant proche du patrimoine immobilier de l'État (66 milliards d'euros)<sup>1</sup>.

**Le fonctionnement des loyers budgétaires illustre la fragilité de la situation actuelle**<sup>2</sup>. Alors même qu'ils sont censés incarner la relation entre le propriétaire et les occupants, ils « *n'ont pas atteint l'objectif d'incitation à la rationalisation immobilière qui leur a été fixé en 2010 et revêtent un caractère essentiellement symbolique (...). Leur effet sur les réductions de surfaces réalisées par les administrations* » est impossible à mesurer<sup>3</sup>.

**Pire, maintenus au milieu du gué pour leur symbolique mais non activés, ils cristallisent les critiques des gestionnaires pour leur caractère stérile et chronophage, ce qui explique les réflexions en cours autour de leur suppression.** Cependant, vos rapporteurs spéciaux soutiennent la logique dont ils procèdent et leur intérêt pour retracer le coût complet, intégrant la fonction immobilière, des différentes politiques publiques. C'est pourquoi ils recommandent de les conforter en les renforçant et en les étendant aux opérateurs de l'État (cf. *infra*), dans le cadre d'une réforme globale visant à conférer à la direction de l'immobilier de l'État les prérogatives du propriétaire.

## **2. La direction de l'immobilier de l'État doit disposer des prérogatives qui reviennent à tout propriétaire : décider de la vente et en disposer de son fruit**

**Actuellement, la direction de l'immobilier de l'État ne maîtrise pas les décisions de céder un bien : c'est le ministère qui dispose de la**

---

<sup>1</sup> Relevons en particulier le patrimoine de l'Office national des forêts (ONF), estimé à plus de 10 milliards d'euros, et celui des Voies navigables de France (VNF), évalué à 9,4 milliards d'euros.

<sup>2</sup> Voir page 73 pour une présentation du mécanisme des loyers budgétaires.

<sup>3</sup> « *Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État* », Inspection générale des finances, novembre 2015.

**compétence de décision d'inutilité du bien.** Les services du domaine interviennent pour l'évaluation et la procédure de cession. Certes, les administrations doivent pouvoir disposer des moyens nécessaires à la conduite de leurs missions. Pour autant, il devrait revenir l'État propriétaire, dans un dialogue avec les ministères, d'assurer cette mise à disposition et la projection nécessaire pour définir la stratégie immobilière.

**En tant que représentante de l'État propriétaire, la direction de l'immobilier de l'État doit pouvoir gérer les actifs immobiliers de l'État** en opérant lui-même les choix de conservation et de cession d'un bien. Vos rapporteurs spéciaux recommandent ainsi de l'investir de la responsabilité des décisions de cession d'un bien immobilier pour trois raisons complémentaires :

- un renforcement des prérogatives de l'État propriétaire nécessaire à une politique immobilière plus efficace ;

- une rationalisation du processus de cession, dès lors que l'État assumerait alors les coûts de portage du bien. La différence de perception entre ministère et direction de l'immobilier de l'État découlant d'un inefficace partage des rôles disparaîtrait alors ; leurs relations se concentreraient sur un dialogue entre propriétaire et utilisateur, permettant également d'anticiper les évolutions à venir ;

- un préalable à la définition d'une politique immobilière conçue comme une gestion d'actifs, permettant de prendre du temps pour élaborer des scénarios de valorisation et d'élargir le spectre des possibilités du seul arbitrage propriété-cession vers la location.

**Recommandation n° 1 :** 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.

**Responsable de la décision de cession, la direction de l'immobilier de l'État doit aussi être l'unique bénéficiaire de son produit :** vos rapporteurs spéciaux soutiennent la **suppression du « droit au retour »** accordé au ministère précédemment occupant. S'ils comprennent son intérêt initial pour inciter les ministères à la rationalisation immobilière, ils souscrivent aux analyses de l'inspection générale des finances selon lesquelles son effet incitatif connaît une baisse structurelle depuis 2011. Après un encadrement de ce droit au retour en 2009, ils estiment que la maturité de la politique immobilière de l'État est désormais suffisante pour le supprimer. Deux raisons principales motivent cette recommandation :

- d'une part, le droit de retour entretient une inégalité entre ministères en fonction de leur dotation immobilière initiale<sup>1</sup>, qui compromet leur capacité à disposer des crédits nécessaires à l'entretien des bâtiments qu'ils occupent ;

- d'autre part, **sa suppression contribuerait à accroître les moyens financiers à la disposition du propriétaire** pour conduire sa politique immobilière suivant une stratégie s'écartant des impératifs budgétaires au profit d'une vision pluriannuelle.

Compte tenu des spécificités de son parc, le ministère de la défense doit développer des structures propres, en complément de la vision globale portée par la direction de l'immobilier de l'État. Vos rapporteurs spéciaux ont d'ailleurs constaté qu'un tel pragmatisme s'imposait également en Italie et au Royaume-Uni. Pour prendre en compte cette réalité, ainsi que pour permettre de répondre aux défis d'investissement, **vos rapporteurs spéciaux soutiennent toutefois le maintien d'un droit de retour au profit du ministère de la défense.**

De même, **cette suppression doit s'accompagner de la définition d'un nouvel outil d'intéressement des ministères** à la rationalisation de leurs implantations immobilières, telle que la possibilité mentionnée par l'inspection générale des finances de transposer l'incitation actuelle, portant sur le produit de cession et donc sur le pouvoir du propriétaire, aux loyers budgétaires, plus conforme au statut d'occupant. La mission de l'inspection générale des finances proposait ainsi de « *laisser aux occupants tout ou partie du bénéfice des économies réalisées grâce à leurs mesures de rationalisation immobilière (notamment économies de loyers, réels ou budgétaires)* ». **Un tel dispositif devrait en tout état de cause être sécurisé dans la durée**, afin d'éviter que ces dotations soient *in fine* ponctionnées en cours de gestion. Aussi une possibilité plus simple pourrait-elle être envisagée, sur le modèle des pratiques en vigueur au Royaume-Uni, de réputation (« nommer et faire honte »).

**Recommandation n° 2 :** 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.

<sup>1</sup> Rappelons par exemple que les ventes supérieures à 5 millions d'euros entre 2006 et 2014 représentent 1 % des cessions, mais 60 % de leur produit.

---

**B. LES COMPÉTENCES TECHNIQUES IMMOBILIÈRES DE LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT DOIVENT EN PARALLÈLE ÊTRE RENFORCÉES**

Renforcé dans ses prérogatives de propriétaire, l'État doit parallèlement renforcer sa capacité à gérer ses biens et à les mettre à disposition des utilisateurs. C'est pourquoi cette rénovation doit s'opérer en confortant le rôle et le dialogue entre deux acteurs pivots :

- la direction de l'immobilier de l'État, représentante de l'État propriétaire ;
- les secrétaires généraux des ministères, devant constituer l'interlocuteur de la direction de l'immobilier de l'État pour les administrations occupantes et les opérateurs sur lesquels le ministère exerce une tutelle, dans la logique de la nouvelle circulaire relative à la politique immobilière des opérateurs<sup>1</sup> du 19 septembre 2016.

**S'agissant des logements**, plusieurs rapports de la Cour des comptes ont souligné le très faible pilotage par certaines autorités publiques de leur parc<sup>2</sup>. Par conséquent, à l'issue du travail de recensement transversal finalisé, il conviendra de distinguer les logements mis à disposition par nécessité de service des autres logements publics. Pour ces derniers, **une délégation de leur gestion à des organismes tiers disposant de l'expertise nécessaire doit être mise en œuvre.**

**Recommandation n° 3** : Afin d'assurer une gestion efficiente des parcs de logements publics non mis à disposition par nécessité de service, déléguer leur gestion à des organismes tiers.

Face au constat du manque de compétences professionnelles à la direction de l'immobilier de l'État et dans les services immobiliers régionaux, **les fonctions d'évaluation au profit des personnes publiques, qui constituent une part importante de l'activité des services locaux du domaine, doivent être abandonnées au profit du recours à plusieurs évaluations par des agents immobiliers enregistrés en préfecture.** Cette évolution permettrait de déployer des ressources humaines sur de nouvelles tâches, dès lors que 85 % des évaluations sont actuellement opérées pour d'autres personnes publiques que l'État, tout en assurant le contrôle des intérêts patrimoniaux des personnes publiques.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État.

<sup>2</sup> Voir « La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer », insertion au Rapport public annuel 2014, février 2014, ainsi que « Le logement des douaniers par la Masse des douanes », référé de la Cour des comptes rendu public le 25 juillet 2016.



**Recommandation n° 4 :** 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.

Parallèlement, **les compétences de l'État propriétaire doivent être recentrées sur la gestion de son patrimoine immobilier.** Deux fonctions doivent être assumées par la direction de l'immobilier de l'État:

- d'une part, la formalisation d'une doctrine d'arbitrage précise entre la propriété et le recours au marché locatif, précisant les conditions dans lesquelles le recours à la location est préférable<sup>1</sup> ;

- d'autre part, compte tenu de leurs implications financières à long terme, **la centralisation de la décision de recourir à une solution de tiers-financement et du montage juridique du contrat.**

**Recommandation n° 5 :** Afin de prendre en compte de 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.

La capacité de l'État à assumer lui-même les fonctions de maîtrise d'ouvrage constitue un enjeu prioritaire, d'autant plus que l'État a vocation à maîtriser l'ensemble des dépenses d'entretien lourd de son parc. **Le renforcement des compétences techniques doit être accentué**, tandis que le pragmatisme doit prévaloir, pour utiliser les compétences existantes, y compris au sein des opérateurs spécifiques à certains ministères (OPPIC, APIJ par exemple).

**Recommandation n° 6 :** 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.

---

<sup>1</sup> Tel serait notamment le cas lorsque l'exercice des missions n'est pas assuré à moyen terme.

**C. RENFORCER LA MAÎTRISE DE L'ÉTAT SUR SON PATRIMOINE  
IMMOBILIER EN DÉVELOPPANT UNE DÉMARCHE PARTENARIALE  
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Une difficulté pour la politique immobilière de l'État naît de la maîtrise par les communes des décisions d'urbanisme.**

De fait, les communes disposent d'un quasi droit de veto, principalement visible en Île-de-France, sur les décisions de cession de biens immobiliers appartenant à l'État, dès lors qu'elles peuvent décider d'imposer des sujétions sur l'utilisation qui peut en être faite. Vos rapporteurs spéciaux ont ainsi souligné les conséquences de ce pouvoir s'agissant de l'ancienne école d'architecture de Nanterre<sup>1</sup>, ainsi que l'appréciation différente de la ville de Paris, dans le cadre des cessions décotées dites « Dufлот » de l'utilisation possible des édifices de son propre patrimoine et du patrimoine de l'État<sup>2</sup>.

Dans le cadre du renforcement de l'État propriétaire, ils recommandent **un encadrement de ces pratiques par les communes, en prévoyant, par voie législative, que le plan d'urbanisme en vigueur à la date de la décision de cession par l'État lui demeure applicable**. Aucun changement opportuniste des règles d'urbanisme ne pourrait alors intervenir pour empêcher une cession d'intervenir.

**Recommandation n° 7 :** 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.

Plus généralement, il est préférable de **développer une démarche partenariale entre l'État et les collectivités territoriales**. La nécessité de cette association ressort notamment des comparaisons effectuées avec les politiques immobilières publiques de nos voisins, à l'instar du programme *One Public Estate* (« immobilier public unique ») au Royaume-Uni. Il associe les différents acteurs publics d'un territoire pour définir ensemble une approche conjointe de leurs patrimoines immobiliers, permettant d'élaborer une stratégie commune de mutualisation des bâtiments et de céder les biens

---

<sup>1</sup> Voir le rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome III, « Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », annexe n° 16, « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis » et « Compte d'affectation spéciale : Gestion du patrimoine immobilier de l'État », p. 91 (<https://www.senat.fr/rap/l16-140-316/l16-140-3161.pdf>).

<sup>2</sup> Rappelons que, fin 2016, 43 % du montant des décotes consenties était dû à des biens parisiens, pour un montant supérieur à 37 millions d'euros.

devenus inutiles. Une telle action est d'autant plus nécessaire compte tenu de l'enchevêtrement historique des patrimoines immobiliers publics, de nombreux biens des collectivités territoriales étant occupés à titre gratuit par les services de l'État.

C'est d'ailleurs le sens de l'accord conclu entre l'État et la ville de Paris le 17 juin 2016 sur l'absence de contrainte urbanistique nouvelle, dans le nouveau plan local d'urbanisme, sur une quinzaine de sites. **Vos rapporteurs spéciaux approuvent ces négociations globales avec certaines grandes communes lors de la rénovation de leur plan local d'urbanisme et recommandent d'en étendre la pratique.**

### III. UN DEUXIÈME AXE : ASSURER LA SOUTENABILITÉ DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE PAR UNE VÉRITABLE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE ET UNE VALORISATION DE LONG TERME DES ACTIFS

#### A. UNE POLITIQUE DE GESTION DES ACTIFS IMMOBILIERS FAVORISANT LEUR VALORISATION

La politique immobilière de l'État doit être un Janus, traitant le patrimoine comme un actif, et l'immobilier comme une fonction support de la conduite des politiques publiques. Ces deux visages induisent la conciliation de deux logiques temporelles distinctes. Or si le rôle de support est bien identifié actuellement, **le premier visage, appelant à une politique de gestion d'actifs, n'est qu'insuffisamment mis en avant.** Vos rapporteurs spéciaux relèvent en ce sens les éléments de langage utilisés à l'occasion de la création de la direction de l'immobilier de l'État en septembre 2016, dans le sillage de l'organisation administrative rénovée des fonctions supports, avec la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) en juin 2015, et la direction des achats de l'État (DAE) en mars 2016. Prolongeant les comparaisons, vos rapporteurs spéciaux estiment que la direction de l'immobilier de l'État doit aussi disposer d'une logique d'intervention inspirée de l'Agence des participations de l'État (APE), poursuivant la gestion et la valorisation des actifs immobiliers de l'État.

Dans cette perspective, **deux axes prioritaires** doivent structurer la politique immobilière de l'État :

- d'une part, **en cas de cession d'un bien, élaborer au préalable une réflexion sur sa valorisation**, afin de maximiser le produit de sa vente ;

- d'autre part, **envisager de valoriser des biens inutiles tout en les conservant à l'actif de l'État**, notamment par la location à des tiers ou par la conclusions de baux emphytéotiques.

De plus, sous cet angle de lecture, l'entretien des bâtiments de l'État devient nécessaire pour maintenir, sinon accroître, leur valeur.

## 1. Valoriser les biens avant de les céder

### a) Une préoccupation peu intégrée

Comme l'indique le rapport de la mission conduite par l'Inspection générale des finances en 2015, « *l'État dispose de véritables marges de manœuvre pour optimiser son patrimoine, notamment dans le cadre de la cession de biens complexes. Les notions de valorisation et d'évaluation sont largement confondues dans l'esprit des acteurs de la politique immobilière de l'État* ». Il est intéressant de noter les différences d'évaluation entre les services du domaine et la société BNP Paribas *Real Estate*, avec laquelle un contrat a été signé en janvier 2014 pour sécuriser les évaluations domaniales les plus complexes. Si la différence moyenne est inférieure à 10 %, les écarts les plus significatifs s'expliquent à chaque fois en raison d'une scénarisation distincte des projets de revalorisation du bien.

**La valorisation demeure mal appréhendée par la direction de l'immobilier de l'État :** l'État propriétaire ne conçoit pas sa politique immobilière sous ses caractéristiques commerciales pourtant indispensables. La différence avec la démarche en vigueur au Royaume-Uni surprend : la logique de *marketing* et l'utilisation de pratiques d'agences immobilières par les autorités publiques y sont courantes. Seule la comparaison des sites internet proposant les biens à vendre ou à louer en atteste<sup>1</sup>.

**Mal appréhendée par l'État, la valorisation se heurte aussi au mur des réalités budgétaires et au pouvoir de l'administration occupante :** la cession s'impose parfois pour réutiliser le produit de la vente en vue de financer un nouveau projet immobilier. Quant aux tentatives passées de valorisation, force est de constater leur échec : tel est notamment le cas de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), société publique créée en 2006 pour valoriser les biens de Réseau ferré de France (RFF), dont la compétence a ensuite été étendue aux biens de l'État. Les analyses de la Cour des comptes en 2014 ont étayé ce constat d'échec<sup>2</sup> ; la mission de l'Inspection générale des finances en recommande la liquidation et la réintégration de son activité dans les services de l'État. Favorables à cette issue, vos rapporteurs spéciaux préfèrent toutefois attendre le nouvel examen de la Cour des comptes auquel il doit être procédé cette année.

### b) Diffuser la culture la valorisation

L'abandon des tâches d'évaluation pour le compte des personnes publiques autres que l'État ainsi que le renforcement des prérogatives de

<sup>1</sup> <https://www.epims.ogc.gov.uk/government-property-finder/Home.aspx>

<sup>2</sup> « *Sovafim, un réexamen indispensable* », insertion au Rapport public annuel, février 2014.

l'État propriétaire en matière de cessions doivent permettre une meilleure poursuite de la valorisation. Quoique cette perspective soit actuellement peu recherchée par les services immobiliers de l'État, deux exemples soulignent l'absence de fatalité en la matière :

- d'une part, **le ministère de la défense s'est très tôt saisi de cette question, en créant en 1987 la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI)** en vue de «  *négocier les conditions préalables nécessaires à la réalisation d'une cession, dans des contextes marqués notamment par les enjeux relationnels locaux, le caractère atypique des biens* »<sup>1</sup> ;

- d'autre part, certaines sociétés disposant d'un important patrimoine immobilier se sont plus récemment emparées de ces enjeux : par exemple, la SNCF a créé SNCF immobilier début 2015 afin de gérer et optimiser un parc souvent très bien situé<sup>2</sup> mais nécessitant un travail pour effacer son utilisation antérieure.

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux reprennent à leur compte la proposition de la mission de l'inspection générale des finances tendant à s'inspirer de la démarche du ministère de la défense pour **se doter d'une structure d'appui interministérielle consacrée à la valorisation des biens complexes dont la cession est envisagée.**

**Recommandation n° 8 :** 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.

Par ailleurs, afin d'intégrer les éventuelles reconversions non anticipées et de permettre des cessions rapides en cas de besoin, la direction de l'immobilier de l'État devrait établir une doctrine sur le recours aux clauses complémentaires de prix, prévoyant des bonus en cas de revente ultérieure. De telles clauses ont été intégrées depuis peu, mais la mission de l'inspection générale des finances souligne qu'elles ne sont ni systématiques, ni suffisamment adaptées à la réalité du marché immobilier (durée de validité trop courte), ni suivies avec rigueur par la direction de l'immobilier de l'État pour s'assurer de leur activation effective.

*c) Vendre pour alléger le stock des biens à céder*

Face à la constitution d'un stock de biens difficiles à céder et dont la conservation engendre un coût pour les finances publiques et une

<sup>1</sup> <http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/immobilier/ventes/la-mrai>

<sup>2</sup> Sur les 20 000 ha d'emprises foncières, 3000 sont valorisables, dont 20 % se situent en Île-de-France ou Provence-Alpes-Côte-D'azur et Rhône-Alpes.

dépréciation progressive de la valeur des biens, il est nécessaire de faire davantage « respirer » le parc en permettant de s'adapter aux conditions du marché.

Les dispositions juridiques actuelles encadrant les cessions de biens immobiliers de l'État sont interprétées par les services domaniaux comme permettant la cession avec une décote maximale de 10 % par rapport à l'évaluation. Cette liberté peut parfois se révéler insuffisante. Encore cette interprétation n'est-elle pas confortée par une jurisprudence administrative bien établie.

Vos rapporteurs spéciaux recommandent donc de sécuriser et d'étendre cette possibilité, de façon strictement encadrée, en prévoyant **une disposition législative permettant de vendre avec décote certains biens complexes du domaine privé de l'État lorsqu'il est avéré que leur cession dans les conditions actuelles n'est pas permise à moyen terme.**

**Recommandation n° 9 :** 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.

## 2. Valoriser des biens inutiles tout en les conservant

Les cessions « sèches » ne constituent pas l'unique voie pour un bien devenu inutile. Dans une perspective patrimoniale, il est pertinent de **recourir à des concessions de long terme, où une personne privée gère et utilise le bien sans qu'il ne sorte de l'actif de l'État.** Au Royaume-Uni comme en Italie, il est ainsi fréquemment recouru aux baux emphytéotiques, notamment pour des biens emblématiques comme l'Arche de l'Amirauté, bâtiment situé dans la perspective de Buckingham Palace et sur le trajet emprunté lors des cérémonies protocolaires<sup>1</sup>.

**Outre la conservation du bien au terme de l'emphytéose, cette solution assure à l'État un flux de revenus récurrents,** concordant avec une planification stable dans le temps des investissements.

Cette même logique doit pouvoir être étendue à la **location de biens de l'État à des tiers sur une période plus courte.** Symboliquement, vos rapporteurs spéciaux ont noté que plus d'un quart du bâtiment occupé par le *National Audit Office*, équivalent britannique de la Cour des comptes, était loué à des personnes privées, permettant ainsi de financer les dépenses d'entretien courant de l'édifice. L'inscription parmi les recettes du CAS

---

<sup>1</sup> Selon le Government Property Unit, 66 millions de livres ont ainsi été générés pour l'année fiscale 2015-2016.

depuis 2017 des produits tirés des redevances domaniales amorce cette démarche, qui doit être renforcée.

**Recommandation n° 10** : Valoriser les biens immobiliers de l'État déclarés inutiles tout en conservant la propriété en recourant à des baux emphytéotiques et à des locations à des tiers.

## ***B. CONFORTER LES LOYERS BUDGÉTAIRES POUR TRANSFORMER LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE EN VÉRITABLE LEVIER BUDGÉTAIRE***

### **1. Les loyers budgétaires doivent être rénovés et renforcés**

La question de l'avenir des loyers budgétaires fait partie du programme de travail pour 2017 de la conférence nationale de l'immobilier public. Alors qu'ils constituaient un des outils emblématiques de la politique immobilière de l'État lors de leur généralisation, **les loyers budgétaires sont aujourd'hui critiqués par les administrations** pour leur stérile formalisme et leur effet réel sur la rationalisation immobilière ne peut être attesté (cf. encadré).

Toutefois, **cet outil doit être maintenu et conforté**, pour deux raisons principales :

- d'une part, en parallèle de la suppression du droit de retour des ministères sur les cessions qu'ils effectuent, **il doit constituer le nouveau facteur d'association des administrations** à leur rationalisation immobilière ;

- d'autre part, prolongeant la tendance observée chez nos voisins étrangers mettant l'accent sur les produits de gestion du parc, **il doit être utilisé pour le financement de la politique immobilière de l'État**.

Dans cette perspective, la couverture des immeubles domaniaux majoritairement à usage de bureaux par convention d'utilisation, support juridique fixant les loyers budgétaires, doit être achevée. Conformément à la nouvelle circulaire du 19 septembre 2016 sur les opérateurs de l'État, ces derniers doivent désormais mieux s'intégrer dans les principes de la politique immobilière de l'État : **les loyers budgétaires doivent par conséquent être appliqués aux opérateurs de l'État**.

Par ailleurs, l'activation des loyers budgétaires, envisagée lors de leur mise en place mais jamais permise, doit désormais prendre le relais de la suppression du droit de retour des ministères sur leurs cessions comme moyen d'incitation, de deux façons différentes :

- premièrement, selon la logique définie lors de leur création : l'intéressement par le maintien de la dotation budgétaire initiale pendant deux ans en cas de libération d'une emprise plus coûteuse en raison de sa surface ou de sa localisation ;

- deuxièmement, de façon innovante, par leur transformation en dépense réelle, en soutien de l'accroissement de l'actif immobilier de l'État. Ainsi, en cas de projet immobilier structurant, telle la construction d'un nouveau site, l'administration continuerait de recevoir la dotation correspondante aux immeubles toujours occupés dans l'attente du déménagement, mais les loyers budgétaires afférents seraient désormais affectés au financement de la construction.

**Recommandation n° 11** : 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.

#### Les loyers budgétaires

Après une expérimentation en 2006 portant sur trois ministères (économie et finances, affaires étrangères et justice), les loyers budgétaires ont été progressivement étendus jusqu'à leur généralisation en 2009 pour l'ensemble des immeubles domaniaux de bureaux, y compris les immeubles situés outre-mer et à l'étranger.

Il s'agit d'un loyer acquitté par les ministères en vertu de la convention d'utilisation conclue avec la direction de l'immobilier, dont le montant varie en fonction de la surface d'immeubles domaniaux à usage de bureaux qu'ils utilisent et des caractéristiques locales de marché. Pour les acquitter, ils reçoivent une dotation budgétaire de l'État propriétaire, qui lui revient ensuite par les loyers budgétaires acquittés. L'opération s'opère donc dans un circuit fermé, maintenant l'unité de caisse et traduisant le fait que la distinction État propriétaire et ministère occupant reste une construction théorique.

Lors de leur mise en œuvre, la dotation budgétaire correspondante a été fixée à un montant équivalent à la somme des loyers du ministère. Ensuite, alors que la dotation budgétaire initiale demeure, le montant des loyers budgétaires évolue en fonction des prix du marché, des surfaces et lieux d'implantations du ministère. Il s'agit donc, en théorie, d'un mécanisme fort d'incitation à la rationalisation immobilière.

Dans cette perspective, la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 introduisait deux moyens complémentaires pour renforcer leur pouvoir incitatif :

- un intéressement des « occupants qui libèrent des surfaces ou choisissent une localisation moins coûteuse » prenant la forme du maintien pendant deux ans de la dotation budgétaire antérieure ;



- une sanction lorsqu'une solution de rationalisation proposée par la DGFIP n'a pas conduit le ministère à améliorer sa performance immobilière, conduisant à réduire la dotation budgétaire.

En parallèle, un lien a été établi entre les loyers budgétaires acquittés par un ministère et sa contribution aux crédits de l'ex-programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », selon un taux de 12 % en 2009, 16 % en 2010 et 20 % entre 2011 et 2016.

Toutefois, en pratique, ce dispositif rencontre de nombreuses difficultés d'application et apparaît assez inopérant :

- sur le plan fonctionnel, les conventions d'utilisation, qui doivent déterminer le loyer budgétaire applicable, ne couvrent toujours pas l'intégralité du parc (cf. *supra*), tandis que les discussions entre les administrations et la direction de l'immobilier de l'État sur l'assujettissement des immeubles *majoritairement à usage de bureaux*<sup>1</sup> se poursuivent encore. Même, selon la mission risques et audit de la DGFIP<sup>2</sup>, des erreurs importantes demeurent, certains bâtiments relevant du dispositif n'entrant pas dans le champ des loyers budgétaires, et inversement. Le dispositif de sanction n'a jamais pu être activé ;

- sur le plan administratif, le dispositif est peu suivi et peu piloté par la direction de l'immobilier de l'État. Il est donc ressenti comme une contrainte chronophage et inutile par les administrations occupantes. Selon des estimations concordantes, ils représentent une quarantaine d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) ;

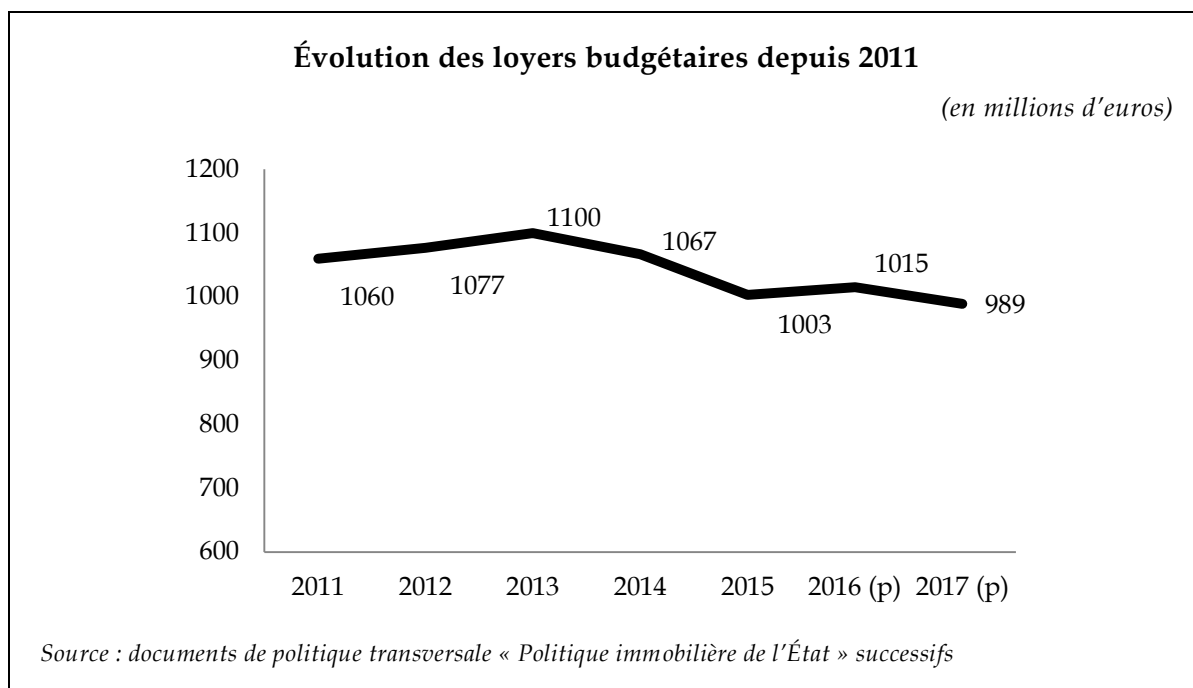
- sur le plan budgétaire, comme le souligne le référé de la Cour des comptes de décembre 2014, « *les recettes et dépenses qui leur correspondent sont confondues à tort avec les recettes et dépenses réelles. Cette forme de comptabilité budgétaire ne saurait tenir lieu d'une véritable comptabilité analytique* ».

De fait, leur effet sur la rationalisation immobilière n'est pas mesurable. Comme le souligne le rapport de l'inspection générale des finances, « *la négociation des enveloppes de crédits pour les loyers budgétaires se déroule au niveau central (entre les secrétariats généraux des ministères et les bureaux sectoriels de la direction du budget), au sein d'une discussion globale sur la dotation de fonctionnement, sans précision à l'euro* ».

Le caractère lacunaire des développements sur les loyers budgétaires dans les projets annuels de performances de chaque mission atteste de ce qu'ils sont devenus : un passage administratif et budgétaire obligé, ce que la grande stabilité de leurs montants depuis 2011 illustre.

<sup>1</sup> Surface de bureaux supérieure ou égale à 51 % de la surface utile brute.

<sup>2</sup> Mission risques et audit sur les loyers budgétaires, mai 2015.



## 2. Afin de porter l'ensemble des charges et produits du parc de l'État, le compte d'affectation spéciale doit être transformé en budget annexe

La seconde raison justifiant le maintien des loyers budgétaires, à savoir les affecter au financement de la politique immobilière, conduit à **distinguer deux produits de gestion** du parc immobilier de l'État :

- les produits tirés des cessions ;
- les produits tirés de la location, qu'elle soit réelle (à des tiers) ou fictive (aux administrations).

Pour autant, **cette logique se heurte actuellement au droit budgétaire**, dans la mesure où la loi organique relative aux lois de finances précise que les recettes d'un compte d'affectation spéciale « peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux » du compte<sup>1</sup>. Compte tenu de leurs caractéristiques, les loyers budgétaires ne peuvent donc pas être affectés au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

**C'est pourquoi le compte d'affectation spéciale doit être remplacé par un budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État.** Il retracerait ainsi les produits tirés par l'État de ses actifs immobiliers, produits de cession comme loyers perçus, et les dépenses que cette activité de gestion induit, à savoir les dépenses structurantes liées aux nouveaux

<sup>1</sup> Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

projets immobiliers, de valorisation et d'entretien lourd du propriétaire. Ce changement, outre qu'il rend possible l'affectation des loyers budgétaires, permettra de **renforcer l'efficacité de la gestion de cette politique** :

- **en unifiant l'ensemble des produits et des charges résultant pour l'État de son patrimoine immobilier, son pilotage sera facilité** tandis que la transparence de la présentation des crédits pour le Parlement sera réellement assurée ;

- **en prévoyant une présentation en comptabilité générale<sup>1</sup>, le budget annexe favorisera la dimension commerciale et patrimoniale** ainsi que l'inscription dans une logique pluriannuelle qui doivent caractériser la politique immobilière de l'État.

### **3. Le budget annexe pourrait servir de base à la création d'une entité publique spécialisée pour la gestion du patrimoine immobilier de l'État**

**Vos rapporteurs spéciaux soutiennent la création d'une entité publique dédiée à la gestion du patrimoine immobilier civil de l'État.** Tel est par exemple le cas en Allemagne, où un organisme public a progressivement reçu la propriété de la quasi-totalité des biens de l'État fédéral et le loue aux administrations fédérales. Cette position reflète le double constat de développement de cette logique, qui nourrit actuellement les réflexions au Royaume-Uni, et amène plusieurs entreprises disposant d'un important patrimoine immobilier à l'appliquer (La Poste) ou à l'envisager (SNCF).

**Si la maturité de la politique immobilière de l'État en France ne permet pas la création d'une telle structure à court terme, les propositions précédentes doivent nous permettre de réunir les conditions nécessaires à sa mise en place.** Aussi qualifiée de foncière publique, cette entité prendrait la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, sur lequel la direction de l'immobilier de l'État assurerait la tutelle. Son rôle serait concentré sur l'immobilier soumis à loyer budgétaire, à savoir l'immobilier domanial majoritairement à usage de bureaux, dont elle recevrait la propriété et assurerait la gestion courante au service des administrations. Le budget annexe dédié à la politique immobilière de l'État constituerait en ce sens une préfiguration de cet établissement :

---

<sup>1</sup> L'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances précise que « les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement ».

- en produits, il recevrait les loyers, réels et budgétaires, acquittés pour l'occupation des bâtiments, ainsi que les montants tirés des cessions ;

- en charges, il assurerait la gestion courante, l'entretien lourd et les dépenses immobilières liées à de nouveaux projets de construction.

**Recommandation n° 12** : 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.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 mai 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de MM. Thierry Carcenac et Michel Bouvard, rapporteurs spéciaux, sur l'avenir du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

**M. Thierry Carcenac, rapporteur.** – Michel Bouvard et moi-même sommes les rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et du compte d'affectation spéciale. Nous nous sommes particulièrement intéressés à la politique immobilière de l'État, nous inscrivant dans les pas de nos prédécesseurs Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier.

La politique immobilière de l'État est particulièrement récente : ce n'est qu'en 2005 qu'elle a été définie de façon autonome dans le sillage de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Un immense travail de recensement du parc et de fiabilisation comptable s'est engagé, tandis que l'État propriétaire s'est incarné budgétairement par la création du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et, administrativement, par le service France Domaine. La logique de financement fait reposer les dépenses d'entretien et de restructuration sur les produits tirés des cessions.

Autonome, la politique immobilière de l'État ne l'a guère été longtemps. Politique support, elle a rapidement été convertie en support de politiques. Que ce soit la réforme de l'État, son moindre endettement ou la création de logements, ces objectifs ont concurrencé les ressources disponibles en réduisant le montant des produits de cession finalement affectés au compte d'affectation spéciale.

Après onze années d'exercice du compte d'affectation spéciale, trois rapports budgétaires dans lesquels Michel Bouvard et moi-même déplorions les lacunes de la politique immobilière de l'État, après des espoirs déçus en 2016 par une réforme timide, nous avons souhaité réfléchir à la nouvelle étape de la politique immobilière de l'État. Nous renouvelons en cela le rôle moteur du Parlement sur ces questions.

Certes, nous déplorons les lacunes et les inachèvements du tableau général, mais la toile n'est qu'en partie peinte aujourd'hui. D'importants progrès ont été enregistrés en une décennie : la connaissance du parc s'est améliorée, des restructurations d'ampleur ont eu lieu, notamment pour les administrations centrales en région parisienne. Toutefois, des pans entiers de la toile restent à peindre : le recensement du parc des opérateurs n'est toujours pas complet, ces derniers ne sont pas suffisamment agrégés à la démarche de rationalisation, l'état technique du parc et la dépense

immobilière totale ne sont pas connus, les ministères occupants demeurent maîtres de leurs décisions immobilières.

Surtout, la soutenabilité financière de la politique n'est pas assurée. La logique de financement a vécu, dès lors que les produits de cession sont appelés à décroître et dépendent de plus en plus de quelques ventes. En 2016, quatre ventes ont ainsi rapporté autant que neuf cent neuf autres !

M. Michel Bouvard, rapporteur. – Avant tout, mes chers collègues, je souhaite exprimer ma gratitude à Thierry Carcenac que j'ai retrouvé avec grand plaisir et tiens à remercier la présidente d'avoir reconstitué le duo ! Ce rapport d'information met l'accent sur les enjeux que nous avons identifiés dès les débuts de la loi organique relative aux lois de finances.

Nous proposons une feuille de route en douze points pour permettre à la politique immobilière de l'État de franchir l'étape de la maturité. Il y va de notre capacité à relever les défis d'entretien des bâtiments publics, dont nous connaissons les limites actuelles, et de proposer des bâtiments aux normes d'accessibilité et respectueux des engagements de transition énergétique. L'État ne peut pas imposer ces exigences aux collectivités locales et s'en affranchir quand il s'agit de ses propres bâtiments. Il y va surtout de notre capacité à mettre en œuvre l'ensemble des politiques publiques.

Pour ce faire, nous avons étudié comment nos voisins européens procédaient. Nous nous sommes rendus à Londres, où nous avons été stupéfaits de la rapidité des avancées accomplies : les implantations auront été réduites de 80 % entre 2010 et 2020. Nous avons vu des *open spaces* partagés entre ministères, des salles de réunions partagées, par exemple au *National Audit Office*, la Cour des comptes britannique. Si ces rationalisations traduisent des choix d'organisation du service public propres aux Britanniques, elles reflètent surtout la capacité à enregistrer des progrès rapides. Nous avons été impressionnés par leur avance dans la connaissance des données techniques de chaque bâtiment, une fiche récapitulative des performances énergétiques et des surfaces étant affichée à l'entrée de tout bâtiment public.

Dans ce cadre, notre feuille de route part d'un préalable nécessaire : conforter notre connaissance de l'état technique des bâtiments et des composantes de la dépense immobilière, éclatée parmi les missions. Elle se concentre sur l'immobilier de bureaux et de logements, qui offrent le plus de possibilités de mutualisations.

Elle repose surtout sur deux axes.

Le premier axe vise à renforcer l'État propriétaire dans sa relation avec les ministères occupants et avec les collectivités territoriales. Comment expliquer, malgré l'affirmation de la distinction entre État propriétaire et ministères occupants, que 94 % de la dépense immobilière demeure assurée par ces derniers et que seuls 6 % figurent dans le compte d'affectation

spéciale ? Conjugée aux tensions budgétaires, cette situation favorise le recours à des solutions de tiers-financement, pesant durablement sur nos finances publiques : dix partenariats public-privé accaparent ainsi le quart du budget immobilier annuel de l'administration pénitentiaire ! Cette situation sous-optimale traduit la volonté des ministères de conserver le contrôle de leur immobilier, face à la crainte que leurs besoins, dans une période de restriction budgétaire, ne soient pas suffisamment pris en compte par la direction de l'immobilier de l'État.

En réponse, nous proposons que l'État devienne le responsable unique de la décision de céder un bien et l'unique affectataire du produit de la vente. Cette centralisation doit néanmoins s'accompagner d'un renforcement de la capacité de la direction de l'immobilier de l'État à offrir, par un dialogue avec les occupants, un service immobilier aux administrations. Il s'ensuivra un gain d'efficacité : centralisée, la fonction immobilière permettra aux ministères de disposer de bâtiments mieux entretenus et, ainsi, de s'affranchir des contraintes de cette fonction support en se concentrant sur leur cœur de métier.

Par ailleurs, les règles d'urbanisme prévues à la date de décision de cession d'un bien par l'État ou par un démantèlement de l'État doivent s'appliquer jusqu'à son issue. Il s'agit ainsi de prévenir tout blocage de cessions par l'utilisation du pouvoir d'urbanisme des communes, qui conduit par exemple, à l'heure où les pouvoirs publics réunissent leurs efforts pour renforcer la place financière de Paris, à avoir plus de 10 000 mètres carrés de bureaux abandonnés à proximité immédiate de la Défense, pour un coût annuel de 50 000 euros en gardiennage. Cette opération est bloquée depuis maintenant plus d'une décennie. D'autres cas de ce type existent : lors de la dernière réunion du Conseil immobilier de l'État, les responsables de l'Urssaf reconnaissaient être dans la même situation de blocage, faute d'accord avec les communes qui modifiaient les règles d'urbanisme pour empêcher les cessions.

Il s'agit surtout de privilégier une démarche partenariale, sur le modèle de l'accord conclu entre l'État et la Ville de Paris l'an dernier - certes, cela est dû à la personnalité singulière du préfet de Paris, qui rompt avec les pratiques de l'administration préfectorale. Soulignons que, en Italie, l'ensemble des acteurs publics procèdent à la rationalisation du parc, collectivités locales et organismes sociaux compris. Tel n'est pas le cas en France : les données sur les réalisations immobilières des autres administrations publiques ne sont pas mêmes connues ! On sait ce que fait l'État, mais il n'y a aucune consolidation ni aucune vision d'ensemble avec les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Le second axe vise à renforcer les capacités financières de l'État, en assurant la soutenabilité de la politique immobilière de l'État. En cédant pour 7 milliards d'euros, l'État a vendu 11 % de la valeur comptable des constructions dont il était propriétaire fin 2015 pour restructurer et mal

---

entretenir les 89 % restants. Nous estimons qu'il faut désormais mieux valoriser notre patrimoine, en amont des ventes, et privilégier la location à la cession chaque fois que cela sera possible. Ainsi, nous dégagerons des revenus récurrents permettant davantage de prévisibilité et un pilotage amélioré de la dépense immobilière. Au Royaume-Uni, où le libéralisme est une tradition, les emphytéoses sont privilégiées pour permettre le retour des biens à l'État et l'encaissement de loyers afin d'injecter ces sommes dans l'entretien du patrimoine restant.

L'immobilier doit être géré comme un actif. Pour renforcer cette conception, nous proposons de transformer le compte d'affectation spéciale en budget annexe, reflétant la logique commerciale et patrimoniale qui doit guider la politique immobilière de l'État. Y seraient retracées l'ensemble des dépenses d'entretien du propriétaire en regard de l'ensemble des produits tirés de la gestion du parc - cessions et loyers, budgétaires et réels. Cette création préfigurerait la création, à terme, d'une véritable foncière publique regroupant l'immobilier de bureaux de l'État. Telle est l'organisation en vigueur pour l'État fédéral allemand, telle est également l'évolution en cours au Royaume-Uni.

Voilà les propositions que nous formulons sur ce sujet, qui prennent la forme de douze recommandations.

Première recommandation : afin de renforcer la vision globale du parc, il faut 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 cessions, dont elle assumerait en contrepartie les coûts associés.

Deuxième recommandation : pour augmenter la part des crédits immobiliers interministériels, il faut unifier l'affectation des produits de cession en supprimant le « droit au retour » des ministères civils. Conformément à leur statut d'occupants, leur incitation à la rationalisation immobilière serait alors assurée par l'utilisation des loyers budgétaires ou par le recours à la réputation.

Troisième recommandation : afin d'assurer une gestion efficiente des parcs de logements publics non mis à disposition par nécessité de service, il importe de déléguer leur gestion à des organismes tiers. Le parc de logements est parfois très mal géré.

Quatrième recommandation : il convient de 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. Il s'agit de supprimer l'avis des domaines pour les collectivités locales, en se contentant d'une évaluation réalisée par des agents immobiliers dans le cadre d'une liste agréée par les préfetures, ce qui



---

permettrait de gagner du temps et d'alléger la charge de la direction de l'immobilier de l'État.

Cinquième recommandation : afin de prendre en compte leurs conséquences à long terme pour les finances publiques, il faut 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, comme les partenariats public-privé, auxquels ont recours les ministères.

Sixième recommandation : il s'agit d'approfondir les démarches de formation engagée 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. Cette compétence existait voilà dix ou quinze ans, mais s'est complètement perdue au fil des années.

Septième recommandation : il convient de prévenir tout blocage de cession par l'utilisation des règles d'urbanisme en stabilisant dans le temps les pouvoirs d'urbanisme des communes.

Huitième recommandation : pour optimiser les cessions des biens mis en vente, il est nécessaire de 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 du ministère de la défense.

Neuvième recommandation : afin d'éviter la constitution d'un stock de biens cédés, *in fine* coûteuse pour les finances publiques, nous proposons de sécuriser par la loi la possibilité de céder avec décote par rapport à l'évaluation domaniale certains biens complexes.

Dixième recommandation : il convient de valoriser les biens immobiliers de l'État déclarés inutiles tout en conservant la propriété, en recourant à des baux emphytéotiques et à des locations à des tiers.

Onzième recommandation : afin de constituer le nouvel outil d'incitation des ministères à la rationalisation de la 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, il importe de conforter les loyers budgétaires et de les étendre aux opérateurs de l'État.

Douzième recommandation : afin d'assurer la vision globale des traductions budgétaires de la politique immobilière de l'État et d'initier une approche commerciale et patrimoniale du parc, il s'agit de 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, l'étape suivante pouvant être la création d'une foncière publique.

Dans ce dossier, l'enjeu budgétaire est important. De gros progrès ont été réalisés, il ne faut pas le nier, mais beaucoup reste à accomplir.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je remercie les deux rapporteurs, en particulier Michel Bouvard dont c'est le dernier travail en tant que parlementaire. Je ne doute pas que, dans ses nouvelles fonctions, il entendra toujours parler de l'immobilier de l'État.

Je me suis intéressé à ce sujet avec Philippe Dallier et ai été membre du conseil de l'immobilier de l'État. Certes, on peut saluer les progrès accomplis, mais la réalité reste effrayante : on s'aperçoit que certaines administrations ne connaissent pas leur patrimoine ou que des biens ont été oubliés ! De ce point de vue, aucun ministère n'est exemplaire.

Des propositions formulées, je retiens surtout l'objectif d'entretien des bâtiments publics afin de sauvegarder le patrimoine. Il s'agit d'un véritable enjeu. L'entretien courant n'est pas assuré, ce qui conduit à réaliser de gros travaux, pour des sommes considérables, parce que les réparations mineures n'ont pas été réalisées à temps. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne le patrimoine historique de l'État. Auparavant, il existait des architectes des bâtiments de France, dépendant du ministère de la culture. Comment s'assurer qu'une part de crédit soit affectée à l'entretien réel et au suivi des travaux ?

Ces préconisations visent, à terme, la création d'une foncière publique. Si j'ai bien compris, c'est le modèle allemand qui est retenu.

**M. Michel Bouvard, rapporteur.** – En matière d'entretien, nous sommes constamment en décalage : nous courons toujours après des besoins d'entretien que nous n'arrivons pas à satisfaire. Certes, il a été prévu un transfert du produit de certaines redevances domaniales du budget général vers le compte affectation spéciale mais, dans le cadre du projet de finances pour 2017, on s'est aperçu que, malgré cette recette supplémentaire, on dépensait 7 % de moins pour l'entretien de l'ensemble du parc.

C'est pourquoi nous proposons la constitution d'une recette récurrente : plutôt que de céder un bien avec un éclatement de la recette dans les conditions que l'on connaît aujourd'hui – une partie était affectée au désendettement, une autre sert à amortir une décote Duflot... –, on valorise le bien au travers d'une recette qui viendra alimenter l'entretien du patrimoine. On regroupe également l'ensemble des crédits, ce qui permet d'établir des priorités et d'y répondre. En effet, l'urgence des travaux n'est pas forcément la même d'un ministère à l'autre. Il s'agit de hiérarchiser les priorités sur l'ensemble du parc.

La création de la foncière publique permet bien, avec les loyers budgétaires, d'inciter l'ensemble des acteurs à rationaliser leur parc, pour réaliser des économies de gestion à terme et dégager du patrimoine pour financer l'entretien et la mise à niveau du parc en termes d'accessibilité notamment.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur.** – Il existe différentes natures de biens. Certains biens, au lieu d'être loués, peuvent être cédés sous forme de baux emphytéotiques, comme cela se passe au Royaume-Uni.

Il faut renforcer le rôle des secrétaires généraux des ministères. Nous savons que les fonctionnaires doivent disposer d'un certain nombre de mètres carrés. Pour notre part, nous souhaitons des rationalisations ; c'est pourquoi nous confortons les loyers budgétaires.

**M. Dominique de Legge.** – Je m'intéresse à l'immobilier de la défense. À cette occasion, j'ai fait quelques découvertes étonnantes ! Ainsi, certains biens avaient vocation à être vendus mais n'ont jamais trouvé preneur, ou bien des travaux en urgence étaient réalisés dans des biens qui avaient vocation à être vendus.

Quel est le coût de la décote Duflot ? Dès lors que l'État décide de vendre un bien, mais qu'une collectivité territoriale le préempte avec le projet d'y réaliser des logements sociaux, la décote peut aller jusqu'à 100 %.

En interrogeant la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la défense, j'ai constaté une divergence d'appréciation de leur rôle respectif. Considérant que la gestion de son patrimoine est un élément d'équilibre de son budget, le ministère de la défense estime qu'il doit en faire son affaire, tandis que la direction de l'immobilier de l'État déplore que ce ministère se comporte en « frondeur ». Pouvez-vous nous en dire davantage sur la qualité des relations entre cette direction et le ministère de la défense ?

**M. Philippe Dominati.** – Le dimensionnement est évalué à 75 millions de mètres carrés. Il est question d'une cession de 11 % sur la dernière décennie : parle-t-on de surface ou de valeur ?

Dans ce domaine, les comparaisons internationales sont intéressantes. Le périmètre semble avoir baissé de 11 % en surface, mais le nombre d'agents de l'État a augmenté durant la même période. Les normes sont-elles comparables par rapport à nos voisins britanniques, allemands ou italiens ? Le dimensionnement est-il équivalent ? En d'autres termes, notre parc est-il surdimensionné ou sous-dimensionné ?

Enfin, vous avez parlé d'un droit au retour pour les ministères civils, semblant faire une exception pour le ministère de la défense. Je m'interroge sur cette exception ; certaines installations sont liées à l'histoire, mais n'ont plus d'utilité militaire et sont situées en plein centre-ville. Dans ces conditions, pourquoi le droit au retour serait-il maintenu ?

**M. Jacques Chiron.** – Je souhaite revenir sur l'entretien des bâtiments publics. Nous avons voté il y a trois ans un texte obligeant les immeubles privés à prévoir des provisions pour grosses réparations. Il faudrait en faire de même pour les bâtiments publics, charge ensuite à la foncière d'affecter ces sommes en fonction des besoins. Nous serions ainsi certains qu'une recette serait constituée chaque année pour entretenir les

bâtiments publics et cela permettrait de faire face aux dépenses lorsqu'elles se présenteraient.

**M. Philippe Dallier.** - Pour l'évaluation des biens des collectivités locales, il est recommandé de recourir non plus aux services locaux du domaine, mais à des agences immobilières agréées. En tant que maire, je suis sceptique. Certes, ces services mettent du temps à venir pour réaliser une évaluation, mais cette procédure présente l'avantage de protéger les élus locaux. En outre, il s'agit d'une structure de l'État, ce qui est une sécurité. S'en remettre à des agences immobilières, fussent-elles agréées, me met mal à l'aise : n'y a-t-il pas plus de risques que de bénéfices à mettre en place une telle proposition ?

**M. Marc Laménie.** - Je souhaite revenir sur la répartition géographique de tous ces bâtiments. Certains ministères sont plus concernés que d'autres ; je pense notamment au ministère de la défense. Qui sont les acquéreurs ? Sont-ce les communes ou intercommunalités ou davantage des personnes privées ?

**M. Michel Canevet.** - L'éclairage sur les pratiques en vigueur dans d'autres pays est intéressant. Ce qui a été fait au Royaume-Uni n'est pas si ancien et nous voyons bien que nous pouvons rattraper notre retard assez rapidement.

Aujourd'hui, la règle est à peu près de dix mètres carrés par bureau. Est-elle respectée dans la plupart des programmes immobiliers ? Je pense en particulier au programme Ségur-Fontenoy. S'agit-il d'une bonne opération ? Une opération similaire peut-elle être envisagée sur la propriété du ministère de la défense libérée dans le quartier de l'Assemblée nationale ?

Je souhaite également interroger les rapporteurs sur les propriétés des collectivités territoriales mises à disposition de l'État. Cette pratique continue-t-elle ? N'y aurait-il pas lieu de procéder à des rationalisations en la matière pour que l'on ait une meilleure connaissance du patrimoine et, surtout, que les choses soient claires entre les différents propriétaires de parcs immobiliers ?

**M. Éric Doligé.** - Je suis surpris de constater que les avis intéressants du conseil de l'immobilier de l'État, où je siège avec Michel Bouvard, ne sont pas suivis de beaucoup d'effets.

De multiples organismes gérant leurs propres structures, qu'il s'agisse des universités, de l'Urssaf ou des hôpitaux, viennent nous présenter leur dossier. À titre d'exemple, permettez-moi d'évoquer le cas de l'un d'entre eux, dont je ne citerai pas le nom. Cet organisme ne s'intéresse pas de près à la gestion de son patrimoine immobilier. Une vision globale est donc nécessaire.

Ce même organisme argue également qu'il pourrait certes regrouper son parc immobilier, mais que c'est très difficile en raison de l'attachement

du personnel aux bâtiments ! Pour que la situation évolue, il faut qu'une autorité supérieure prenne les décisions.

Enfin, certains ministères, comme celui des affaires étrangères, ont du mal à évaluer l'ensemble de leurs biens, les valeurs des biens étant différentes dans tous les pays.

**M. Bernard Lalande.** – Existe-t-il des copropriétés entre l'État et les collectivités territoriales ? Si oui, sont-elles comptabilisées dans les 66 milliards d'euros, soit la valeur totale des biens immobiliers de l'État ? A-t-on évalué de manière générale l'ensemble du patrimoine public français, y compris celui des collectivités locales et des hôpitaux ?

Dans ces 66 milliards d'euros, quelle est la part du foncier bâti et celle du foncier non bâti, sachant que la valeur du foncier non bâti en zone urbaine est bien supérieure à celle du foncier bâti ? Cette question fait l'objet de discussions entre collectivités territoriales et la direction de l'immobilier de l'État lorsqu'il s'agit en particulier de réaliser des logements sociaux.

En tant qu'élu local, je me suis toujours demandé pourquoi on sollicitait les collectivités locales pour construire des gendarmeries, lesquelles paient ensuite des loyers, alors qu'il s'agit de loger des fonctionnaires destinés à rester sur le territoire.

**Mme Michèle André, présidente.** – Avant de laisser la parole à Jean-Claude Requier, je tiens à saluer la mémoire de notre regretté collègue François Fortassin, décédé voilà quelques jours, qui a longtemps siégé au sein de notre commission et que nous apprécions tous. J'ai une pensée amicale pour lui.

**M. Jean-Claude Requier.** – Comment se fait-il que l'Italie encaisse deux fois plus d'argent que la France chaque année ?

Ensuite, que pensez-vous des rabais consentis aux collectivités ? Dans de nombreux cas, on vend à pertes. Quelle est la ligne à ne pas franchir dans ce domaine ?

**M. Michel Bouvard, rapporteur.** – Pour répondre à Dominique de Legge, le coût global des décotes Duflot est évalué à 90 millions d'euros fin 2016.

Je ne sais pas exactement où l'on en est concernant l'îlot Saint-Germain, c'est-à-dire les anciens locaux du ministère de la défense. J'ai suivi ce dossier à ses débuts, il y a neuf ans, lorsque la Caisse des dépôts et consignations avait été sollicitée pour en traiter une partie, la plus compliquée, ce qu'elle avait refusé de faire compte tenu des risques qu'elle aurait été amenée à prendre, l'autre, la plus simple, étant confiée à la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim).

À cet égard, nous proposons que la Sovafim ne siège plus au sein de l'organisme européen qui représente les propriétaires immobiliers de l'État.

---

Assez curieusement, c'est non pas la direction immobilière de l'État qui représente la France, mais la Sovafim, alors que cette dernière ne gère qu'une activité marginale.

La décote Duflot pose des problèmes à Paris pour les biens de l'État. Chacun connaît les tensions en matière de production de logement locatif social dans la capitale. En tant que préfet, Jean-François Carencio a effectué un important travail de mise à jour et est parvenu à un accord entre la Ville de Paris et la direction immobilière de l'État sur les bâtiments qu'il convenait de « pastiller », c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles de bénéficier d'une décote en vue de la construction de logements sociaux, et les autres. Le problème est que, dans le même temps, la Ville de Paris vend à prix fort un certain nombre de biens immobiliers pour des opérations de promotion privée. Il y a un problème de transfert de recettes.

On peut considérer qu'il n'est pas totalement normal qu'une collectivité bénéficie d'un rabais afin de pouvoir construire des logements sociaux et que, dans le même temps, elle vende des terrains à plein tarif. Le rabais est plus justifié s'il vise à permettre la reconversion d'une ancienne friche militaire dans un endroit en déprise démographique.

Philippe Dominati, ce sont 11 % de la valeur des actifs immobiliers de l'État qui ont été cédés, sachant que, paradoxalement, la valeur du parc existant a augmenté en raison de l'évolution globale des prix de l'immobilier, mais aussi d'un meilleur recensement des biens.

J'en viens aux mètres carrés par agent. Aujourd'hui, en France, nous sommes rendus à quatorze mètres carrés par agent, l'objectif étant d'atteindre douze mètres carrés. Les Britanniques en sont à huit mètres carrés par agent, leur objectif étant de parvenir à six mètres carrés. Ils ont atteint leur objectif en l'espace de cinq ans.

Outre la question du nombre de mètres carrés par agent se pose celle du nombre d'implantations et de leur rationalisation, la multiplication des implantations augmentant bien évidemment les frais. Notre rapport contient une carte des implantations à Londres particulièrement parlante. On y voit que le nombre d'implantations en 2010 était considérable, mais qu'il sera considérablement diminué d'ici 2020.

Jacques Chiron s'est interrogé sur les grosses réparations. Inutile de dire que, actuellement, rien n'est provisionné, y compris d'ailleurs pour des bâtiments ayant été réhabilités. Les grosses réparations ne sont prévues que dans le cadre de partenariats public-privé. Les loyers budgétaires devront prévoir ces travaux. Si on veut connaître le coût d'une politique, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, il faut évidemment que le loyer intègre la problématique des grosses réparations. Encore faut-il connaître auparavant l'état du bâtiment. Il faut donc procéder par étapes et achever l'étude technique qui est en cours pour tous les bâtiments avant de provisionner les grosses réparations.

---

Philippe Dallier, je comprends que vous puissiez vous interroger sur l'évaluation des biens dès lors qu'elle n'est pas réalisée par un agent de l'État. Il faut savoir que, aujourd'hui, le nombre d'agents des services de la direction de l'immobilier de l'État mobilisés pour effectuer les estimations est relativement important, que ces évaluations sont dans de très nombreux cas déconnectées de la réalité, à la baisse ou à la hausse, en particulier en province. C'est moins le cas en Île-de-France, où les transactions sont plus nombreuses et où la connaissance du marché est peut-être plus fine. En outre, les délais pour obtenir une évaluation sont assez longs.

Une liste d'agences immobilières sera agréée par la préfecture, deux évaluations seront demandées pour chaque bien. Pour l'écu local, le risque sera le même que lorsqu'une maison ou un terrain est évalué dans le cadre d'une succession : l'administration fiscale pourra contester l'évaluation. Si l'on veut récupérer des postes pour des fonctions centrales et raccourcir les délais pour les collectivités locales, il faut sortir de ce système.

Marc Laménie, la répartition géographique du parc immobilier figure dans le document de politique transversale. Aujourd'hui, l'État est propriétaire de 86 % du parc immobilier et locataire de 14 % de ce parc. Un travail considérable a été fait en matière de renégociation des baux. Il faut saluer cette très grande réussite.

Je n'ai pas de statistiques sur les copropriétés entre l'État et les collectivités locales. Il existe des cités administratives mixtes, à Lyon par exemple, mais elles sont peu nombreuses. La copropriété État-département est rare. En revanche, il est assez fréquent que des biens appartenant à des collectivités soient mis à disposition de l'État - je pense aux préfectures, aux sous-préfectures et aux tribunaux.

Il faut savoir que, en cas d'occupation mixte, personne ne veut quitter les lieux, surtout s'ils sont emblématiques du pouvoir et gratuits !

Éric Doligé a évoqué les séances mémorables du conseil de l'immobilier de l'État. L'organisme qu'il a évoqué détenait 144 implantations il y a trois ans ; il était censé réduire leur nombre. Or il en a toujours 144 aujourd'hui. Cet organisme nous explique que, d'une part, les agents sont attachés aux lieux, qu'ils ne peuvent pas se déplacer, qu'on ne peut pas allonger leur temps de trajet et que, d'autre part, il n'a pas été possible de parvenir à un accord avec les collectivités concernant la cession ou la reconversion du bâtiment. C'est très symptomatique.

Nos propositions concernent l'État et ses opérateurs. Dans le domaine social, le parc n'est pas bien connu. Ainsi, je ne suis pas sûr que quelqu'un au niveau de l'État ait aujourd'hui une vision exacte du périmètre de la propriété hospitalière. Ce patrimoine résulte d'héritages datant des périodes révolutionnaires, de la mise en œuvre de loi de 1905 et de legs intervenus depuis. Aucun recensement n'a été fait. La Cour des comptes a fait un bilan patrimonial de l'État. Dans le secteur hospitalier, elle s'intéresse

aux comptes de résultat, mais l'inventaire patrimonial du parc hospitalier n'est pas consolidé aujourd'hui. Ceux qui ont siégé dans les conseils d'administration d'hôpitaux le savent, la gestion des actifs fonciers, qui sont très importants, n'est pas toujours guidée par la recherche de la performance.

Jean-Claude Requier, si l'Italie est aussi performante, c'est parce qu'elle a nanti l'ensemble de son parc immobilier il y a quelques années, ce qui l'a incité à mener une politique dynamique à la fois dans la sphère de l'État, dans celle des collectivités territoriales et dans la sphère sociale. Je pense que cela a été le facteur déclenchant. Ce pays était auparavant dans la même situation que nous.

Une question a été posée sur la part du foncier bâti et celle du foncier non bâti dans la valeur des biens immobiliers de l'État. Le non bâti représente plus de deux milliards d'euros. Cela étant dit, je ne suis pas sûr de la qualité de l'évaluation. Les chiffres sont dans le rapport de certification de la Cour des comptes pour 2016. Il faut savoir par exemple, s'agissant de Voies navigables de France (VNF), que le foncier appartient à l'État et qu'il est mis à disposition de VNF. Dans la pratique, on s'est aperçu que des biens de VNF faiblement valorisés en tant que foncier non bâti pouvaient prendre de la valeur dès lors que les terrains devenaient constructibles dans le cadre d'un projet d'urbanisme. C'est un peu la même chose s'agissant du patrimoine ferroviaire.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur.** – Permettez-moi de revenir sur la gestion des mètres carrés. En Grande-Bretagne, les salles de réunion sont mutualisées et gérées de façon drastique. En outre, certains fonctionnaires sont incités à travailler chez eux, ce qui donne des marges et de la souplesse.

**M. Michel Bouvard, rapporteur.** – En ce qui concerne l'immobilier des opérateurs, un point important est à souligner. Près des deux tiers de l'immobilier des opérateurs sont détenus par la communauté universitaire. La situation a été figée entre 2012 et 2016 du fait de la dévolution du patrimoine immobilier aux universités. Depuis, le moratoire a pris fin et le ministère de l'enseignement supérieur a fait des propositions à la communauté universitaire, lesquelles n'ont convenu à personne. Ce *statu quo* est nuisible. Le parc n'est pas rationalisé, certains biens sont vides. Ainsi, à Strasbourg, une tour amiantée n'est pas utilisée. S'agissant du secteur des opérateurs, le principal enjeu est donc celui des bâtiments universitaires.

Enfin, certains ministères se sont dotés d'outils particuliers pour gérer leur propre immobilier. Par exemple, le ministère de la culture a sa propre agence en interne, tout comme le ministère de la justice. Ce *patchwork* mérite d'être rationalisé.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je remercie particulièrement Michel Bouvard, qui a apporté beaucoup à cette commission par sa rigueur



et sa capacité de travail, et qui va se consacrer à d'autres occupations. Thierry Carcenac doit être un peu triste aujourd'hui de perdre son équipier !

**La commission a donné acte de leur communication à MM. Thierry Carcenac et Michel Bouvard et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### I. Déplacement au ministère de l'économie et des finances

- M. Christian ECKERT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du Budget et des comptes publics.

### II. Auditions au Palais du Luxembourg

#### Ministère de la Justice

- M. Stéphane VERCLYTTE, secrétaire général ;  
- Mme Marie-Hélène HURTAUD, sous-directrice, sous-direction de l'immobilier.

#### SNCF immobilier

- M. Benoît GUIGNON, directeur général ;  
- M. Pierre LACOMBE, directeur administratif et financier ;  
- Mme Laurence NION, conseillère parlementaire.

### III. Déplacement à Londres, Royaume-Uni

#### *National Audit Office (NAO)*

- M. Joshua REDDAWAY, directeur *Cross Government*.

#### Chambre des communes, *Public Accounts Committee*

- Mme Meg HILLIER, députée, présidente du *Public Accounts Committee* (commission des comptes publics).

#### *Government Property Unit*

- M. Jamie TURNER, directeur adjoint, responsable de la stratégie immobilière.