

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15b

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteurs spéciaux : MM. Claude NOUGEIN et Thierry CARCENAC

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 5 |
| I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION..... | 9 |
| A. OUTIL HISTORIQUE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT, LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONNAÎT UNE NOUVELLE BAISSSE DE SES CRÉDITS EN 2020..... | 9 |
| 1. <i>Le compte d'affectation spéciale est dédié à la politique immobilière de l'État</i> | <i>9</i> |
| a) <i>Le compte d'affectation spéciale est le vecteur budgétaire de la politique immobilière de l'État</i> | <i>9</i> |
| b) <i>Le compte d'affectation spéciale constitue un outil au service de la rationalisation du patrimoine immobilier de l'État.....</i> | <i>10</i> |
| 2. <i>La politique immobilière de l'État n'en demeure pas moins éclatée et affaiblie</i> | <i>12</i> |
| a) <i>L'éclatement de la politique immobilière</i> | <i>12</i> |
| b) <i>Les compétences techniques limitées de la direction de l'immobilier de l'État</i> | <i>13</i> |
| 3. <i>La direction de l'immobilier de l'État s'appuie également sur d'autres programmes pour mener à bien ses grands travaux</i> | <i>15</i> |
| B. SI LES DÉPENSES DU COMPTE SE STABILISENT EN 2020 ET QUE LES RECETTES DEVRAIENT CONNAITRE UN REBOND EN 2019, LES INTERROGATIONS N'EN DEMEURENT PAS MOINS GRANDES SUR LA SOUTENABILITÉ DU COMPTE À LONG-TERME..... | 16 |
| 1. <i>Les années 2019 et 2020 pourraient-elles enfin marquer un retour à l'équilibre ?</i> | <i>16</i> |
| a) <i>Le compte d'affectation spéciale pourrait revenir à l'équilibre en 2019 mais voit ses crédits continuer leur diminution en 2020.....</i> | <i>16</i> |
| b) <i>Néanmoins, les prévisions en recettes du compte sont extrêmement fragiles</i> | <i>17</i> |
| 2. <i>L'évolution du solde du compte et les fortes variations constatées ces dernières années doivent toutefois conduire à repenser entièrement le modèle du compte d'affectation spéciale.....</i> | <i>20</i> |
| a) <i>La mobilisation du solde appelle à revoir le mode de financement du compte d'affectation spéciale</i> | <i>20</i> |
| b) <i>La valorisation du patrimoine de l'État et la création d'une foncière.....</i> | <i>21</i> |
| II. FINANCIÈREMENT FRAGILE, LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE VOIT EN OUTRE SES RÈGLES ÊTRE CONTOURNÉES ET SES OBJECTIFS MANQUÉS | 23 |
| A. L'ENTRETIEN LOURD EST UNE NÉCESSITÉ POUR CONTINUER À VALORISER NOTRE PATRIMOINE IMMOBILIER | 23 |
| B. OBJECTIF PRIORITAIRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE, LA RATIONALISATION DU PARC IMMOBILIER PIÉTINE..... | 26 |
| C. SI DES CRÉDITS DU COMPTE SONT DÉVOLUS AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT, SA CONTRIBUTION À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, OBJECTIF MAJEUR DU GOUVERNEMENT, EST LOIN D'ÊTRE OPTIMALE..... | 28 |
| 1. <i>La contribution du compte d'affectation spéciale et de la direction de l'immobilier de l'État au Grand plan d'investissement</i> | <i>28</i> |
| 2. <i>Le patrimoine des universités : l'illustration des ambiguïtés de la politique immobilière de l'État</i> | <i>29</i> |

| | |
|---|-----------|
| D. DE PLUS EN PLUS DE MINISTÈRES ET ENTITÉS PUBLIQUES N'HÉSITENT PAS À CONTOURNER LES RÈGLES DU COMPTE POUR FINANCER LEURS PROJETS IMMOBILIERS | 30 |
| 1. <i>Le processus de labellisation : une efficacité à démontrer</i> | 30 |
| 2. <i>Le contournement des règles de gestion du compte d'affectation spéciale : l'illustration des insuffisances de la politique immobilière de l'État</i> | 31 |
| a) L'absence de mutualisation des produits de cession..... | 31 |
| b) Le recours à des avances sur cession..... | 32 |
| | |
| EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS | 35 |
| • ARTICLE 83 (nouveau) (Article L. 711-1 du code de l'éducation) Extension aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel de la possibilité de recourir à des contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales | 35 |
| • ARTICLE 84 (nouveau) Autorisation du transfert de la propriété de parcelles situées sur la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande de l'État à la région Bretagne .. | 40 |
| | |
| L'AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES..... | 43 |
| | |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 45 |
| | |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 61 |
| | |
| ANNEXES | 63 |
| | |
| ANNEXE 1 : CONCLUSIONS DE LA MISSION « VALORISATION » PRÉSENTÉES AU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT AU MOIS DE JUILLET 2019..... | 63 |
| | |
| ANNEXE 2 : BROCHURE DU « PLAN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DES CAMPUS À 2030 » PRÉSENTÉ PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS D'UNIVERSITÉ..... | 64 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » : des besoins toujours plus élevés, mais des crédits en baisse

1. La politique immobilière demeure éclatée

Le patrimoine immobilier de l'État couvre, au 31 décembre 2018, une surface utile brute de **96,61 millions de mètres carrés**, pour **une valeur comptable estimée à 63,4 milliards d'euros**. Du fait de l'importante politique de cessions menée depuis la création du compte, la part des bâtiments que l'État possède est en recul, tandis que les loyers dus au titre des bâtiments qu'il occupe connaissent une hausse marquée entre 2017 et 2018 (+ 6,4 %).

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » constitue le **vecteur budgétaire de la politique immobilière de l'État**, sous la responsabilité de la **direction de l'immobilier de l'État (DIE)**. Il vise à financer les **opérations structurantes** et **l'entretien lourd** du parc propriété de l'État par le produit tiré des cessions immobilières et des redevances domaniales. Une diminution des **produits de cession** étant anticipée en 2020 (- 12,50 %), les crédits du compte suivent la même trajectoire (- 7,45 %), bien que cette baisse soit de moindre ampleur que celle observée entre 2018 et 2019 (- 20,43 %).

Toutefois, comme vos rapporteurs spéciaux le relèvent à de nombreuses reprises, **la politique immobilière de l'État ne se résume pas au compte d'affectation spéciale**. 62 programmes concourent à cette politique transversale et le compte ne représente que 6,5 % des crédits consacrés à l'immobilier de l'État en 2020. **Les moyens humains de la DIE sont en outre limités**, la direction déplorant une perte de compétences techniques impossible à combler à court-terme. C'est d'autant plus difficile qu'aucun directeur n'a été nommé à la tête de la DIE depuis le départ de la précédente directrice, il y a déjà quelques mois...

2. Fragilisé, le modèle du compte d'affectation spéciale doit être revu

Les dépenses du compte d'affectation spéciale, pourtant essentielles pour assurer l'entretien du parc immobilier de l'État et sa valorisation, sont conditionnées aux produits tirés des cessions. Or, **le résultat des cessions dépend fortement de la réalisation d'opérations immobilières d'envergure**. Ainsi, sur les 519 millions d'euros de recettes tirées des cessions opérées au premier semestre de l'année 2019, 71 % proviennent d'une seule vente, celle de l'Îlot Saint-Germain à Paris (368 millions d'euros).

Les cessions sont en effet de plus en plus complexes : 524 biens sont en vente depuis plus de trois ans. Les biens les plus faciles à céder, soit qu'ils aient été très bien valorisés, soit que leur cession ne présentât aucune difficulté, sont naturellement ceux qui ont été vendus le plus rapidement. Ainsi, **75 % des biens inscrits dans l'outil de suivi des cessions sont des actifs considérés comme difficiles ou très difficiles à vendre**.

Originellement prévu pour compenser l'intégration des dépenses du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » au sein du compte d'affectation spéciale, **le reversement des produits des redevances domaniales est aujourd'hui devenu structurellement indispensable au compte** et représenterait 25 % de ses recettes en 2020. Ces redevances ne suffisent toutefois pas à éviter que le compte ne se retrouve en déficit, ce qui pourrait à nouveau être le cas en 2020 (prévision du solde : - 67 millions d'euros).

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que réitérer leurs recommandations quant à **la nécessité de diversifier les modes de valorisation du patrimoine immobilier de l'État**. Ils seront particulièrement attentifs aux suites qui seront données à la mission chargée de réfléchir à cette question, et notamment à l'éventuelle création d'une foncière publique.

II. Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » : 15 ans d'existence, un bilan décevant

1. Les dépenses d'entretien doivent absolument être préservées

Vos rapporteurs spéciaux approuvent la **sanctuarisation des crédits alloués aux dépenses liées à l'entretien du propriétaire**, même s'ils souhaiteraient que le niveau d'inflation soit pris en compte. Les prévisions des dépenses d'entretien du propriétaire sont ainsi maintenues à 160 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020, dans la droite ligne de la prévision pour 2019 (161 millions d'euros) et de l'exécution en 2018 (160,7 millions d'euros). Ces dépenses sont nécessaires pour enrayer la dégradation du patrimoine immobilier de l'État et pour contribuer à sa valorisation, d'autant plus si la cession cesse d'être la stratégie par défaut de l'État propriétaire.

2. La rationalisation du parc immobilier piétine

La rationalisation des surfaces occupées par l'État s'évalue au regard de **l'indicateur de surface utile nette par poste**. Cette cible est fixée, pour l'ensemble des bâtiments de bureaux, à **12 mètres carrés** (10 mètres carrés en zone tendue). Il permet de **mesurer l'optimisation du parc domanial et son adaptation aux besoins de l'État** et, partant, les efforts menés pour densifier les surfaces de bureaux. En 2020, cet indicateur devrait tout juste retrouver le niveau observé en 2015 (14 mètres carrés).

3. La contribution du compte d'affectation spéciale à la transition énergétique est loin d'être à la hauteur des ambitions du Gouvernement

En 2020, **le compte devrait contribuer pour 161 millions d'euros au Grand plan d'investissement (GPI)**, ce qui représente quasiment la **moitié de ses crédits**. Vos rapporteurs spéciaux considèrent toutefois que **la labellisation de ces crédits relève davantage de l'effet d'affichage**. Les indicateurs de performance et les informations présentes dans les documents budgétaires sont lacunaires.

Il n'y a ni bilan de la mise en œuvre de la transition énergétique dans le parc occupé, ni objectifs portant sur la réduction du nombre de baux de biens les moins performants en matière environnementale ou sur le recours aux énergies renouvelables. Il est en outre **impossible de connaître précisément le montant des crédits consacrés aux travaux d'amélioration de la performance énergétique**.

4. Des règles de gestion contournées

Les produits de cessions sont en principe répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le compte d'affectation spéciale. Cette règle de gestion vise, en leur reversant une partie des produits issus de leurs actions de valorisation, à **encourager les ministères à rationaliser leurs emprises et à respecter les principes de la politique immobilière de l'État**. En outre, et vos rapporteurs spéciaux le regrettent, la disparition des loyers budgétaires en loi de finances pour 2019 ne s'est pas encore traduite par la mise en œuvre d'un dispositif véritablement incitatif à destination des ministères occupants.

Vos rapporteurs spéciaux sont d'autant plus préoccupés par l'absence de ce mécanisme qu'ils relèvent que **les règles du compte d'affectation spéciale sont de plus en plus contournées**. Cela concerne tout d'abord l'exonération de l'obligation de mutualisation des ressources, accordée par exemple au projet du plateau de Saclay.

Tout aussi problématiques sont **les octrois d'avances sur cession**. Le compte d'affectation spéciale a ainsi octroyé une avance de 100 millions d'euros au ministère de l'Europe et des affaires étrangères au titre de la sécurisation de ses emprises à l'étranger. Si elle est supposée être remboursée par des cessions devant intervenir entre 2021 et 2025, les rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État », nos collègues Vincent Delahaye et Rémi Féraud, ont montré que **les produits de cession du ministère étaient de plus en plus faibles**. Vos rapporteurs spéciaux ont également eu la surprise de constater qu'une avance de six millions d'euros serait attribuée à l'Élysée. Elle s'ajoute aux 5,5 millions d'euros transférés à la mission « Pouvoirs publics » à l'été 2019.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que ces contournements sont dangereux pour la soutenabilité du compte d'affectation spéciale et pour la politique immobilière de l'État, qui peine à imposer une séparation claire entre l'État propriétaire et les ministères occupants.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 96,3 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. OUTIL HISTORIQUE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT, LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONNAÎT UNE NOUVELLE BAISSÉ DE SES CRÉDITS EN 2020

1. Le compte d'affectation spéciale est dédié à la politique immobilière de l'État

a) Le compte d'affectation spéciale est le vecteur budgétaire de la politique immobilière de l'État

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », créé par la loi de finances pour 2006¹, est l'instrument budgétaire de la politique immobilière de l'État. Il vise à financer les **opérations de valorisation et la modernisation** du parc immobilier de l'État en recourant, prioritairement, à la cession d'actifs.

Le compte d'affectation spéciale se compose de **deux programmes** :

- le **programme 721 « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État »** porte la contribution du compte au désendettement de l'État. Avant que la loi de finances pour 2017² ne supprime cette obligation, une fraction minimale des produits de cession, 30 % à partir de 2014, devait obligatoirement être prélevée et reversée au budget général. **Ce programme n'est plus abondé depuis 2018.** Cependant, il ne peut être supprimé, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) imposant qu'un compte d'affectation spéciale comporte au moins deux programmes³ ;

- le **programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État »** porte les crédits destinés à financer les dépenses d'entretien à la charge du propriétaire, ainsi que les opérations immobilières structurantes réalisées sur le parc immobilier de l'État. Depuis 2017, ce programme intègre les dépenses d'entretien lourd, auparavant comptabilisées sur le programme 309 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Le compte d'affectation spéciale regroupe ainsi tous les vecteurs budgétaires de l'État propriétaire. Seules les dépenses courantes d'entretien continuent de relever des budgets ministériels et du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

¹ Article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Article 42 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

³ Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

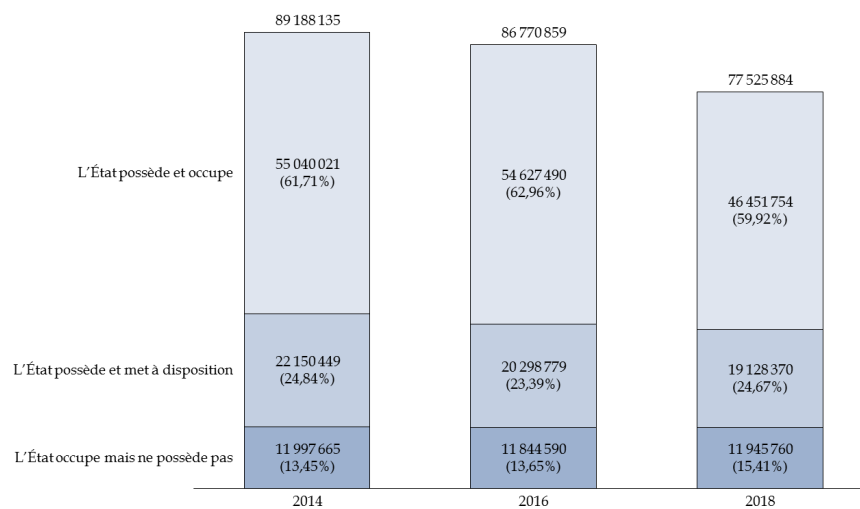
b) *Le compte d'affectation spéciale constitue un outil au service de la rationalisation du patrimoine immobilier de l'État*

Les produits des cessions, qui constituent la principale ressource du compte, sont répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le compte d'affectation spéciale¹. Cette règle de gestion répond à un double-objectif : a) mutualiser les recettes au profit des dépenses d'entretien du propriétaire et b) encourager les ministères à rationaliser leurs emprises et à respecter les principes de la politique immobilière de l'État, en leur reversant une partie des produits issus de leurs actions de valorisation.

Le patrimoine immobilier de l'État, de ses opérateurs, des établissements publics autres et des collectivités locales couvre, au 31 décembre 2018, une surface utile brute de 96,61 millions de mètres carrés, pour une valeur comptable estimée à 63,4 milliards d'euros (en retenant la dépréciation des biens situés à l'étranger). Les ministères des armées et de l'intérieur occupent respectivement 42 % et 23 % de la superficie totale des biens mis à la disposition des services de l'État. Au total, l'État et ses opérateurs disposeraient de 188 000 immeubles.

Évolution des surfaces possédées ou utilisées par l'État entre 2014 et 2018

(en mètres carrés et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

¹ Deux exceptions à ce principe existent toutefois, s'agissant des biens du ministère des Armées et des biens à l'étranger du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, pour lesquels la mutualisation de la moitié du produit de cession ne s'applique pas.

En 2017, le volume des surfaces possédées ou utilisées par l'État se maintenait à 86,03 millions de mètres carrés. **La brusque chute de la surface utile brute de l'État observée en 2018 s'explique par la fiabilisation du parc immobilier de la direction générale de l'aviation civile, ainsi que par une mesure de périmètre**, la propriété et la gestion des établissements du second degré ayant été transférées des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture aux collectivités territoriales.

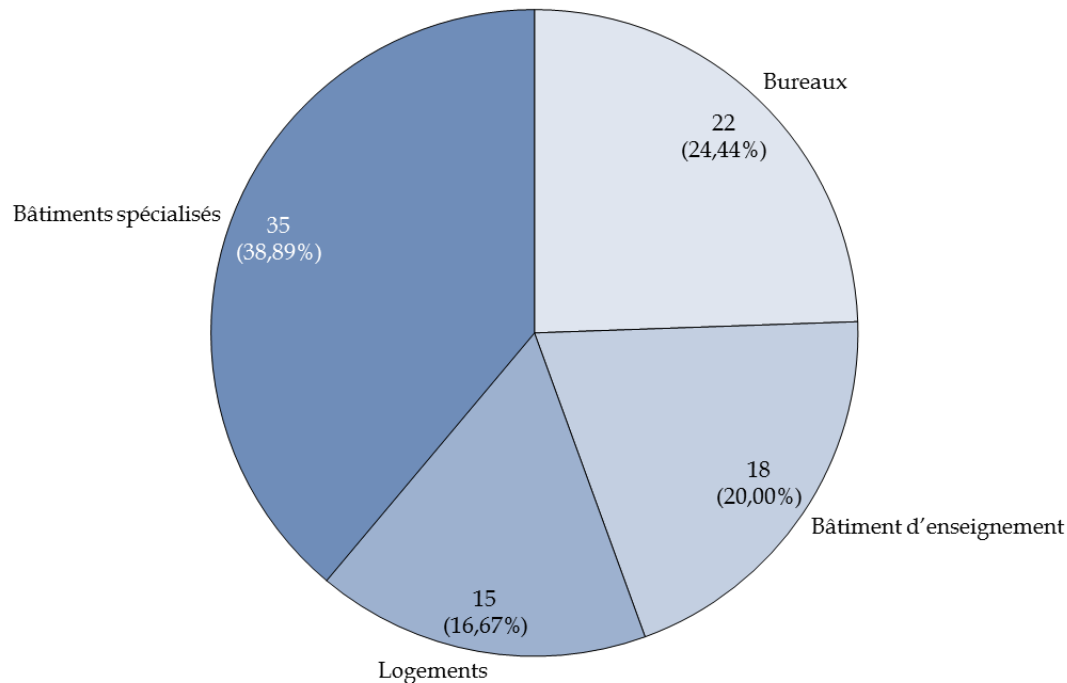
Du fait de l'importante politique de cessions menée depuis la création du compte d'affectation spéciale, **la part des bâtiments que l'État possède est en recul**. Ainsi, la diminution du nombre de surfaces que l'État possède et occupe s'est traduite, en parallèle, par une **augmentation de la part des biens que l'État loue**, ce qui se répercute ensuite sur **la valeur de ses loyers, en hausse de 6,37 % entre 2017 et 2018¹** (de 1 522 à 1 619 millions d'euros). Cette évolution est d'autant plus forte que le volume des surfaces louées par l'État entre 2017 et 2018 avait connu un repli (- 1,53 %). C'est nettement au-dessus de l'indice de référence des loyers (+ 1,20 % au troisième trimestre 2019 selon l'Insee). Vos rapporteurs spéciaux considèrent que **cela doit conduire l'État à revoir sa stratégie, en privilégiant, pour les biens qu'ils n'occupent plus**, un mode de location à long-terme ou temporaire. L'État tirerait ainsi des recettes de son patrimoine, recettes qui couvriraient les charges afférentes aux bâtiments loués, et il aurait toujours la possibilité de mettre fin au bail et de recouvrer l'usage de ces bâtiments si ses besoins évoluaient.

Les **immeubles de bureaux**, qui servent de base au seul indicateur de performance du compte d'affectation spéciale et qui constituent, selon la direction de l'immobilier de l'État (DIE), **le cœur de la politique immobilière de l'État**, représentent **près de 25 % de la surface totale du parc dont l'État est propriétaire**. L'immobilier dit *spécifique* regroupe quant à lui les bâtiments répondant à une utilisation particulière (ex. école) et le parc résidentiel de logements.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

Répartition du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs par type de biens au 31 décembre 2018

(en millions de mètres carrés et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État

2. La politique immobilière de l'État n'en demeure pas moins éclatée et affaiblie

a) L'éclatement de la politique immobilière

La politique immobilière de l'État s'articule autour de quatre principes :

- une **distinction entre l'État propriétaire**, représenté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et les **ministères occupants** ;

- un **modèle de financement** reposant sur les produits de cessions et, de plus en plus, sur les redevances domaniales (cf. *infra*) ;

- un **vecteur budgétaire**, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ;

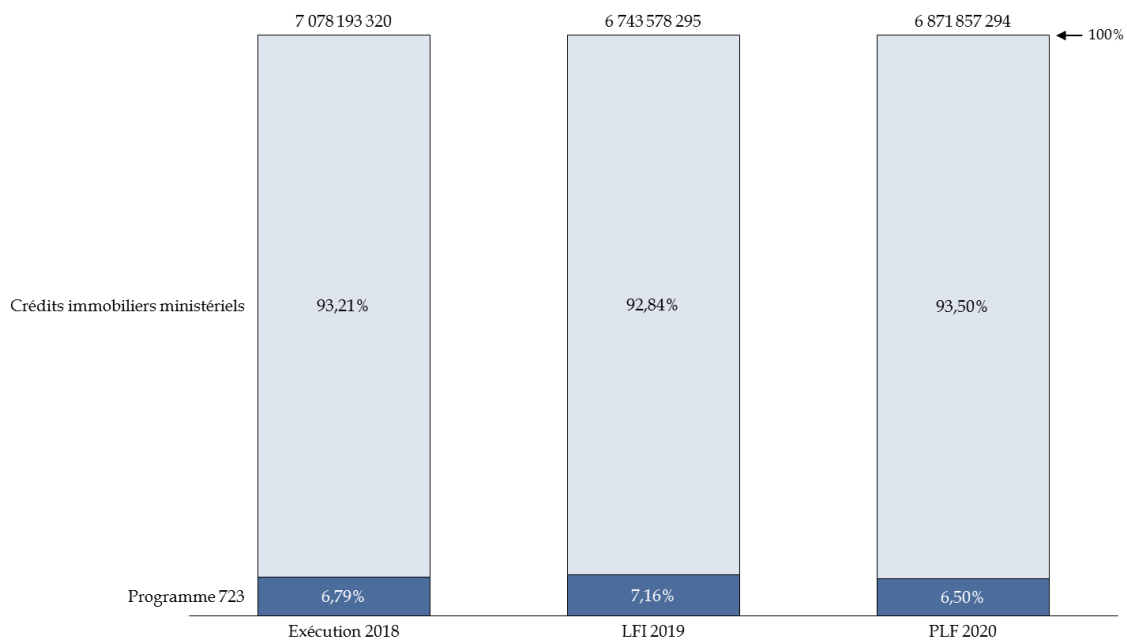
- un **ensemble de principes destinés à rationaliser les décisions prises en matière de politique immobilière** et à guider les ministères et services occupants dans leurs décisions : densification des espaces, gestion performante et valorisation des emprises, accessibilité, participation à la transition écologique, amélioration des conditions de travail des agents.

Pourtant, et c'est un constat récurrent de vos rapporteurs spéciaux, si le compte d'affectation spéciale est entièrement dédié à la politique immobilière de l'État, la politique immobilière de l'État ne se résume pas au compte d'affectation spéciale.

Selon le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, **62 programmes y concourent, même si tous ne sont pas dotés de crédits**. Le compte d'affectation spéciale ne représenterait ainsi que 6,5 % des crédits de l'État consacrés à l'immobilier en 2020 et environ 10 % des moyens humains. Cet éclatement se reflète enfin sur l'investissement immobilier de l'État (titre 5 des dépenses), puisque **le compte d'affectation spéciale ne porte que le sixième des dépenses d'investissement de l'État sur son patrimoine**.

L'éclatement de la politique immobilière de l'État

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

b) *Les compétences techniques limitées de la direction de l'immobilier de l'État*

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que **les moyens humains de la DIE demeurent limités**. Comme elle le concède elle-même, le manque de compétences techniques a un impact direct sur l'exécution du compte d'affectation spéciale : « *nonobstant les besoins réels, l'absence de moyens humains dédiés à la conduite des opérations immobilières rend plus difficile la consommation de l'ensemble des crédits* »¹. Ceux-ci connaissant déjà une baisse

¹ Réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

significative, alors même que les besoins du parc immobilier de l'État, eux, ne faiblissent pas. Vos rapporteurs spéciaux estiment que **le surcoût représenté par la reconstitution de ces capacités techniques serait compensé par l'amélioration de la conduite des projets immobiliers.**

Toutefois, et contrairement à ce que la directrice de l'immobilier de l'État avait indiqué à vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, **aucune force interministérielle capable d'intervenir en soutien des administrations porteuses de projet n'a pu émerger**, faute, selon la DIE, de « *pouvoir reconstituer les moyens humains en nombre et en qualité dans les territoires* ». Cela a posé **une vraie difficulté lors de l'appel à projets du programme 348** de la mission « Action et transformation publiques », dédié à la rénovation des cités administratives. À défaut de pouvoir s'appuyer sur la DIE, 16 des 39 projets retenus au titre du programme 348 ont dû recourir aux antennes immobilières du secrétariat général des ministères économiques et financiers et deux au secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur. Vos rapporteurs spéciaux estiment que cela nuit à l'objectif même de la DIE, à savoir constituer une force interministérielle capable de porter la stratégie patrimoniale de l'État, au-delà des velléités des ministères occupants.

Si une solution a donc pu être trouvée pour ces projets, cet épisode montre **la persistance des difficultés suscitées par l'absence de compétences suffisantes au sein de la DIE**. En effet, la DIE est à la fois en recherche de **compétences techniques** et d'un **maillage territorial** permettant d'apporter un soutien local à chacune de ces opérations, qu'elles soient structurantes ou d'entretien lourd. La **circulaire du Premier ministre du 13 juin 2019**¹, qui appelle les préfets à mutualiser les fonctions support, semble **inviter à la création de solutions départementales**.

Seul progrès, la DIE a élaboré un cursus de formation à la gestion stratégique du parc, en partenariat avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). 149 personnes ont ainsi été formées depuis 2017.

Vos rapporteurs spéciaux sont également très surpris de constater qu'à cette date **aucun directeur n'a encore été nommé à la tête de la DIE**, plusieurs mois après le départ de sa précédente directrice, ce qui ne peut concourir qu'à un **affaiblissement de cette direction**, à la mission pourtant essentielle.

¹ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

3. La direction de l'immobilier de l'État s'appuie également sur d'autres programmes pour mener à bien ses grands travaux

La direction de l'immobilier de l'État est responsable du programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » de la mission « Action et transformation publiques »¹. Ce grand plan de rénovation, dédié spécifiquement aux cités administratives et sites domaniaux multi-occupants (une surface d'environ un million de mètres carrés) sera **doté d'un milliard d'euros en cinq ans** pour financer des opérations permettant de **réduire la consommation énergétique** de ces bâtiments et de **lutter contre leur obsolescence**.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux², **le choix de recourir à un programme indépendant du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » s'explique par les contraintes fortes pesant sur l'utilisation des fonds ouverts sur ce CAS**. En effet, les dépenses ne sont normalement engagées qu'à hauteur des recettes, issues des produits de cession et des redevances domaniales. Elles seraient alors trop faibles pour pouvoir financer un plan d'une telle envergure sur cinq ans, sauf à accepter de rénover les cités administratives au détriment de tous les autres bâtiments du parc immobilier de l'État.

Le recours à un programme séparé et attaché à une autre mission montre que **les grandes opérations structurantes ont de plus en plus vocation à être financées en dehors du vecteur budgétaire historique de la politique immobilière de l'État**, renforçant ainsi son éclatement.

A contrario, **la DIE se tient parfois en marge d'opérations immobilières de grande ampleur et qui pourraient utilement bénéficier de son expertise**. Elle n'est par exemple pas associée aux travaux sur la mise en œuvre du service national universel³. Interrogée par vos rapporteurs spéciaux sur son rôle dans **l'extension du réseau des Maisons France Services (MFS)**, la DIE a répondu que la définition de nouveaux points d'accès se ferait en cohérence avec les schémas directeurs immobiliers régionaux, reconnaissant là à demi-mot que **son rôle pourrait être très limité**.

¹ Voir également Rapport général (2019-2020) de MM. Claude NOUGEIN et Thierry CARCENAC, fait au nom de la commission des finances. Projet de loi de finances pour 2020, missions : Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Crédits non répartis, Action et transformation publiques.

² Réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux.

³ Rapport général (2019-2020) de M. Éric JEANSANNETAS, fait au nom de la commission des finances. Projet de loi de finances pour 2020, mission : Sport, jeunesse et vie associative.

B. SI LES DÉPENSES DU COMPTE SE STABILISENT EN 2020 ET QUE LES RECETTES DEVRAIENT CONNAITRE UN REBOND EN 2019, LES INTERROGATIONS N'EN DEMEURENT PAS MOINS GRANDES SUR LA SOUTENABILITÉ DU COMPTE À LONG-TERME

1. Les années 2019 et 2020 pourraient-elles enfin marquer un retour à l'équilibre ?

a) *Le compte d'affectation spéciale pourrait revenir à l'équilibre en 2019 mais voit ses crédits continuer leur diminution en 2020*

Si les crédits inscrits au titre des dépenses du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » continuent de baisser, vos rapporteurs spéciaux relèvent que cette diminution est relativement moins forte que celle observée entre la loi de finances pour 2018 et la loi de finances pour 2019 (- 7,45 % contre - 20,43 %).

Les recettes et les dépenses du compte d'affectation spéciale

(en euros)

| | PLF 2019 | | | PLF 2020 | | | Variation 2020/2019 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|
| | Recettes | Dépenses | Solde | Recettes | Dépenses | Solde | |
| Programme 721 - Contribution cessions immobilières au désendettement de l'État | | 0 | | | 0 | | 0% |
| Programme 723 - Opérations immobilières nationales et des administrations centrales | | 391 286 587 | | | 428 000 000 | | 9,38% |
| | | 483 000 000 | | | 447 000 000 | | -7,45% |
| Produits des cessions immobilières | 320 000 000 | | | 280 000 000 | | | -12,50% |
| Produits de redevances domaniales | 90 000 000 | | | 100 000 000 | | | 11,10% |
| Total pour le compte d'affectation spéciale | | 391 286 587 | | | 428 000 000 | | <i>Solde</i> |
| | 410 000 000 | 483 000 000 | -73 000 000 | 380 000 000 | 447 000 000 | -67 000 000 | -8,22% |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Deux tendances se dégagent de la prévision des dépenses et des recettes du compte d'affectation spéciale :

- la **baisse tendancielle de ses dépenses**, qui entend compenser l'attrition en miroir des produits de cessions. Cela a cependant **deux conséquences négatives** : l'une sur la **valorisation du patrimoine immobilier de l'État**, moins de crédits étant disponibles pour mener à bien des opérations structurantes ou d'entretien, l'autre sur **l'équilibre budgétaire du compte**, celui-ci présentant un déficit depuis 2017.

- la **baisse tendancielle des produits issus de cessions**, pourtant vecteur historique du financement du compte d'affectation spéciale.

Vos rapporteurs spéciaux estiment en outre qu'il y a **un important risque de sous-exécution des dépenses du compte d'affectation spéciale en 2019**. En effet, le taux de consommation des crédits au 31 août 2019 est inférieur à 50 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale et, surtout, inférieur de plus de 15 points à celui constaté en 2018. Si une gestion prudente des crédits inscrits sur le programme 723 peut se justifier par l'incertitude pesant sur les recettes du compte, il ne semble pas que ce soit le cas en 2019. A tout le moins, **cela démontre les effets de bord des règles de gestion relatives au compte d'affectation spéciale** : l'exécution des dépenses étant conditionnée à l'obtention préalable de recettes, dont le rythme d'encaissement peut être extrêmement irrégulier, les gestionnaires disposent de moins de marges de manœuvre.

C'est pour pallier cette difficulté qu'il a été décidé d'**opérer une distinction entre dépenses d'entretien et opérations structurantes**. L'enveloppe dédiée aux premières est mise à disposition des responsables de budget opérationnel de programme dès le début de l'exercice.

Un point de satisfaction tout de même, vos rapporteurs spéciaux constatent qu'en 2019, pour la première fois sur ces quatre dernières années, **les recettes tirées des cessions devraient dépasser la prévision inscrite en loi de finances pour 2019**. Au 25 juillet 2019, ce sont 329 biens qui ont été cédés, pour un montant total de 519 millions d'euros. Ce bilan est tiré à la hausse par la vente de l'Ilot Saint-Germain à Paris, pour un montant de 368 millions d'euros.

Cela illustre toutefois la **très grande dépendance du compte d'affectation spéciale aux ventes extraordinaires**. Sans elles, il lui est difficile de présenter une exécution conforme à la prévision. Par exemple, en 2018, vos rapporteurs spéciaux avaient constaté qu'en plus de produits de cessions inférieurs de 48,1 % à la prévision inscrite en loi de finances pour 2018, les produits obtenus tenaient beaucoup à la réalisation de quelques grandes ventes : le produit de cinq cessions représentait ainsi près de 40 % des recettes inscrites sur le compte d'affectation spéciale¹.

b) Néanmoins, les prévisions en recettes du compte sont extrêmement fragiles

Le compte d'affectation spéciale bénéficie de deux types de recettes :

- le **produit des cessions de biens immobiliers**, ainsi que des **droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État** ;

¹ Contribution de MM. Thierry Carcenac et Claude Nougéin, rapporteurs spéciaux, au rapport n° 625 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018. <https://www.senat.fr/rap/l18-625-2/l18-625-2.html>

- le **produit des redevances domaniales ou les loyers perçus par l'État**. Ils proviennent 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, ainsi que des redevances et loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est le gestionnaire.

641 biens pourraient être inscrits pour cession en 2020. Comme l'a précisé la direction de l'immobilier de l'État à vos rapporteurs spéciaux, ce n'est qu'**une indication prévisionnelle**, amenée à évoluer. Si les chiffres doivent donc être pris avec précaution, vos rapporteurs spéciaux soulignent toutefois que **le stock des biens à vendre de l'État connaît une baisse régulière**. Il aurait ainsi baissé de 19 % entre 2013 et 2018¹.

Cependant, **une autre tendance est plus inquiétante, d'autant que la DIE ne pourra pas y remédier à court terme** : le stock de biens difficiles à céder augmente. D'après les informations transmises par la direction de l'immobilier de l'État à vos rapporteurs spéciaux, au 1^{er} janvier 2019, 524 biens seraient en vente depuis plus de trois ans, contre 506 au 1^{er} janvier 2018. Les biens les plus faciles à céder, soit qu'ils aient été très bien valorisés, soit que leur cession ne présentât aucune difficulté, sont en effet ceux qui ont été vendus le plus rapidement. Ainsi, **75 % des biens inscrits dans l'outil de suivi des cessions seraient considérés comme difficiles ou très difficiles à vendre**.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'**un système de décote s'applique sur la cession de certains biens du patrimoine immobilier de l'État**, ce qui a des incidences significatives sur la valorisation de ces biens. En 2018, la décote « DufLOT » a concerné 18 ventes, pour un effort consenti de la part de l'État de 70,75 millions d'euros, soit 2,6 fois plus qu'en 2017. Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que soutenir la recommandation de la Cour des comptes visant à davantage documenter ces mécanismes dans les documents de performance du compte d'affectation spéciale, et non pas simplement dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État². En effet, **par ces décotes, le compte contribue à une autre politique publique que celle pour laquelle il a été créé**. Le Conseil de l'immobilier de l'État s'était également étonné de voir que certaines décotes avaient été octroyées sur la cession de terrains qui n'étaient pas situés en zone tendue. Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'appeler à ce que la décote soit appliquée dans le strict respect de ses objectifs.

¹ Direction de l'immobilier de l'État, rapport d'activité 2018, p.50.

² Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (2018).

Le système de la décote sur les cessions des biens de l'État

Ce système comprend en réalité deux mécanismes.

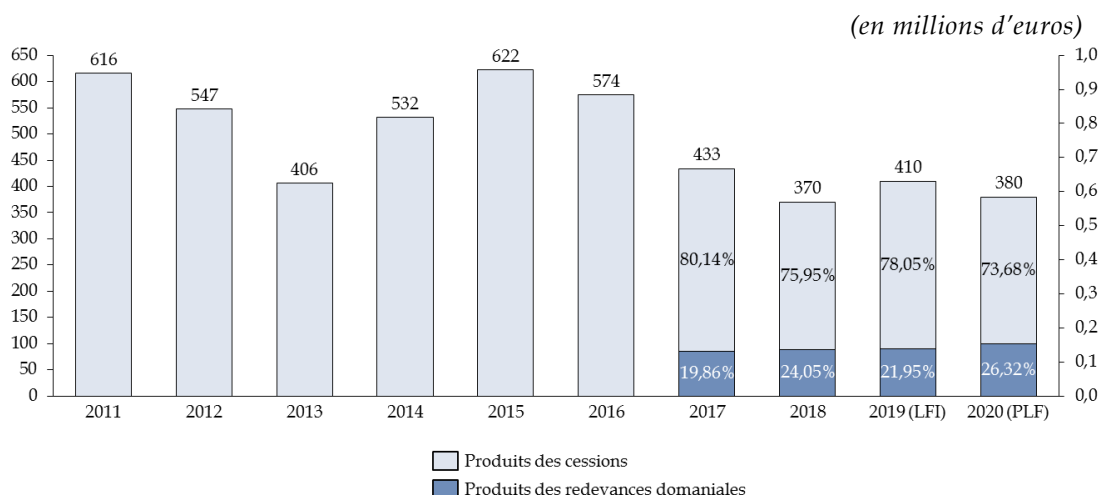
Aux termes de l'article 95 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, l'État peut céder un terrain de son domaine privé, bâti ou non, pour un prix inférieur à sa valeur vénale afin de favoriser la production de logements. La part de la décote, qui peut atteindre l'intégralité de la valeur vénale du bien, est négociée de gré à gré.

À ce principe général s'ajoute une décote « de droit ». En effet, conformément au dispositif dit de « décote Duflot », introduit par la 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, des personnes morales peuvent bénéficier de la décote sur certains terrains éligibles, à condition qu'y soient réalisés des programmes de construction de logements sociaux.

Source : Cour des comptes, réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

Prévu à l'origine pour **compenser l'intégration des dépenses du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » au sein du compte d'affectation spéciale, le reversement des produits des redevances domaniales est aujourd'hui devenu structurellement indispensable au compte.** Si ces produits ne suffisent pas à couvrir la baisse des recettes tirées des cessions, ils financent tout de même une partie de plus en plus conséquente des dépenses liées à la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Comparaison de la structure des recettes du compte entre 2011 et 2020



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

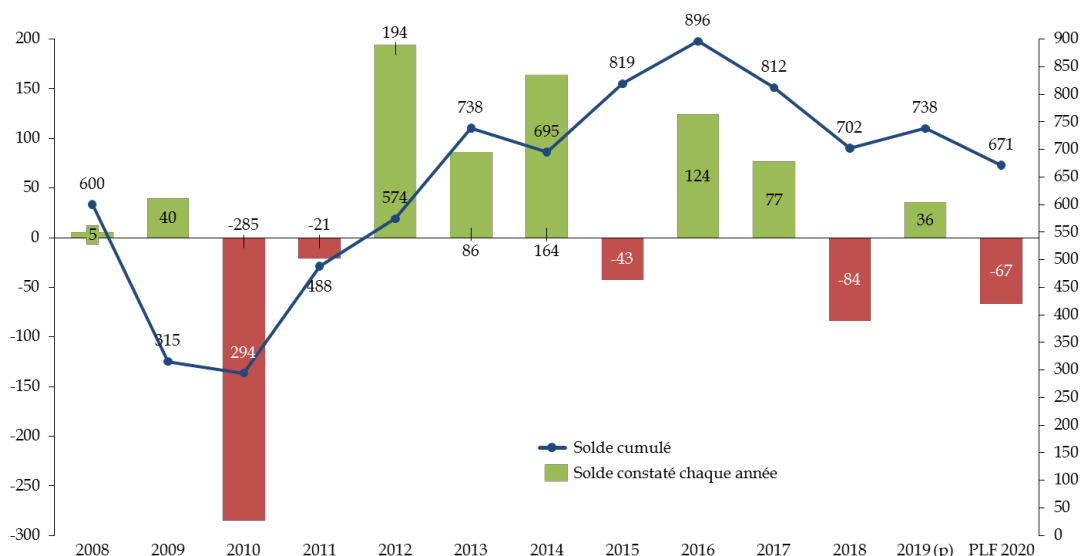
Les produits des redevances domaniales représentent désormais plus du quart des recettes du compte d'affectation spéciale.

2. L'évolution du solde du compte et les fortes variations constatées ces dernières années doivent toutefois conduire à repenser entièrement le modèle du compte d'affectation spéciale

a) La mobilisation du solde appelle à revoir le mode de financement du compte d'affectation spéciale

L'évolution du solde du compte d'affectation spéciale depuis 2008

(en millions d'euros)



Note de lecture : la prévision inscrite pour 2019 tient compte du montant des cessions réalisées au 26 juillet 2019.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La mobilisation du solde ne peut être qu'une solution transitoire. Si le déficit constaté en 2018 devait se reproduire, **le compte serait asséché en six ans environ.** L'année 2019 devrait certes permettre au compte de **renouer avec des excédents.** Vos rapporteurs spéciaux espèrent simplement que cet excédent sera entièrement dû aux produits de cessions et non à une moindre consommation des crédits attribués aux opérations structurantes et aux dépenses d'entretien lourd. Ce serait **prendre un risque bien trop important pour la valorisation du patrimoine immobilier de l'État et pour la soutenabilité du compte à long-terme.**

L'affectation des produits issus des redevances domaniales constitue une première réponse aux fragilités financières du compte d'affectation spéciale. Elles ont le double mérite d'apporter un revenu récurrent et pérenne, sans source d'incertitudes pour les gestionnaires, et de conforter la DIE à la tête de la politique immobilière de l'État, ces produits ne faisant l'objet d'aucune mutualisation.

Pour autant, les redevances domaniales ne suffisent pas à compenser la baisse des recettes du compte d'affectation spéciale (cf. graphique ci-dessus). Le parc immobilier doit donc être appréhendé différemment pour **aller vers la valorisation locative de ces biens**. Vos rapporteurs spéciaux critiquent la **vision binaire** qui a longtemps prévalu à la gestion de ce patrimoine, **entre possession et cession**.

b) La valorisation du patrimoine de l'État et la création d'une foncière

La commission des finances du Sénat recommande ainsi depuis plusieurs années de **diversifier les modes de valorisation du patrimoine immobilier de l'État**. Comme l'a rappelé la DIE à vos rapporteurs spéciaux, l'État pratique déjà une certaine forme de valorisation pour les bâtiments dont la cession est difficile ou que l'État souhaite conserver. À titre d'exemples, plusieurs **baux emphytéotiques** devraient être signés pour des immeubles parisiens dans le cadre d'appels d'offres mixtes « Cession ou location à long-terme ».

Devant votre commission, **la directrice de l'immobilier de l'État s'était montrée favorable au développement d'un tel mode de valorisation**, constatant en des termes très directs les insuffisances de la politique immobilière actuelle : *« c'est assez désespérant de constater la durée qui peut séparer le moment où une administration quitte une emprise de celui où un nouvel usage est trouvé. Il faudrait accorder des autorisations d'occupation temporaire (AOT) afin que ces bâtiments ne restent pas vides pendant deux ou trois ans [...] On pourrait demander des redevances domaniales ou, pour des immeubles patrimoniaux ou de prestige, arrêter de les vendre pour accorder plutôt des baux emphytéotiques »*¹.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il faut aller encore plus loin. Il pourrait par exemple être envisagé de procéder à la **location des biens inutiles** dont la cession ne peut pas ou n'est pas prévue. Cependant, **la DIE a expliqué à vos rapporteurs spéciaux ne pas pouvoir recourir à cette stratégie tant que certains obstacles ne seront pas levés**. Le code général de la propriété des personnes publiques soumet l'État aux **règles de publicité et de mise en concurrence** pour les titres d'occupation délivrés en vue d'une exploitation économique, ce qui peut nuire à la fluidité de la gestion du parc. Il serait en outre opportun de pouvoir **minorer la redevance en fonction du montant des travaux réalisés par le futur occupant** : la location du bien se traduirait alors par une recette directe (la redevance) mais aussi par un gain futur (valorisation du bien).

Une troisième difficulté concerne la **mise sur pied d'une structure qui serait chargée d'assurer le portage des biens mis en location**. À cet égard, le rapport de mai 2017 de votre rapporteur spécial Thierry Carcenac et de notre ancien collègue Michel Bouvard préconisait la **création d'une**

¹ Audition de Mme Isabelle Saurat le 21 mai 2019 par la commission des finances du Sénat (<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190520/fin.html>).

foncière à capitaux intégralement publics, chargée de procurer des revenus récurrents et garantis au compte d'affectation spéciale¹.

Le deuxième **comité interministériel de la transformation publique**, qui s'est tenu il y a déjà plus d'un an, le 29 octobre 2018, avait identifié **les principaux enjeux auxquels devait répondre la politique immobilière de l'État** : l'entretien, le financement et la valorisation. **Un chef de mission a été désigné en janvier 2019 afin d'étudier les meilleurs moyens de diversifier les modes de valorisation du patrimoine de l'État**. Il a présenté ses premières conclusions au ministre de l'action et des comptes publics, ainsi qu'au Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), dont fait partie votre rapporteur spécial Thierry Carcenac².

L'avis du CIE sur la « mission valorisation »³

Pour le CIE, les présentations des conclusions de la mission valorisation confirment que les obstacles ne sont pas seulement de nature juridique. Il estime ainsi qu'avant de pouvoir créer une agence spécifiquement dédiée à la valorisation des actifs inutiles, il convient de lever les ambiguïtés qui pèsent encore sur la représentation et le rôle de l'État propriétaire : ce sont encore les ministères occupants qui ont la main sur leur stratégie patrimoniale, la DIE ne s'étant pas encore imposée comme la direction en charge de l'ensemble du parc immobilier de l'État.

Le CIE considère en outre que le choix du modèle de structure doit responsabiliser l'ensemble des acteurs de la chaîne de gestion de l'immobilier et que la simple constitution d'une plateforme d'ingénierie de projet n'apporte pas de réponse sur la question centrale du pilotage stratégique. Une agence de valorisation doit donc disposer des compétences, des moyens et de la légitimité nécessaires à l'exercice de sa mission, sans quoi elle n'aura aucune plus-value.

La CIE se montre plutôt favorable à la méthode proposée, progressive. Un premier portefeuille d'actifs serait constitué en associant des biens de nature, de valeur, de taille et de localisation diversifiées. Il relève toutefois que la constitution d'une telle liste se heurte à la connaissance encore imparfaite de l'immobilier de l'État.

Le CIE est donc favorable à la poursuite des travaux de la mission par la constitution d'une équipe projet et recommande de faire de la confirmation de la viabilité du modèle théorique, un préalable à l'autorisation de lancement de l'expérimentation.

Source : avis et réunions du CIE de juillet 2019

¹ De la rationalisation à la valorisation : 12 propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace », rapport d'information n° 570 (2016-2017) de Michel Bouvard et Thierry Carcenac, fait au nom de la commission des finances, 31 mai 2017.

² En annexe, la présentation utilisée lors de la transmission des conclusions de la mission valorisation au Conseil de l'immobilier de l'État.

³ Trois missions ont été confiées par le ministère de l'action et des comptes publics sur le patrimoine immobilier de l'État : 1) sur la gestion en « syndic » des sites multi-occupants à M. Emmanuel Amigues ; 2) sur la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État à M. Jean-Marc Délion ; 3) sur la gestion du parc résidentiel social de l'État pour toutes les fonctions de gestion locative à Mme Florence Gérard-Chalet.

Le ministre de l'action et des comptes publics souhaite que cette mission se poursuive et explore notamment **la possibilité de ne pas recourir à la création d'une agence pour conduire la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État**. Des solutions alternatives consisteraient par exemple à faire appel à des prestations externalisées ou à s'appuyer sur des compétences en interne, en résolvant les facteurs de blocage et d'inefficience. Pour vos rapporteurs spéciaux, **cela montre la frilosité persistante du ministère quant à la création d'une agence de type foncière publique**.

II. FINANCIÈREMENT FRAGILE, LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE VOIT EN OUTRE SES RÈGLES ÊTRE CONTOURNÉES ET SES OBJECTIFS MANQUÉS

La création du compte d'affectation spéciale en 2006 devait répondre à un double-objectif : **dynamiser la politique immobilière de l'État et optimiser la gestion de son parc immobilier**. À ces deux objectifs s'est ajouté un troisième, celui de la contribution du compte à la **transition énergétique**, l'une des priorités du Grand plan d'investissement.

Alors que le compte s'apprête à rentrer dans son **quinzième exercice budgétaire**, vos rapporteurs spéciaux estiment que **son bilan, sans être mauvais, est pourtant décevant**.

A. L'ENTRETIEN LOURD EST UNE NÉCESSITÉ POUR CONTINUER À VALORISER NOTRE PATRIMOINE IMMOBILIER

L'évolution des dépenses d'entretien du propriétaire entre 2019 et 2020

(en millions d'euros)

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | | Évolution 2020/2019 (en %) | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------------|-------------|-------------------|--------------|---------------|---------------|
| | LFI | | Exécution | | LFI | | Exécution provisoire au 31/08/2019 | | Prévisions en PLF | | | |
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | | |
| Action 12 - Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics | 24,0 | 24,0 | 21,9 | 22,0 | 23,0 | 22,0 | 16,2 | 12,3 | 22,0 | 22,0 | - 4,35 | 0,00 |
| Action 13 - Maintenance à la charge du propriétaire | 48,0 | 48,0 | 47,0 | 43,0 | 44,0 | 44,0 | 33,2 | 26,5 | 45,0 | 42,0 | 2,27 | - 4,55 |
| Action 14 - Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état | 88,0 | 88,0 | 80,4 | 95,7 | 95,0 | 95,0 | 58,5 | 57,5 | 93,0 | 96,0 | - 2,11 | 1,05 |
| Total entretien du propriétaire | 160,0 | 160,0 | 149,3 | 160,7 | 162,0 | 161,0 | 107,9 | 96,3 | 160,0 | 160,0 | - 1,23 | - 0,62 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

La DIE considère que **trois actions du programme 723 participent aux dépenses d'entretien** :

- **les contrôles réglementaires** ont pour objectif d'effectuer le diagnostic des composants et des équipements d'un immeuble en vérifiant leur bon fonctionnement et en anticipant les risques qui leur sont inhérents. Ils peuvent donc permettre d'améliorer notre connaissance du parc immobilier. Les **audits, expertises et diagnostics** sont considérés comme des dépenses d'entretien puisqu'ils sont indispensables à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments du parc, pour attester de leur vétusté ou pour évaluer la faisabilité d'une opération d'entretien lourd ;

- la **maintenance à la charge du propriétaire** se compose à la fois de la **maintenance dite préventive**, pour réduire les risques de défaillance ou de dégradation, et la **maintenance dite corrective**, qui intervient après la réalisation du dommage ;

- **les dépenses de gros entretien et de renouvellement** correspondent aux travaux de mise en conformité et de remise en état. Les travaux lourds peuvent être divisés en deux catégories : ceux qui visent à assurer la conformité des bâtiments aux nouvelles réglementations et ceux qui visent à remettre en état le bâti suite à une dégradation continue. **Cette action concentrera 60 % des crédits de paiement en 2020** (59 % en prévision pour 2019) et **participera à hauteur de 21 % de son montant à la mise en œuvre du Grand plan d'investissement, notamment dans son versant « contribution à la transition énergétique »** (cf. *infra*).

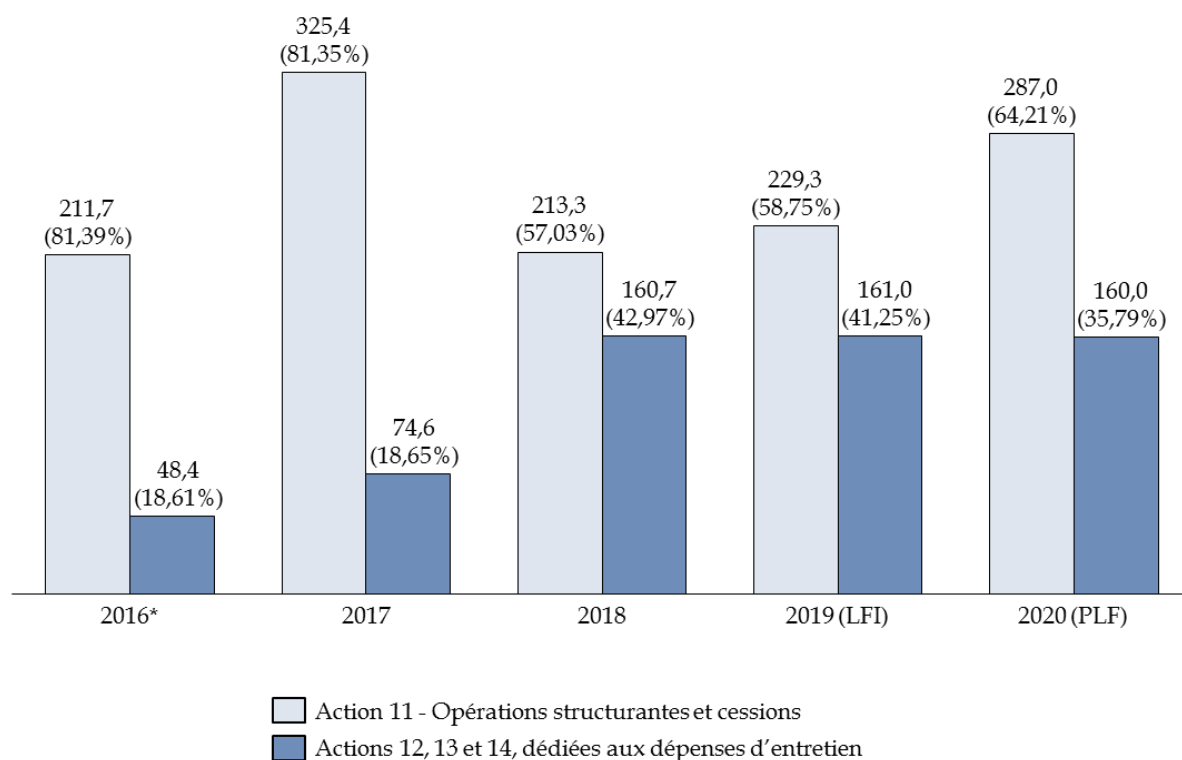
Vos rapporteurs spéciaux remarquent **que les crédits alloués aux dépenses liées à l'entretien du propriétaire semblent avoir été, depuis 2016, sanctuarisés**. Selon la DIE, cette allocation de crédits est conforme à l'engagement pris par le ministre chargé du domaine devant la Conférence nationale de l'immobilier public en juin 2016 : l'intégration du programme 309 au compte d'affectation spéciale ne devait pas se traduire par une attrition des crédits auparavant consacré à ces dépenses. Ainsi **les prévisions des dépenses d'entretien du propriétaire sont maintenues à 160 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2020**, dans la droite ligne de la prévision pour 2019 (161 millions d'euros) et de l'exécution en 2018 (160,7 millions d'euros). Toutefois, **le maintien d'un montant identique de crédits en valeur correspond, du fait de l'inflation, à une baisse du niveau réel des dépenses**. Pour maintenir un niveau d'effort constant, ces crédits devraient être revalorisés chaque année en tenant compte de l'inflation.

L'entretien du parc est l'un des objectifs prioritaires de la direction de l'immobilier de l'État, à la fois parce que **la maintenance et l'entretien préventifs peuvent permettre de réaliser des économies de long-terme**, notamment en matière d'énergie, et parce que ces dépenses participent à la **(re)mise en conformité des bâtiments**, assurant ainsi aux agents et au public de meilleures conditions d'accessibilité et de sécurité. **Cette priorité résulte**

également de la dégradation du parc immobilier de l'État, dont la valorisation requiert davantage d'efforts. La charte de gestion du 4 août 2017 a consacré ce tournant en affirmant que les moyens interministériels du compte devaient être prioritairement consacrés aux dépenses d'entretien à la charge du propriétaire.

Évolution comparée des dépenses du compte d'affectation spéciale depuis 2016

(en millions d'euros et en %)



Note de lecture* : avant 2017, le programme 723 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ne comptait qu'une seule action (« dépenses immobilières »). Les valeurs inscrites sur le graphique s'appuient donc, pour l'année 2016, sur la répartition de la dépense par nature telle qu'elle figure dans le rapport annuel de performance.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Vos rapporteurs spéciaux regrettent toutefois que l'indicateur de performance « effort d'entretien du parc immobilier par l'État propriétaire » n'apparaisse que dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, et non pas également dans les documents concernant le compte d'affectation spéciale.

Pour faire de l'entretien un axe majeur des décisions de gestion du patrimoine, la DIE ne s'appuie pas seulement sur les crédits du compte d'affectation spéciale mais s'emploie également à convaincre les gestionnaires du bien-fondé de ces dépenses, trouvant là utilement à

s'appuyer sur **les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)**. Le contenu des SDIR a en effet été profondément remodelé afin de donner davantage de lisibilité aux gestionnaires et de préserver les crédits alloués à l'entretien. Ils comprennent maintenant tous une phase de diagnostic préalable, l'élaboration d'une stratégie pluriannuelle d'intervention sur le bâti et l'identification des axes permettant de préserver le patrimoine et de le valoriser. Les SDIR constituent ainsi un allié utile pour la DIE, qui doit sans cesse inciter les opérateurs et services de l'État à respecter leurs engagements.

Enfin, la DIE peut tirer profit de la mise à disposition de **nouveaux outils informatiques**, comme ceux utilisés pour le processus de « démarche stratégique » (ou « priorisation de l'intervention »), qui entend réunifier politique d'entretien et politique patrimoniale. Un premier bilan en sera tiré au premier semestre 2020 et **vos rapporteurs spéciaux y seront particulièrement attentifs**.

Le fonctionnement de la démarche stratégique de la DIE

Les outils informatiques mis à disposition par la DIE permettent de segmenter le parc entre les actifs qui, au regard de leur état et des besoins des services, doivent être conservés ou vendus. La politique d'entretien différera alors selon le sort retenu pour chacun des biens. Des priorités sont ainsi fixées en fonction du devenir des actifs, de leur état de santé, mais aussi à l'aune des spécificités régionales, notamment pour ce qui concerne les risques sismiques et climatiques.

Selon la DIE, le premier apport de cette démarche est de disposer, pour un grand nombre de régions, d'une évaluation du besoin reposant sur un véritable diagnostic du parc immobilier. Le second apport est de dresser dans ces régions une feuille de route permettant de mobiliser des moyens budgétaires toujours contraints, de façon optimale.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

B. OBJECTIF PRIORITAIRE DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE, LA RATIONALISATION DU PARC IMMOBILIER PIÉTINE

La **rationalisation des surfaces occupées par l'État** s'évalue au regard de l'indicateur de **surface utile nette par poste**. Cette cible est fixée, pour l'ensemble des bâtiments de bureaux, à 12 mètres carrés ou 10 mètres carrés en zone tendue, pour une surface utile brute de respectivement 20 et 18 mètres carrés. Cet **indicateur de rendement d'occupation des surfaces** est le **seul indicateur du compte d'affectation spéciale**¹. Il est également

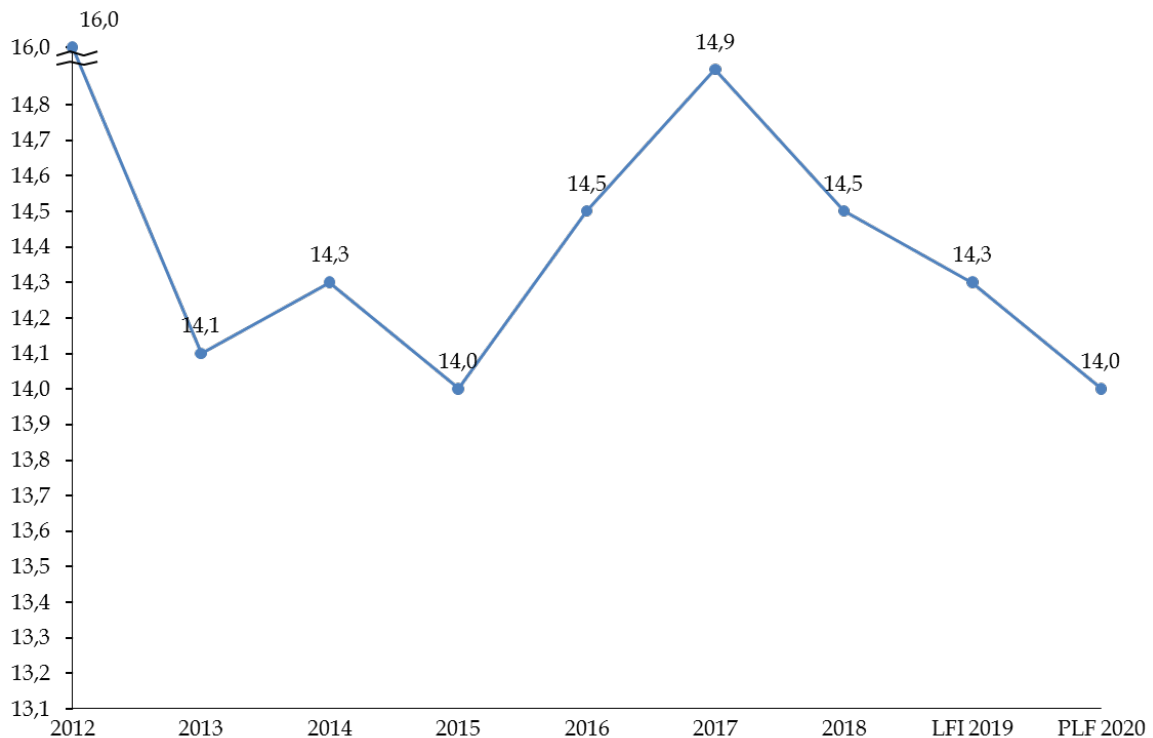
¹ L'autre indicateur de performance utilisé dans les documents budgétaires est un indicateur de programme, pour le programme 723 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

retranscrit dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État.

Il permet de **mesurer l'optimisation du parc domanial et son adaptation aux besoins de l'État et, partant, les efforts menés pour densifier les surfaces de bureaux**. Cette densification conduit à une triple source d'économies : (1) la réduction des surfaces occupées, et donc la diminution des charges du propriétaire ; (2) la mutualisation des besoins et des coûts de fonctionnement ; (3) les produits tirés d'une éventuelle cession. Or, vos rapporteurs spéciaux constatent que, sur longue période, **cet indicateur stagne**.

Évolution de l'indicateur de rendement d'occupation des surfaces depuis 2012

(en mètres carrés de surface utile nette par poste de travail)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La prévision pour 2020 montre qu'**une amélioration franche de cet indicateur ne semble pas être à notre portée**. Vos rapporteurs spéciaux regrettent que **cette cible ne soit pas plus contraignante dans les projets de réorganisation**. D'après la DIE, il est en effet parfois impossible, selon la configuration des immeubles, de réduire ce ratio. Toutefois, pour chaque opération sur le neuf, elle exige un ratio de surface utile brute inférieur aux plafonds, même si cette exigence ne vaut que pour les projets labellisés, c'est-à-dire ceux d'une valeur supérieure à cinq millions d'euros ou huit millions d'euros en région Ile-de-France (cf. *infra*).

La stabilisation de cet indicateur peut en outre s'expliquer par un effet ciseau : **avec la réduction des effectifs augmente le « mitage » des surfaces occupées**, dont la résorption dépend des crédits qui peuvent être consacrés aux projets immobiliers visant à regrouper les services et densifier les immeubles.

C. SI DES CRÉDITS DU COMPTE SONT DÉVOLUS AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT, SA CONTRIBUTION À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, OBJECTIF MAJEUR DU GOUVERNEMENT, EST LOIN D'ÊTRE OPTIMALE

1. La contribution du compte d'affectation spéciale et de la direction de l'immobilier de l'État au Grand plan d'investissement

En 2020, selon le projet annuel de performance du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », **le compte devrait contribuer pour 161 millions d'euros au Grand plan d'investissement (GPI), soit quasiment la moitié de ses crédits**. Le programme 723 participerait ainsi à l'une des priorités énoncées par la GPI : **la transition énergétique**. En effet, dans le rapport qui a préfiguré l'instauration du GPI¹, Jean Pisani-Ferry préconisait d'améliorer la performance énergétique du parc immobilier de l'État (initiative 2). La DIE anime en outre la **Conférence nationale de l'immobilier public (CNPI) Transition énergétique**, une instance nationale permettant de diffuser les informations sur les évolutions réglementaires et de partager les bonnes pratiques².

La transition écologique et énergétique est également l'un des objectifs prioritaires du Gouvernement. Toutefois, **vos rapporteurs spéciaux se montrent plus circonspects quant à la participation du compte et de la politique immobilière de l'État à la bonne réalisation de ces objectifs**.

La direction de l'immobilier de l'État s'est certes impliquée dans la réalisation de ce programme : la procédure de labellisation intègre des critères ayant trait à la transition énergétique, elle gère le programme 348, qui porte les dépenses liées à la rénovation des cités administratives (cf. supra), souvent qualifiées de « passoires thermiques » et elle incite à prendre en compte les sujets environnementaux et énergétiques dans les baux et conventions d'utilisation.

¹ Jean Pisani-Ferry, Le Grand plan d'investissement 2018-2022. Rapport au premier ministre, (septembre 2017). Lien : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport_de_m._jean_pisani-ferry_-_le_grand_plan_dinvestissement_2018-2022.pdf

² Rapport d'activité 2018 de la direction de l'immobilier de l'État

Malgré cette bonne volonté, **vos rapporteurs spéciaux considèrent que les moyens attribués au compte d'affectation spéciale et à la politique immobilière de l'État ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées par le Gouvernement.** Dans le domaine immobilier, **nous sommes en effet encore loin du « budget vert ».** Vos rapporteurs spéciaux partagent à cet égard les conclusions du CIE¹ et estiment que **les indicateurs de performance et les informations présentées dans les documents budgétaires sont lacunaires.** Il n'y a ni bilan de la mise en œuvre de la transition énergétique dans le parc occupé, ni objectifs portant sur la réduction du nombre de baux de biens les moins performants en matière environnementale ou sur le recours aux énergies renouvelables, ni pilotage unique et clair. Par ailleurs, alors même que des crédits du compte d'affectation spéciale sont labellisés « Grand plan d'investissement », la DIE estime qu'**il est impossible d'isoler précisément les crédits consacrés aux travaux d'amélioration de la performance énergétique.** Même sur le programme 348, dont c'est pourtant l'un des buts premiers, **les objectifs à tenir en matière d'économie d'énergie proviennent moins de la rénovation des anciens bâtiments que de la densification des espaces,** les surfaces libérées n'ayant plus vocation à être éclairées ou chauffées.

Cela illustre bien ce que vos rapporteurs spéciaux soulignent depuis 2018 : le **caractère opportuniste de la labellisation « GPI » des crédits du compte d'affectation spéciale.** Comme le montre l'évolution des recettes du compte, le GPI ne s'est pas traduit par l'ouverture de crédits supplémentaires spécifiquement dédiés à la transition énergétique ; il s'agit davantage d'un étiquetage a posteriori des crédits.

2. Le patrimoine des universités : l'illustration des ambiguïtés de la politique immobilière de l'État

Les universités disposent d'un **patrimoine couvrant environ 18 millions de mètres carrés.** Cependant, les dépenses qui lui sont consacrées ne sont pas à la hauteur de cette surface : **l'immobilier sert souvent de variable d'ajustement.** Selon les représentants de la Conférence des présidents d'université (CPU), auditionnés par vos rapporteurs spéciaux, quatre euros par mètre carré sont en moyenne consacrés aux dépenses immobilières, alors qu'il en faudrait 10 à 12 pour assurer le bon entretien du parc immobilier des universités et deux fois plus pour parvenir à le remettre en état.

Les universités se sont pourtant lancées dans des **stratégies innovantes pour valoriser leurs emprises,** en ayant notamment recours à la location ou en favorisant les synergies entre le monde universitaire et l'entreprise (ex. louer des locaux universitaires à des start-up).

¹ CIE, Avis du 10 septembre 2019 sur l'amélioration de la performance énergétique du parc.

Ce même dynamisme se retrouve pour répondre aux enjeux énergétiques. La CPU propose de créer un « **plan efficacité énergétique des campus à 2030** » (PEEC 30)¹, qui reposerait sur un **mode de financement innovant** s'appuyant à 30 % sur l'État (fond d'amorçage), à 50 % sur le recours à l'emprunt, notamment par le biais de la Banque européenne d'investissement et à 20 % sur des partenariats noués avec des collectivités. Ce plan réunirait au départ 10 établissements et permettrait, selon leurs estimations, de réduire la facture énergétique de 50 %. Si, d'après les représentants de la CPU, la DIE s'est montrée très sensible aux arguments des universités, et plutôt **intéressée par ce mode innovant de financement**, les universités se heurtent à une contrainte législative : elles font partie des ODAC auxquels il est interdit de recourir à l'emprunt.

Si la CPU a présenté ce programme, c'est bien parce que **les crédits aujourd'hui dédiés aux opérations lourdes d'entretien de l'immobilier de l'État sont insuffisantes**. Les personnes auditionnées par vos rapporteurs spéciaux ont ainsi regretté que le programme 348 n'ait pas été étendu à d'autres emprises. Ils ont ajouté que **sept à dix milliards d'euros seraient nécessaires pour rénover l'ensemble du parc immobilier des universités considéré comme très consommateur d'énergie**. À Nantes par exemple, 10 % des bâtiments représentent à eux seuls 50 % de la facture énergétique annuelle de l'université.

Pour vos rapporteurs spéciaux, **cela illustre surtout les limites de la politique immobilière de l'État**. Les décisions immobilières se trouvent fractionnées, sans mutualisation possible des crédits au service des objectifs jugés prioritaires.

***D. DE PLUS EN PLUS DE MINISTÈRES ET ENTITÉS PUBLIQUES
N'HÉSITENT PAS À CONTOURNER LES RÈGLES DU COMPTE POUR
FINANCER LEURS PROJETS IMMOBILIERS***

1. Le processus de labellisation : une efficacité à démontrer

À titre liminaire, vos rapporteurs spéciaux remarquent que **la disparition des loyers budgétaires en loi de finances pour 2019 ne s'est pas encore traduite par la mise en œuvre d'un dispositif véritablement incitatif à destination des ministères occupants**. D'après les informations communiquées à vos rapporteurs spéciaux, **la DIE a décidé de conserver un indicateur sur le coût d'occupation domaniale hors charges** dans les conventions signées entre l'État propriétaire et les occupants. Elle entend également **instaurer un dispositif plus incitatif à destination des ministères**. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux remarquent que **tout ceci n'en est encore qu'à ses prémises**. La DIE compte en outre appuyer ce nouveau mécanisme sur la labellisation des projets. Or, même si les critères

¹ Brochure du plan en annexe 2.

étaient respectés, cela ne se traduirait pas nécessairement par l'octroi d'un soutien financier, mais simplement par l'inscription du projet comme étant prioritaire.

Le dispositif de labellisation

Dans le cadre de la gouvernance renouvelée de la politique immobilière de l'État (PIE), instaurée par les circulaires du Premier ministre du 27 avril 2016 et du 27 février 2017, la DIE a élaboré en co-construction avec les autres ministères, une méthodologie visant à renforcer le rôle de l'État propriétaire et à garantir le caractère vertueux des projets immobiliers de l'État et de ses opérateurs à travers la procédure de labellisation. Ce processus est obligatoire pour tous les projets d'une valeur supérieure à cinq millions d'euros (huit millions d'euros pour la région Ile-de-France).

Cette démarche se traduit par la mise en place d'un processus expérimental de labellisation des projets immobiliers, afin de vérifier leur conformité aux critères de la politique immobilière de l'État : rationalisation des emprises, réduction de l'éparpillement des services dans différentes implantations, mutualisation de services, densification des bâtiments, réduction des dépenses immobilières, et notamment de la consommation énergétique, accessibilité...

Plus précisément, la démarche consiste à s'assurer que les différents acteurs de l'immobilier de l'État ont étudié différents scénarios et se sont posés les bonnes questions et que le projet immobilier retenu présente des garanties de performance aussi bien techniques, énergétiques que financières et budgétaires. La méthode consiste ainsi pour l'administration occupante, porteur du projet, à proposer différents scénarios qui seront étudiés par le responsable régional de la politique immobilière (RRPIE), puis par les instances de gouvernance de la PIE, afin de retenir au final le meilleur projet au regard des critères de la PIE.

Selon la DIE, au 31 décembre 2018, 312 projets auraient été labellisés depuis l'introduction de cette nouvelle procédure en 2016, pour un montant de 1,08 milliard d'euros.

Source : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

2. Le contournement des règles de gestion du compte d'affectation spéciale : l'illustration des insuffisances de la politique immobilière de l'État

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que **ce mécanisme de labellisation et d'incitation** est encore flou et **incapable, en l'état, d'inciter les ministères à adopter des politiques vertueuses**, alors même que le compte d'affectation spéciale est de plus en plus utilisé par les ministères occupants, parfois au mépris de ses bonnes règles de gestion.

a) L'absence de mutualisation des produits de cession

Outre la dérogation permanente dont bénéficient le ministère des armées et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui n'ont pas à reverser au compte d'affectation spéciale 50 % du produit de leurs cessions,

d'autres projets ont pu être exonérés de cette obligation de mutualisation. C'est le cas par exemple du **projet du plateau de Saclay** : les produits tirés de la cession des locaux laissés vacants par les structures ayant décidé de rejoindre le plateau de Saclay ne sont pas mutualisés et reviennent entièrement au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui doit s'en servir pour financer les nouveaux bâtiments de Saclay. Concrètement, les crédits correspondant à ces cessions sont reversés sur le compte d'affectation spéciale puis fléchés vers le ministère (4,5 millions d'euros en 2020). Ainsi, à défaut de respecter l'esprit du compte d'affectation spéciale, au moins le Gouvernement en respecte-t-il la lettre...

b) Le recours à des avances sur cession

Si vos rapporteurs spéciaux ne sont pas favorables à la multiplication de ces exonérations, ils relèvent que, dans le projet du plateau de Saclay, elles sont au moins financées par des produits de cession. Le principe du compte d'affectation spéciale est bien de **s'appuyer sur des recettes pour en financer les dépenses.** Or, **de plus en plus d'avances sur cessions sont accordées aux ministères occupants.**

C'est par exemple le cas du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Comme l'écrivent nos collègues Vincent Delahaye et Rémi Féraud¹ dans leur rapport spécial sur la mission « Action extérieure de l'État », « *le plan de sécurisation des emprises à l'étranger est assuré hors crédits budgétaires* », en recourant au programme 723 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Celui-ci a **octroyé au ministère une avance de 100 millions d'euros** au titre de l'action 11 du programme 723 (« opérations structurantes et cessions »). Cette avance est **supposée être remboursée par des cessions devant intervenir entre 2021 et 2025.** Or, comme le rappelle les rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État », les produits de cession du ministère diminuent depuis 2015 et sont attendus à 30 millions d'euros en 2020, contre 335 millions d'euros en 2015.

Vos rapporteurs spéciaux ont également eu la surprise de constater que **les ministères occupants n'étaient pas les seuls à déroger aux règles de gestion du compte d'affectation spéciale pour soutenir leurs dépenses immobilières.** Une **avance de six millions d'euros** sera octroyée au titre de l'action 14 du programme 723 (« gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état ») à la présidence de la République. Une **décision attributive de subvention, à hauteur de 5,5 millions d'euros, a également été signée à l'été 2019** au profit de l'Élysée, à travers la mission « Pouvoirs publics ». Ces 11,5 millions d'euros correspondent aux coûts estimés des travaux du palais de l'Alma, inscrit dans le schéma directeur immobilier de l'Élysée.

¹ Rapport général (2019-2020) de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, fait au nom de la commission des finances. Mission Action extérieure de l'État.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent de ne pas disposer davantage d'informations sur cette décision attributive, qui prévoit normalement les conditions de remboursement de l'avance. **Ils jugent également dangereux pour la soutenabilité du compte d'affectation spéciale et pour la politique immobilière de l'État, déjà fragilisée, de multiplier le recours à ce type de dérogations.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 83 (nouveau)
(Article L. 711-1 du code de l'éducation)

Extension aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel de la possibilité de recourir à des contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales

Commentaire : le présent article donne la possibilité aux universités de recourir à des formes de sociétés publiques ou commerciales pour la gestion et la valorisation des biens immobiliers qu'elles possèdent.

I. LE DROIT EXISTANT

Les **établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel** sont définis à l'article L. 711-1 du code de l'éducation comme des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale, ainsi que d'une autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière.

La loi du 10 août 2017¹ relative aux libertés et responsabilités des universités a **renforcé leur autonomie de gestion**. Ainsi, **les crédits destinés aux dépenses d'entretien de leur patrimoine sont intégrés depuis 2009 dans les dotations globales de fonctionnement des universités**. Ces crédits n'étant pas sanctuarisés, ils servent souvent de variables d'ajustement aux universités, qui choisissent de les consacrer à des dépenses autres que l'entretien et la maintenance de leur patrimoine.

L'article L. 719-14 du code de l'éducation autorise en outre le **transfert en pleine propriété de biens mobiliers et immobiliers de l'État** ou de l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay **aux universités**. Ce processus de dévolution permet aux universités d'obtenir **pleine compétence sur leur patrimoine immobilier**.

En parallèle, le **plan Campus 2008**, doté de cinq milliards d'euros, a permis d'aider les 12 campus sélectionnés à rénover une partie de leur patrimoine immobilier universitaire. C'est dans le cadre de ce plan que des **premiers aménagements avaient été apportés à l'interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir à**

¹ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

l'emprunt. L'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 interdit en effet aux ODAC d'émettre un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de l'adoption, avec l'avis favorable du Gouvernement, d'un amendement de notre collègue Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Le présent article prévoit d'insérer après le septième alinéa de l'article L. 711-1 du code de l'éducation **un alinéa autorisant les établissements publics à caractère, scientifique, culturel et professionnel à recourir aux contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales** prévues par le code de commerce et le code général des collectivités territoriales.

Cette possibilité serait néanmoins encadrée, d'abord dans ses objectifs. Elle serait ainsi réservée, selon le présent article, à la seule **gestion ou valorisation des biens immobiliers** que ces établissements possèdent en pleine propriété. C'est à la fois une réduction de périmètre (immobilier) et de champ, puisque **le critère de « pleine propriété » exclut les universités qui n'ont pas fait l'objet d'une dévolution de patrimoine.** La seconde condition tient à l'interdiction, pour ces universités, d'aliéner par ce processus les biens immobiliers essentiels à l'exercice de leurs missions d'enseignement et de recherche.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN PATRIMOINE QUI SOUFFRE D'UN MANQUE D'ENTRETIEN

Le patrimoine immobilier des universités, qui a connu deux décennies de forte expansion (1990-2010), se compose de près de **6 300 bâtiments**, pour **une surface occupée d'environ 18 millions de mètres carrés.** Toutefois, ce patrimoine souffre d'un **défaut d'entretien**, les investissements réalisés pour accroître les surfaces ne se traduisant pas nécessairement par un effort similaire en faveur des dépenses d'entretien. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche estime ainsi que **38 % de ce patrimoine serait dans un état peu ou pas satisfaisant.**

Selon les représentants de la Conférence des présidents d'université (CPU), auditionnés par vos rapporteurs spéciaux, **quatre euros par mètre carré sont en moyenne consacrés aux dépenses immobilières**, alors

qu'il en faudrait 10 à 12 pour assurer le bon entretien du parc immobilier des universités et deux fois plus pour parvenir à le remettre en état. Ils ont ajouté que **sept à dix milliards d'euros seraient nécessaires pour rénover l'ensemble du parc immobilier des universités considéré comme une « passoire thermique »**. À Nantes par exemple, 10 % des bâtiments représentent à eux seuls 50 % de la facture énergétique annuelle de l'université.

C'est en outre un **patrimoine en cours de fiabilisation**. D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux¹, sur les 25 opérateurs de l'État dont la valeur du patrimoine immobilier doit encore faire l'objet de travaux de fiabilisation, tous sont du monde universitaire. **L'attribution de plus grandes marges de manœuvre de gestion à ces établissements requiert au préalable que ces travaux soient terminés.**

B. UN ARTICLE ADDITIONNEL QUI NE PEUT PAS ÊTRE ADOPTÉ EN L'ÉTAT

Si, sur le fond, **vos rapporteurs spéciaux reconnaissent le bien-fondé du présent article**, qui vise à permettre aux universités de recourir à l'emprunt afin notamment de financer des travaux d'entretien lourd et de rénovation énergétique de leur patrimoine immobilier, l'article additionnel proposé par notre collègue député Jean-Paul Mattei ne peut pas être adopté en l'état. Notre collègue a lui-même reconnu que c'était un « amendement d'appel ».

1. Le champ très vaste des contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales

Le terme de « sociétés publiques » fait référence aux sociétés publiques locales telles qu'inscrites à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les collectivités et leurs groupements peuvent recourir à ces sociétés pour réaliser des opérations d'aménagement urbain au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme². Le terme de sociétés commerciales est beaucoup plus large. Conformément à l'article L. 1210-1 du code de commerce, sont en effet commerciales à raison de leur forme et quel que soit leur objet, les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions. Vos rapporteurs spéciaux estiment que **davantage d'informations**

¹ Réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux

² Article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

sont nécessaires avant de pouvoir ouvrir de telles possibilités aux universités.

2. La remise en cause de l'interdiction faite aux universités de recourir à l'emprunt

S'il était proposé d'ouvrir aux universités la possibilité de recourir à des emprunts, *via* la société publique, **il faudrait alors modifier l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014, et procéder aux coordinations nécessaires** (ex. dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022). En outre, d'après un rapport de la Cour des comptes, cité par notre collègue député Fabrice Le Vigoureux dans son rapport spécial¹, la constitution d'une filiale se heurterait à un risque sérieux de qualification d'ODAC. Cela ne pourrait donc pas permettre de mettre fin à l'interdiction, pour les universités, de recourir à des emprunts de long-terme.

Cet article additionnel vise en effet à donner une latitude beaucoup plus grande aux universités pour recourir à l'emprunt. Deux conceptions sont alors opposables : soit cela fait partie de leur **autonomie financière et de gestion**, soit il faut **encadrer ces conditions d'emprunt**. En effet, l'État sera le garant en dernier ressort de ces emprunts, ce qui justifierait un encadrement ou tout du moins des règles d'éligibilité (ex. situation financière des universités, mutualisation du risque, apports en capitaux propres). Vos rapporteurs spéciaux considèrent que c'est un point sur lequel il est nécessaire de davantage discuter avant d'adopter un tel dispositif.

3. La nécessité d'éviter toute précipitation préjudiciable aux objectifs fondés du présent article

Comme l'a proposé en séance M. Mattei, **la réflexion autour de la gestion du patrimoine immobilier des universités pourrait s'inscrire dans le cadre de la mission sur la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État** confiée par l'État à M. Jean-Marc Délion. **Le champ de cette mission pourrait être élargi aux moyens et aux stratégies auxquelles pourraient recourir les universités pour valoriser leur patrimoine**. Elle devrait alors s'interroger sur la pertinence de réserver cette possibilité aux seules universités ayant bénéficié d'une dévolution de patrimoine. Cela serait sans doute plus conforme à l'esprit de l'article 154 de la loi de finances pour 2018 qui a confié aux établissements publics d'enseignement supérieur le soin d' « *assurer l'entretien et la gestion des biens immobiliers dont ils sont*

¹ Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272) par M. Joël Giraud. Annexe 34 « Recherche et enseignement supérieur : enseignement supérieur et vie étudiante », rapport spécial de M. Fabrice Le Vigoureux.

propriétaires ou qui sont mis à leur disposition par l'État ainsi que la valorisation immobilière de ces biens et les opérations immobilières d'aménagement des campus, hors cession des biens mis à leur disposition par l'État. »¹

4. Le risque que cet article soit considéré comme un cavalier budgétaire

Vos rapporteurs spéciaux soulignent enfin que **le Conseil constitutionnel pourrait estimer que cet article constitue un cavalier budgétaire**. En effet, selon son considérant de principe, sont considérés comme cavaliers budgétaires les « *dispositions [qui] ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.* » Par conséquent, ces dispositions « *ne trouvent pas leur place dans une loi de finances* » et « *sont donc contraires à la Constitution.* »

Du fait de ces nombreuses réserves, votre commission a adopté un amendement II-20 afin de supprimer cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ Article 154 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

ARTICLE 84 (nouveau)

Autorisation du transfert de la propriété de parcelles situées sur la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande de l'État à la région Bretagne

Commentaire : le présent article autorise le transfert de la propriété de parcelles situées sur la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande de l'État à la région Bretagne.

I. LE DROIT EXISTANT

Les parcelles cadastrées section AN n° 44, 46, 99, 100, 101, 102 et 103 situées sur la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande appartiennent au domaine privé de l'État et ont été remises pour cession.

Une cession de domaine public à domaine public dans le cadre de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques n'étant pas applicable en l'espèce, **une disposition législative est nécessaire pour organiser les modalités du transfert de ce bien de l'État à la région Bretagne.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis personnel de sagesse du rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Le I du présent article autorise **le transfert, en pleine propriété et à titre gratuit, de sept parcelles situées sur la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande de l'État à la région Bretagne**, afin qu'elle puisse y développer des activités en lien avec le **service public aéroportuaire assuré par l'aéroport de Rennes Saint-Jacques**. Le III du même article prévoit expressément que ces transferts ne pourront donner lieu au paiement d'aucun droit, taxe ou impôt, ni à aucun versement au titre de la contribution de sécurité immobilière, prévue à l'article 879 du code général des impôts.

Une fois l'acte authentique constatant le transfert, la Bretagne est substituée à l'État dans les droits et obligations liés aux biens transférés (II du présent article). Toutefois, **plusieurs garanties sont prévues :**

- d'une part, si **dans les quinze années suivant la signature de l'acte, la région Bretagne revend ces biens**, y compris de manière

fractionnée, **elle devra reverser à l'État un complément de prix** correspondant à la moitié de la différence entre le produit des ventes et la sommes des coûts afférents aux biens transférés et supportés par la région, y compris les coûts de dépollution (IV du présent article) ;

- d'autre part, **si la région Bretagne n'a pas initié**, elle-même ou par délégation, **la réalisation des aménagements** qui ont justifié ce transfert **dans les dix ans** suivant la signature de cet acte, alors **le bien est rétrocédé de plein droit à l'État, à titre gratuit** (V du présent article) ;

- enfin, **si dans les vingt ans** suivant la signature du présent acte **les biens transférés sont désaffectés**, l'État et la région Bretagne peuvent convenir du **retour dans le patrimoine de l'État de tout ou partie des biens transférés**. Toutefois, si la région le demande, elle peut **en conserver la propriété, moyennant le versement à l'État d'une somme** correspondant à leur vénale, diminuée le cas échéant du coût des travaux effectués par la région (VI du présent article).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce transfert est une promesse ancienne du Président de la République à la région Bretagne. Dans le cadre du pacte accessibilité et mobilité pour la Bretagne¹, **l'État avait assuré qu'il entendait libérer le foncier nécessaire au projet d'extension de l'aéroport de Rennes Saint-Jacques avant le 1^{er} janvier 2021**. Un accord ayant été trouvé, notamment sur la prise en charge des garanties auxquelles est subordonné ce transfert, cet article additionnel autorise le transfert de sept parcelles situées sur la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande.

Ce transfert était d'autant plus demandé par la région Bretagne que **l'abandon du projet de Notre-Dames-des-Landes a accru la nécessité pour l'aéroport de Rennes de s'étendre pour répondre à l'augmentation de son trafic aérien**. L'aéroport a en effet accueilli 856 576 passagers en 2018, contre 724 261 en 2017, soit une augmentation de 18,3 %². Le cadre proposé participe en outre d'un certain équilibre, le transfert de propriété étant assorti de conditions garantissant l'objectif de l'opération.

Vos rapporteurs spéciaux déplorent toutefois que davantage d'informations n'aient pas été immédiatement transmises sur la valeur des parcelles cédées, sur les produits éventuels tirés de leur valorisation, sur le rôle de la direction de l'immobilier de l'État dans cette opération ou encore sur l'implication de ce transfert pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier ».

¹ Engagement 11 du pacte d'accessibilité et de mobilité pour la Bretagne, février 2019, p.5.

² Ministère de la transition écologique et solidaire, statistiques du contrôle aérien (<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/statistiques-du-traffic-aerien>)

D'après les informations finalement obtenues par vos rapporteurs spéciaux, la valeur vénale des parcelles transférées en pleine propriété pour le projet d'extension de l'aéroport de Rennes est de 5,5 millions d'euros. Elles étaient utilisées par le ministère des armées, le ministère de l'intérieur et le ministère en charge des transports. La cession de deux parcelles étaient envisagées (évaluation domaniale de 550 000 euros), tandis que deux autres auraient pu accueillir un projet du ministère de la justice.

Pour vos rapporteurs spéciaux, cela montre surtout que l'État n'a pas examiné toutes les conséquences de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, et qu'il en fait maintenant les frais.

En dépit de l'absence d'informations initialement transmises par le Gouvernement et de la démarche utilisée, votre commission s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**L'AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

PROJET DE LOI DE FINANCES 2020



SECONDE PARTIE
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE
L'ÉTAT »

| | |
|----|-------|
| N° | II-20 |
|----|-------|

22 novembre 2019

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric de Montgolfier

ARTICLE 83

Supprimer cet article.

OBJET

Cet article additionnel vise à permettre aux universités de recourir aux contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales prévues par le code de commerce et le code général des collectivités territoriales pour la gestion ou la valorisation des biens immobiliers qu'elles possèdent en pleine propriété. Concrètement, cela doit leur permettre de contourner l'interdiction qui leur est faite de recourir à l'emprunt, énoncée à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Si, sur le fond, cet article vise à apporter une réponse aux difficultés auxquelles font face les universités pour entretenir leur patrimoine, l'article additionnel crée davantage de problèmes qu'il n'en résout.

Son périmètre est très large et autorise les universités à recourir à l'ensemble des sociétés commerciales et publiques pour leurs opérations de valorisation du patrimoine. Cet article impliquerait en outre de revoir les conditions d'emprunt des universités et, éventuellement, de les encadrer. Comme l'a proposé notre collègue député Jean-Paul Mattei, à l'origine de cet article additionnel, la réflexion autour de la gestion du patrimoine

immobilier des universités pourrait s'inscrire dans le cadre de la mission sur la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État confiée par l'État à M. Jean-Marc Délion. Le champ de cette mission pourrait être élargi aux moyens et aux stratégies auxquelles pourraient recourir les universités pour valoriser leur patrimoine. Cette mission devrait également s'interroger sur la pertinence de réserver cette possibilité aux seules universités ayant bénéficié d'une dévolution de patrimoine.

Enfin, le Conseil constitutionnel risque de considérer que cet article est un cavalier budgétaire. Est en effet considéré comme un cavalier budgétaire en ce que ses dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Claude Nougéin et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », sur les missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques », et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. - Nous avons parlé à l'instant des efforts insuffisants du Gouvernement en matière de maîtrise des dépenses publiques et de réduction de la masse salariale de l'État. S'il est bien une mission qui participe à ces efforts, c'est la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Principale mission du pôle économique et financier de l'État, elle porte les crédits des deux grandes administrations de réseau que sont la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

D'un montant de 10,46 milliards d'euros, ses crédits devraient ainsi se stabiliser entre 2018 et 2019 - ils augmentent de 0,14 % seulement - avec une baisse des dépenses de personnel. La réduction des effectifs de la DGFIP devrait ainsi compter pour un tiers des 15 000 postes de fonctionnaires d'État qui seraient supprimés d'ici à la fin du quinquennat.

Ce sont de bonnes nouvelles, mais nous risquons d'en rester là. En effet, la stabilisation de ces crédits provient moins d'une logique de rationalisation arrivée à son terme que de la nécessité de marquer une pause afin que la DGFIP et la DGDDI puissent répondre aux défis auxquels elles devront faire face ces prochaines années.

Le premier grand défi de ces administrations de réseau, qui comptent à elles deux plus de 117 000 emplois équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) - 100 000 à la DGFIP, 17 000 à la DGDDI - est celui de leur réorganisation.

Cela implique, d'abord, la réorganisation du réseau territorial. Le ministre de l'action et des comptes publics nous avait adressé à l'été un courrier pour défendre le nouveau processus de concertation mis en place dans chaque département. Selon les informations dont nous disposons, la mise en place de la nouvelle carte des implantations de la DGFIP pourrait être reportée dans une quinzaine de départements, faute d'accord. La DGFIP contribuera également aux trois quarts au processus de « déconcentration » des services publics, des administrations centrales vers les villes des territoires périurbains et ruraux. Les villes éligibles ont peu de temps pour se

porter candidates et le cahier des charges indique clairement que ce seront surtout les villes moyennes qui satisferont à l'ensemble des critères.

Nous alertons sur les risques inhérents à de tels projets de restructuration, qui visent à rationaliser les coûts et les effectifs. Si nous ne sommes pas opposés à ces objectifs, nous craignons que ces processus s'accompagnent de coûts de transition extrêmement élevés. Tel est ainsi le cas des dispositifs d'accompagnement proposés aux agents des finances publiques ou des douanes qui ne voudraient pas effectuer une mobilité géographique ou changer de métier.

Nous ne disposons en outre que de peu d'informations sur les effets réels sur le personnel des réformes déjà à l'œuvre : prélèvement à la source, suppression progressive de la taxe d'habitation, dématérialisation, ou encore unification du recouvrement. Pour vous montrer la sensibilité du sujet, aucun de nos interlocuteurs n'a voulu nous donner de chiffres précis ! Ils ont certainement peur que ce chiffre ne devienne un nouveau chiffon rouge dans un contexte social déjà très délicat.

En 2020 commencera également l'expérimentation visant à confier aux buralistes l'encaissement et le décaissement des recettes de l'État, des établissements publics de santé et des collectivités territoriales, jusqu'ici confiés au comptable public. La mise en œuvre de ce marché devrait coûter, la première année, 1,7 million d'euros à la DGFIP, notamment pour financer l'achat d'équipements et la formation des buralistes.

Le deuxième défi de la DGFIP et de la DGDDI concerne leurs systèmes informatiques. Thierry Carcenac et moi-même alertons depuis plusieurs années sur la vétusté des systèmes d'information de ces deux administrations, un vrai problème pour notre sécurité et pour l'exercice de leurs missions. À titre d'exemple, parmi les 9 % de logiciels que la DGFIP juge obsolètes figure celui qui est chargé d'éditer les bulletins de salaire et de pension des agents publics. Attention à ne pas créer un nouveau Louvois !

La situation est devenue tellement préoccupante que la Cour des comptes, comme nos interlocuteurs, parle de dette technologique. C'est même une dette insoutenable qui connaît son propre effet boule de neige. En effet, les crédits informatiques sont happés par la maintenance et ne sont donc que très peu consacrés à l'investissement et à la création de nouveaux systèmes innovants, ce qui entretient l'obsolescence des systèmes d'information.

Enfin, le troisième défi pour la DGFIP et la DGDDI est celui de la transformation de leurs métiers. J'ai parlé plus tôt de l'unification du recouvrement. Cela concerne aussi le contrôle fiscal, qui devra dans l'avenir faire davantage appel aux nouvelles technologies que sont l'intelligence artificielle ou le *data mining*. La mission « Requête et valorisation » devrait ainsi être à l'origine d'un tiers des contrôles l'an prochain et de la moitié en 2021.

Sur le recours à ces outils, nous avons entendu des choses très diverses. Cela tient le plus souvent à deux conceptions opposées du contrôle fiscal. Le directeur général des finances publiques défend cette programmation centralisée des contrôles, qui permet selon lui de décloisonner les bases de données, tandis qu'une partie des agents estiment qu'il faudrait davantage prendre en compte les spécificités du tissu fiscal et économique local. Si nous pensons qu'il est encore trop tôt pour trancher ce débat, nous regrettons de ne pas disposer d'indicateurs de performance plus robustes pour nous éclairer. Il est en effet impossible de connaître le nombre de contrôles qui n'auraient pas été menés sans l'appui de la mission « requête et valorisation ». Difficile alors de savoir si nous pourrions enfin redresser les résultats du contrôle fiscal.

Pour résumer, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » semble, en apparence, bien fonctionner : ces administrations se modernisent et rationalisent leurs coûts. Toutefois, lors de nos auditions, nous avons pu constater que ces transformations ne se faisaient pas dans un contexte apaisé et qu'il y avait, au sein de la DGFIP et de la DGDDI, de réelles fragilités, du point de vue tant des moyens que des ressources humaines.

Sans remettre en cause les logiques aujourd'hui à l'œuvre au sein de ces administrations, il est nécessaire de donner davantage de visibilité aux agents touchés par ces transformations. Il n'est pas normal, comme nous l'a expliqué la directrice des Douanes, que les agents d'un même site subissent leur troisième restructuration en six ans. Cela démontre à tout le moins un grave problème d'anticipation dans la gestion des effectifs, problème relevé par la Cour des comptes. Les programmes support de la mission, qui représentent 11 % de ses crédits, sont en outre trop faibles pour accompagner les agents et les administrations.

Pour finir, s'il y a un point sur lequel nous serons particulièrement vigilants, c'est bien la réorganisation du réseau. La DGFIP sera amenée à participer aux maisons France services (MFS). Aujourd'hui, selon un décompte du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), les agents des finances publiques assurent des permanences dans 460 maisons de services au public (MSAP), sur les 1 340 existantes. Outre cette présence, la DGFIP assure également une formation à destination des animateurs des MSAP, afin qu'ils puissent répondre aux interrogations les plus simples des contribuables, ou tout du moins les orienter.

Alors que l'objectif du Gouvernement est de monter en gamme, par le biais du label maison France services, la DGFIP devra fournir un effort supplémentaire pour assurer une présence dans chacune des MFS, sachant qu'il devrait y en avoir 2 000 d'ici à la fin du quinquennat, soit une par canton. Cet effort devra être autant humain, par la mobilisation d'agents capables d'assurer une permanence régulière, que financier.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – La mission « Action et transformation publiques », créée en 2018 pour cinq ans, est censée constituer le vecteur budgétaire de la rationalisation des administrations et contribuer à la réalisation du Grand plan d'investissement.

C'est encore loin d'être le cas. Nous considérons qu'il y a, cette année, encore, un risque criant de sous-exécution des crédits. Si le Gouvernement avait pu s'en sortir en 2018, en expliquant que la sous-consommation constatée provenait des retards pris dans l'élaboration des règles d'appels d'offres, il ne pourra pas recourir à la même justification cette année. De même, les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2020 sont très inférieurs au plafond prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Il est assez surprenant de voir qu'une mission qui est supposée aller vite et participer à la transformation de nos administrations met autant de temps avant d'atteindre sa pleine vitesse d'exécution.

Par ailleurs, nous avons pu constater que les fonds portés par les différents programmes de la mission venaient, dans les faits, compenser l'insuffisance des crédits inscrits sur les programmes traditionnels. Il en est ainsi de la DGFIP et de la DGDDI, qui ont participé à plusieurs appels d'offres afin de financer leurs projets informatiques innovants. Le Fonds pour la transformation de l'action publique leur permet ainsi de contourner les obstacles créés par leur dette technologique. Le Gouvernement en a bien conscience puisque, comme l'a affirmé devant nous le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, M. Olivier Dussopt, le critère de la rentabilité des projets est devenu moins déterminant dans leur sélection.

S'il est bien un autre programme qui a bénéficié de la création de cette mission, c'est le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». En effet, c'est la mission « Action et transformation publiques » qui porte le milliard d'euros dédié, sur les cinq ans à venir, à la rénovation des cités administratives et des sites multioccupants, et non ce CAS. Pour mobiliser un tel montant, il aurait fallu que le CAS y consacre la quasi-totalité de ses dépenses sur cinq ans, au détriment de toutes les autres opérations structurantes et d'entretien lourd qu'il est urgent de mener sur notre patrimoine immobilier.

Celui-ci couvre près de 97 millions de mètres carrés, pour une valeur comptable estimée à 63,4 milliards d'euros. Pour autant, les moyens du compte d'affectation spéciale ne sont pas à la hauteur de ces enjeux, avec des recettes qui connaissent une nouvelle baisse de 8 %. Or les dépenses de ce CAS, pourtant essentielles pour assurer l'entretien du parc immobilier de l'État et sa valorisation, sont conditionnées aux produits tirés des cessions. Malgré un rebond attendu en 2019, ces produits connaissent une baisse tendancielle. Cela s'explique par le fait que les biens les plus rapidement vendus étaient les plus faciles à céder : 75 % des biens restant dans le stock à

céder sont classés comme difficiles, voire très difficiles, à céder. Ainsi, 524 biens sont en vente depuis plus de trois ans.

C'est pour toutes ces raisons que nous recommandons depuis plusieurs années de diversifier les modes de valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Une mission sur la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État a ainsi été confiée par le ministère de l'action et des comptes publics à M. Jean-Marc Delion. Nous en suivrons attentivement les retours.

À ces problèmes s'ajoute la faiblesse de la direction immobilière de l'État. Censée illustrer la séparation entre l'État propriétaire et les ministères occupants, elle a dû mal à trouver sa place. 62 autres programmes concourent à la politique immobilière de l'État ; ce CAS ne représente que 6,5 % des crédits qui y sont dédiés et environ 10 % des personnels. La direction immobilière de l'État (DIE) elle-même reconnaît souffrir d'une pénurie de compétences techniques, qui l'empêche de disposer d'un réseau mobilisable sur l'ensemble du territoire. Nous nous étonnons également de voir que, depuis le mois de juillet, aucun nouveau directeur n'a été nommé à la tête de la DIE.

Dès lors, le bilan du compte d'affectation spéciale est décevant. La rationalisation des surfaces utiles nettes par agent, indicateur de performance du compte, piétine depuis cinq ans. Nous devrions avoir une surface utile nette par agent de 12 mètres carrés, nous sommes au-delà de 14. Le CAS est également supposé contribuer au Grand plan d'investissement et à la transition énergétique. Nous considérons plutôt que c'est un simple effet d'affichage. Il est par exemple impossible de connaître précisément le montant des crédits consacrés aux travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État.

Enfin, les règles de gestion du CAS sont contournées. Les produits de cessions sont en principe répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le CAS. Cette règle de gestion vise, en reversant aux ministères une partie des produits issus de leurs actions de valorisation, à les encourager à rationaliser leurs emprises et à respecter les principes de la politique immobilière de l'État. Cette règle a déjà fait l'objet de plusieurs exonérations, dont une, très importante, au profit du plateau de Saclay.

Tout aussi problématiques sont les octrois d'avances sur cession. Nous parlons de 100 millions d'euros au profit du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, alors même que nos collègues Vincent Delahaye et Rémi Féraud ont montré que les produits de cession de ce ministère étaient de plus en plus faibles. C'est à se demander si le CAS sera un jour remboursé ! Nous avons eu également la surprise de constater qu'une avance de six millions d'euros serait attribuée à l'Élysée. Enfin, malheureusement, la disparition des loyers budgétaires en loi de finances pour 2019 ne s'est pas

encore traduite par la mise en œuvre d'un dispositif véritablement incitatif à destination des ministères occupants.

J'en viens pour terminer à la mission « Crédits non répartis », mission particulière dont les deux programmes sont prévus par la LOLF.

Le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » fait de nouveau l'objet d'une ouverture de crédits, à hauteur de 26 millions d'euros pour 2020. Ces crédits doivent couvrir le déploiement du forfait mobilité durable pour la fonction publique d'État, ainsi que deux mesures de revalorisation décidées lors du dernier rendez-vous salarial de la fonction publique. L'absence de répartition des crédits pour ces deux mesures interroge, alors que ce rendez-vous salarial a eu lieu il y a plus de quatre mois.

Les crédits du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » s'élèvent à 124 millions d'euros pour 2020 ; elles sont inférieures de 700 millions d'euros à la prévision de la programmation triennale. Le Gouvernement a en effet réparti ces 700 millions d'euros dès la présentation du projet de loi de finances pour 2020, afin d'augmenter les plafonds de missions soumises à des dépenses plus dynamiques que prévu. Toutefois, cette répartition n'est guère détaillée. D'après le Gouvernement, elle a notamment permis d'abonder le plafond de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », au titre de la revalorisation de la prime d'activité.

Considérant par ailleurs que le programme 552 a couvert en 2018 des sous-budgétisations qui risquent de se reproduire en 2019 et 2020, nous présenterons un amendement visant à inciter le Gouvernement à entreprendre une budgétisation plus sincère.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À l'évidence, l'État n'a pas de politique immobilière à long terme. On vend le consulat général à Hong Kong, puis on loue un autre bâtiment. Cela produit une recette ponctuelle, mais des coûts durables. C'est une constante, malheureusement : je n'accuse pas seulement ce Gouvernement. L'État détient des locaux vides dans Paris ; ses opérateurs en louent d'autres au prix fort. L'hôpital d'instruction des armées du Val de Grâce est un exemple typique de cette politique à courte vue.

M. Antoine Lefèvre. – Concernant la réforme de la DGFIP, on ne peut qu'être favorable à la modernisation et à la numérisation de ces services, mais c'est délicat sur le terrain, où la situation ne correspond pas aux discours qui nous sont faits par le Gouvernement. Dans mon département, 14 services auprès du public vont être supprimés, de même que de multiples points de contact avec les entreprises ; c'est inquiétant. Comment s'organisera le calendrier d'application de cette réforme ? Dans certains départements, on peut trouver un accord, mais c'est parfois un marché de dupes. Dans l'autre on la reporte jusqu'après les élections

municipales. Dans certains cas, on opère simplement un transfert de charges vers les collectivités, notamment les intercommunalités, par le biais des maisons France services, et ce sans compensation.

Quant à la gestion immobilière, l'absence de réelle politique immobilière de l'État est en effet assez catastrophique, alors que l'immobilier se porte bien dans les plus grandes métropoles. Il est scandaleux que les cessions de l'État ne lui rapportent pas davantage. En outre, les délais de réalisation de ces ventes sont incroyablement longs. N'y a-t-il pas moyen d'accélérer le processus ? C'est le cas même quand des collectivités ou des établissements publics sont désireux de rapidement acquérir ces biens. L'immobilier détenu par l'État à l'étranger représente lui aussi des sommes énormes.

M. Bernard Delcros. – La réforme de la DGFIP est tout de même importante : la réduction de ses effectifs représenterait un tiers des suppressions d'emplois dans la fonction publique d'État. Quant à la réorganisation de son réseau territorial, quoique des évolutions soient nécessaires, il n'empêche que les propositions faites diffèrent énormément d'un département à l'autre. Il faut être vigilant pour les territoires ayant beaucoup de petites communes, où il est important de garder un service de proximité efficace. Certaines propositions sont dès lors inacceptables. A-t-on accès à des données par département, nécessaires pour effectuer des comparaisons ?

M. Michel Canévet. – Quelle est la position de nos rapporteurs sur la réforme de la DGFIP ? Nous demandons tous que des efforts soient faits. Avec la rationalisation et la déconcentration, c'est l'occasion d'une réforme ambitieuse, qu'il faut encourager. Nos rapporteurs en conviennent-ils ? L'évolution numérique doit être encore plus efficace ; il faudrait d'ailleurs peut-être, à l'échelle de l'État, une direction interministérielle du numérique plus conséquente. Quant à la DGFIP, la réforme du prélèvement à la source est opérante, les recettes sont au-dessus des espérances. La capacité d'adaptation de cette direction est indéniable.

Certains corps de l'État pourraient être plus efficaces. Pourquoi ne fusionnerait-on pas les différents corps d'inspection générale ? En optimisant les moyens, on modernisera l'État. Il nous faut parvenir à faire des économies sans rechigner, et être capables de formuler des propositions concrètes.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je veux revenir sur la réorganisation du réseau des trésoreries. Avez-vous des précisions concernant l'appel à candidatures lancé par M. Darmanin afin de transférer jusqu'à 3 000 agents de la DGFIP sur des territoires ruraux et périurbains ? Quels services seraient concernés ? Comment seraient-ils répartis ?

M. Marc Laménie. – Les moyens humains déclinent sur le terrain ; c'est le cas pour les trésoreries comme pour les services des douanes dans les

départements frontaliers. Quel est l'impact de ces changements sur les contrôles fiscaux et la lutte contre la fraude ? Il semble contradictoire de baisser les effectifs sur cette mission, quand il s'agit de garantir les recettes de l'État.

M. Emmanuel Capus. – Je souhaite moi aussi savoir quelles communes sont visées par l'offre de décentralisation faite par M. Darmanin. Des entités de quinze à trente personnes seraient difficiles à mettre à place dans l'extrême ruralité.

Quant à l'obsolescence des outils informatiques, vous êtes assez alarmants. Ce problème me semble sérieux au regard des ambitions assez fortes affichées en matière d'utilisation de l'informatique et, notamment, des réseaux sociaux pour le contrôle fiscal. Dispose-t-on des outils nécessaires ? Quelle est l'exposition de ces services à la cyberdélinquance et au cyberterrorisme ?

M. Jérôme Bascher. – Concernant le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », a-t-on le détail des recettes et dépenses par programme ? Un bilan *post mortem* des opérations précédentes a-t-il été effectué ? Y a-t-il eu des surcoûts ? Les recettes attendues sont-elles au rendez-vous ?

Les crédits des instituts régionaux d'administration sont en diminution, mais ceux de l'ENA progressent ! Est-ce bien raisonnable ? Je ne souhaite pas la suppression de cette école, mais il faut sans doute réviser le nombre de ses élèves. Peut-être faudrait-il déposer un amendement sur ce point.

M. Roger Karoutchi. – Je voudrais revenir sur la vente des biens de l'État, notamment à Paris et en première couronne. J'avais cru comprendre que l'État allait négocier les prix avec les collectivités locales pour soutenir des programmes de construction de logements ou d'installation d'entreprises. La réalité est tout autre ! En fait, l'État se conduit comme un spéculateur : il attend que les prix augmentent encore à Paris et en Île-de-France pour vendre le plus cher possible. Je peux comprendre cette logique – j'espère simplement que les prix ne vont pas chuter dans les années à venir –, mais elle est exactement à l'inverse de ce qui avait été annoncé. L'État ne négocie pas, il attend !

M. Rémi Féraud. – Je rejoins les propos de Roger Karoutchi. Le comportement de l'État reflète une forme de résistance interne au dispositif de la décote Duflot. Est-ce normal que l'État résiste ainsi à une décision prise par le législateur ?

En regardant d'autres missions budgétaires, on voit bien que la politique actuelle de l'immobilier de l'État atteint ses limites – je pense aux exemples du Val-de-Grâce ou des biens situés à l'étranger. Louer revient de plus en plus cher, d'autant que nos implantations sont souvent dans les grandes villes occidentales où le prix de l'immobilier est très cher et

augmente rapidement. Or l'État semble faire l'autruche ! Il suffit de penser à ce que nous a dit en substance Jean-Yves Le Drian : si les sénateurs ont des idées, qu'ils nous en fassent part. Qu'en pensez-vous ?

M. Sébastien Meurant. – J'aimerais aussi connaître votre avis sur cette cacophonie au sein de l'État en ce qui concerne la gestion de ses biens immobiliers. L'expérience montre qu'on ne sait jamais qui décide quoi en la matière ! Il est vraiment dommage que l'État se prive du bénéfice des prix actuels qui sont élevés, notamment dans les zones tendues. La politique, c'est choisir !

En ce qui concerne le réseau de la DGFIP, on ne peut que se féliciter que les progrès techniques permettent d'améliorer le service public. Encore faut-il qu'il y ait réellement amélioration du service public ! Va-t-on mieux répondre aux demandes des collectivités territoriales en matière de conseil financier ? C'est quelque chose que nous devons suivre attentivement. À votre avis, la transformation en cours est-elle bien gérée ?

M. Patrice Joly. – Il est clair que la gestion du patrimoine de l'État, en tout cas hors de Paris, n'est pas franchement optimisée et que l'on ne sait pas vraiment qui décide en la matière. Aujourd'hui, la situation n'est satisfaisante pour personne. Comment les choses pourraient-elles s'améliorer ?

En ce qui concerne la réorganisation des services, je peux comprendre que la situation évolue selon les besoins et les techniques, mais les maisons France services ressemblent plutôt à de l'eau tiède... J'espère simplement que ce dispositif permettra d'élargir la gamme des services offerts à la population. On constate en outre des transferts de compétences et de charges vers les collectivités locales, notamment pour l'hébergement de ces maisons. Par ailleurs, les contraintes fixées pour la labellisation ne sont pas toujours adaptées aux territoires, par exemple la nécessité d'avoir au minimum deux agents. Il faut que le dispositif soit plus proche de la réalité des territoires, sans remettre en cause ce qui fonctionne déjà.

L'appel à projets pour réimplanter des services de l'État en province ne concerne finalement que 3 000 personnes, ce qui n'est quand même pas extraordinaire. En outre, certains critères de sélection ne sont pas raisonnables : par exemple, l'accessibilité au numérique relève en fait de la compétence de l'État. Et prendre en compte la modestie des loyers, voire leur gratuité, est également fort de café !

Enfin, il faut bien garder en mémoire que le réseau de la DGFIP est indispensable sur le territoire pour conseiller les ménages et surtout les entreprises qui n'ont pas nécessairement d'autres possibilités de conseil facilement accessibles sur le plan tant géographique que financier. Les contrôles fiscaux seront encore plus allégés avec les évolutions en cours et il semble que certaines entreprises développent déjà des stratégies pour s'implanter dans des zones où le risque de contrôle sera plus faible du fait de

la réorganisation du réseau. Allons-nous créer de petits paradis fiscaux locaux ? Certains peuvent se dire que c'est tant mieux pour les territoires concernés, mais cela pose tout de même question.

M. Jacques Genest. – Il est vrai que les trésoreries n'encaissent plus les chèques et sont plutôt chargées de conseiller les usagers, notamment les collectivités locales. C'est leur rôle essentiel, mais les échanges vont de plus en plus se faire par internet. Or, dans certains territoires, internet fonctionne mal et les interlocuteurs de la DGFIP ne pourront de toute façon pas connaître la commune s'ils en gèrent par ailleurs des dizaines d'autres. Certes, la réforme en cours va créer des postes de « conseillers spéciaux », mais elle supprime des postes sur le terrain, ce qui me fait plutôt penser à une opération de recasage de hauts fonctionnaires en surnombre. Or les trésoreries doivent jouer un rôle de protection pour les petites communes, notamment dans le cadre de l'allègement que nous constatons, voire la disparition *de facto*, du contrôle de légalité.

Cette réforme peut aussi nous inquiéter en ce qui concerne le recouvrement des impôts locaux ; j'ai peur que les admissions en non-valeur n'exploient. En tout cas, quel est le calendrier de cette réforme ? J'ai l'impression que personne ne le sait vraiment. Le Gouvernement a lancé un appel à projets, même si les choses sont sûrement bouclées d'avance. Mais j'attire votre attention : il ne faut pas croire au père Noël, les maisons France services vont coûter cher ! L'exemple du dispositif créé par La Poste n'est guère prometteur. En tout cas, la situation est grave.

M. Arnaud Bazin. – En ce qui concerne la problématique, inquiétante, des capacités numériques qui a été évoquée par Claude Nougéin, des moyens sont-ils prévus en 2020 pour la gestion du Brexit par les douanes ? Si tel n'est pas le cas, cela signifie-t-il que des moyens avaient été programmés les années précédentes et qu'ils étaient suffisants ?

M. Alain Houpert. – J'ai récemment été saisi d'un cas concret qui peut poser problème dans la réforme en cours du réseau de la DGFIP, celui d'un gîte d'étape qui reçoit des chèques de ses clients. Le maire va à la perception pour faire encaisser ces chèques mais son trésorier lui dit que c'est aux clients de venir. Que va-t-il se passer pour ces opérations ?

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Beaucoup de questions ont été posées !

On peut *grosso modo* répartir les départements en trois catégories à peu près égales : dans une trentaine, un accord a été signé avec le président de l'association des maires ; dans une autre trentaine, les négociations sont en cours ; dans les autres, la situation est bloquée. Une partie d'une enveloppe de 6 millions d'euros a été ouverte au sein de la DGFIP pour le dispositif des maisons France services.

Des cartes du réseau territorial sont disponibles sur Internet et il est vrai qu'il existe des disparités entre les départements. Dans mon département, la Corrèze, le principe d'une trésorerie par intercommunalité est à peu près respecté et aucune fermeture n'est prévue.

L'évolution du réseau est censée apporter des économies. On nous rappelle souvent que quand ils veulent s'installer dans une commune, les gens ne demandent généralement pas s'il y a une trésorerie. Pour autant, leur présence fait partie d'un contexte plus général, notamment dans les zones rurales, et elles sont utiles dans le conseil aux collectivités. On peut comprendre que certaines évolutions, comme le prélèvement à la source ou la numérisation, permettent de réduire les effectifs, mais certaines parties du territoire n'ont pas accès à Internet et une part de la population ne sait pas se servir des outils informatiques. C'est pourquoi j'estime qu'avancer à marche forcée est dangereux. Nous allons aujourd'hui trop vite de ce point de vue.

L'appel d'offres pour la délocalisation de certains services de l'État dans les territoires est en cours ; 3 000 agents publics seraient concernés. La cible, ce sont des villes moyennes, autour de 10 000 ou 20 000 habitants. Il est vrai que certains critères me semblent incompatibles entre eux, puisqu'il faut que ces villes soient très dynamiques et accessibles, qu'elles puissent proposer beaucoup d'emplois afin que les conjoints trouvent facilement un travail et qu'elles disposent de surfaces immobilières importantes et libres de suite ! L'État veut aller vite, ce qui n'est pas compatible avec la nécessité de construire des bureaux. Parmi les services concernés, il y aurait celui de la publicité foncière.

Les redevables installés en zone rurale sont aujourd'hui plus contrôlés que les autres ! Dans les métropoles, les contrôles sont beaucoup moins fréquents, ce qui crée évidemment des inégalités, même si la numérisation rend ces contrôles plus faciles.

L'obsolescence informatique est un vrai problème et le Gouvernement semble s'en rendre compte puisque les dépenses informatiques augmentent en 2020. Cependant, outre les moyens financiers, il y a aussi le problème des moyens humains. Cette administration peine à recruter : il serait bon de revoir la grille des traitements.

En 2020, le budget de l'ENA devrait connaître un retour à l'équilibre. Par la réduction de la durée de scolarité, du nombre des élèves et des enseignements, les comptes ont été équilibrés au forceps.

Les conseillers dits « spéciaux » des trésoreries jouent un rôle essentiel pour les collectivités territoriales. Ils aident à élaborer le budget, en particulier dans les plus petites communes : on en a tenu compte avec succès dans le département dont je suis l'élu.

Face au Brexit, nous sommes prêts, et ce depuis des mois ! Du personnel a également été recruté, sans être encore déployé. Il devait être

déployé au 31 octobre dernier. Une centaine d'emplois doivent encore être créés.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – L'instauration du prélèvement à la source, la suppression de la taxe d'habitation et la numérisation impliquent bien de réformer les services fiscaux. Mais les agents doivent être associés à cette transformation. Ils ont le sens de l'État et s'étonnent de ne pas être impliqués dans ce travail et dans l'évolution de leurs missions : on a pourtant connu de grandes difficultés à cause de cela lors des précédentes réformes, en 1989, puis dans les années 2000.

Aucune perspective n'est donnée à ces agents. Dans les trésoreries, on entend distinguer le *front office* et le *back-office*, mais chaque département propose sa propre solution. Il faut procéder rigoureusement, dans chaque territoire. Lors de la réforme de La Poste, un débat avait été organisé entre la direction de l'entreprise et l'Association des maires de France (AMF), en particulier pour répondre aux problématiques du monde rural. En l'occurrence, on nous annonce une série de chartes établies avec le président de l'association des maires, sans vision globale. Nous ne savons pas ce qui se passe sur le terrain.

La mission de conseil soulève également une véritable difficulté : en quoi consistera-t-elle pour les anciens trésoriers chargés de l'exercer ? Ces agents n'auront plus de vision des comptes, notamment pour ce qui concerne la séparation de l'ordonnateur et du comptable, et, pour certains d'entre eux, il n'y aura plus de carrière possible. Il est donc indispensable que la réforme soit faite avec les agents.

Le contrôle fiscal pose lui aussi divers problèmes. Dans certains territoires autrefois très dynamiques, les brigades sont restées en place, ce qui n'est pas le cas dans les nouvelles métropoles : en résulte un très grand déséquilibre à cet égard. Avec le *data mining*, le taux de dossiers sélectionnés par algorithme va atteindre 33 %. De leur côté, les directeurs d'administration centrale ne disposent pas forcément de directives : j'en veux pour preuve le cas de la directrice des douanes, dont les services vont pourtant connaître au moins trois réformes en six ans.

En matière informatique, l'on vise toujours l'excellence. Pour le prélèvement à la source, la transition s'est bien passée, mais aucune évaluation n'a été menée : il faut donc attendre une analyse du contentieux. De plus, comme nous l'avons constaté avec Claude Nougéin dans notre rapport d'information, pour le recouvrement des amendes de police, les logiciels sont obsolètes. La Cour des comptes a consacré un rapport éclairant à ces questions. Au lieu de laisser chaque ministère gérer lui-même ses problèmes informatiques, en lien avec la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic), il faudrait développer une vision transversale et nommer, à cette fin, un responsable placé auprès du Premier ministre.

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) ne représente que 6,5 % des crédits en la matière, le reste étant réparti entre les ministères. Les préfets de région doivent élaborer des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) sans disposer de toutes les informations quant au nombre d'agents de chaque administration, pour faire respecter le critère de 12 mètres carrés par agent. Du fait de cette situation ubuesque, l'on en revient aux schémas départementaux, élaborés également par les préfets, sans dialoguer avec les collectivités territoriales !

À Paris, la décote dite « Dufлот » est très forte. Toutefois, il faut tenir compte d'un ensemble de facteurs, notamment les cessions de terrains militaires à l'euro symbolique qu'impliquent un certain nombre de projets immobiliers. Enfin, au sujet des bâtiments à vendre, seul le site de la DIE fait foi ; mais, j'y insiste, cette direction devrait être rattachée au Premier ministre.

Compte tenu des incertitudes et du manque d'informations, nous proposons que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat au sujet de ces crédits.

M. Vincent Éblé, président. – Nous devons nous prononcer sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – L'absence de directeur à la tête de la DIE, qui dure depuis quatre mois, pose un véritable problème ; il faut envoyer un signal, en s'en remettant à la sagesse du Sénat quant au compte d'affectation spéciale (CAS).

M. Roger Karoutchi. – Dans ce cas, votons contre !

M. Jérôme Bascher. – Marquons le coup !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Parfaitement ! Cette situation est lamentable !

M. Vincent Éblé, président. – Personnellement, je n'y suis pas hostile.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – L'article 83 a été introduit à l'Assemblée nationale par le rapporteur spécial M. Jean-Paul Mattéi. Il permet aux universités de contourner l'interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir à des emprunts d'une durée supérieure à douze mois.

Cette possibilité serait néanmoins encadrée, d'abord dans ses objectifs. Elle serait ainsi réservée, selon le présent article, à la seule gestion ou valorisation des biens immobiliers que ces établissements possèdent en pleine propriété : seules les universités ayant obtenu une dévolution de

patrimoine seraient concernées. En outre, ces universités auraient interdiction d'aliéner par ce processus les biens immobiliers essentiels à l'exercice de leurs missions d'enseignement et de recherche.

Il est vrai que le patrimoine des universités, qui couvre environ 18 millions de mètres carrés, souffre d'un défaut d'entretien. Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 38 % de ce patrimoine serait en mauvais état, ou du moins dans un état peu satisfaisant. Selon les représentants de la conférence des universités que nous avons reçus, 7 à 8 milliards d'euros seraient nécessaires pour assurer l'ensemble des réfections.

Sur le fond, nous reconnaissons le bien-fondé de l'article, qui résulte d'un amendement d'appel auquel le Gouvernement ne s'est pas opposé. Toutefois, il doit encore être expertisé, d'autant que son périmètre est très large. Il pourrait s'agir d'un cavalier budgétaire selon le Conseil constitutionnel. Dans l'attente de notre expertise, mieux vaut ne pas l'approuver.

M. Jérôme Bascher. – Soit il s'agit d'investir – et dès lors il faut recourir au programme d'investissements d'avenir (PIA) ou au Grand emprunt –, soit il s'agit d'entretenir, et donc d'employer les crédits d'entretien courant : je suis très défavorable à cet article.

L'article 83 (nouveau) n'a pas été adopté.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – L'article 84 introduit par l'Assemblée nationale autorise le transfert à titre gratuit de la propriété de sept parcelles situées sur la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande de l'État à la région de Bretagne, afin que cette dernière puisse y développer des activités en lien avec le service public aéroportuaire assuré par l'aéroport de Rennes Saint-Jacques.

Cet article additionnel, issu d'un amendement gouvernemental, est une promesse ancienne du Gouvernement. Il s'agit de libérer le foncier nécessaire au projet d'extension de l'aéroport de Rennes Saint-Jacques avant le 1^{er} janvier 2021.

Ce transfert est d'autant plus demandé par la région Bretagne que l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes a accru la nécessité pour l'aéroport de Rennes de s'étendre pour répondre à l'augmentation de son trafic aérien.

Toutefois, nous déplorons que l'on ne nous ait pas transmis davantage d'informations, qu'il s'agisse de la valeur des parcelles cédées, des produits éventuels tirés de leur valorisation, du rôle de la DIE dans cette opération ou encore de l'implication de ce transfert pour le CAS. Nous savons seulement – et c'est trop peu – que deux des parcelles concernées par le transfert étaient en vente. Cette situation prouve surtout que l'État n'a pas

examiné toutes les conséquences de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes et qu'il en fait maintenant les frais.

Du fait de ces réserves, nous nous en remettons à la sagesse de la commission.

M. Vincent Éblé, président. – La commission doit se prononcer clairement.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Pour nous, il est extrêmement délicat de donner un avis, étant donné que nous ne disposons pas des informations indispensables.

La position de la commission sur l'article 84 (nouveau) a été réservée.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de rejeter les crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Elle a proposé de supprimer l'article 83 par l'adoption de son amendement II-20 et d'adopter l'article 84.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

AUDITION PLÉNIÈRE DE LA COMMISSION DES FINANCES (22 mai 2019)

Ministère de l'économie et des finances

Direction de l'immobilier de l'État

- Mme Isabelle Saurat, directrice de l'immobilier de l'État.

AUDITION PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Conférence des Présidents d'Université (CPU)

- M. Olivier LABOUX, vice-président de la CPU ;
- M. Kevin NEUVILLE, conseiller relations parlementaires et institutionnelles.

ANNEXES

**ANNEXE 1 : CONCLUSIONS DE LA MISSION « VALORISATION »
PRÉSENTÉES AU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT AU MOIS
DE JUILLET 2019**

Mission Valorisation

Audition CIE 11 juillet 2019

| | | |
|---|---------------------|-----|
| 1 | Contexte et enjeux | P3 |
| 2 | Analyse de scénarii | P11 |
| 3 | Proposition | P16 |

1

CONTEXTE ET ENJEUX

DES RÉSULTATS GLOBAUX EN BAISSSE ET DES BIENS DIFFICILES À CÉDER

- **Volume** des cessions en **baisse** tendancielle (-23% depuis 2013) : le plus facile a été largement vendu
- **Délai de cession** important pour des ventes 'sèches' : **1,8 année en délai médian** pour les biens > 50 K€
- 75% des biens inscrits dans OSC (Outil de Suivi des Cessions dans lequel sont inscrits et suivi les actifs à vendre) sont qualifiés comme **difficiles** ou **très difficiles** à vendre
- Les 2/3 des biens inscrits ont un délai depuis leur déclaration d'inutilité supérieur à 30 mois.
- Les actifs de plus de 1 M€ avec une déclaration d'inutilité de plus de 30 mois sont au nombre de 85 pour une évaluation de 311 M€.

UNE ACTIVITÉ DE VALORISATION CONTRAINTE PAR UN MANQUE D'OUTILS

- Une vision partielle de la base d'actifs dans OSC (Base des Dossiers de Cession), empêchant un pilotage fiable et une prise de décision adaptée
- Des coûts cachés (gardiennage-maintenance pour les sites libérés, coûts en capital et GER pour les sites occupés)
- Pas d'outil fiable pour la gestion locative
- Un enjeu de fiabilité dû notamment à une mise en œuvre **hétérogène** :
 - du droit de priorité (70 % des actifs indiqués en attente du droit de priorité),
 - de la saisie dans OSC (73 % des actifs sont inscrits après plus de 3 mois de leur déclaration d'inutilité)
 - et de la gestion de l'évaluation domaniale (341 biens sont inscrits sans évaluation)

UNE ACTIVITÉ DE VALORISATION CONTRAINTE PAR UNE ORGANISATION INADAPTÉE

- **Un processus qui favorise la conservation de biens vacants.** Il faudrait au contraire :
 - Eviter les situations de vacance du bien (dégradation, vandalisme, squat),
 - Réduire les coûts de portage (entretiens, gardiennage),
 - Optimiser la valeur de marché en choisissant de vendre certains biens encore occupés
- **Pratique du tout-cession** : Absence de **stratégie locative**.
- **La vente sèche n'est souvent pas la bonne solution** : absence de **ressources humaines** pour piloter les **biens complexes** et l'interface avec les **collectivités locales**
- Peu de capitalisation sur les compétences existantes et les quelques expérimentations tentées

L'introduction des valorisations alternatives à la cession : 3 enjeux



**ASSURER UNE MEILLEUR DEFENSE
DE L'INTERET PUBLIC EN SORTANT
DU « TOUT CESSION »**

**CERTAINS ACTIFS POURRAIENT ÊTRE
VALORISÉS SANS ÊTRE CÉDÉS EN RAISON DE
LEUR NATURE**

LA RECHERCHE DE VALORISATIONS
ACCESSOIRES (PHOTOVOLTAIQUE,
ANTENNES) OU PARTIELLES ... **MAIS UN
ENJEU AU REGARD DE LA TAXE FONCIERE**

**LA CESSION PEUT ÊTRE SOUS OPTIMALE PAR
RAPPORT À LA LOCATION**



**AGIR AU SERVICE DES ENJEUX
TERRITORIAUX**

**NE PAS SE LIMITER À UN ENJEU FINANCIER :
PRENDRE EN COMPTE DES ACTIFS SUR
L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE**

LE LOCATIF POUR RENDRE PLUS FLEXIBLE LA
RECHERCHE DE SOLUTIONS



**ACCOMPAGNER LA
TRANSFORMATION DU TERTIAIRE
PUBLIC**

**LA VALORISATION APPORTE UN LEVIER
FINANCIER**

POUR OPTIMISER LA VALEUR DES ACTIFS
QUITTÉS

POUR RECHERCHER DES VALORISATIONS
PARTIELLES ET ACCESSOIRES SUR LES SITES DE
BUREAU CONSERVÉS PAR L'ÉTAT

Trois exemples :

UN ACTIF MAJEUR QUE L'ÉTAT VEUT VALORISER SANS LE CÉDER

Un marché aujourd'hui réceptif (un volume significatif d'opérations montées en dehors de l'Etat : exemple récent l'Hôtel Dieu avec l'APHP)

Un cadre juridique complet

Un bail de 80 ans permet une récupération quasi intégrale de la valeur
La récupération est supérieure aux 2/3 à 40 ans

LES ANTENNES RELAIS

- Un marché sous exploité sur nos toits (25.000 bâtiments de bureaux sous contrôle)
- Des opportunités avec l'arrivée de la 5g (demande de points hauts, desserte des bâtiments)
- Une valorisation de marché en moyenne proche de 15.000 euro / an et par toit

Un sujet à traiter sur la taxe foncière (le photovoltaïque est déjà neutralisé)

UN BIEN IMPORTANT SUR UN MARCHÉ IMMOBILIER ATONE

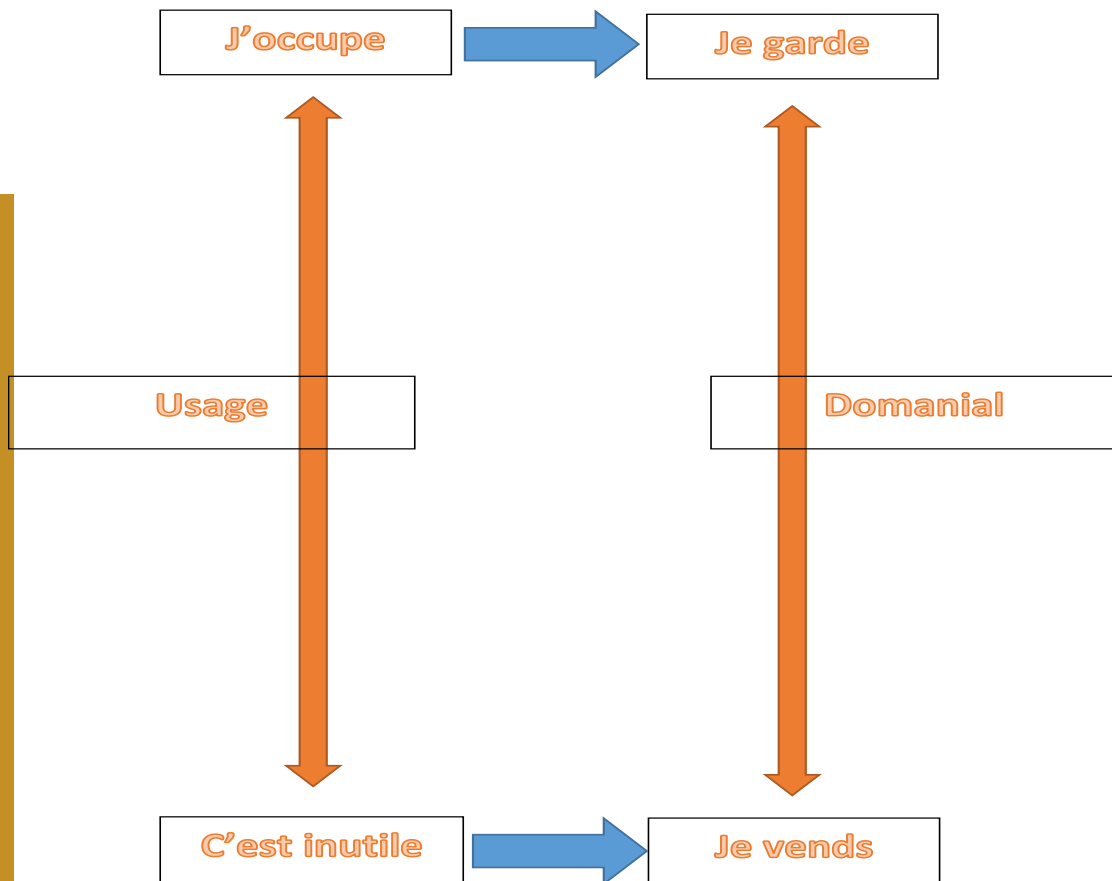
Le locatif permettra de :

- Surmonter l'absence de demande à l'achat
- Diviser l'usage du bien
- Lui redonner une utilité sociale (et un peu financière)

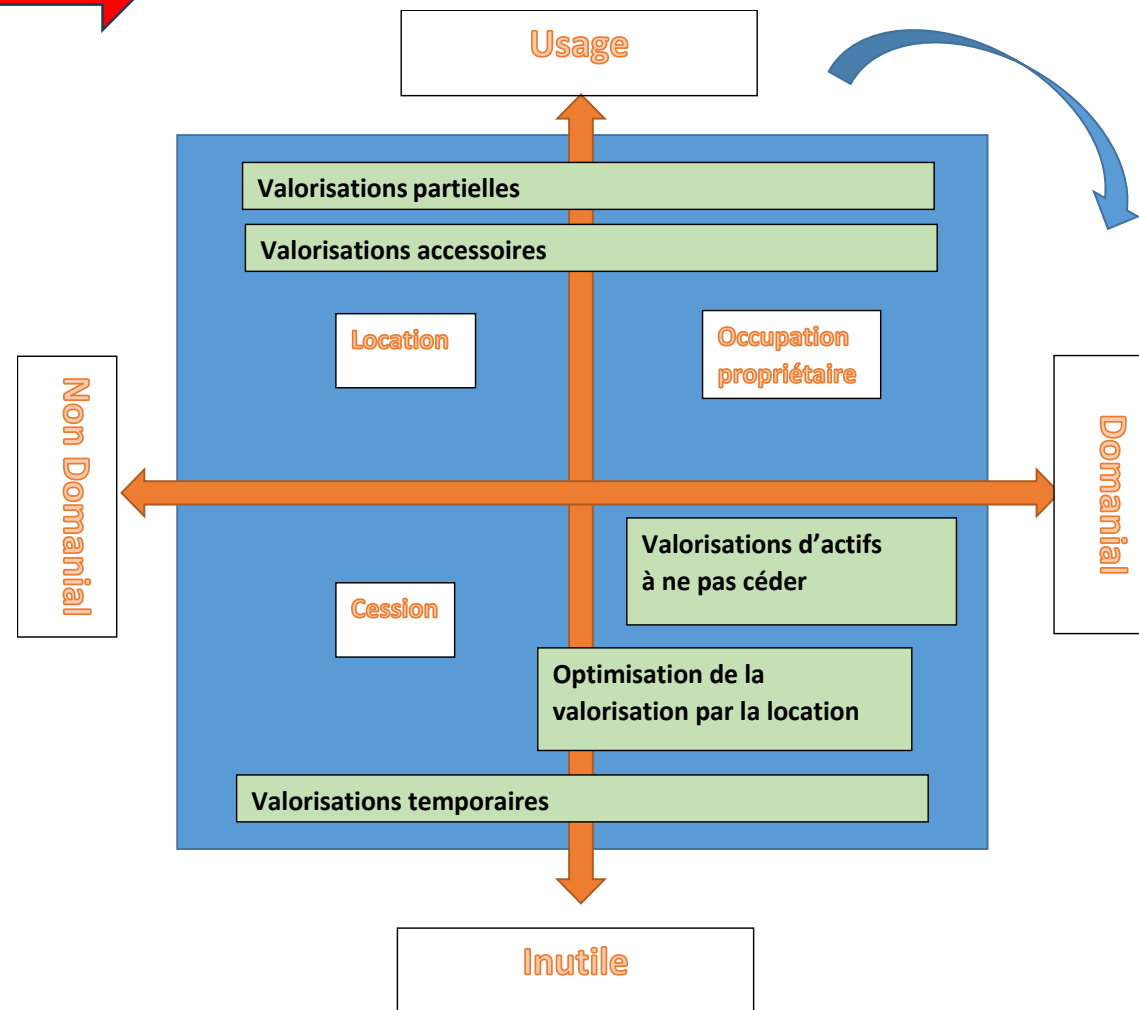
Avec un enjeu : les dépenses de reconversion et de rénovation

La location nécessite de changer d'approche

Aujourd'hui :



Avec les solutions locatives :



3 POINTS D'ATTENTION

Aligner les intérêts entre cession et location:

- Gérer parallèlement les droits de retour entre les deux
- Objectiver le taux d'actualisation attendu quand la location est recherchée pour une optimisation financière

Ne pas se limiter au locatif :

- Il faut un continuum de solutions
- L'arbitrage locatif / cession peut se déplacer au cours du temps pour un même bien
- Certaines difficultés rencontrées doivent être traitées globalement :
 - Gestion du droit de l'urbanisme
 - Travaux avant valorisation
 - Conception de la reconversion de sites complexes ...

Nécessité d'élargir le périmètre au-delà de ce qui est déclaré dans les bases :

- Les biens inutiles (non-seulement les biens déclarés inutiles, également les biens « cachés », c'est-à-dire inutiles mais non déclarés comme tels)
- Les biens actuellement utiles pouvant faire l'objet d'une inutilité future (anticiper pour une meilleure performance)
- Les biens qui pourraient faire l'objet de valorisations partielles ou temporaires sans cession (utiliser à plein les levier locatif)

ANALYSE DE SCENARIOS POUR UNE AGENCE

LA QUESTION D'UNE AGENCE au regard de comparaisons internationales

- **Quatre pays considérés (RFA, UK, Italie, USA)**
- **Tous ont mis en place une agence de l'immobilier de l'Etat :**
 - **Des statuts parents de celui de nos établissements publics (formes sans but lucratif),**
 - **Une gouvernance souvent proche du ministère des finances,**
 - **Des effectifs nombreux apportant des compétences diversifiées selon les métiers,**
 - **Des actifs transférés en propriété, comprenant les bureaux mais pas exclusivement,**
 - **La mise en place de loyers incitant les administrations à rationaliser leurs implantations,**
 - **Seule l'Italie a mis en place une société de valorisation complémentirement (via des REITS)**

La mise en place d'une Agence :

Un périmètre limité :

=> optimiser la valorisation d'une partie des actifs immobiliers de l'Etat

En respectant 4 exigences :

1

LA **DIE** RESTE MAÎTRE DE **L'ASSET MANAGEMENT** (arbitrage sur les actifs)

2

L'AGENCE DISPOSE DE **TOUS LES OUTILS** NÉCESSAIRES À L'OPTIMISATION DE LA VALORISATION DES ACTIFS DE L'ÉTAT (baux courts, baux longs, cession...)

3

LE **DROIT DE RETOUR** DANS LE CADRE LOCATIF DOIT ÊTRE **ALIGNÉ** SUR LE DROIT DE RETOUR DANS LE CADRE D'UNE CESSION

4

LA PROPOSITION DE L'AGENCE DOIT PERMETTRE À LA FOIS DE RÉPONDRE À DES **ENJEUX FINANCIERS ET TERRITORIAUX**

L'activité de valorisation passe par le renforcement et le développement de nouvelles activités permettant de couvrir l'ensemble des facettes du « valorisateur »

Le droit actuel ouvre une palette large de possibilités juridiques tant pour le domaine public que pour le domaine privé (qui comprend notamment les bureaux) :



• Valorisation temporaire



L'utilisation par l'Agence de formes courtes de bail ou d'occupation sera préférentiellement appliquée :

- Aux valorisation partielles (transformation ou location d'une partie du bien seulement) et accessoires (location d'une partie du bien pour un usage autre que du bureau ou du logement - ex: installation d'antennes ou de panneaux photovoltaïques)
- Aux valorisations temporaires (mise à disposition d'un bien sur une durée limitée permettant faire vivre le bien et d'en assurer la maintenance, l'exploitation et la sécurité)
- Aux situations dans lesquelles le marché local n'est pas en mesure de prendre en bloc et en cession ou quasi-cession soit un actif trop important, soit un ensemble d'actifs de bureaux à l'occasion d'une opération de rationalisation

L'Agence privilégiera la formule de baux longs constitutifs de droits réels, en alternative à la cession :

- Pour garder le plus possible du côté privé la conduite et le financement des travaux, au moins dans un premier temps
- Pour les fonctions induites de gestion propriétaire (gestion locative et administration)

3 scénarii, recoupant des organisations fonctionnelles et des modèles différents, sont envisageables à ce stade



• Benchmark pays

Périmètre : tous types de biens (bâtiments techniques, terrains, autres types d'actifs)

Périmètre : bureaux

SCÉNARIO 1

PLATEFORME D'INGÉNIERIE PROJET

Points clés

- **ACTIVITÉS CLÉS** : conduite d'études techniques et prestations de services dans une logique de valorisation patrimoniale, économique et territoriale des actifs inutiles et complexes à valoriser
- **DISPOSITIF D'ÉQUIPE** : équipe restreinte, pluridisciplinaire (compétences d'architecture, d'urbanisme, d'ingénierie financière et contractuelle, de suivi de projet...), avec un ancrage territorial fort
- **MODÈLE JURIDIQUE** : Service à Compétence Nationale ou établissement public sous mandat

SCÉNARIO 2

AGENCE DE VALORISATION

Points clés

- **ACTIVITÉS CLÉS** : portage d'un portefeuille d'actifs à valoriser, investissements, arbitrage sur les types de valorisation
- **DISPOSITIF D'ÉQUIPE** : équipe similaire à celle de la plateforme d'ingénierie projet, complétée par des profils issus du monde de l'aménagement et de la promotion
- **MODÈLE JURIDIQUE** : Etablissement Public ou Société
- **GESTION DES ACTIFS** : en propriété ou en transfert de droits réels
- **MODÈLE ÉCONOMIQUE** : rémunération sur plus value réalisée sur les biens en transfert d'actifs et rémunération forfaitaire par mandat pour quelques biens

SCÉNARIO 3 (articulation avec la mission Syndic)

OPÉRATEUR DE BUREAUX

Points clés

- **ACTIVITÉS CLÉS** : transformation, rationalisation et relocalisations des espaces de travail des administrations de l'Etat
- **DISPOSITIF D'ÉQUIPE** : équipe de la mission syndic, complétée par les leviers financiers et organisationnels apportés par la mission valorisation
- **MODÈLE JURIDIQUE** : Etablissement Public
- **GESTION DES ACTIFS** : en mandat
- **MODÈLE ÉCONOMIQUE** : rémunération forfaitaire par mandat

Note : la mission valorisation apporte dans ce cas la capacité à valoriser les biens libérés et à dégager des valorisations accessoires et partielles sur les sites occupés

Détails et illustration des scénarii en annexe

2 cadres ont été considérés prioritairement : celui d'un établissement public et celui d'un service à compétence nationale

Structure juridique

ÉTABLISSEMENT PUBLIC

- **Fonctionnement en quasi-régie** pour l'Etat/DIE (réalisation d'activités de prestation, de vente et de mise en location)
- **Recrutement facilité** de profils mixtes publics et privés (CDI de droit commun)
- **Indépendance financière** (comptabilité commerciale, commissariat aux comptes)
- Ouverture du **conseil d'administration à des personnalités externes** pour équilibrer les intérêts publics et les compétences immobilières
- Mise en place d'un comité de type **comité d'engagement** pour examiner les opérations individuelles de valorisation (par délégation du Conseil)
- Affectation des éventuels **dividendes** de l'Agence au **CAS immobilier**
- **Modes d'action : tous modes possibles** (mandat et transfert en pleine propriété / droits réels, CDU ...)
- Rédaction et vote d'un texte de loi pour créer la structure

Points clés du modèle

Prérequis

SERVICE À COMPÉTENCE NATIONALE

- **Activités opérationnelles conduites à l'échelon national** : gestion, études techniques et prestations de services
- **Création pouvant être rapide** : par arrêté ministériel pour un rattachement à la DIE
- **Complexité de recrutement et attractivité limitée**
- Faible visibilité mais forte intégration / DIE
- **Absence d'autonomie comptable et financière**
- Rédaction de l'arrêté de création de la structure

SCÉNARIO PRIVILÉGIÉ : établissement public

- Permet éventuellement de ne pas soulever de problème de domanialité pour les actifs que l'Etat veut conserver tout en les valorisant
- Contrairement à un EP, un SCN ne donne pas de levier budgétaire ou financier et exercerait ses activités essentiellement comme un pôle d'appui opérationnel pour la DIE et son réseau

3

LA PROPOSITION

UN DÉMONSTRATEUR D'UNE AGENCE DE VALORISATION

- **Sous la forme d'un EPIC**
- **Sur un premier portefeuille de biens (caractère évolutif de la proposition)**
- **Couvrant les enjeux de**
 - **traitement des biens complexes, atypiques et non liquides**
 - **recours aux solutions locatives**
 - **appui aux valorisations accessoires, partielles et temporaires**

Les six conditions de succès

01

UNE GOUVERNANCE DÉDIÉE
La question de l'échelon territorial

02

**DES PROFILS DE RECRUTEMENT
DIVERSIFIÉS SUR DES COMPÉTENCES DE
MARCHÉ**
associant des compétences de marché et
des parcours publics

03

**UNE GESTION DE BOUT-EN-BOUT DU
PROCESSUS DE VALORISATION**
y compris la capacité à gérer le temps

04

**LA SOUPLESSE DE GESTION ET LES
LEVIERS FINANCIERS**

05

**UN PILOTAGE AXÉ SUR DES ENJEUX DE
PERFORMANCE**

05

UNE RELATION CLIENTS FOURNISSEUR
(pour les ministères et le CAS immobilier :
gestion des retours financiers,
Outils de suivi de la performance :
indicateurs, tableaux de bord)

LES BIENS À CIBLER SONT DE 3 TYPES

Biens complexes ou atypiques

- Actif non liquide, notamment sur marchés atones
- Bien pollué, présence d'amiante, mise aux normes
- Enjeu d'urbanisme
- Bien atypique sur marché porteur, (de très grande taille, à forte contrainte architecturale ...)
- Propriété complexe (partages, contentieux ...)

Complexité du fait du mode de valorisation privilégié

- Bien que l'Etat ne veut pas céder tous en le valorisant
- Bien à céder occupé
- Bien dont l'Etat préfère obtenir des revenus récurrents plutôt que le produit d'une cession
- Bien à louer pour en optimiser la valeur

Valorisations partielles, accessoires ou provisoires

- Biens à valoriser partiellement en gardant l'unicité du bien / site
- Occupation transitoire (à plus ou moins long terme)
- Toits pour antennes relais
- Toits et ombrières pour photovoltaïque
- Terrains pour photovoltaïque

DES CRITÈRES DE PRIORISATION SONT APPLIQUÉS À CE TYPE D'ACTIFS

- Taille (fragilité du critère évaluation)
- En priorité :
- Les biens en attente (déclaration d'inutilité > 2,5 ans)
- Les biens indiqués comme 'très difficiles' : soit avec une déclaration d'inutilité récente soit fléchés à quitter dans les SDIR

UN PREMIER PÉRIMÈTRE STATISTIQUE DE BIENS

La détermination de la base d'actifs

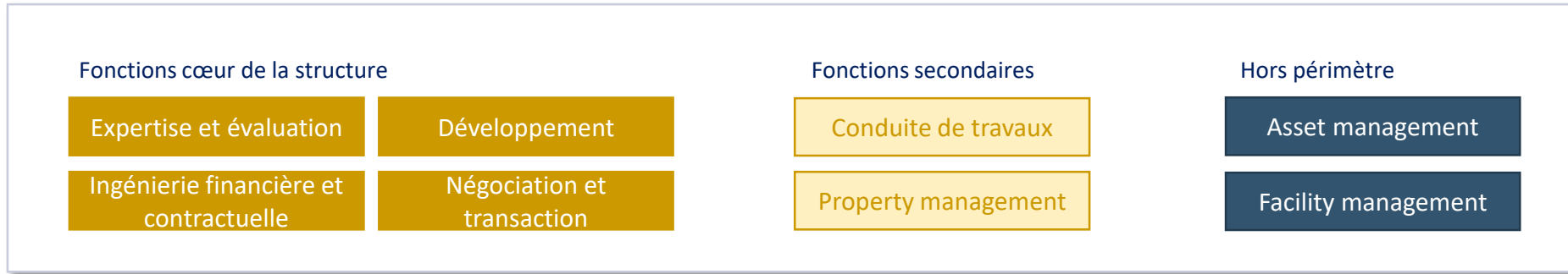


Une équipe sera constituée pour intégrer les compétences clés nécessaires à la réalisation des missions de l'Agence

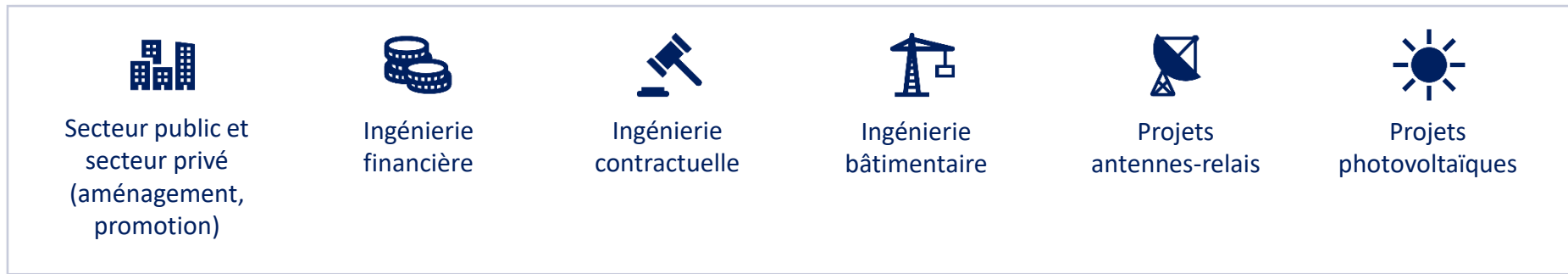


- Fonctions immobilières & compétences
- Maquette de l'Agence

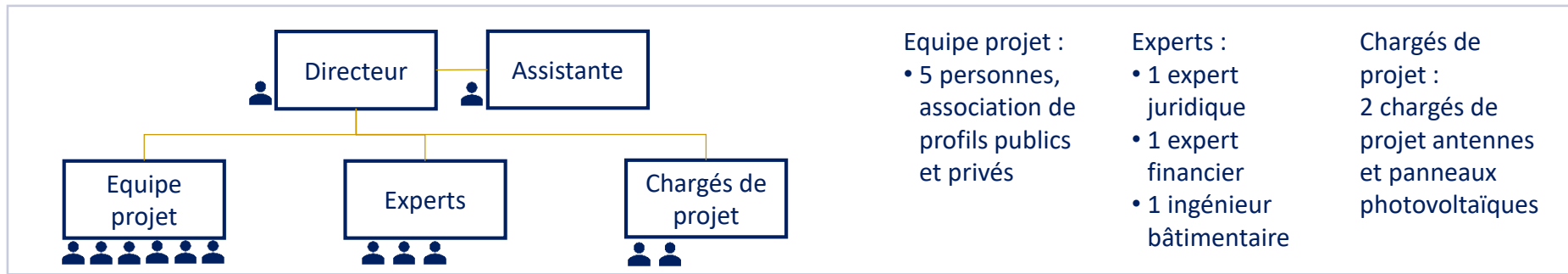
L'AGENCE APPORTERA 4 FONCTIONS CŒUR ET 2 FONCTIONS SECONDAIRES. 2 FONCTIONS DE L'IMMOBILIER SONT HORS PÉRIMÈTRE



POUR REMPLIR CES FONCTIONS, DIFFÉRENTES COMPÉTENCES SERONT NÉCESSAIRES



UNE ÉQUIPE COMPOSÉE DE 13 PERSONNES EST PROPOSÉE POUR AMORCER LE TRAVAIL DE L'AGENCE



Deux modèles de rémunération possibles pour un établissement public :

1

RÉMUNÉRATION SOUS TRANSFERTS

- Rémunération avec une part fixe faible et un fort intéressement (clause de partage)
- Possibilité versement partiel lors du transfert

EXIGENCE : un levier financier

2

RÉMUNÉRATION SOUS MANDAT

- Rémunération de 5 % du prix de cession
- Rémunération de 20 % sur les antennes-relais
- Rémunération sur commandes d'études

EXIGENCE : un client

Fort avantage au démarrage (flexibilité)

MODÈLES DE RÉMUNÉRATION EXISTANTS

MODÈLE SOVAFIM

Rémunération entre le prix d'acquisition initial et le prix effectivement obtenu

PEU DE PRÉCÉDENTS DE RÉMUNÉRATION SOUS MANDAT 'IN HOUSE'
(SNCF IMMOBILIER / RATP REAL ESTATE)

Rémunération par un barème sur unités d'œuvre (filiales non propriétaires des actifs)

**ANNEXE 2 : BROCHURE DU « PLAN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DES
CAMPUS À 2030 » PRÉSENTÉ PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS
D'UNIVERSITÉ**

PEEC 2030 : UN PLAN EFFICACITE ENERGETIQUE DES CAMPUS A 2030

La CPU propose au gouvernement d'engager **UN PLAN CAMPUS 2** pour tous les établissements ESRI qui s'engageraient dans une trajectoire CAMPUS zéro carbone.

Pourquoi s'appuyer sur l'ESRI pour conduire la transition écologique du pays ?

Les établissements sont en capacité de mobiliser leurs expertises et leur qualité d'opérateurs urbains implantés sur l'ensemble des territoires, pour devenir des démonstrateurs de solutions innovantes pour la transition écologique.

Le programme PEEC 2030 démontre que la transition écologique peut aussi générer des externalités financières et extra-financières très positives y compris pour la soutenabilité du modèle économique des universités françaises. Ce programme est élaboré en partenariat avec les industries de la construction, qui l'ont retenu comme axe structurant de leur contrat de filière.

En quoi consiste le PEEC 2030 ?

L'enjeu est de réduire les coûts de rénovation et d'exploitation du parc en actionnant tous les leviers avec une approche systémique grâce à plusieurs leviers :

- **Réduire les consommations et la facture par la « chasse aux gaspis »** : sensibilisations des usagers, optimisation et rationalisation des surfaces, mutualisation des services et équipements, renégociation des contrats ;
- **Massifier la rénovation du parc bâti** incluant l'enveloppe, des adaptations fonctionnelles et le développement de services aux usagers ouverts sur la ville ;
- **Réduire l'impact carbone des campus** : réseaux de chaleurs décarbonés, réseau électrique « intelligent », autoconsommation, photovoltaïque ;
- **Améliorer la gestion technique et des équipements** : instrumentation et pilotage énergétique, politique d'achat des équipements sobre en énergie (numériques et de recherche notamment) ;
- **Des actions sur la mobilité** : formation à distance, rationalisation des implantations, mutualisation des usages.

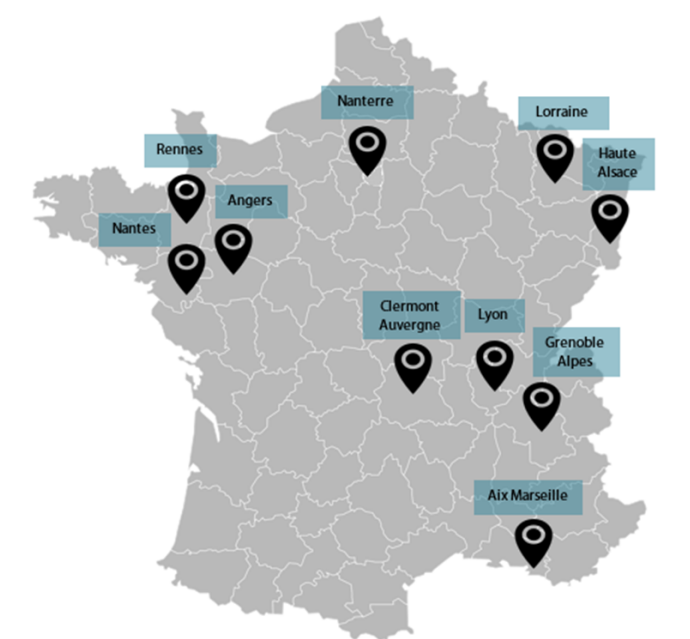
Lancer un pilote pour fiabiliser le modèle

Pour éprouver la méthode, un groupe de travail CPU (10 établissements) a défini un **programme PILOTE, basé sur les projets conçus par chaque établissement engagé dans la démarche**. Chacun a pu adapter son programme d'actions à la spécificité de son patrimoine, des actions déjà engagées, de ses besoins, et actionner ainsi les leviers les plus pertinents pour son établissement.

Grâce à l'implication des compétences financières et de pilotage des établissements, le groupe de travail a pu mesurer le niveau d'investissement supportable sur leurs budgets.

Pour ce faire un outil d'aide à la décision dédié au pilotage financier des établissements, non seulement sur la fonction immobilière mais aussi sur l'équilibre prévisionnel du budget des établissements, a été mis au point par une équipe de chercheurs. Cet outil permet de fiabiliser la capacité des établissements à financer une part des investissements par le recours à l'emprunt.

Les ambitions du pilote



Cartographie des établissements mobilisés

580 000 m² réhabilités, soit 10% du parc des 10 établissements

Investissement total : 860 M€ TTC TDC
(ingénierie – innovation – travaux)

Bilan sur 25 ans :

420 M€ TTC économisés *

1 300 GWh d'énergie finale (- 50 %)

230 000 t CO₂ économisés (- 60 %)

* Intégrant l'actualisation des coûts de l'énergie suivant les vecteurs et une inflation de 1% sur les coûts de maintenance et GER

Globalement les perspectives financières sur le pilote démontrent **que les établissements sont en capacité d'assumer autour de 50% du besoin d'investissement**, via le recours à l'emprunt. Pour les autres 50%, **un fond d'amorçage à hauteur de 30%** doit être apporté par l'Etat, les 20% restant peuvent être couverts par les collectivités.

Les étapes franchies

- **Un soutien de la BEI** qui a donné son accord pour instruire un *Sustainable French University Programm* et réserver une première enveloppe de prêts (garantie par le FEIS) pour démarrer un pilote
- **Un soutien de la CDC-Banque des territoires-** qui souhaite pouvoir rattacher le PEEC 2030 au titre du programme SGPI dont elle a le mandat (EE collectivités territoriales)
- **Un soutien des industriels de la construction** qui ont inscrits ce programme comme projet structurant au titre du contrat de filière des industries de la construction
- **Un soutien du Ministère de la transition écologique et du Ministère de la cohésion des territoires** au travers du plan rénovation énergétique des bâtiments au titre de l'innovation portée par le programme.

Les décisions nécessaires au lancement du pilote

- **Obtenir un soutien financier de l'Etat pour le fonds d'amorçage : 30% du besoin de financement ;** Pouvoir élargir au SGPI dédié à la rénovation du parc public pour amorcer le programme (programme 348) et/ou au programme TEE (CAS TEE) ; Pour démarrer au moins le pilote, examiner la mobilisation du programme dédié aux sociétés universitaires et de recherche.
- **Permettre l'accès à l'emprunt ou aux financements délivrés par l'Agence France Locale :** sortir les universités de la liste des ODAC qui sont interdits d'emprunt ; Etudier les conditions pour que la dette des Universités ne soit pas comptabilisée avec celle de l'Etat, comme c'est le cas dans d'autres pays de l'EU.
- **Obtenir un soutien des collectivités territoriales au PEEC 2030 déployé sur l'ensemble du territoire.** Appui indispensable pour améliorer le profil financier des opérations via les orientations qui seront données aux prochains CPER).