N° 852

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à **rationaliser** *la* **gestion** *de l'***immobilier** *de l'***État**,

PRÉSENTÉE

Par Mme Corinne BOURCIER et M. Emmanuel CAPUS,

Sénatrice et Sénateur

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Malgré deux réformes en 2006 et 2016, la gestion immobilière de l'État reste très éclatée. Son organisation actuelle manque d'efficacité parce que sa gouvernance est fragmentée.

En effet, chaque ministère est à la fois occupant et quasi-propriétaire de ses emprises. La direction de l'immobilier de l'État (DIE), créée par les précédentes réformes, n'a qu'un rôle de pilotage, ce qui limite son autorité sur les décisions immobilières des ministères.

C'est pourquoi le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale a saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur la politique de l'État pour la gestion des 192 550 bâtiments de son parc immobilier (94,4 millions de mètres carrés). Dans son rapport du 7 décembre 2023, la Cour constate l'absence de rationalisation des surfaces de bureaux et signale le retard très important pris en matière de mise aux normes énergétiques et climatiques des bâtiments publics, qui font face à un « mur d'investissement ».

Les juges financiers dressent trois scénarios afin de permettre une meilleure gestion publique, par l'État, de son très important parc immobilier. L'objectif formulé est de dégager des économies durables et d'encourager la rénovation énergétique du parc, son accessibilité aux personnes en situation de handicap et son désamiantage.

Le premier scénario propose de renforcer la direction de l'immobilier de l'État, dans la continuité des dernières réformes. Le second scénario promeut une centralisation des opérations de l'État propriétaire sur une ou plusieurs structures professionnelles. Le troisième scénario, qui est ici privilégié, souligne l'intérêt de créer une véritable foncière d'État à qui serait transférée la propriété des biens. L'État resterait évidemment propriétaire de cette foncière, qui serait soumise à son contrôle.

De nombreuses mises en place de telles foncières ont fait leurs preuves au niveau national (La Poste et la SNCF) comme international (Pays-Bas, Danemark, Finlande).

La création de cette foncière d'État, qui est proposée par l'article unique de cette proposition de loi, permettrait de responsabiliser l'État dans ses deux rôles : comme propriétaire, sur ses missions de rationalisation, de mise aux normes, d'entretien et de valorisation de son patrimoine ; et comme occupant, sur le respect d'un usage approprié et sobre des locaux.

Les services ministériels deviendraient ainsi locataires des espaces qu'ils occupent, les obligeant à rationaliser les surfaces occupées. En effet, malgré trois circulaires en 2003, 2006 et 2023 censées impulser de nouvelles doctrines d'occupation des immeubles tertiaires de l'État, les résultats sont très insatisfaisants, avec une surface utile nette de 14,15 m² par poste de travail et une mutualisation interministérielle des surfaces de bureaux au point mort (4 % des bâtiments).

La rationalisation des espaces de bureau doit permettre de libérer du foncier sous-utilisé afin qu'il puisse être valorisé puis cédé ou, à son tour, loué à d'autres acteurs publics, des collectivités ou des personnes de droit privé. Ainsi, l'État dégagera des marges de manœuvre nécessaires pour entretenir, rénover et adapter son parc aux enjeux qui sont devant nous.

Le coût des travaux à engager dans le cadre de la seule planification écologique est estimé à un montant compris entre 140 et 150 milliards d'euros d'ici 2050.

Cette réforme, encouragée par la Cour des comptes et appuyée sur des travaux méticuleux de la DIE, a été proposée par le Gouvernement sous forme d'amendement au projet de loi de finances pour 2025, qui a été adopté par le Sénat et maintenu dans le texte définitivement adopté. Cependant, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il s'agissait d'un cavalier législatif et a censuré l'article en question.

Il convient donc de remettre l'ouvrage sur le métier pour que cette réforme structurelle soit enfin adoptée et produise, dans les années à venir, des effets bénéfiques pour tous : accessibilité aux personnes en situation de handicap, mises aux normes écologiques et économies budgétaires. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

Proposition de loi visant à rationaliser la gestion de l'immobilier de l'État

Article unique

① I. – Des biens immobiliers relevant du domaine privé ou du domaine public de l'État peuvent être transférés en pleine propriété à l'établissement public créé en application du premier alinéa du II. Ces transferts s'effectuent à titre gratuit. Un décret détermine la liste des biens transférés et la date de leur transfert.

② II. – La société anonyme Agence de gestion de l'immobilier de l'État est transformée en un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé des domaines.

③ Cet établissement public a pour mission de :

④ 1° Gérer, entretenir et rénover les biens immobiliers dont il est propriétaire afin d'optimiser leurs usages et de contribuer aux objectifs de l'État en matière de transition écologique ;

⑤ 2° Mettre ces biens immobiliers à disposition des services de l'État, des collectivités territoriales, des autres établissements publics de l'État ou de tout organisme public ou privé ;

⑥ 3° Acquérir des biens et droits immobiliers de toute nature ;

⑦ 4° Valoriser les biens et droits immobiliers qu'il détient par tous moyens. Dans le cadre de la valorisation du domaine privé, il peut les céder, lorsque ceux-ci ne sont plus utiles à l'État ;

⑧ 5° Réaliser tous travaux et opérations d'aménagement, de développement, de promotion, de construction, de restructuration ou de démolition ;

⑨ 6° Réaliser toutes prestations, notamment d'études, et tous services ou conseils, au profit de tout organisme public, dans le champ de ses missions.

⑩ L'établissement public met les biens dont la propriété lui a été transférée par l'État à la disposition de ce dernier, des collectivités territoriales, des autres établissements publics de l'État ou de tout organisme public ou privé, dans les conditions prévues par un ou plusieurs contrats de bail ou conventions d'occupation du domaine public.

⑪ L'établissement public peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions définies aux 1° à 6° du présent II, après accord préalable du ministre de tutelle.

⑫ Il est autorisé à conclure des marchés de partenariat, dans les conditions prévues par le livre II de la deuxième partie du code de la commande publique.

⑬ L'établissement public est administré par un conseil d'administration qui arrête ses orientations stratégiques et exerce le contrôle permanent de sa gestion. Il est composé de représentants de l'État, de représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, de personnalités qualifiées et de représentants de son personnel. Son président est le directeur de l'immobilier de l'État.

⑭ L'établissement public est dirigé par un directeur général qui est responsable de sa gestion.

⑮ Les ressources de l'établissement public sont constituées par :

⑯ *a)* Les subventions de l'État, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques et privées ;

⑰ *b)* Les emprunts de toute nature, y compris les crédits-baux ;

⑱ *c)* Le produit d'opérations commerciales ;

⑲ *d)* Les dons et legs ;

⑳ *e)* Le revenu des biens meubles et immeubles ;

㉑ *f)* Le produit des placements ;

㉒ *g)* Le produit des aliénations ;

㉓ *h)* D'une manière générale, toute autre recette provenant de l'exercice de ses activités.

㉔ L'établissement public est soumis au contrôle économique et financier de l'État.

㉕ La transformation de la société Agence de gestion de l'immobilier de l'État en établissement public n'emporte ni création de personne morale nouvelle, ni cessation d'activité. Les biens, droits, obligations, contrats et autorisations de toute nature de l'établissement public sont ceux de cette société au moment de la transformation de sa forme juridique. Cette transformation ne permet aucune remise en cause de ses biens, droits, obligations, contrats et autorisations et n'a, en particulier, aucune incidence sur les contrats conclus avec des tiers par la société Agence de gestion de l'immobilier de l'État pour la gestion de l'immobilier de l'État et par les sociétés qui lui sont liées au sens des articles L. 233-1 à L. 233-4 du code de commerce.

㉖ III. – Ne donnent lieu au paiement d'aucun impôt, droit ou taxe, ni d'aucune contribution ou frais perçus au profit du Trésor :

㉗ 1° Les transferts de propriété mentionnés au I ;

㉘ 2° Les opérations résultant de la transformation prévue au II ;

㉙ 3° Les transferts de propriété effectués entre l'établissement public créé en application du II et une société dont il détient directement ou indirectement l'intégralité du capital.

㉚ IV. – L'établissement public créé en application du premier alinéa du II est substitué de plein droit à l'État pour les droits et obligations afférents à la gestion, à l'entretien et à l'exploitation des biens qui lui sont transférés en application du I à compter de la date de leur transfert. Le décret mentionné au même I précise les modalités d'application de cette substitution et détermine, le cas échéant, les contrats qui en sont exclus.

㉛ V. – Nonobstant toute disposition contraire, l'établissement public créé en application du premier alinéa du II ainsi que ses filiales peuvent conclure des emprunts de toute nature, y compris des crédits-baux immobiliers.

㉜ VI. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

㉝ 1° L'article L. 213-1 est complété par un *l* ainsi rédigé :

㉞ « *l)* les transferts en pleine propriété des immeubles appartenant à l'État réalisés conformément à la loi n° du visant à rationaliser la gestion de l'immobilier de l'État ainsi que les transferts réalisés entre l'établissement public national créé en application de la loi n° du précitée et une société dont il détient directement ou indirectement l'intégralité du capital. » ;

㉟ 2° Avant le dernier alinéa de l'article L. 240-2, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

㊱ « – aux transferts en pleine propriété des immeubles appartenant à l'État réalisés conformément à la loi n° du visant à rationaliser la gestion de l'immobilier de l'État ainsi qu'aux transferts réalisés entre l'établissement public national créé en application de la loi n° du précitée et une société dont elle détient directement ou indirectement l'intégralité du capital. »

㊲ VII. – Le I de l’article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :

㊳ 1° Au premier alinéa, après la deuxième occurrence du mot : « article, », sont insérés les mots : « aux sociétés dont l’établissement public national créé en application de la loi n° du visant à rationaliser la gestion de l’immobilier de l’État détient, directement ou indirectement, l’intégralité du capital » ;

㊴ 2° Au troisième alinéa, après le mot : « applique », sont insérés les mots : « à l’établissement public national créé par la loi n° du visant à rationaliser la gestion de l’immobilier de l’État et ».

㊵ VIII. – L’établissement public créé en application du premier alinéa du II ainsi que ses filiales émettent un avis conforme à l’inscription d’un ou plusieurs de leurs biens sur la liste mentionnée au 2° du II de l’article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, dans des conditions prévues par décret en Conseil d’État.

㊶ IX. – Un décret en Conseil d’État fixe les modalités d’application du présent article, notamment le nom de l’établissement public créé en application du premier alinéa du II et la composition de son conseil d’administration ainsi que la date de la transformation de la société anonyme Agence de gestion de l’immobilier de l’État, qui intervient au plus tard le 1er juin 2026.