

Moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État

Réunie le 3 juin 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, vice-président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Claude Nougéin sur la **proposition de loi n° 319 (2025-2026) visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État**. Celle-ci, déposée le 16 septembre 2025 à l'Assemblée nationale, avait été adoptée en première lecture le 28 janvier 2026 et transmise au Sénat.

Cette proposition de loi crée une **foncière de l'État** sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC). La foncière a vocation à se voir transférer les biens immobiliers de l'État pour les mettre à sa disposition par un contrat de bail, ce qui implique le **versement par l'État à sa foncière de loyers**. Ces recettes doivent permettre d'acquérir, entretenir et rénover ce patrimoine.

Déjà adoptée par le Parlement lors de l'examen du PLF pour 2025 mais censurée par le Conseil constitutionnel pour un motif de procédure, cette réforme constitue une **avancée majeure et attendue pour la politique immobilière de l'État**.

La commission des finances a **adopté cette proposition de loi ainsi que dix amendements** visant notamment :

- à permettre aux établissements publics de transférer leurs biens à la foncière ;
- à assouplir les conditions des transferts pour une montée en charge plus rapide de la réforme ;
- à préciser le contrôle parlementaire sur la foncière de l'État.



I. La politique immobilière de l'État se trouve aujourd'hui dans une impasse

A. L'immobilier public : un vaste patrimoine que les pouvoirs publics peinent à valoriser

1. L'État, grand propriétaire, possède un très vaste patrimoine foncier et immobilier

Au 31 décembre 2024, l'État et ses établissements publics occupaient un patrimoine immobilier de **96,7 millions de mètres carrés de surface bâtie** (« surface utile brute »), dont 23,1 millions de mètres carrés de bureaux, 18,5 millions de mètres carrés de logements et 20,2 millions de mètres carrés pour les établissements d'enseignement, ainsi que **31 170 terrains non bâtis**.

96,7 millions

C'est le nombre de m² de surface utile brute (SUB) du patrimoine immobilier de l'État

Source : document de politique transversale

L'étendue du parc immobilier de l'État français apparaît **particulièrement exceptionnelle, si on la compare avec les surfaces immobilières occupées par les autres pays européens** : 60 millions de m² pour l'Allemagne, 11,7 millions pour les Pays-Bas, 7 millions pour l'Autriche et 5,9 millions pour la Finlande.

Répartition des biens immobiliers de l'État par statut d'occupation

Statut d'occupation	SUB (m ²)	%
Biens que l'État possède et occupe	43 554 569	46,1 %
Biens que l'État possède occupés par des opérateurs ou des tiers	24 100 014	25,5 %
Biens que l'État ne possède pas mais occupés par un opérateur	13 384 364	14,2 %
Biens que l'État ne possède pas mais occupés par un service de l'État	12 825 193	13,6 %
Autres biens	569 057	0,6 %
Total	94 433 197	100,0 %

Source : Cour des comptes, 2023

2. Depuis un quart de siècle, l'État essaye de développer une véritable politique immobilière

La structuration de la politique immobilière de l'État a été renforcée en 2006, puis en 2016, deux années durant lesquelles sa gouvernance a été modernisée.

Succédant au service « France Domaine » créé en 2006, la **direction de l'immobilier de l'État (DIE)** conduit depuis 2016 la politique immobilière de l'État et incarne l'État propriétaire. Elle a pour mission de définir et de s'assurer de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État. Au niveau déconcentré, **les préfets de région constituent le relai des orientations de la politique immobilière de l'État**. Au total, ce sont près de 13 804 ETPT qui sont dédiés à l'immobilier de l'État.

En outre, l'**Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile)** a été créée en 2021 afin de renforcer les moyens à disposition de la DIE pour garantir l'effectivité de la politique immobilière de l'État. Elle permet aux services de l'État de se désengager de missions qui ne correspondent pas nécessairement à leurs compétences ou à leurs moyens et a vocation à centraliser les fonctions immobilières de l'État (gestion, entretien, rénovation, etc.)

Les réformes menées depuis les années 2000 ont également conduit à **approfondir le contrôle parlementaire** sur la politique immobilière de l'État, avec l'établissement d'un document de politique transversale (DPT ou « orange budgétaire ») dédié, et à **renforcer la logique gestionnaire**, par la création du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Régi par des règles spécifiques, notamment en termes d'affectation des recettes, le fonctionnement du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » se différencie de celui d'une mission budgétaire classique : **les produits de cessions des biens immobiliers de l'État sont répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le CAS**, dont ces produits constituent la principale ressource.

Cette répartition, qui connaît plusieurs exceptions, vise à assurer une **mutualisation minimale des recettes au profit des dépenses d'entretien du propriétaire financées par le CAS**, tout en intéressant les ministères à la rationalisation de leurs emprises immobilières.

B. Faute d'une organisation appropriée, la politique immobilière de l'État ne parvient pas à atteindre les objectifs ambitieux qui lui sont fixés

1. Une rationalisation du parc toujours inaboutie

Après une première circulaire de 2007¹, la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009² a tenté de rationaliser le parc de bureaux de l'État en définissant un ratio d'occupation. **L'élément le plus visible de la circulaire est l'introduction d'une norme de 12 mètres carrés par poste de travail** que chaque ministère est appelé à respecter.

Ces ratios n'ont toutefois jamais été respectés.

Évolution de la densification des espaces de bureaux occupés par les services de l'État en propriété ou en location

(en m²)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SUB par poste de travail	24,57	23,37	24,54	24,87	24,93	25,25

Note : surfaces hors parc occupé par les opérateurs ou établissements publics.

Source : document de politique transversale

Face à l'inertie dans la réduction des surfaces tertiaires, la DIE et la Cour des comptes ont mené une réflexion ayant abouti à une troisième circulaire, **la circulaire « Borne » de 2023, qui fixe un ratio unique d'optimisation immobilière** exprimé en surface utile brute (SUB)

¹ Circulaire du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

² Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.

rapporté au nombre de résidents. La **cible pivot est de 16 m² SUB par résident**, avec un plafond de 18 m².

Toutefois, force est de constater que ces objectifs ne sont pas plus atteints que sous l'empire de la précédente circulaire. **La densification du parc tertiaire de l'État est même moins avancée en 2024 qu'elle ne l'était en 2019**, puisqu'un agent occupe 25,25 m² en 2024, alors qu'il n'occupait « que » 24,57 m² en 2019 – un ratio de loin le plus élevé d'Europe.

2. La politique de « céder pour entretenir » : une soutenabilité financière introuvable

Dans ce contexte, les moyens financiers à disposition de l'État propriétaire ont vocation à diminuer. En effet, les principales recettes du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont issues des cessions de biens. Or, les biens immobiliers les plus « liquides » – c'est-à-dire les plus facilement cessibles – ont été vendus au cours des quinze dernières années. Comme le démontre le graphique ci-contre, le nombre de cessions a ainsi continuellement diminué depuis une décennie, passant de 1 044 biens cédés en 2014 à seulement 549 biens cédés en 2023. À l'inverse, les biens plus complexes occupent une place de plus en plus importante au sein du stock géré par la DIE :

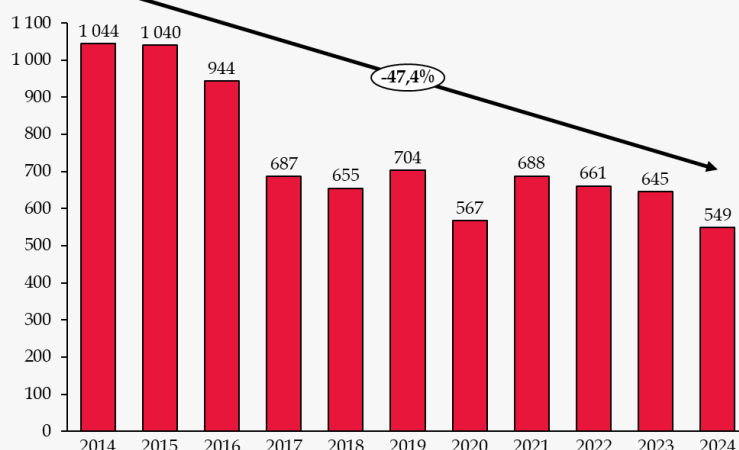
selon la Cour des comptes, trois quarts des 1 636 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2022 sont « difficiles », « très difficiles » ou « improbables » à céder.

Aussi, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui est alimenté par les cessions et dont l'objet est de « céder pour entretenir », repose aujourd'hui sur un modèle économique appelé à devenir insoutenable.

3. Un besoin de financement important pour l'avenir, véritable « mur d'investissement »

En raison du peu de progrès accomplis alors que les cibles quantitatives s'additionnent avec une ambition croissante, « l'immobilier de l'État voit aujourd'hui se dresser devant lui un mur de mise aux normes et d'investissement. »¹ Selon la Cour des comptes, le coût des travaux à engager dans le cadre de la planification écologique a été estimé à un montant compris entre 140 et 150 milliards d'euros à l'horizon 2050, ce qui nécessiterait une augmentation annuelle des crédits immobiliers de l'ordre de 20 à 25 % par rapport aux niveaux actuels.

Évolution du nombre de cessions entre 2014 et 2024



Source : document de politique transversale

¹ Cour des comptes, La politique immobilière de l'État. Une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir, rapport remis à l'Assemblée nationale, décembre 2023.

Dans la mesure où **l'immobilier est la source de 18 % des émissions nationales de gaz à effet de serre en France**, soit 75 millions de tonnes de CO2e – l'État et ses opérateurs étant à l'origine de 8 % de ces émissions – cet enjeu revêt une importance particulière.

Selon une étude menée par le Cerema¹, l'investissement total sur 28 ans oscille, selon les scénarios, **entre 144,4 milliards d'euros, soit en moyenne 5,2 milliards d'euros par an, et 147,4 milliards d'euros, soit en moyenne 5,3 milliards d'euros par an** à euros constants.

II. La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale prévoit la création d'une foncière de l'État pour incarner la fonction de propriétaire

A. Créer une foncière qui se verrait transférer des biens immobiliers de l'État

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à **créer une foncière de l'État en transformant une société anonyme**, l'Agence de gestion du patrimoine immobilier de l'État (Agile), **en un établissement public industriel et commercial (EPIC)**.

Placé sous le contrôle de l'État, l'EPIC serait administré par un conseil d'administration qui arrêterait les orientations stratégiques de l'établissement et exercerait le contrôle permanent de sa gestion. Ce conseil serait composé de personnalités qualifiées et de représentants du personnel, mais également de représentants de l'État. Il serait présidé par le directeur de l'immobilier de l'État.

La foncière pourrait se voir transférer, en pleine propriété, des biens immobiliers relevant du domaine public ou du domaine privé de l'État. Ces transferts s'effectueraient à titre gratuit. La liste des biens transférés et leur date de transfert seraient fixées par décret ; **les transferts seraient donc à la main du Gouvernement**.

La foncière aurait pour principale mission de mettre à la disposition de l'État les biens qu'elle possède, ce qui implique le **versement de loyers par l'État à sa foncière**. Ces recettes devraient permettre d'acquies, entretenir et rénover ce patrimoine.

L'article 2 constitue un gage financier.

B. L'Assemblée nationale a adopté ce texte en y apportant plusieurs modifications

En commission, les députés ont adopté seize amendements, dont un amendement du rapporteur visant à **permettre à la foncière de conclure des marchés de performance énergétique** – éventuellement à paiement différé, en complément des marchés de partenariat.

En séance, l'Assemblée nationale a adopté treize amendements à l'article 1^{er}, visant à :

- **renforcer le contrôle et l'information du Parlement** sur la foncière en prévoyant la remise de divers rapports et en précisant que des parlementaires siègent au conseil d'administration de la foncière ;

¹ Cerema, Planification écologique des bâtiments de l'État, Trajectoire financière, énergétique et carbone de la rénovation énergétique du parc immobilier de l'État, avril 2023.

- **compléter les missions** de la foncière ;
- **limiter l'ouverture des filiales de la foncière à des capitaux privés** à 30 % du capital consolidé du groupe ;
- **assurer la neutralité fiscale des transferts** des biens de l'État à la foncière en matière de taxes foncières. À cette fin, elle a également adopté un article 1^{er} bis visant à assurer cette neutralisation pour la taxe sur les bureaux perçue en Île-de-France.

III. Une modernisation nécessaire de la politique immobilière de l'État, des interrogations qui subsistent

A. La création d'une foncière de l'État pour renouveler une stratégie immobilière de l'État à bout de souffle

1. La foncière doit permettre à l'État de développer une véritable approche patrimoniale de son immobilier

La foncière doit permettre de **valoriser au mieux les biens non-occupés ou inutiles**. Cette valorisation pourra, certes, passer par de la cession, mais également par d'autres modalités permettant de créer de la valeur, comme les baux emphytéotiques. En mobilisant l'ensemble des montages disponibles et en s'appuyant sur les compétences dont elle sera dotée, **la foncière pourra ainsi développer une approche patrimoniale de long terme et valoriser le patrimoine de l'État par d'autres biais que la cession**, qui constitue aujourd'hui la solution par défaut.

La commission a **adopté trois amendements COM-1, COM-2 et COM-3** de M. Emmanuel Capus visant à **clarifier les missions** de la foncière.

2. Une montée en puissance incertaine, tant s'agissant des biens transférés que de calendrier

En théorie, le champ des biens susceptibles d'être transférés est très large : sont potentiellement concernées tous les biens immobiliers de l'État, qu'ils soient du domaine privé ou du domaine public, et qu'ils soient occupés par les services de l'État ou ses opérateurs.

En pratique, il serait – du moins dans un premier temps – assez restreint, puisqu'il ne comprendra ni l'immobilier du ministère des Armées, ni celui des universités, ni les logements de fonction. Surtout, **les établissements publics de l'État ne sont pas concernés par la proposition de loi** dans sa rédaction transmise par l'Assemblée nationale. Pour inclure les établissements publics de l'État qui le souhaiteraient dans cette démarche, la commission a adopté **l'amendement COM-4 du rapporteur visant à sécuriser la faculté pour les établissements publics de l'État de transférer leurs biens à la foncière**.

Surtout, le rapporteur craint qu'en l'absence de date butoir fixé dans la loi, la nouvelle organisation de la gestion de l'immobilier de l'État portée par ce texte **ne soit jamais généralisée**. Contraint par les règles de recevabilité financière, il renvoie cette question à la séance publique et à un dialogue exigeant avec le Gouvernement. Pour faciliter la montée en charge de la réforme à court-terme, la commission a **adopté l'amendement COM-6 du rapporteur afin d'assouplir les conditions des transferts**, en permettant que les exigences tenant à la réalisation de l'ensemble des expertises nécessaires puissent également être satisfaites après un transfert.

B. Le contrôle parlementaire sur la foncière doit être assuré

La foncière de l'État, constituée en EPIC, serait administré par un **conseil d'administration présidé par le directeur de l'immobilier de l'État** et dont la tutelle sera assurée par le ministre chargé des domaines, à travers la direction de l'immobilier de l'État (DIE). La commission a adopté, à ce sujet, l'**amendement rédactionnel COM-8** du rapporteur.

Le conseil d'administration serait composé, en majorité de représentants de l'État, mais également de personnalités qualifiées et, pour un tiers de ses membres, par des représentants du personnel. En outre **l'Assemblée nationale a souhaité que des parlementaires des deux chambres siègent au sein du conseil d'administration**.

Il convient toutefois de préciser le nombre de parlementaires qui seraient concernés. C'est pourquoi la commission a adopté l'**amendement COM-7 du rapporteur afin de prévoir que deux députés et deux sénateurs siègeraient** – ce qui permettrait de respecter la parité et de représenter la majorité et l'opposition dans chaque chambre. En l'absence de précision, ces parlementaires seraient nommés par les Présidents de chaque assemblée¹.

Outre la présence de parlementaires dans le conseil d'administration, l'Assemblée nationale a souhaité enrichir la documentation à disposition du Parlement. Si le rapporteur partage cet objectif, il souligne qu'il convient d'éviter la prolifération d'une documentation dispersée ou pléthorique. Aussi, il envisage de proposer un **amendement au stade de la séance afin de rationaliser le nombre de rapports rendus au Parlement sur le sujet**, par exemple autour du document de politique transversale.

C. Des interrogations qui demeurent sur l'équilibre financier du montage proposé

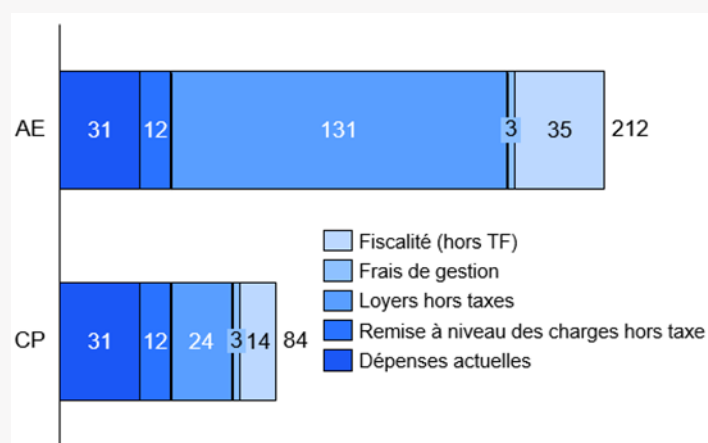
1. Un équilibre économique fondé sur les loyers encore à définir

La question de l'équilibre financier de la réforme demeure ouverte et souligne qu'elle devra rapidement trouver une réponse satisfaisante.

En effet, dans la mesure où le parc de l'État souffre aujourd'hui d'un sous-investissement chronique dans l'immobilier, **les besoins sont très importants**. Les crédits actuels seront donc insuffisants pour couvrir des dépenses locatives tenant compte des besoins : la « bosse budgétaire » qui en résulterait serait difficile à accepter dans le contexte actuel. Si le Gouvernement assure que la montée en charge progressive du dispositif devrait permettre d'absorber cette hausse sur plusieurs années, il n'en demeure pas moins qu'une **augmentation des dépenses immobilières est à prévoir**.

Estimation des dépenses supplémentaires dans le scénario d'un démarrage mi-2025

(en M €)



Source : DIE

¹ Article 4 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement ; article 9 du Règlement du Sénat.

2. L'impact de la fiscalité doit également être anticipé et atténué

La fiscalité pourrait également avoir un impact sur l'équation financière de la foncière, c'est pourquoi l'Assemblée nationale a souhaité prévoir une exonération des taxes foncières et de taxe sur les bureaux pour les biens de la foncière. Le rapporteur approuve cet objectif de neutralité fiscale : la commission a donc adopté l'**amendement COM-5** du rapporteur **pour codifier les dispositions fiscales et prévoir qu'elles s'appliquent également aux filiales détenues à 100 % par la foncière.**

Par coordination, la commission a adopté l'**amendement COM-10** du rapporteur **visant la de suppression de l'article 1^{er} bis**, ses dispositions étant regroupées dans l'article 1^{er}.

Enfin, si les impacts de l'assujettissement de la foncière à la TVA et à l'impôt sur les sociétés sont difficile à anticiper, il convient de préciser que la foncière sera redevable de l'impôt sur les sociétés sur certains transferts et certaines de ses opérations, pour assurer de respecter le principe d'égalité. **L'amendement COM-5** du rapporteur procède également à ces modifications.

La commission des finances a adopté la proposition de loi, qui sera discutée en séance publique le 10 juin 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : [Proposition de loi visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État](#)



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Claude NOUGEIN
Rapporteur
Corrèze
Les Républicains

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

