

N° 685

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi, adoptée
par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
visant à **moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État,***

Par M. Claude NOUGEIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1796, 2345 et T.A. 221

Sénat : 319 et 686 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Création d'une foncière de l'État.....	15
• <i>ARTICLE 1^{er} bis</i> Coordination en matière de taxe sur les bureaux et autres locaux professionnels (TSB) dans la région Île-de-France	57
• <i>ARTICLE 2</i> Gage de recevabilité financière	62
EXAMEN EN COMMISSION.....	63
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	75
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	77
LA LOI EN CONSTRUCTION	79

L'ESSENTIEL

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**.

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

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.

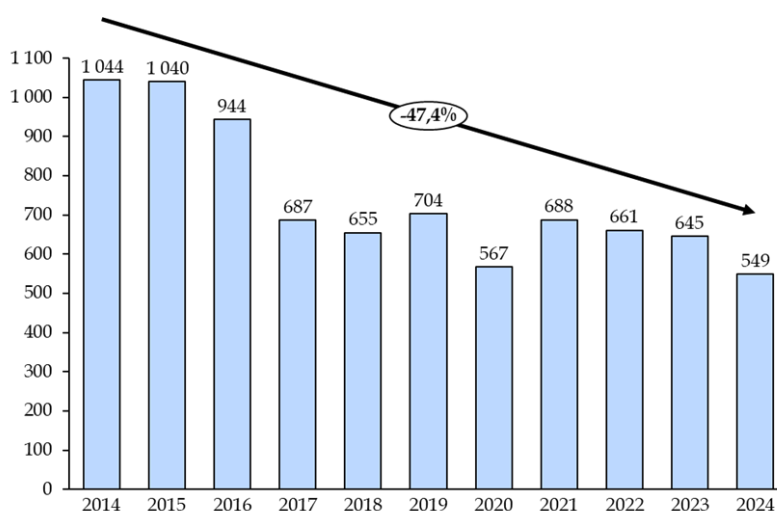
Face à l’inertie dans la réduction des surfaces tertiaires, la DIE et la Cour des comptes ont mené une réflexion ayant abouti à une troisième circulaire, la circulaire « Borne » de 2023, qui fixe un ratio unique d’optimisation immobilière exprimé en surface utile brute (SUB) rapporté au nombre de résidents.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

Évolution du nombre de cessions entre 2014 et 2024



Source : document de politique transversale

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.

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 Cerema², 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

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.

² 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.

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'acquérir, 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 ;

- **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.

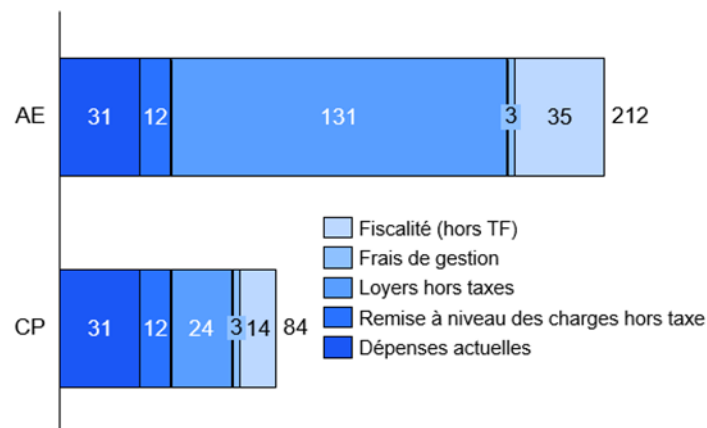
En effet, dans la mesure où le parc de l'État souffre aujourd'hui d'un sous-investissement chronique dans l'immobilier, **les besoins sont très importants.** Les crédits actuels seront donc insuffisants pour couvrir des dépenses locatives tenant compte des besoins : la « bosse budgétaire » qui en résulterait serait difficile à accepter dans le contexte actuel. Si le

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.

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

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 suppression de l'article 1er bis**, ses dispositions étant regroupées dans l'article 1er.

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.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Création d'une foncière de l'État

Le présent article crée une foncière de l'État, en transformant la société anonyme « Agence de gestion de l'immobilier de l'État » (Agile) en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). L'État pourrait transférer à cet établissement, par décret et à titre gratuit, des biens relevant de son domaine privé ou de son domaine public, afin que celui-ci les gère et les mette à la disposition des ministères en échange du paiement de loyers.

L'objectif de la création d'une foncière de l'État est tout d'abord de valoriser au mieux les biens non-occupés ou inutiles : la foncière pourra les céder, certes, mais elle pourra également créer de la valeur par d'autres biais, comme des 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 est convaincue de l'intérêt de cette réforme, qui a déjà été adoptée par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 - avant d'être censurée par le Conseil constitutionnel sur un fondement procédural.

Elle a adopté trois amendement COM-1, COM-2 et COM-3 de M. Emmanuel Capus visant à équilibrer les missions de la foncière entre la gestion du patrimoine et les garanties du service public. Elle a également adopté six amendements du rapporteur visant notamment :

- à permettre aux établissements publics de transférer leurs biens à la foncière (COM-4) ;
- à codifier et harmoniser les dispositions visant à assurer la neutralité fiscale des transferts de biens à la foncière (COM-5)
- à assouplir les conditions des transferts pour une montée en charge plus rapide de la réforme (COM-6) ;
- à préciser le contrôle parlementaire sur la foncière de l'État (COM-7) ;
- à procéder à des modifications rédactionnelles (COM-8 et COM-9).

La commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA BONNE GESTION DE L'IMMOBILIER ET DU FONCIER PUBLICS, UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE MAIS UN PROBLÈME ENCORE IRRÉSOLU

A. LA BONNE GESTION DES BIENS PUBLICS : UNE QUESTION LANCINANTE QUI NE DATE PAS D'HIER

1. À Rome déjà, le patrimoine foncier et immobilier entre incurie, redistribution et tentatives de valorisation

a) L'ager publicus : un patrimoine négligé et parfois bradé

Au lendemain de la seconde guerre punique, pour sanctionner durement la trahison de ses « alliés » italiens qui avaient pris le parti d'Hannibal et pour prévenir une potentielle rébellion future, la République de Rome procéda, entre autres choses, à la **confiscation de pans entiers des territoires des cités italiennes**.

Dès lors, « l'État romain va disposer d'étendues considérables de terrains qui tombent dans son domaine public »¹, l'ager publicus. L'État ressort donc de la guerre d'Hannibal avec un **important stock de dette à rembourser, ainsi qu'un patrimoine très agrandi**, les confiscations récentes s'ajoutant au domaine public déjà substantiel accumulé au cours de la conquête de l'Italie au III^e siècle av. J.-C. **Ces conditions ne sont guère celles d'une gestion raisonnée.**

Les créanciers sont donc « remboursés en terres, qui, la guerre terminée, n'en prendront que plus de valeur », ou bénéficient « de ventes à bon marché de la part d'un État aux abois sur les terres confisquées »². Des cessions du domaine sont également documentées à titre gratuit, par exemple lors de l'installation d'une colonie³.

Lorsqu'il n'était pas cédé, le domaine public pouvait être directement exploité par l'État ou loué par lui ; mais la crise agraire qui devait amorcer la fin de la République tient surtout au développement d'un mode d'exploitation peu formaliste, l'*occupatio*, par lequel **les terres publiques étaient exploitées par un tiers – souvent riche – qui finissait par en usurper la propriété**⁴.

b) À la fin de la République, des débats centraux sur l'usage du foncier public

Les conflits politiques nés de l'usurpation des terres publiques et de la dépossession des citoyens modestes devaient susciter un **intense débat politique sur l'usage de l'ager publicus**.

¹ Claude Nicolet, Les Gracques. Crise agraire et révolution à Rome, Julliard, Paris, 1967.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Claude Nicolet (dir.), Rome et la conquête du monde méditerranéen, Tome 1, Les structures de l'Italie romaine, PUF, Paris, 1979.

Les Gracques proposèrent ainsi de distribuer des portions du domaine publics à des citoyens modestes afin de rétablir la classe de petits propriétaires décimée par les guerres et les dépossessions. Les lois agraires, d'abord d'ambitieuses réformes équilibrées et réfléchies, devinrent avec le temps des propositions démagogiques dont la visée était moins de répondre à la crise que de dilapider les biens publics au profit des généraux vainqueurs¹.

Dans le même temps, l'*ager publicus* était **mis en culture et exploité**, parfois par leurs anciens propriétaires avant la confiscation, **pour le compte de l'État et en échange du paiement d'un impôt considéré comme une sorte de loyer**, appelé *vectigal*. C'était le cas, par exemple, de la Campanie, le territoire « *le plus riche de l'univers* » dont les revenus, « *toujours sous notre main, (...) ne varient pas, ne sont exposés aux accidents ni du climat ni du sol* », disait Cicéron².

L'historiographie actuelle évalue à **63 millions de deniers les revenus générés par le domaine entre 200 et 157 av. J.-C.**, soit 11 % du budget de la République, et même **plus d'un quart (26 %) des revenus réguliers de l'État**³. En effet, lorsque « *nos autres revenus sont épuisés par les guerres ; [ceux du domaine] seuls nous donnent les moyens d'en soutenir le fardeau.* »⁴

c) Sous l'Empire, des innovations permettant la mise en valeur du patrimoine public

Avec le temps, le droit romain devait **élaborer des innovations visant la mise en valeur du patrimoine public** : il en va ainsi de l'emphytéose, née en Afrique du Nord et utilisée en Grèce, puis à Rome.

Il s'agit d'un bail à long-terme, portant sur le sol et dont **la fonction économique est la plantation et la mise en valeur de terres cultivables**⁵. D'abord utilisé pour les terres publiques (celles de Rome et celles de autres cités) et les terres des temples ou à des collèges religieux, elle s'accompagne également du versement d'un *vectigal* et est étendue aux biens privés dans l'Antiquité tardive, par une constitution de l'empereur d'Orient Zénon⁶.

Par ce contrat original, **le propriétaire est assuré de la mise en valeur ou de l'amélioration de la terre** que l'exploitant emphytéote s'engage à défricher, à planter, à charge de verser une redevance annuelle.

¹ Claude Nicolet, Les Gracques. Crise agraire et révolution à Rome, Julliard, Paris, 1967.

² Cicéron, *De lege agraria*, XXX.

³ Jérôme France, *Tributum*. Une histoire fiscale de la conquête romaine, Les Belles Lettres, Paris, 2021.

⁴ Cicéron, *De lege agraria*, XXX.

⁵ Jean-Pierre Coriat, « La notion romaine de propriété : une vue d'ensemble », in Oliver Faron et Etienne Hubert (dir.), *Le Sol et l'immeuble*, PUL, Lyon, 2019.

⁶ Ibid.

2. Au Moyen-Âge et sous l’Ancien Régime, l’histoire de la France est intimement liée à celle du domaine royal

a) *Le domaine de la Couronne est en principe inaliénable et imprescriptible*

L’histoire politique de la France, « des premiers Capétiens au règne de Louis XV (c’est-à-dire jusqu’à l’achat de la Corse à la république de Gênes en 1768), se confond avec l’histoire de l’extension des possessions royales. »¹

Juridiquement, le domaine est l’ensemble des droits féodo-seigneuriaux dont le roi est titulaire et des terres qui leur servent de siège². S’il comprend donc un domaine « incorporel » qui comporte une gamme très variée de droits appartenant au roi en vertu de sa qualité de souverain, de type régalien (monnayage, amortissement, franc-fief, lods et ventes ou encore aubaine) ou justicier (amendes, confiscations, droit de sceau, de greffe, de contrôle des actes, de centième denier), **c’est le domaine corporel, composé d’immeubles réels, terres, bois, châteaux, maisons et édifices divers**, qui est constitué du patrimoine immobilier de l’État³.

En 1566, l’ordonnance de Moulins pose le principe de l’**inaliénabilité du domaine royal**. Elle confirme une interdiction de principe qui remonte au XIV^e, sous le règne de Philippe le Long puis de Charles VI⁴. À la suite de l’ordonnance de Blois de 1579, ce principe est intégré aux lois fondamentales du royaume⁵.

Dans une remontrance de 1766, le Parlement de Bordeaux caractérisait ainsi le domaine comme « *un dépôt à l’État de la chose commune* », et non une propriété dont le souverain pourrait disposer à sa guise.

b) « *Le roi doit vivre du sien* » : heurs et malheurs de la valorisation du domaine de la Couronne

L’**adage médiéval « le roi doit vivre du sien »**, qui traduit la vision médiévale du souverain, avant tout seigneur de ses terres, devait survivre jusqu’à la fin du XVIII^e siècle. « *Dans l’esprit populaire, la reconstitution et une meilleure gestion du domaine sont une solution de rechange au moins partielle à l’impôt. Les États généraux, les Assemblées de notables discutent des moyens pour y parvenir. La royauté promet souvent d’y travailler.*⁶ » La monarchie recourt à deux leviers pour tirer des ressources du domaine.

¹ François Caillou (dir.), Une administration royale d’Ancien-Régime : le bureau des finances de Tours, PUF, Tours, 2017.

² Karine Deharbe, Le Bureau des finances de la généralité de Lyon. XVI^e-XVIII^e siècle. Aspects institutionnels et politiques, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l’histoire économique et financière de la France, Vincennes, 2013.

³ Caillou, op. cit.

⁴ Guillaume Leyte, Domaine et domanialité publique dans la France médiévale (XII^e-XV^e siècles), Strasbourg, 1996, 2^e partie.

⁵ Caillou, op. cit.

⁶ Ibid.

D'un côté, **l'aliénation, qui procure des ressources à la monarchie et évite des dépenses d'entretien** souvent exorbitantes. Elle permet d'obtenir rapidement des sommes importantes, mais réduit à long-terme les recettes qu'il est possible d'attendre. Le roi s'autorise ainsi, en cas de nécessité, **à concéder, par le mécanisme de « l'engagement », des portions du domaine** contre argent comptant à des acheteurs appelés engagistes, tout en conservant la faculté de se les faire rétrocéder à tout moment en les remboursant du prix demandé lors de l'aliénation¹.

Les conditions d'aliénation du domaine fixées par l'ordonnance de Moulins sont donc peu respectées par les souverains et **les ventes sont, au fil des siècles, monnaie courante**². Les juristes de l'époque, en général, condamnent ces pratiques ; ainsi, Véron de Forbonnais déplorait qu'« *on épuisoit pendant la paix la substance du peuple, et les expédients réservés à un tems de fâcheuses nécessités...* »³ Certains au contraire, tels Boncerf, dans son *Traité de l'aliénabilité et de l'amélioration du domaine*, osent s'élever contre ce monument du droit public français ; ceux-là pensent que, **si restreint que subsiste le domaine du roi, il est encore trop grand : l'État ne peut être que mauvais exploitant** de possessions morcelées. Plusieurs cahiers de doléances se prononceront dans ce sens⁴.

De l'autre, la **reconstitution du domaine, notamment par le rachat des biens engagés**, qui conduit d'abord à des dépenses, mais sur le long-terme à un assainissement des finances. Le roi **décide alors de procéder à des rachats**. Colbert fait ainsi de la reconstitution du domaine, par le biais d'une ferme générale, un des axes principaux de sa remise en ordre des finances de l'État⁵.

Le produit du domaine toutefois, ne constituait pas une part importante des revenus de l'État à l'époque moderne. En 1680, après une longue période de mise en valeur médiocre, Colbert le porte à **5,5 millions de livres grâce à une politique active de rachats, soit 6 à 7 % des recettes de l'État**. Une telle proportion ne sera plus atteinte avant les années prérévolutionnaires en raison d'aliénations massives. Toutefois, grâce à une gestion plus rationnelle, le produit du domaine atteint un peu plus de 8 % des revenus de l'État en 1788⁶.

¹ Ibid.

² Deharbe, op. cit.

³ V. de Forbonnais, Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'en l'année 1721, tomes I et II, 1758.

⁴ Caillou, op. cit.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

B. L'IMMOBILIER PUBLIC AUJOURD'HUI : UN VASTE PATRIMOINE DOTÉ D'UN RÉGIME JURIDIQUE PROTECTEUR MAIS QUE LES POUVOIRS PUBLICS PEINENT À VALORISER

1. L'État et les collectivités sont aujourd'hui de grands propriétaires

a) Le parc immobilier de l'État est très important mais mal connu

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.

L'étendue du parc immobilier de l'État français apparaît particulièrement exceptionnelle, si on la compare avec les surfaces immobilières occupées par les États centraux des autres pays européens ou à celles détenues par les grandes foncières privées.

Comparaison de la surface des actifs immobiliers de l'État en France avec ceux des pays européens et des grandes foncières privées

Dans les pays européens voisins, le parc immobilier détenu par les États centraux est nettement moins vaste qu'en France : 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.

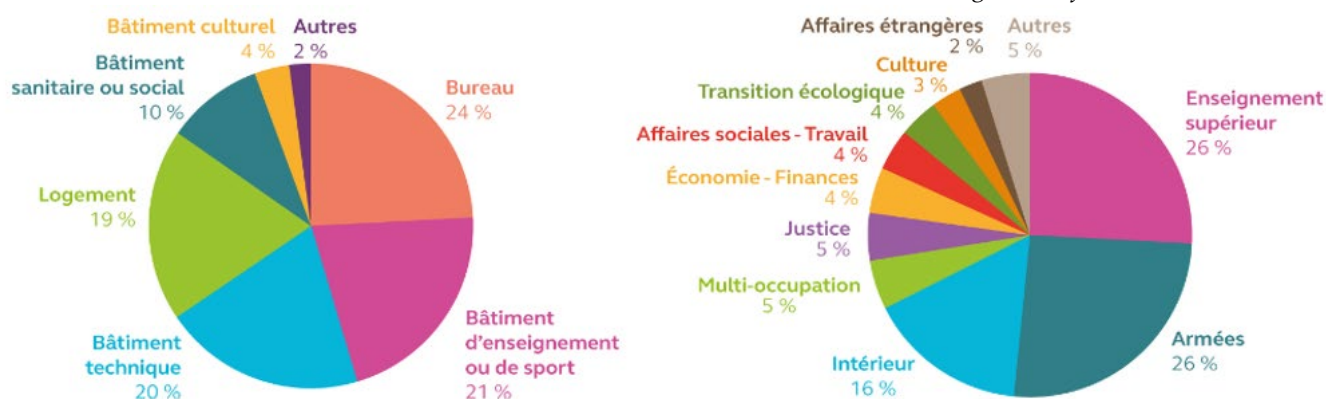
Quant aux principaux acteurs de l'immobilier privé, la comparaison de la surface du parc immobilier étatique français aux actifs que ceux-ci détiennent est particulièrement éloquente. La Société nationale des chemins de fers français (SNCF), qui constitue le deuxième propriétaire de biens immobiliers en France derrière l'État, possède un ensemble de biens qui couvrent une surface de 7,7 millions de m². Le groupe La Poste occupe une surface de 5,9 millions de m². Au 31 décembre 2022, l'une des plus grandes foncières de logements, CDC Habitat, occupait des biens couvrant une surface de 28 millions de m² (alors que l'État possédait 18 millions de m² de logements). À la même date, la plus grande foncière de bureaux en Europe, la société Gecina, disposait de 1,4 million de m² de bureaux (contre 13,6 millions de m² pour les bureaux non spécialisés de l'État).

Source : commission des finances de l'Assemblée nationale, d'après la Cour des comptes

S'agissant de la destination des locaux, il s'agit pour un quart de bureaux (24 %), les bâtiments d'enseignements (21 %), les bâtiments techniques (20 %) et les logements étant également bien représentés (19 %). Les principaux ministères gestionnaires sont ceux de l'enseignement supérieur (26 %), des Armées (26 %) et de l'Intérieur (16 %).

Répartition des bâtiments par nature (gauche) et par ministère gestionnaire (droite)

(Pourcentage de surface utile brute en m²)



Source : Cour des comptes, 2023

La Cour des comptes, dans un rapport de 2023 dédié à la politique immobilière de l'État¹, déplorait toutefois « *un état du parc mal connu et mal suivi* », relevant que l'utilité du système d'information déployé par l'administration était « *entravée par l'incomplétude et le manque de fiabilité de certaines données.* »

La valeur comptable de ce patrimoine immobilier est estimée à **73,6 milliards d'euros**, soit une augmentation notable par rapport à la fin de l'année 2019 (+ 7,9 milliards d'euros, soit + 12 %). Cette évolution s'explique principalement par **des réévaluations du patrimoine**, dues à une correction d'évaluations initiales résultant notamment de la **prise en compte des travaux effectués sur la valeur des biens**.

Méthodologie de l'évaluation de la valeur comptable du patrimoine immobilier de l'État

Les biens valorisés au bilan de l'État ne correspondent pas aux biens dont l'État est propriétaire mais aux biens dont il a le contrôle. Il s'agit de ceux dont l'État a la maîtrise des conditions d'utilisation ou la maîtrise du potentiel de service et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation. Ainsi, certains biens domaniaux ne sont pas contrôlés (donc absents du bilan), comme les biens confiés aux établissements publics nationaux ; à l'inverse, certains biens non domaniaux sont contrôlés (donc présents au bilan) comme les biens des collectivités territoriales mis à disposition de l'État de manière permanente.

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.*

En outre, le mode de valorisation dépend du type de bien : le parc immobilier et les autres infrastructures sont valorisés au coût historique amorti ; les terrains nus et les terrains d'assiette sont valorisés au coût historique ; les sites naturels, les cimetières, les biens sui generis du ministère des Armées et les biens historiques et culturels sont valorisés symboliquement ou forfaitairement ; les établissements pénitentiaires sont valorisés au coût de remplacement déprécié.

Source : commission des finances, d'après les réponses de la DIE au questionnaire budgétaire

Les usages de ces biens par l'État sont variés, d'autant qu'il occupe également des biens qu'il ne possède pas. Au sein du parc de la politique immobilière de l'État, la DIE distingue en effet **quatre principales catégories de statuts d'occupation**.

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

Il y a d'abord les biens que l'État possède et qui sont occupés par ses services, ce qui concerne 46 % du parc (en surface utile brute – SUB)¹.

Il y a ensuite les biens que l'État possède et qui sont occupés par des tiers, souvent des opérateurs. Ces biens représentent un quart du parc en SUB (25 % des surfaces). L'État met principalement (66 %) ses biens à disposition des organismes relevant de l'enseignement supérieur (universités, CROUS, grandes écoles)².

Il y a en outre, les biens que l'État ne possède pas et qui sont mis à dispositions d'opérateurs.

Il y a enfin les biens que l'État occupe sans en être propriétaire, via divers statuts d'occupation (location, mise à disposition par d'autres personnes publiques, etc.). Ces biens, qui représentent 14 % du parc, sont majoritairement des propriétés des collectivités territoriales et de leurs

¹ Ibid.

² Ibid.

satellites, principalement des communes et des départements¹. Cette situation, qui résulte en grande partie des différentes étapes de la décentralisation et des transferts de compétences et de propriétés entre l'État et les collectivités, « *n'est pas sans poser d'importantes difficultés opérationnelles et en termes de responsabilités, les conventions d'utilisation des biens pouvant ne pas être à jour ou mal suivies par les services.* »²

b) L'immobilier des collectivités locales est également pléthorique et insuffisamment inventorié

Car les collectivités sont également de grands propriétaires. Selon l'Insee, **le montant du patrimoine des administrations publiques locales (APUL) atteignait 1 948 milliards d'euros en 2022**, soit 72 % de l'ensemble du patrimoine des administrations publiques. Ce patrimoine est principalement composé de terrains (45 % de la valeur totale) qui sont généralement bâtis (38 % du total), d'ouvrages de génie civil comme les routes ou les ponts (35 %) et de bâtiments non résidentiels comprenant notamment des bureaux (15 %)³.

La grande majorité des actifs non-financiers des collectivités sont des actifs matériels, principalement immobiliers – les actifs immatériels (logiciels, bases de données, licences, etc.) n'en constituent qu'une part résiduelle (1 %)⁴. **Or la connaissance et la valorisation de ces biens immobiliers souffre de « lacunes »,** en raison de « *défauts de suivi d'inventaire et de défauts d'ajustement de l'inventaire avec la comptabilité générale* »⁵.

2. Les protections applicables au domaine public peuvent compliquer sa valorisation

Certaines propriétés publiques, lorsqu'elles sont le siège du service public, relèvent du domaine public. Il s'agit des biens « affectés à l'usage du public »⁶ ou « affectés à un service public »⁷, à condition d'être aménagé à cette fin⁸.

À ce domaine public s'appliquent, aujourd'hui encore, les principes fixés par l'ordonnance de Moulins de 1566 : inaliénabilité et imprescriptibilité⁹, mais aussi insaisissabilité¹⁰. C'est pourquoi, au XIX^e siècle,

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Alain Chrétien et Jean-Yves Dagès, « L'assurabilité des biens des collectivités locales et de leurs groupements : état des lieux et perspectives », Rapport remis au Premier ministre, avril 2024.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Conseil d'État, 1935, Marécar.

⁷ Conseil d'État, 1956, Société Le Béton.

⁸ Au critère de l'aménagement spécial, consacré par l'arrêt « Le Béton », l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) a substitué l'aménagement indispensable à l'exécution du service public ».

⁹ Article L. 3111-1 du CG3P.

¹⁰ Article L. 2311-1 du CG3P.

la doctrine civiliste rejette la conception « propriétaire » du domaine public : pour Pardessus ou Proudhon, dans la mesure où il entraîne d'importantes obligations pour l'État, le domaine public ne relève pas d'un droit de propriété, mais plutôt d'un **droit de garde**.

Si la doctrine civiliste est abandonnée depuis la première moitié du XX^e siècle¹, la jurisprudence ayant même consacré un droit de propriété des personnes publiques à l'égal des personnes privées², il demeure que **les sujétions applicables au domaine public rendent malaisée sa valorisation par l'État-propriétaire**. En effet, outre que le domaine public ne peut pas être cédé, il ne peut pas non plus, en principe, être grevé de droits réels ; ces règles protectrices limitent les possibilités de valorisation par l'intervention du secteur privé.

Ces principes ont toutefois été tempérés par la **création des baux emphytéotiques administratifs (BEA)** en 1988³ et par celle des autorisations d'occupation du domaine public assorties de droits réels (AOT-DR) en 1994⁴.

3. Depuis les années 2000, une première modernisation de la gestion de l'immobilier de l'État

a) Une nouvelle gouvernance propre à formuler une véritable politique immobilière de l'État

La gestion immobilière de l'État, longtemps marquée par une logique domaniale, s'est progressivement orientée vers une logique économique et stratégique : **l'État cherche à se doter d'une véritable politique immobilière**.

En 2005, le **rapport parlementaire du député Georges Tron**⁵ faisait le constat de « *nombreuses carences de la gestion immobilières de l'État* », qui n'était, à ses yeux, « *plus acceptables* » : une fonction d'État-propriétaire inexistante et des **ministères se comportant en « quasi-propriétaires »**, une mauvaise connaissance du parc d'où résultait d'importantes sous-occupations, une absence de moyens pour entretenir les bâtiments, et une **véritable « incurie » dans la gestion des logements de fonction** étaient notamment pointés.

Le rapport recommandait de définir et de moderniser la politique immobilière de l'État, en cohérence avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 1^{er} août 2001.

¹ Conseil d'État, 1923, Piccoli.

² Conseil constitutionnel, 1986, Privatisations.

³ Article L. 2341-1 du CG3P.

⁴ Article L. 2122-6 du CG3P.

⁵ « *La gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics* », Rapport d'information n° 2457, fait par M. Georges Tron au nom de la commission des finances des, déposé le 6 juillet 2005.

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 2016¹ la politique immobilière de l'État et incarne l'État-proprétaire. 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 l'échelon de relais 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.

Dans leur rôle d'impulsion et d'appui interministériel, la DIE et les préfets de région, s'appuient également sur la **conférence nationale de l'immobilier public (CNIP)**. La CNIP est associée à la préparation des orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État. Elle réunit notamment les secrétaires généraux des ministères autour de la DIE. Au niveau déconcentré, les **conférences régionales de l'immobilier public (CRIP)**, présidées par le préfet de région, sont appelées à se prononcer en particulier sur la stratégie immobilière de l'État qui se décline soit en **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)**, soit en **schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)**.

Enfin, le **Conseil de l'immobilier de l'État (CIE)**, créé en 2006, constitue un organe consultatif placé auprès du ministre chargé du domaine, principalement chargé de l'éclairer sur la stratégie immobilière et d'évaluer la démarche de modernisation².

Malgré les efforts pour renforcer la gouvernance de la politique immobilière de l'État, les lacunes observées en matière d'exploitation et de maintenance, notamment s'agissant des immeubles de bureau, ont conduit à la création d'une structure opérationnelle chargée de faire de l'immobilier de l'État un véritable levier de transformation de l'action publique. En 2021, **l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile)** a été ainsi créée afin de renforcer les moyens à disposition de la DIE pour garantir l'effectivité de la politique immobilière de l'État.

Société anonyme dont le capital est détenu entièrement par l'État, l'Agile est issue de la transformation de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), dont l'efficacité avait été remise en question par la Cour des comptes³. Forte de 116 collaborateurs à la fin de l'année 2025, l'Agile intervient dans l'ensemble des métiers de l'immobilier.

¹ Décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016.

² Article D. 4211-1 du CG3P.

³ Cour des comptes, rapport public annuel 2014.

Activités de l'Agile

L'activité de l'Agile s'articule autour de cinq piliers :

- l'administration de bien et les services d'exploitation-maintenance ;
- la sobriété et l'efficacité énergétique, qui inclue la « task force » sobriété ;
- le développement de projets photovoltaïques ;
- la maîtrise d'ouvrage et valorisation ;
- et la gestion d'actifs.

L'Agile est actuellement en phase de fort développement dans une série de domaines, pour lesquels les retours d'expérience sont globalement positifs.

Elle mène notamment des études préalables aux projets immobiliers tels que les cités administratives d'Angers, de Chartres, le pôle administratif de Blois, la sous-préfecture de Dieppe, le Centre des finances publiques de Laval, etc.

Elle conduit également des projets immobiliers (assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'ouvrage déléguée), en particulier pour le site Cruveilhier à Limoges, la cité Administrative de Saint-Lô, l'aménagement des bureaux de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) à Paris, le pôle administratif régional de Dijon, les cités administratives de Melun, de La Roche-sur-Yon, la direction départementale des territoires et de la mer de l'Aude à Carcassonne, etc.

Elle mène des études pour valorisation d'actifs immobiliers telles que la cité administrative d'État de la Part-Dieu à Lyon, l'hôtel Vieljeux à La Rochelle, le site Raymond Marcheron à Vanves.

Elle assure l'exploitation et la maintenance de sites, telle que l'administration des biens (gestion locative, gestion budgétaire et financière, gestion administrative et juridique), la gestion technique des bâtiments (dont l'entretien-maintenance), ou les services généraux. L'objectif est de s'assurer, après la réception des travaux, de la conservation des gains en matière énergétique en supervisant l'exploitation maintenance de ces sites immobiliers de l'État.

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2026

Son modèle économique est fondé, d'une part, sur la **facturation de prestations** et, d'autre part, sur la **perception de loyers** relatif aux actifs dont elle a la propriété.

Selon le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2026, la création de l'Agile « *permet aux services de l'État de se désengager de missions qui ne correspondent pas nécessairement à leurs compétences ou à leurs moyens et de recentrer leurs agents sur leur cœur de métier, tout en conservant la maîtrise et la direction des actions confiées à Agile* ». Il rester encore à « **professionnaliser** la gestion du patrimoine immobilier public » et à « **faciliter** le dialogue entre les administrations occupantes, dans une **logique de mutualisation** des fonctions supports de l'immobilier ».

b) La création d'un instrument de financement mutualisé dédié à la gestion du patrimoine immobilier de l'État

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 ».

Créé par la loi de finances pour 2006¹, **le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »** a été conçu pour constituer **l'instrument budgétaire de la politique immobilière de l'État**. Placé **sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)**, 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. **Cependant, ce programme n'est plus abondé depuis 2018²** ;

- 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.

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.

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

² Il ne peut pas être supprimé, car l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) impose qu'un compte d'affectation spéciale comporte au moins deux programmes.

**Évolution des dépenses et des recettes
du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » entre 2025 et 2026**

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2025	PLF 2026	Part de l'action dans le programme	Évolution 2025/2026
Dépenses					
[721] Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État		0	0		-
[723] Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	AE	299,7	210,0		- 29,9 %
	CP	299,7	321,5		+ 7,3 %
11 - Opérations structurantes et cessions	AE	99,7	50,0	23,8 %	- 49,9 %
	CP	99,7	161,5	50,2 %	+ 62,0 %
12 - Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics	AE	15,0	7,0	3,3 %	- 53,3 %
	CP	15,0	16,0	5,0 %	+ 6,7 %
13 - Maintenance à la charge du propriétaire	AE	48,0	54,0	25,7 %	+ 12,5 %
	CP	45,0	64,0	19,9 %	+ 42,2 %
14 - Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	AE	137,0	99,0	47,1 %	- 27,7 %
	CP	140,0	80,0	24,9 %	- 42,9 %
Total des dépenses	AE	299,7	210,0		- 29,9 %
	CP	299,7	321,5		+ 7,3 %
Recettes					
Produits des cessions immobilières		230	160		- 30,4 %
Produits de redevances domaniales		110	110		-
Total des recettes		340	270		- 20,6 %
Solde		40,3	- 51,5		

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

C. EN L'ABSENCE DE RÉFORME, LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT SE TROUVE AUJOURD'HUI DANS UNE IMPASSE

1. Une gouvernance qui ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés

a) Des résultats sensiblement en deçà des objectifs et des enjeux

L'immobilier de l'État a fait l'objet de plusieurs circulaires du Premier ministre visant à en optimiser la gestion. En particulier, un objectif de réduction des surfaces de bureaux a été affiché dès 2009, qui ne s'est toutefois pas traduit dans la réalité.

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 de surface utile nette (SUN) par poste de travail** que chaque ministère est appelé à respecter.

Ces ratios n'ont toutefois jamais été respectés.

Alors que la norme avait été fixée à 12 m² par la circulaire de 2009, le ratio a connu une remarquable stabilité, à rebours de l'objectif poursuivi (à cet égard le chiffre pour l'année 2020 fait figure d'anomalie). Ce constat d'échec est, selon la Cour des comptes, renforcé par le fait qu'**aucun ministère ne respectait le ratio** de 12 m² de surface utile nette par poste en 2021³.

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) 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.

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

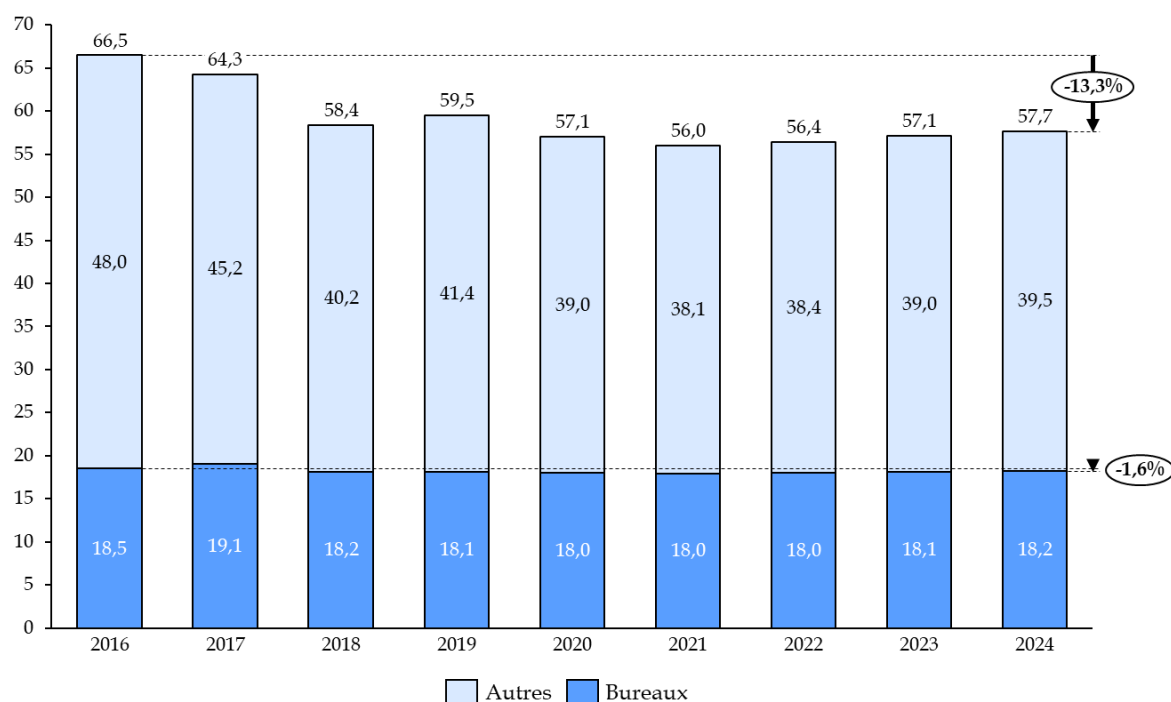
Ces résultats sont d'autant moins reluisants que, si les surfaces de bureaux ne diminuent guère, **les surfaces du reste du parc, elles, tendent à diminuer sur moyenne période.**

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.

³ 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.

Évolution des surfaces de bureaux occupées par les services de l'État
(en millions de m² de SUB)



L'atteinte des **objectifs en termes de rénovation énergétique des bâtiments et de leur adaptation au changement climatique**, quant à elle, est difficile à évaluer dans la mesure où ces objectifs ne sont pas inscrits dans une stratégie pluriannuelle assortie de cibles stables dans le temps. Si le décret du 23 juillet 2019, dit « **décret tertiaire** », a repris l'objectif de réduire de 40 % la consommation énergétique des bâtiments par rapport à 2010, il a repoussé l'échéance de 2020 à 2030, ce qui n'est guère rassurant quant à la capacité de l'État à respecter ses propres objectifs.

Enfin, d'autres réglementations s'imposent aux bâtiments de l'État, en matière **d'accessibilité** ou encore **de désamiantage**. Toutefois, la Cour des comptes constate « *là aussi des retards et des carences.* »¹

Les difficultés de l'État à atteindre ses propres objectifs quant à la rationalisation et à la mise aux normes du parc soulignent en fait le **caractère inadapté de l'organisation actuelle** de sa politique immobilière.

b) L'échec des loyers budgétaires illustre le caractère inadapté de l'architecture actuelle de la politique immobilière de l'État

Les tentatives menées pour responsabiliser les services occupants sans moderniser l'organisation en place, à l'instar de la **mise en œuvre de « loyers budgétaires »**, ont échoué.

¹ Ibid.

Les loyers budgétaires

Les loyers budgétaires étaient dus par les services administratifs de l'État lorsqu'ils occupaient des immeubles appartenant à celui-ci, principalement des bureaux. L'objectif de ce dispositif était de rationaliser le parc immobilier de l'État en incitant les services occupants à réduire leur surface utilisée en fonction de leurs besoins réels.

Le montant des loyers était calculé à partir de la valeur locative de marché de l'immeuble et évoluait en fonction de l'indice des loyers des activités tertiaires déterminé par l'INSEE. Ces loyers étaient fixés dans les conventions d'utilisation conclues entre les ministères et la DIE, matérialisant ainsi la mise à disposition des immeubles de l'État à ses services et établissements publics. Le montant total des loyers budgétaires a évolué de manière stable autour d'un milliard d'euros.

Source : DIE

Introduits en 2006, ils devaient **matérialiser le principe de distinction entre le propriétaire et l'occupant**. Pour atteindre l'objectif de rationalisation des surfaces occupées, le dispositif prévoyait deux mécanismes d'incitation :

- **l'intéressement** des services occupants, avec une baisse du montant des loyers en cas de réduction de la surface occupée ;

- la **baisse des dotations budgétaires**, qui intervenait si aucune réduction n'était entreprise alors que la DIE proposait une solution de rationalisation.

Les mesures incitatives et contraignantes du dispositif n'ayant pas été pleinement mises en œuvre faute de volontarisme politique, les loyers budgétaires se sont trouvés réduits à un simple jeu d'écriture budgétaire sans enjeux réels pour l'occupant et le propriétaire. Le dispositif a été finalement **supprimé par la loi de finances pour 2019, sans être remplacé** par un mécanisme d'intéressement susceptible d'inciter les administrations occupantes à préserver les actifs dont elles ont l'usage.

2. Face au mur d'investissement à venir, une architecture inadaptée et une soutenabilité financière introuvable

a) Un besoin de financement important pour l'avenir

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

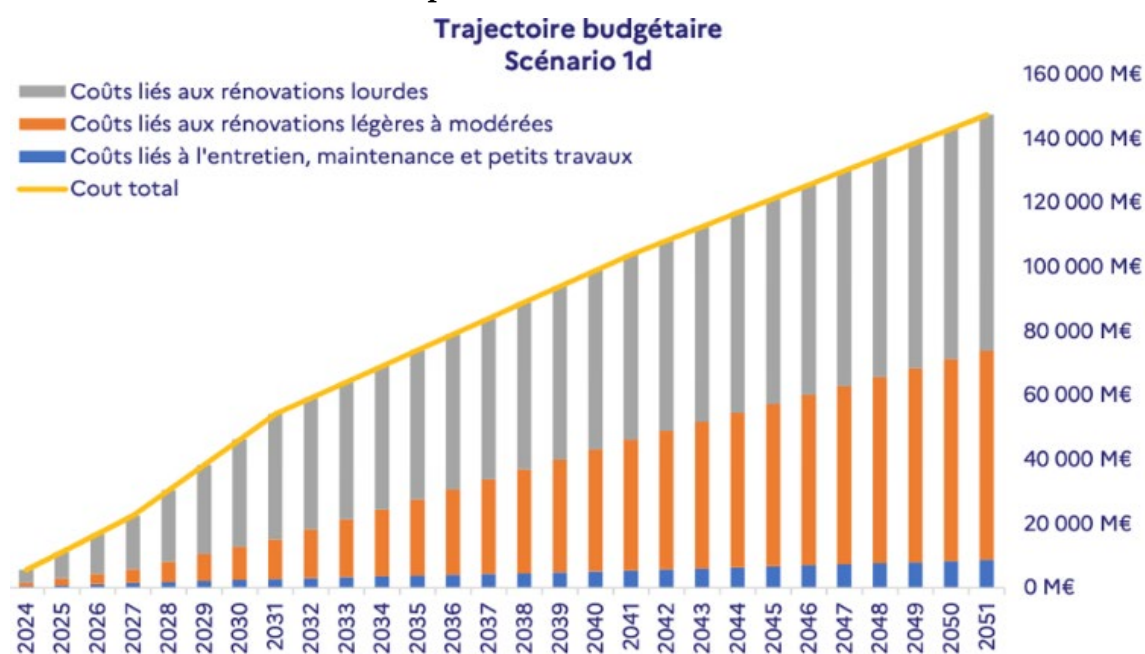
¹ Ibid.

augmentation annuelle des crédits immobiliers de l'ordre de 20 à 25 % par rapport aux niveaux actuels.

Dans la mesure où **l'immobilier est la source de 18 % des émissions nationales de gaz à effet de serre en France**, soit 75 Mt 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.

Trajectoire financière de la mise aux normes réglementaires du parc immobilier de l'État



Source : 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

b) *L'insuffisance des recettes du CAS met en évidence l'impasse de la politique visant à « céder pour entretenir »*

À l'évidence, les moyens du CAS pour impulser la politique immobilière de l'État sont très limités au regard de l'étendue du parc immobilier de l'État.

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.

Ainsi qu'il a été dit *supra*, la valeur comptable de ce patrimoine immobilier est estimée à 73,6 milliards d'euros. Rapporté à ce patrimoine très étendu, le CAS « Gestion du patrimoine de l'immobilier de l'État » représente un instrument marginal pour la politique immobilière de l'État.

De même, le compte d'affectation spéciale ne représente qu'une **part infime des crédits de l'État consacrés à l'immobilier** : l'effort d'investissement supporté par le CAS représente en moyenne annuelle **11 % des dépenses d'investissement immobilier de l'État** sur la période 2015-2024 (cette part descend même à 7 % sur la période 2021-2024 post crise sanitaire).

Part du CAS dans l'effort d'investissement immobilier de l'État

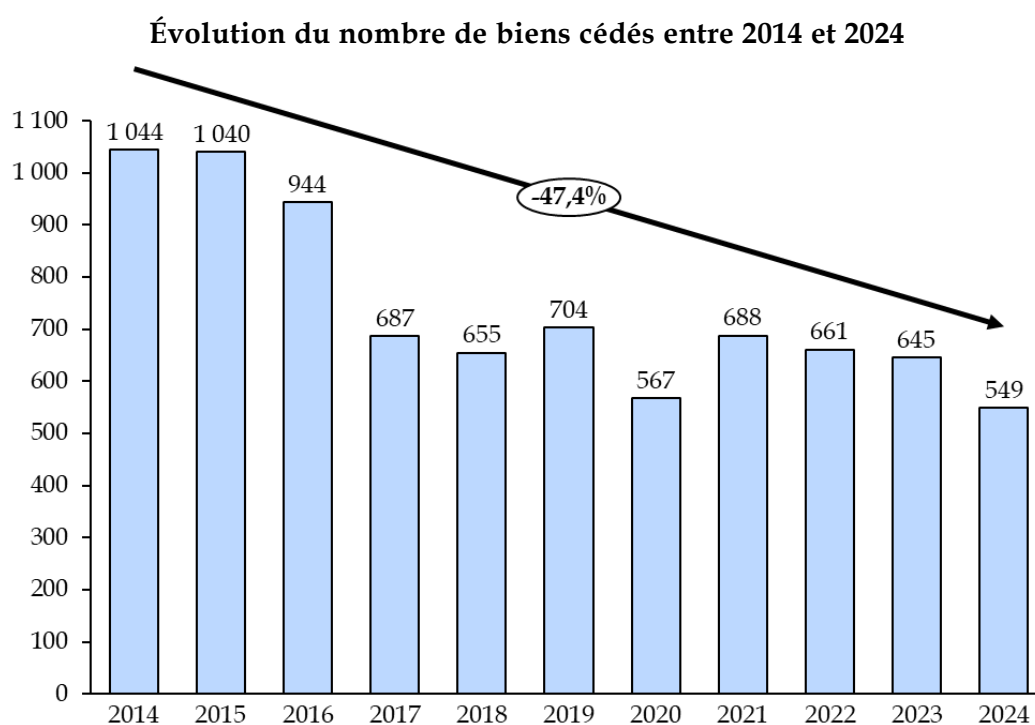
(en millions d'euros et en pourcentages)

Investissement (décaissements)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CAS	314	212	143	278	233	309	234	180	255	150
Total investissements de l'État	1 667	1 669	1 795	1 763	1 886	1 934	2 226	3 119	3 462	2 135
Proportion du CAS	19 %	13 %	8 %	10 %	12 %	16 %	9 %	6 %	7 %	7 %

Source : document de politique transversale « Politique immobilière de l'État »

Surtout, ces moyens ont vocation à diminuer. En effet, les principales recettes du CAS 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-dessous, **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**.



Source : commission des finances du Sénat, d'après le document de politique transversale

En l'absence de loyers versés par les administrations occupantes, les recettes du CAS sont largement insuffisantes pour répondre aux besoins d'entretien et de rénovation du parc immobilier de l'État. Aussi, le Gouvernement a mobilisé le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » de la mission « Transformation et fonction publiques, dont la DIE est également responsable, pour porter ces projets structurants.

Si la mobilisation d'un programme budgétaire distinct du CAS pouvait s'expliquer par les contraintes spécifiques à la gestion de celui-ci, limitant l'engagement de nouvelles dépenses à hauteur des recettes issues des produits de cession et des redevances domaniales, ce choix a accentué l'éclatement de la politique immobilière de l'État.

c) Un compte d'affectation spéciale constamment contourné

(1) Le système des décotes génère un manque à gagner important pour le compte d'affectation spéciale

Les recettes des produits de cession peuvent être minorées par le système de décote qui s'applique sur la cession de certains biens du patrimoine immobilier de l'État en vue de favoriser la construction de logements, notamment sociaux. Entre 2009 et 2023, ce système a représenté, pour l'État, un effort financier de 311 millions d'euros¹.

¹ Réponses de la DIE au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

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

Le système de la décote comprend 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. Cette décote est toutefois plafonnée en fonction du coût moyen du logement social lorsque les personnes publiques disposent de réserves foncières ou de biens susceptibles d'accueillir un programme de logements sociaux, en vertu du décret n° 2019-1460 du 26 décembre 2019.

Source : Cour des comptes et réponses au questionnaire budgétaire

La décote a un impact très important sur les moyens qui peuvent être employés au développement de la politique immobilière de l'État, dans la mesure **où elle vient fortement diminuer les produits des cessions**. Ainsi, l'îlot Saint-Germain a été vendu en 2019 pour 29 millions d'euros au lieu de 85 millions d'euros, soit un rabais de 57 millions d'euros et un taux de décote de 66 %.

Afin de limiter le coût pour l'État et de prévenir tout risque de détournement du dispositif, **le Parlement a voté en 2019¹ un mécanisme de plafonnement de la « décote Duflot », précisé par décret², et soutenu par le rapporteur spécial**. Inscrit à l'article R. 3211-32-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), ce mécanisme fixe un **plafond du taux de décote en fonction du coût moyen du logement social**, lorsqu'une collectivité territoriale, un établissement public ou encore une société dispose de réserves foncières ou de biens susceptibles d'accueillir un programme de logements sociaux, pour une surface de plancher au moins égale à celle du programme prévu par le demandeur.

Il ne semble pas, toutefois, que ce plafonnement ait permis de limiter la hausse continue du taux moyen de décote, qui demeure très élevé : il était en effet de 74,1 % en 2024, c'est-à-dire peu ou prou au même niveau qu'en 2017.

¹ Article 274 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Décret n° 2019-1460 du 26 décembre 2019 relatif au plafonnement de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

Taux moyens de décote des biens

(en pourcentage)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taux moyens	67,4 %	46,3 %	74 %	66,7 %	43,9 %	84,5 %	73 %	67,6 %	70,4 %	74,1 %

Source : réponses de la DIE au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

(2) Les dérogations au principe de la mutualisation des produits de cession

Les entités ou ministères occupants ne sont censés pouvoir exercer leurs droits de tirage sur le CAS qu'en contrepartie de la mutualisation de produits de cession. Cependant, **des dérogations**, décidées en accord avec les ministères concernés et le ministère du budget, peuvent conduire à **ne pas mutualiser tous les produits de cession.**

Liste des dérogations au principe de la mutualisation des produits de cession

Bénéficient d'un régime dérogatoire avec un taux de retour à 100 %, les produits de cession :

- des immeubles domaniaux occupés par le ministère des armées ;
- des immeubles domaniaux situés à l'étranger et occupés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, jusqu'au 31 décembre 2025 ;
- des biens mis à disposition des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs mentionnés au II de l'article L. 711-9 du code de l'éducation ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier par une délibération de leur conseil d'administration ;
- des biens immobiliers appartenant à l'État affectés ou mis à disposition d'établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche, qui contribuent au financement de projets immobiliers situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national d'aménagement du plateau de Saclay ;
- des biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État occupés par la direction générale de l'aviation civile ;
- des biens mis à disposition de l'office national des forêts ;
- des biens mis à disposition des voies navigables de France.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Un autre processus conduisant à contourner les règles du CAS résulte de l'octroi d'avances aux entités ou ministères qui, lors du lancement de certaines opérations immobilières, ne disposeraient pas de ressources suffisantes au titre de leurs droits dans les produits de cession. Le versement de ces avances est ainsi destiné à ne pas retarder le démarrage des opérations envisagées par les entités ou ministères concernés.

Selon la DIE, le niveau atteint par ces avances justifie qu'il n'y soit plus fait recours le temps que les ventes attendues pour le remboursement des principales avances se matérialisent. Ainsi, **le montant net des avances consenties par le CAS s'élevait à 297,6 millions d'euros en juin 2025, soit un niveau stable par rapport au montant de 297 millions d'euros constaté en juin 2024.**

3. La création d'une foncière de l'État, proposée début 2025, a été censurée pour vice de procédure

Présentée par le ministre chargé des comptes publics à l'occasion du conseil de l'immobilier de l'État (CIE) du 29 février 2024¹, **la réforme de la foncière d'État vise à répondre à plusieurs objectifs :**

- **accélérer la transition écologique et la sobriété immobilière**, et notamment la **réduction des surfaces tertiaires occupées de 25 % en dix ans ;**

- **optimiser la gestion et valoriser le patrimoine immobilier de l'État**, qui constitue un élément structurant de la présence des services publics dans les territoires ;

- **mieux adapter les espaces aux nouvelles modalités de travail et améliorer les conditions de travail des agents ;**

- **garantir la pertinence des investissements immobiliers de l'État et responsabiliser l'occupant sur le coût de son immobilier ;**

- **renforcer l'attractivité et accélérer la professionnalisation de la filière immobilière de l'État**, en renforçant les identités des métiers concernés et en valorisant les parcours de carrière.

Cette nouvelle organisation, recommandée par un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable², s'inscrit ainsi dans « *une gestion immobilière responsable, durable et sobre* ». Dans ce cadre, l'incitation des ministères à la rationalisation, à la mutualisation et à la rénovation de leurs bâtiments passerait par le **versement de loyers payés par les occupants.**

Ce projet a toutefois été retardé. Porté par amendement gouvernemental dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, il a été **censuré par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier budgétaire**³.

¹ Communiqué de presse du 1^{er} mars 2024, « Lancement des travaux du Conseil de l'immobilier de l'État sur le projet de foncière de l'État pour une gestion immobilière responsable, durable et sobre ».

² Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, « Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser », avril 2022.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025, Loi de finances pour 2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE DE L'ÉTAT

A. LE REMPLACEMENT DE LA SOCIÉTÉ ANONYME « AGILE » PAR UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL (EPIC)

1. La foncière serait issue de la transformation de la société anonyme « Agile » en un établissement public industriel et commercial (EPIC)

Le **A du IV** du présent article crée 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). De l'aveu de l'auteur de la proposition de loi, ce choix visait à dissiper les craintes d'une privatisation rampante du patrimoine public¹.

Cet établissement serait placé sous la tutelle du ministre chargé des domaines.

Le **E du même IV** précise les modalités de cette transformation. Celle-ci ne crée pas de personne morale nouvelle, ni cessation d'activité de l'Agile. L'EPIC se substitue donc à l'Agile dans tous ses biens, droits, obligations, contrats et autorisations au moment de la transformation de sa forme juridique.

Le **IX** prévoyait, dans sa rédaction initiale, que cette transformation interviendrait à une date fixée par décret, mais qui ne pouvait être postérieure au 1^{er} janvier 2026.

2. La foncière, sous le contrôle de l'État, aurait pour missions de gérer et valoriser son patrimoine immobilier

L'activité de la foncière serait placée sous le contrôle de l'État.

Le **C du IV** du présent article prévoit ainsi que l'EPIC est administré par un conseil d'administration qui arrête les orientations stratégiques de l'établissement et exerce le contrôle permanent de sa gestion. Ce conseil est composé de personnalités qualifiées et de représentants du personnel, mais également de représentants de l'État. Il est présidé par le directeur de l'immobilier de l'État.

¹ Intervention en discussion générale de M. Thomas Cazenave. Assemblée nationale – 1^{ère} séance du 28 janvier 2026.

Le **B du même IV** définit les missions de la foncière. Ces missions seront :

1° **De gérer, d'entretenir et de 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 et énergétique ;

2° **De mettre ces biens immobiliers à la disposition des services de l'État**, des collectivités territoriales, des 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** ;

3° **D'acquérir des biens et des droits** immobiliers de toute nature ;

4° **De valoriser le foncier, les biens et les droits immobiliers qu'il détient par tous moyens**, notamment en les cédant, le cas échéant, sans porter atteinte à la continuité du service public ;

5° **De réaliser tous travaux** et toutes opérations d'aménagement, de développement, de promotion, de construction, de restructuration, de réhabilitation ou de démolition des biens immobiliers ;

6° **De réaliser toutes prestations, notamment d'études**, de services ou de conseil, au profit de tout organisme public, dans le champ de ses missions.

Pour mener à bien ses missions, la foncière peut **créer des filiales** ou prendre des participations dans des sociétés, avec l'accord préalable de son ministre de tutelle. Elle peut également **conclure des marchés de partenariat**.

Enfin, le **D du IV** permet à la foncière de bénéficier de diverses ressources :

1° **Les subventions de l'État**, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques et privées ;

2° Les emprunts de toute nature, y compris les crédits-baux - comme le prévoit par ailleurs le **VII du même article**) ;

3° Le produit d'opérations commerciales ;

4° Les dons et legs ;

5° **Le revenu des biens meubles et immeubles** ;

6° Le produit des placements ;

7° Le produit des aliénations ;

8° D'une manière générale, toute autre recette provenant de l'exercice de ses activités.

La mise à disposition des biens de la foncière au moyen de contrats de bail ou d'autorisation d'occupant du domaine public et la présence, en bonne place parmi les ressources de l'établissement, des revenus de ses biens et du produit des opérations commerciales, des placements et des aliénations

impliquent que **son modèle économique soit auto-suffisant et qu'elle ne reçoive pas, en particulier, de subvention pour charges de service public.**

B. LE TRANSFERT DE LA PROPRIÉTÉ DE CERTAINS BIENS À LA FONCIÈRE DOIT PERMETTRE D'OPTIMISER LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

1. Les biens transférés pourront relever du domaine public ou privé de l'État

Le **III** du présent article prévoit que la foncière puisse se voir transférer, en pleine propriété, des biens immobiliers relevant du domaine public ou du domaine privé de l'État. Ces transferts s'effectuent à titre gratuit. La liste des biens transférés et leur date de transfert sont fixées par décret.

Elle se trouve ainsi substituée à l'État pour les droits et obligations du propriétaire (gestion, entretien et exploitation des biens) à compter de la date du transfert (**VI** du présent article).

Le **V** prévoit enfin que les transferts de propriété entre l'État et la foncière ou entre la foncière et ses filiales, ainsi que les opérations liées à la transformation de l'Agile en EPIC, ne donnent lieu au paiement d'aucun impôt, droit ou taxe, ni d'aucune contribution ni d'aucun frais au profit du Trésor.

2. Ces biens bénéficieront de dispositions dérogatoires en matière de préemption et de décote

Actuellement, les biens transférés à l'Agile sont **exclus des droits des préemption prévus aux articles L. 213-1 et L. 240-2 du code de l'urbanisme.** Le **II** du présent article étend cette exclusion aux transferts entre l'État et la foncière.

De même, le **I** du présent article permet d'appliquer le mécanisme de la décote aux cessions réalisées par la foncière, dans les mêmes conditions que pour les biens actuellement propriété de l'État. Le **VIII** prévoit simplement que l'avis conforme de la foncière ou de ses filiales est requis avant l'inscription de l'un de leur bien sur la liste des terrains dont la cession ouvre de droit le bénéfice de la décote pour l'acquéreur.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DE NOMBREUX AMENDEMENTS ADOPTÉS POUR ENRICHIR LE TEXTE, QUI SUSCITENT DANS LEUR MAJORITÉ L'APPROBATION DU RAPPORTEUR

A. EN COMMISSION, DE NOMBREUSES AMÉLIORATIONS RÉDACTIONNELLES

En commission, les députés ont adopté :

- **treize amendements rédactionnels** du rapporteur ;

- un amendement de M. Kevin Mauvieux et plusieurs de ses collègues du groupe Rassemblement national, visant à préciser que **la foncière doit établir, avant tout transfert, un « dossier d'actif »** évaluant précisément sa valeur et comprenant l'état technique, la conformité réglementaire, la performance énergétique, les risques (pollutions, par exemple à l'amiante), et des scénarios d'usage ;

- un amendement du rapporteur visant à **permettre à la foncière de conclure des marchés globaux de performance énergétique** et des marchés globaux de performance énergétique à paiement différé, en complément des marchés de partenariat ;

- un amendement du rapporteur visant à **reporter d'un an la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi**, qui interviendrait donc au 1^{er} janvier 2027.

B. EN SÉANCE PUBLIQUE, DES AMENDEMENTS ADOPTÉS EN PROVENANCE DE TOUS LES BANCS

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté **treize amendements** sur l'article 1^{er}.

1. L'Assemblée nationale a complété les missions de la foncière

Les députés ont adopté plusieurs amendements visant à préciser les missions de la foncière.

Elle a d'abord adopté **deux amendements du rapporteur**¹ visant à revenir sur l'amendement de M. Mauvieux adopté en commission en le satisfaisant par une rédaction alternative, qui dispose que **la foncière réalise des études avant tout transfert de biens**. Ces amendements ont été tous deux adoptés avec un avis favorable du Gouvernement.

¹ Amendements n° 58 et 60.

Elle a également adopté l'amendement n° 66, visant à **préciser le nom et à clarifier les missions** du nouvel établissement public, en particulier vis-à-vis des services de l'État. Il serait dénommé « Établissement public immobilier et foncier de l'État » (EPIFE). Cet amendement a été adopté avec l'avis favorable de la commission.

Elle a ensuite adopté amendement n° 12 de Mme Sophie Pantel et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste, visait à préciser la mission de mise à disposition des biens de la foncière qui doit **principalement concourir au maintien des services publics dans les territoires ainsi qu'à la préservation des conditions de travail** des agents publics. Cet amendement a été adopté avec un double avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Enfin, elle a adopté un amendement n° 23 de M. Jérôme Legrave et plusieurs de ses collègues du groupe la France insoumise (LFI) prévoyant d'ajouter à l'établissement une mission visant à **garantir et améliorer les conditions de travail des agents publics**, cette exigence devant être prise en compte dans l'ensemble de la gestion immobilière. **Cet amendement a été adopté contre l'avis de la commission et du Gouvernement.**

2. Les députés ont souhaité renforcer le contrôle parlementaire et les exigences de matière de *reporting*

L'Assemblée nationale a ensuite souhaité améliorer les conditions du contrôle parlementaire de la foncière, notamment en étoffant la documentation disponible.

L'amendement n° 21 de Mme Sophie Pantel et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste visait à prévoir que **la foncière doit remettre un rapport au Parlement sur son activité et ses perspectives** assortis d'hypothèses budgétaires différenciées, notamment en matière de rénovation, de performance énergétique et de valorisation du patrimoine, dans le but d'éclairer les débats parlementaires. Cet amendement a été **adopté malgré deux demandes de retrait** émanant de la commission et du Gouvernement.

L'amendement n° 37 de la même auteure visait à **inclure des parlementaires des deux chambres membres des commissions compétentes dans le conseil d'administration de la foncière**. Il a été adopté avec un double avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Les députés ont enfin adopté deux amendements de M. François Jolivet et plusieurs de ses collègues du groupe Horizons. L'amendement n° 40 visait **l'élaboration par la foncière d'un document de stratégie immobilière de l'État** remis au Parlement. L'amendement n° 44 prévoyait quant à lui la **remise par la foncière d'un rapport au Parlement sur son activité cinq et dix ans après** la promulgation de la présente loi.

Ces deux amendements ont été adoptés avec un double avis favorable de la commission et du Gouvernement.

3. Le Gouvernement a également fait adopter plusieurs amendements de précision et de coordination

L'Assemblée nationale a enfin adopté quatre amendements du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission pour chacun.

L'amendement n° 65 du Gouvernement prévoyait que **la part du capital détenue par des personnes privées dans l'ensemble du groupe contrôlé par cet établissement ne peut excéder 30 %** du capital consolidé du groupe.

L'amendement n° 64 du Gouvernement visait à préciser que **la foncière peut recruter des fonctionnaires** en position normale d'activité.

L'amendement n° 67 du Gouvernement visait à **assurer le maintien de l'exonération de taxes foncières** dont bénéficient les biens de l'État après leur transfert à la foncière.

Enfin, l'amendement n° 71 du Gouvernement tendait à abroger l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 afin de **tirer les conséquences de la suppression, à terme, de l'Agile**.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODERNISATION NÉCESSAIRE DE LA FONCTION DU PROPRIÉTAIRE AU SERVICE D'UNE MEILLEURE GESTION DE L'IMMOBILIER PUBLIC

A. LA COMMISSION EST FAVORABLE À LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE DE L'ÉTAT

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

a) Une nouveauté pour l'État en France qui ne constitue pas, loin s'en faut, une originalité

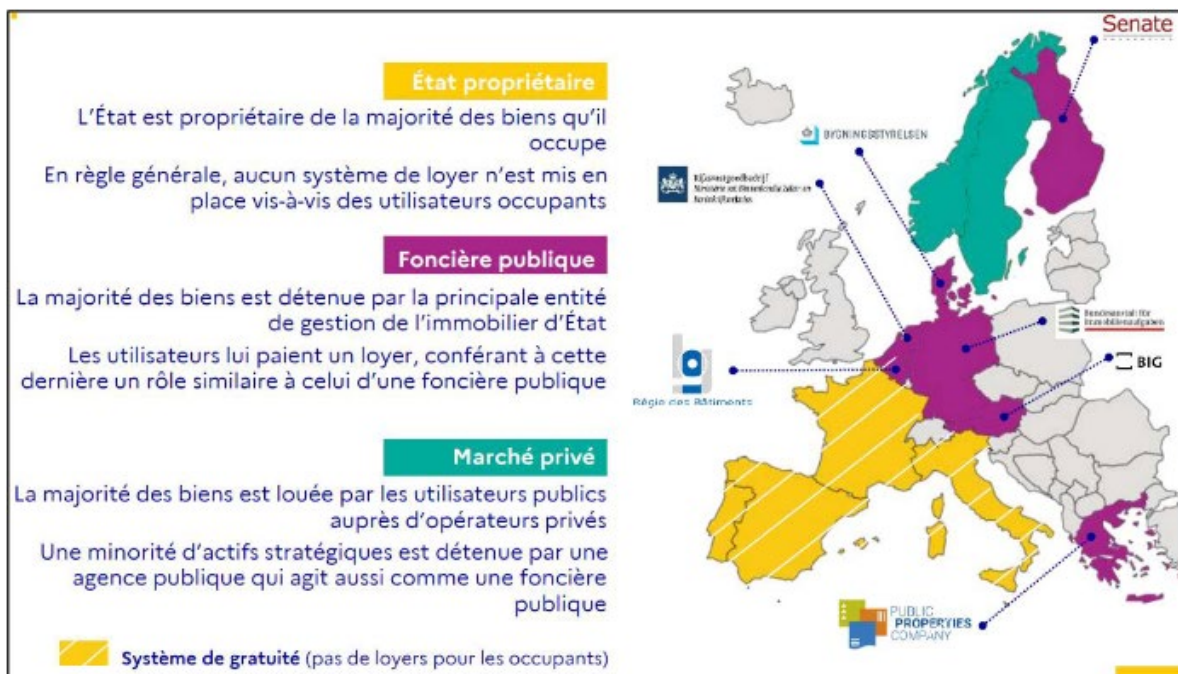
La commission des finances s'est prononcée favorablement à la création d'une foncière de l'État, comme elle l'avait déjà fait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.

Elle souscrit, à ce titre, à la vision d'une **foncière comme outil au service d'une stratégie immobilière qui sera définie et impulsée par l'État**. Comme l'a indiqué la DIE en audition, « *la décision d'implanter un service ou de supprimer une implantation sera celle de l'État et la foncière sera l'outil en charge d'opérationnaliser cette décision : en proposant des biens correspondant aux besoins*

exprimés par les administrations, en objectivant ces critères de choix, en proposant les plans pluriannuels d'investissement, etc. »

En cela, il paraît important de préciser que la France n'innove pas, mais rejoint en réalité la majorité des pays européens. Aujourd'hui, selon une étude comparative sur l'immobilier public européen¹, financée par l'Union européenne, **le principe de gratuité de l'occupation par les services, pratiqué en France, est peu répandu** : la plupart des pays ont instauré un système de loyers payés par les administrations occupantes. C'est notamment le cas des Pays-Bas, du Danemark, de la Finlande, de l'Autriche, de la Belgique et de la Grèce.

Principaux modèles de gestion des parcs immobiliers des États européens



Source : Étude comparative sur la gestion de l'immobilier d'État en Europe, EY et JLL, juin 2022

Le recours à une foncière est surtout répandu dans le secteur privé, où il permet de centraliser la gestion immobilière. De grandes entreprises française, parfois chargées de services publics, comme **La Poste** ou **la SNCF**, y ont ainsi recours selon des modalités diverses.

b) Loin d'être l'antichambre de la privatisation, la foncière permettra à l'État de développer une véritable approche patrimoniale de son immobilier

La création d'une foncière de l'État a pu, chez certains, susciter une crainte – compréhensible par ailleurs – **de voir les biens de l'État transmis à un tiers**. À l'Assemblée nationale, un amendement a ainsi été discuté pour

¹ Étude comparative sur la gestion de l'immobilier d'État en Europe, EY et JLL, juin 2022.

intituler la présente proposition de loi « *visant à brader le patrimoine de ceux qui n'en ont pas* ».

Cette crainte est heureusement infondée.

Le choix de recourir à un établissement public à caractère industriel et commercial permet de le **placer intégralement sous le contrôle de l'État, qui détiendrait 100 % du capital**. Sous la tutelle du ministre des domaines, l'EPIC ne pourrait pas, ouvrir son capital – il pourrait en revanche mettre en place des filiales ouvertes à l'actionnariat privé, dans une certaine limite (*cf. infra*).

Le choix d'un EPIC permet également d'y transférer des biens relevant du domaine public, sans risque de remettre en cause leur affectation au service public ni leur caractère inaliénable, imprescriptible et insaisissable¹.

La foncière a en effet vocation à concerner l'ensemble du patrimoine de l'État qu'il appartienne à son domaine privé ou public. Si les **locaux de bureaux**, qui seront les principaux concernés par des transferts à la foncière, **relèvent du domaine privé** par détermination de la loi², il importe de laisser ouverte la possibilité d'y transférer des biens affectés au service public.

En effet, si le législateur excluait par principe l'ensemble des biens du domaine public d'un transfert à la foncière, cela priverait l'État des leviers nécessaires pour traiter la dette immobilière, alors même que **ce sont précisément ces biens affectés au service public qui souffrent aujourd'hui le plus du sous-investissement**.

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 des autorisations d'occupation constitutives de droit réel ou des 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 de la cession, qui constitue aujourd'hui la solution par défaut**.

C'est avec ces garanties du service public en tête que la commission a adopté les **amendements COM-1, COM-2 et COM-3 de M. Emmanuel Capus**, visant :

- à affirmer la faculté de la foncière à louer ses biens à des personnes privées comme publiques, y compris lorsqu'elles ne sont pas chargées d'une mission de service public, lorsque cela présente un intérêt ;

¹ *Le choix d'une société anonyme aurait en effet empêché le transfert de biens du domaine public, une personne privée ne pouvant pas disposer d'un tel domaine (Conseil d'État, Assemblée générale, 2004, Siège de l'Agence France Presse).*

² *Article L. 2211-1 du CG3P.*

- à supprimer la mention, redondante, de la possibilité pour la foncière de vendre des biens dans le respect de la continuité du service public ;

- à supprimer la dernière mission de la foncière, de « garantir et améliorer les conditions de travail des agents publics dans l'ensemble de la gestion immobilière », disposition **redondante et introduite contre l'avis de la commission et du Gouvernement** à l'Assemblée nationale.

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

a) Un champ finalement assez restreint de biens à transférer

La présente proposition de loi permet le transfert, à titre gratuit, de biens immobiliers de l'État à la foncière.

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.

Sont donc *a priori* **exclus les biens des collectivités territoriales et des organismes de la sphère sociale**, même s'ils pourraient donner lieu à des transferts volontaires ou à des transferts de gestion¹.

En pratique, il serait - du moins dans un premier temps - assez restreint. Sont en effet visés en priorité les immeubles qui abritent des activités tertiaires (il est à noter qu'il n'existe pas de définition juridique des biens tertiaires) et les locaux d'activités associés : cela se traduirait par le transfert d'une **grande majorité de bureaux** et de bâtiments affectés à d'autres usages mais faisant partie d'un « site » (par exemple, bâtiments techniques type garage ou atelier), ainsi que quelques logements quand ils sont intégrés au site tertiaire. Cette en effet à l'échelle des « sites » que la DIE a indiqué mener sa réflexion de transférer un bien ou non.

La priorité donnée aux bureaux est logique et pleinement approuvée par le rapporteur. Les locaux de bureaux représentent un volume très important des biens de l'État, ils ne font pas partie du domaine public et les **possibilités d'optimisation des espaces sont importantes** : par exemple, le développement du télétravail induit une manifeste sous-utilisation du parc actuel et donc un grand potentiel d'absorption de la gestion.

Le rapporteur regrette toutefois que les bureaux concernés relèvent d'un périmètre qui serait, dans les faits, très étroit.

¹ Les transferts de gestion n'emportent pas de changement du titulaire du droit de propriété, celui-ci conservant la maîtrise de son bien et de son affectation (CE, 1981, Association pour la protection du site du Vieux Pornichet).

En effet, dans un premier temps, **la réforme prendrait la forme d'un pilote, sur un périmètre géographique** que le Conseil de l'immobilier de l'État a qualifié « *d'ambitieux* », mais qui a paru **fort modeste** au rapporteur : il s'agit de la région Normandie et du département du Nord.

Surtout, **le périmètre initial ne concernerait que 20 millions de m² de bureaux** (sur les 96 millions de m² du patrimoine de l'État), en excluant notamment :

- les biens du ministère des Armées ;
- les locaux d'enseignement des universités ;
- les biens à l'étranger ou à usage culturel ;
- les logements de fonctions.

En bref, **seuls les bureaux d'administration générale** (ex : direction financière, des ressources humaines, services fiscaux en préfecture, etc.), **seraient concernés à court-moyen terme, ce qui fait tout de même un nombre important de dérogations.**

Enfin, le rapporteur remarque que, contrairement à ce qui semble être la volonté du Gouvernement et des auteurs de la proposition de loi, **les établissements publics de l'État ne sont pas concernés par la proposition de loi** dans sa rédaction transmise par l'Assemblée nationale. Cela est d'autant plus étonnant qu'il avait été prévu, il y a plusieurs années, qu'ils puissent transférer leurs biens à l'Agile.

Pour inclure les établissements publics de l'État qui le souhaiteraient dans cette démarche, la commission a adopté **l'amendement COM-4 de son rapporteur visant à sécuriser la faculté pour les établissements publics de l'État de transférer les biens dont ils sont propriétaires à la foncière**. Il est en effet loisible au législateur de prévoir une telle faculté¹, à condition de l'assortir de garanties pour les établissements concernés – en l'occurrence, un transfert ne serait possible qu'à condition que l'établissement public concerné l'approuve.

b) Le calendrier de montée en charge doit être à la fois ambitieux et réaliste

De même, le rapporteur s'est étonné du **calendrier relativement peu ambitieux de la mise en œuvre de la réforme**. La DIE a en effet simplement indiqué que de premiers transferts de biens interviendraient en 2027, puis plusieurs autres à compter de 2028, **le calendrier étant intégralement piloté par le Gouvernement**.

À l'Assemblée nationale, le rapporteur et auteur de la proposition de loi, M. Thomas Cazenave, avait **souhaité fixer une date butoir** pour les transferts de biens immobiliers de l'État à sa foncière, afin de s'assurer que ces

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, Loi relative à la régulation des transports ferroviaires.

transferts aient bien lieu. Cela obligerait en tout état de cause le Gouvernement à revenir devant le Parlement pour rendre compte de son incapacité à mener cette réforme à son terme. Le rapporteur a toutefois renoncé à porter un tel amendement en raison de son irrecevabilité financière : « *Contraint par les règles de recevabilité de l'article 40 de la Constitution, je n'ai pas pu déposer d'amendement introduisant une cible temporelle contraignante pour le transfert des biens à la foncière.* »¹

Interrogé sur l'opportunité de fixer une date butoir pour la réalisation des transferts, les personnes auditionnées par le rapporteur ont eu des réponses différentes.

Pour la DIE, « *une date butoir de transfert pourrait avoir l'inconvénient [...] de rendre la réforme difficile à mener compte tenu des volumes de biens qui pourraient être concernés.* »

À l'inverse, **l'Agile et le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) ont jugé l'introduction d'une date butoir pertinente.** L'Agile a ainsi fait part de ses craintes que « *la nouvelle organisation de la gestion de l'immobilier de l'État portée par ce texte ne soit jamais généralisée, dans un contexte où l'acceptabilité de cette réforme pour les services de l'État concernés reste un enjeu.* » Ainsi, alors que l'Agile devait centraliser la gestion de l'ensemble des sites multi-occupants de l'État, elle n'exerce aujourd'hui cette activité que sur 29 sites, sur les 200 identifiés.

De même, le CIE a indiqué considérer qu'une date butoir à la fois réaliste et ambitieuse pourrait être **fixée à un horizon de dix ans**, « *garantir une montée en puissance progressive et un contrôle précis par les instances d'audit.* ». Le rapporteur relève que l'expérience britannique a pris dix à douze ans avant d'aboutir à un modèle stabilisé. Si ce sujet doit être renvoyé à la séance publique et à un dialogue exigeant avec le Gouvernement compte-tenu de son irrecevabilité financière, **le rapporteur souhaite qu'une date butoir puisse être inscrite dans la loi afin d'assurer que la réforme soit effectivement mise en œuvre.**

À court-terme, **le rapporteur estime que deux autres mesures seraient utiles pour favoriser la mise en œuvre rapide** de la réforme dès la promulgation de la loi.

D'une part, il conviendrait **d'assouplir les conditions des transferts** introduites à l'Assemblée nationale : son texte prévoit en effet que la foncière « *réalise les études, les analyses et les diagnostics nécessaires avant tout transfert.* » La DIE a relevé que cette exigence risquait de ralentir les transferts. La commission a donc adopté **l'amendement COM-6 du rapporteur**, qui prévoit que ces exigences puissent également être satisfaites après un transfert.

¹ M. Thomas Cazenave, Assemblée nationale, compte-rendu de la 1^{ère} séance du 28 janvier 2026.

D'autre part, il conviendrait de **permettre la nomination d'un préfigurateur** à la date de création de la foncière dans l'attente de la nomination du directeur général. La réforme pourrait ainsi commencer à être mise en œuvre même s'il existe un temps de la latence entre la création de l'EPIC et la nomination de son directeur général. Là encore, il convient toutefois de renvoyer ce sujet à des discussions avec le Gouvernement en amont de la séance publique.

B. LA GOUVERNANCE ET LE FONCTIONNEMENT D'UNE FONCIÈRE À LA FRONTIÈRE ENTRE SERVICE PUBLIC ET GESTION PRIVÉE

1. La gouvernance et le contrôle parlementaire sur la foncière

a) Il convient de préciser la place des parlementaires dans le conseil d'administration de la foncière

La foncière de l'État, constituée en EPIC, serait administrée 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 sur ce point adopté un **amendement rédactionnel COM-8 de son rapporteur**.

L'État conservera donc son rôle de stratège de la politique immobilière. Le conseil d'administration déterminera les orientations stratégiques pluriannuelles et décide les opérations importantes.

Le conseil d'administration sera 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**.

Le rapporteur prend acte de cette initiative. S'il convient en général de limiter le nombre d'organismes extra-parlementaires où siègent des membres du Parlement, leur présence au sein de la foncière – qui reprend les modalités de gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations ou encore qui se calque sur la présence de parlementaires au sein du CIE – paraît pertinente.

Il convient toutefois de préciser le nombre de parlementaires qui seront concernés. La commission a ainsi adopté **l'amendement COM-7 de son rapporteur afin de prévoir que deux députés et deux sénateurs siègeront** – ce qui permet de respecter la parité et de représenter la majorité et l'opposition dans chaque chambre. En l'absence de précision, ces parlementaires seront nommés par les Présidents de chaque assemblée¹.

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.

b) Une débudgétisation de la politique immobilière de l'État qui implique un contrôle parlementaire renforcé et rationalisé

Toute création d'établissement public est une forme de débudgétisation. La création et la montée en charge progressive de la foncière de l'État conduiront, au moins durant un temps, à aggraver le caractère éclaté de la politique immobilière de l'État.

Ainsi, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui constitue actuellement le principal levier de financement mutualisé et de contrôle parlementaire de la politique immobilière de l'État, verra son **volume financier décroître progressivement, en recettes et en dépenses**, au fur et à mesure des transferts. Ainsi, alors que les crédits de la politique immobilière sont aujourd'hui dispersés entre les ministères et le CAS, **ils le seront demain également entre ces ministères, ce CAS, et la nouvelle foncière.**

Dans ce contexte, un contrôle parlementaire accru sur la politique immobilière de l'État est indispensable.

Outre la présence de parlementaires dans le conseil d'administration, l'Assemblée nationale a souhaité atteindre cet objectif en enrichissant la documentation à disposition du public et 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 d'ici la séance publique afin de rationaliser le nombre de rapports rendus au Parlement sur le sujet**, par exemple autour du document de politique transversale – une option qui globalement paru pertinente aux personnes auditionnées.

2. La question des filiales et de l'intégration des logiques du secteur privé

L'EPIC pourra créer des filiales. Il serait en cela similaire à l'Agile, qui possède déjà des filiales – à ce titre, il conviendra de s'assurer que les conditions de leur reprise par l'EPIC soient sécurisées. La possibilité de créer des filiales, sous n'importe quelle forme (société anonyme par exemple), a plusieurs objectifs.

Elle offre d'abord une **souplesse juridique** pour des opérations complexes (partenariats public-privé, baux emphytéotiques, etc.)

Elle permet également d'**isoler certaines opérations qui doivent être traitées séparément** – la DIE a ainsi indiqué qu'il était probable que l'EPIC crée une filiale par projet. Cela permettra, par exemple, d'isoler les risques liés à certaines opérations de valorisation sans affecter le financement de l'EPIC, lorsque par exemple une opération implique un endettement important ; en miroir, cela évitera que les loyers payés par les ministères occupants ne financent des opérations de valorisation au lieu de financer l'investissement dans le parc et l'entretien des bâtiments.

Elle a enfin pour but de permettre l'entrée au capital des filiales de tiers. La DIE a ainsi indiqué que la mobilisation de fonds propres de **tiers investisseurs privés** pourra aussi être étudiée, par exemple pour des opérations comportant de la création de valeur ou en support d'autres politiques publiques. Dans ce type de montage, la foncière ne bénéficierait néanmoins que d'une partie des recettes attendues de l'opération de valorisation, le reste étant perçu par l'investisseur privé.

Le CIE a également relevé qu'une telle organisation permettrait **d'associer non seulement des acteurs privés, mais également des collectivités locales** : par exemple, pourraient être « co-localisés » des administrations déconcentrées de l'État et les services d'une collectivité dans un bâtiment acheté en commun et entretenu en commun.

Plusieurs expériences en la matière invitent à un certain optimisme : la foncière de La Poste, « La Poste Immobilier », a monté des filiales avec des partenaires privés et développé un grand nombre d'opérations.

Si la faculté de créer des filiales semble, en elle-même, faire consensus, l'Assemblée nationale a souhaité **limiter la participation des capitaux privés à 30 % du capital consolidé du « groupe »** dirigé par la foncière de l'État. Entendu par le rapporteur, la DIE et l'Agile ont plaidé pour un seuil plus bas, qui permettrait plus de souplesse dans la gestion des filiales de l'EPIC.

C. DES INTERROGATIONS QUI DEMEURENT SUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU MONTAGE PROPOSÉ

1. Un nouvel équilibre économique de l'immobilier de l'État, fondé sur un recours accru aux loyers et de moindres cessions

a) Le niveaux des loyers doit impérativement permettre à la foncière de réaliser ses missions

L'équilibre financier de la foncière est l'un des principaux enjeux de la réforme proposée par le présent texte.

À ce titre, le rapporteur relève que la foncière démarrera avec un avantage certain, qui est le **caractère gratuit de ses acquisitions**. Les estimations de la valeur des biens transférés seront toutefois prudentes, car réalisées sur la base de leur valeur nette comptable (VNC,) telle qu'elle apparaît dans les comptes de l'État. **Cette valeur constitue une précaution quant à l'état du patrimoine**, bien qu'il reste possible que des dépréciations soient constatées les premières années si la valeur de marché est significativement inférieure à la VNC.

Au lancement, des biens vacants ou du foncier pourront être aussi transférés pour des opérations de valorisation : il pourrait s'agir de **cessions** – ce qui permettrait de compléter la capacité d'investissement de la foncière au démarrage – mais également, par exemple, **d'opérations de transformation**,

de **baux emphytéotiques avec création de logements**, ou encore d'opérations de valorisation plus spécifiques, comme le **développement du photovoltaïque**.

À long-terme toutefois, l'équilibre financier de la foncière dépendra du niveau des loyers.

Selon la DIE, ce niveau découlera de la **modélisation financière réalisé par la foncière** : les loyers devront permettre, dès le démarrage, de couvrir les dépenses de gros entretien et réparation (GER) et l'entretien « socle », ainsi qu'un niveau d'investissement qui devra *a minima* couvrir les objectifs prévus par la directive relative à l'efficacité énergétique (DEE), et ce, sans emprunt.

En effet, dans la mesure où la foncière se substituera à l'État pour les obligations du propriétaire, les nouvelles dépenses de loyers pour les ministères devraient avoir pour corollaire la baisse des dépenses d'investissement immobilier. Cela constitue une **véritable amélioration par rapport au fonctionnement du dispositif des loyers budgétaires**, qui avait été un échec.

Loyers budgétaires contre « vrais » loyers

À la différence des loyers budgétaires qui **laissent le soin aux administrations occupantes d'assumer néanmoins le rôle de propriétaire**, l'objectif est bien ici de transférer ce rôle de propriétaire à la foncière. En effet, le loyer budgétaire fixé entre 2009 et 2019 n'avait pas de fondement juridique avec des relations et des obligations réciproques entre bailleur et locataire, ce dernier n'attendant rien en retour de la part du premier, que le loyer soit payé ou non.

À ce titre, l'entretien lourd immobilier continuait à relever du « locataire occupant » même en payant un loyer, l'État propriétaire ne pouvant utiliser les loyers budgétaires « encaissés » pour des investissements immobiliers.

L'incitation à une réduction du loyer budgétaire s'est avérée limitée dans le domanial, l'accent était mis prioritairement à une réduction de l'occupation de biens réellement loués, afin que l'État bénéficie d'une économie liée à la réduction d'un loyer effectif.

Enfin, les travaux d'exécution incombant aux services de l'État afin de mettre en œuvre le mécanisme des loyers budgétaires, n'étaient pas négligeables dans le cadre de la recherche de l'efficacité publique.

Source : réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur

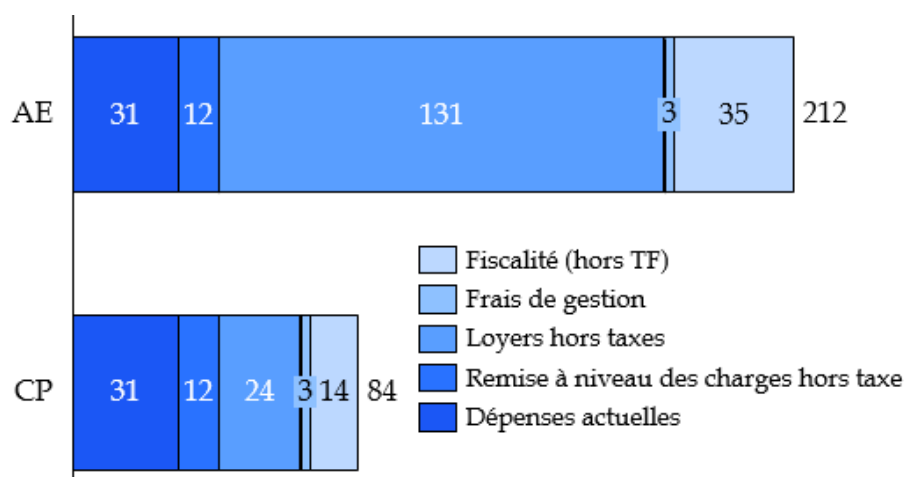
Le niveau des loyers devrait en outre être lié aux valeurs du marché local. La définition de ces loyers devrait faire l'objet de règles partagées et claires avec les occupants, dans un cadre national défini. Les loyers afférents à chaque immeuble ou site seront ensuite précisés dans le contrat de bail ou tout autre document juridique encadrant la relation entre le propriétaire et l'occupant.

Toutefois, si la référence aux loyers de marché et aux besoins d'entretien et d'investissement fait consensus pour fixer les loyers qui seraient payés par l'État à sa foncière, **les différents acteurs entendus par le rapporteur semblent en tirer des conclusions divergentes.**

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 permette 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 millions d'euros)



Source : DIE

Le CIE a ainsi indiqué que la DIE et la direction du budget avaient prévu d'atteindre un premier équilibre en **fixant ces loyers à deux tiers des prix du marché**, ce que le conseil recommande d'éviter pour privilégier des loyers représentant 100 % du prix, seuls à même de maximiser les effets incitatifs des loyers sur les ministères occupants.

Enfin, l'Agile, qui serait amené à être transformé en foncière, a au contraire indiqué craindre que le niveau des loyers fixés au prix du marché soit **insuffisant pour permettre la soutenabilité du modèle économique de la foncière**, en raison de la chute des prix de l'immobilier, notamment de bureaux en petite couronne. Les données transmises par le CIE sur le marché de l'immobilier français au 1^{er} trimestre 2026 tendent en effet à montrer que, sur le marché locatif de bureau en Île-de-France, **le taux de vacance est en hausse et les loyers orientés à la baisse.**

En somme, le rapporteur considère que la question de l'équilibre financier de la réforme demeure ouverte et souligne qu'elle devra rapidement trouver une réponse satisfaisante.

b) Un maintien de la « décote » sur les cessions de la foncière, tempéré par une absence d'automatisme

L'application d'une décote aux cessions de biens immobiliers réalisées par l'État est depuis longtemps critiquée par le Conseil de l'immobilier de l'État, mais également par de nombreuses personnalités qualifiées et parlementaires. Le rapporteur, en sa qualité de rapporteur spécial des crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », a également souligné l'impact de cette disposition sur la politique immobilière de l'État.

L'un des principaux objectifs de la foncière étant de rationaliser le parc immobilier de l'État, **il est probable que la foncière procède, elle aussi, à des cessions** : si l'objectif de réduction de 25 % de la surface de bureaux de l'État était atteint, ce seraient 5 millions de mètres carrés de bureaux qui pourraient être cédés.

Dans ce contexte, la proposition de loi dispose que **les cessions de terrains appartenant à la foncière pourront faire l'objet d'une décote** pour autant qu'ils soient inscrits sur une liste spécifique, prévue au 2° du II de l'article L. 3211-7 du CG3P. Toutefois, elle assortit cette possibilité d'un tempérament majeur : **l'inscription sur cette liste est subordonnée à un avis conforme de la foncière**, permettant ainsi de préserver le potentiel de valorisation de ses biens.

L'équilibre financier de la foncière serait donc préservé de la décote, dans un contexte où il convient à la fois de rationaliser les surfaces et de diversifier les recettes de la politique immobilière de l'État.

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

a) Les taxes foncières et la taxe sur les bureaux : une neutralité fiscale à assurer

S'agissant des taxes foncières, les biens immobiliers, terrains et autres propriétés de l'État sont aujourd'hui exonérés des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus. Le rapporteur relève que **nombre des biens sélectionnés pour intégrer le périmètre pilote de la foncière répondent aujourd'hui à ces critères** et sont donc actuellement exonérés.

C'est le sens des dispositions introduites à l'Assemblée nationale : cette exonération ne s'appliquant ni aux biens appartenant à des EPIC, ni aux biens productifs de revenus, les biens de la foncière risqueraient d'être soumis

aux taxes foncières, ce qui compliquerait l'équation financière de la foncière et serait *in fine* **préjudiciable aux services publics occupants**.

S'agissant de la taxe sur les bureaux, qui fait l'objet de développements dans le commentaire de l'article 1^{er} *bis*, le texte prévoit de maintenir le tarif réduit, applicable aux locaux à usage de bureaux possédés par l'État dans lesquels il exerce son activité, pour le calcul de la taxe sur les locaux de bureaux transférés par l'État à la foncière. **Le rapporteur partage également la nécessité d'adapter la loi afin d'assurer la neutralité fiscale.**

Il s'interroge toutefois sur les formulations adoptées par les dispositions introduites à l'Assemblée nationale, qui diffèrent des dispositions actuelles du code général des impôts et entre elles. Sur sa proposition, la commission a adopté un **amendement COM-5** visant à codifier ces dispositions fiscales et à aligner les rédactions relatives aux taxes foncières sur celle relative à la TSB – ce qui permet notamment d'exonérer les biens possédés par une filiale détenue, directement ou indirectement, à 100 % par la foncière.

Il conviendra de **poursuivre la réflexion sur la neutralité fiscale** jusqu'à la séance publique.

b) La TVA : une incidence difficile à anticiper

En outre, les opérations de location réalisées par la foncière seront, au moins pour la majorité, sinon pour la totalité d'entre elles, **soumises à la TVA**.

Le régime d'imposition à la TVA des prestations de location des biens immobiliers n'est pas uniforme. Selon les situations, les locations sont **soit exonérées¹, l'option** pour la taxation pouvant parfois être exercée, **soit taxées de plein droit**.

Les locations d'immeubles aménagés à usage professionnel – location qui correspondent particulièrement bien à l'activité principale qu'exercera la foncière – **sont toujours soumises à la TVA**. Tel est le cas notamment de toutes les locations de locaux à usage professionnel munis de mobilier, du matériel ou des installations nécessaires à l'exercice de l'activité. Il conviendra donc de **facturer la TVA à l'État** – ce qui devrait être neutre, la TVA lui étant affectée – mais pourrait avoir un impact inégal sur les différents ministères.

Dans les cas où les locations sont exonérées, la foncière pourra néanmoins opter pour la taxation². En pratique, **les bailleurs optent très fréquemment pour la taxation des locations de locaux nus à usage administratif ou de bureaux**. Il est d'ailleurs fort probable que pour une part importante, le patrimoine immobilier de la foncière relèvera de telles locations exonérées mais taxables sur option.

¹ Article 261 D du CGI.

² Article 260 du CGI.

L'assujettissement à la TVA, de droit ou sur option, **permettra à la foncière de déduire la TVA** sur ses dépenses liées à l'acquisition, la construction, l'entretien, ou la transformation des logements, ou encore les éventuels frais de gestion en lien avec leurs activités locatives et pourra donc présenter pour elle un intérêt particulier dans l'élaboration des équilibres économiques de son activité locative, notamment en cas d'investissements importants. **Reste que l'option doit impérativement figurer dans le bail, ce qui fera de la TVA un sujet de négociation** entre l'État et la foncière.

c) L'impôt sur les sociétés : un assujettissement de la foncière qui ne pose guère de difficultés

En troisième et dernier lieu, **la foncière sera soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) dans les conditions de droit commun**, au taux normal de 25 %¹, au titre de ses activités lucratives² et des revenus patrimoniaux ne se rattachant pas à ces activités³.

Sauf exception, **elle ne devrait cependant pas être soumise à la contribution annuelle sur les revenus tirés de la location (CRL)** de locaux situés dans des immeubles achevés depuis plus de 15 ans, dans la mesure où en sont notamment exonérés les revenus de location consentis à l'État, ceux soumis à la TVA, ainsi que, plus marginalement dans le cas d'espèce, ceux dont le montant annuel n'excède pas 1 830 euros par local⁴.

L'application de ces dispositions fiscales qui sont en lien avec la réalisation directe des résultats financiers de l'établissement public visent à **respecter l'égalité entre les établissements publics de même statut** et opérateurs, qu'ils soient privés ou publics, opérant dans le même champ de compétence. Le rapporteur constate en effet que **l'Agile est actuellement soumise à l'impôt sur les sociétés (IS)**.

Aussi, le rapporteur a proposé dans son **amendement COM-5** précité, suivant une suggestion de l'administration, de préciser que **l'impôt sur les sociétés est le seul impôt auquel peuvent donner lieu les transferts de biens** à la foncière et à ses filiales, ainsi que les opérations de transformation de l'Agile en EPIC.

La commission a adopté cet article, modifié par les amendements mentionnés *supra* et par un amendement de précision du rapporteur.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Article 219 du CGI.

² Articles 206 et 1654 du CGI.

³ Article 206 du CGI.

⁴ Article 234 nonies du CGI.

ARTICLE 1^{er} bis

Coordination en matière de taxe sur les bureaux et autres locaux professionnels (TSB) dans la région Île-de-France

Le présent article vise à assurer la neutralité fiscale de la création de l'Établissement public immobilier et foncier de l'État. À cet égard, il prévoit le maintien du tarif réduit pour le calcul de la taxe sur les bureaux transférés par l'État à la foncière.

La commission des finances a adopté un amendement COM-5 visant à regrouper l'ensemble des dispositions relatives au régime fiscal de la foncière à l'article 1^{er}. Par conséquent, la commission a adopté l'amendement COM-10 de suppression de l'article.

La commission des finances a supprimé cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LES LOCAUX APPARTENANT À L'ÉTAT BÉNÉFICIENT D'UN TARIF RÉDUIT EN MATIÈRE DE TAXE SUR LES BUREAUX (TSB) DANS LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

L'article 231 *ter* du code général des impôts définit une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB), dite « taxe sur les bureaux », applicable dans la seule région d'Île-de-France.

La TSB a pour objet de favoriser le rééquilibrage de l'offre de locaux entre bureaux et logements en Île-de-France et de contribuer au financement du réseau de transport Grand Paris Express.

Le produit de la taxe, dont le rendement était de **998,1 millions d'euros en 2024**, est affecté sous certains plafonds à la région d'Île-de-France, au fonds national d'aide au logement (FNAL) et à la Société du Grand Paris (SGP), le reliquat éventuel étant reversé au budget général de l'État.

La TSB est due pour l'année entière, même en cas de cession ou de changement d'affectation des biens en cours d'année. Sont soumises au paiement de celle-ci les personnes, privées ou publiques, propriétaires de biens imposables ou titulaires d'un droit réel portant sur de tels biens¹.

¹ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IF-AUT-50-20.

Il convient de préciser qu'une taxe similaire est également prévue par le code général des impôts dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes¹.

A. LA TAXE PORTE SUR LES BUREAUX, LES COMMERCES ET LES SURFACES DE STATIONNEMENT

La taxe s'applique aux locaux à usage de bureaux, aux locaux commerciaux, aux locaux de stockage et aux surfaces de stationnement.

En application du **V du même article 231 ter**, sont exonérés de la TSB :

- les locaux et les surfaces de stationnement appartenant aux fondations et aux associations, reconnues d'utilité publique, dans lesquels elles exercent leur activité ;

- les locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

- les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État ;

- les locaux à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés ;

- les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions ;

- les locaux et aires des parcs relais, qui s'entendent des parcs de stationnement assurant la liaison vers différents réseaux de transport en commun et dont la vocation exclusive est de faciliter l'accès des voyageurs à ces réseaux, ainsi que les seules places de stationnement qui sont utilisées en tant que parc relais ;

- les emplacements attenants à un local commercial mentionné au 2° du III de l'article 231 ter et aménagés pour l'exercice d'activités sportives ;

- ainsi que, lorsqu'ils sont vacants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, les locaux mentionnés au III de l'article 231 ter faisant l'objet d'un engagement de transformation en logements et pour lesquels une déclaration préalable ou une demande de permis de construire a été déposée au cours de l'année civile précédant la déclaration de la taxe.

¹ Article 231 quater du code général des impôts.

B. LE TARIF EST DIFFÉRENCIÉ EN FONCTION DE LA CATÉGORIE DE BIENS ET DE LA LOCALISATION

Le VI du même article 231 *ter* fixe les tarifs applicables par catégorie de biens et par circonscription tarifaire.

Quatre circonscriptions sont ainsi définies :

- première circonscription : 1^{er}, 2^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème}, 10^{ème}, 15^{ème}, 16^{ème} et 17^{ème} arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux ;

- deuxième circonscription : les arrondissements de Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine autres que ceux de la 1^{ère} circonscription ;

- troisième circonscription : les communes incluses dans l'unité urbaine de Paris ;

- quatrième circonscription : les autres communes de la région d'Île-de-France ainsi que, par dérogation, les communes de la troisième circonscription éligibles à la fois, pour l'année précédant celle de l'imposition, à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

Tarifs 2026 de la TSB dans la région Île-de-France

(en euros par mètre carré)

Biens imposables	Première circonscription	Deuxième circonscription	Troisième circonscription	Quatrième circonscription
Locaux à usage de bureaux (tarif normal)	26,11 €	21,99 €	12,03 €	5,82 €
Locaux commerciaux	8,96 €	8,96 €	4,66 €	2,39 €
Locaux de stockage	4,69 €	4,69 €	2,39 €	1,23 €
Surfaces de stationnement	2,96 €	2,96 €	1,61 €	0,85 €

Source : Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IF-AUT-50-20

Ces tarifs sont actualisés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

C. LE CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS PRÉVOIT NÉANMOINS QUE LES BUREAUX APPARTENANT À L'ÉTAT PUISSENT BÉNÉFICIER D'UN TARIF RÉDUIT

Aux termes du **dernier alinéa du a du 1 du VI de l'article 231 ter du code général des impôts**, un tarif réduit est applicable dans chaque circonscription aux locaux à usage de bureaux ou assimilés appartenant à certaines catégories d'organismes lorsque ceux-ci sont affectés à l'exercice direct de leur activité.

Sont notamment concernés **les locaux relevant de la propriété de collectivités publiques, telles que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics dépourvus de caractère industriel et commercial**, ou d'associations ou organismes sans but lucratif exerçant une mission à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel. Ce tarif réduit bénéficie également aux organismes consulaires et professionnels.

Tarifs réduits 2026 de la TSB dans la région Île-de-France

(en euros par mètre carré)

Biens imposables	Première circonscription	Deuxième circonscription	Troisième circonscription	Quatrième circonscription
Locaux à usage de bureaux (tarif réduit)	12,98 €	10,94 €	7,25 €	5,26 €

Source : Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IF-AUT-50-20

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE MAINTIEN DU TARIF RÉDUIT POUR LE CALCUL DE LA TSB SUR LES BUREAUX TRANSFÉRÉS PAR L'ÉTAT À LA FONCIÈRE

Introduit par un amendement du Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, le présent article vise à assurer la neutralité fiscale de la création de l'Établissement public immobilier et foncier de l'État.

Pour ce faire, il prévoit le maintien du tarif réduit pour le calcul de la TSB sur les bureaux transférés par l'État à la foncière. En effet, en l'absence d'une telle coordination, ces biens transférés à un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) seraient soumis au tarif normal, et non plus au tarif applicable aux locaux de l'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SUPPRESSION DE L'ARTICLE AFIN DE RAPATRIER L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS RELATIVES AU RÉGIME FISCAL DE LA FONCIÈRE À L'ARTICLE 1^{ER}

Le rapporteur partage la nécessité d'assurer la neutralité fiscale de la création de la foncière afin de garantir la continuité des missions de service public des futurs occupants et d'éviter une pression accrue sur les finances publiques.

Néanmoins, **il s'interroge sur le périmètre retenu par le Gouvernement.** En effet, en l'état du droit, les bureaux relevant de la propriété des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics à caractère administratif (EPA) bénéficient également dudit tarif réduit. Or, la rédaction retenue par le Gouvernement ne fait pas état de ce qu'il adviendrait du régime fiscal des biens qui, transmis à la foncière, seraient mis à la disposition d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses EPA.

Il relève en outre que, dans la rédaction actuelle de l'article 1^{er bis}, **la neutralité fiscale ne serait assurée que pour les bureaux**, et non pour les autres locaux potentiellement soumis à la TSB (locaux commerciaux, de stockages, etc.).

La commission ayant adopté l'amendement **COM-5** défendu par le rapporteur, qui regroupe l'ensemble des disposition relatives au régime fiscal du futur Établissement public immobilier et foncier de l'État à l'article 1^{er}, elle a, par cohérence, adopté **l'amendement COM-10 du rapporteur, qui supprime le présent article.**

Décision de la commission : la commission des finances a supprimé cet article.

ARTICLE 2

Gage de recevabilité financière

L'article 2 vise à compenser les éventuelles conséquences financières pour l'État que seraient susceptibles de créer ou d'aggraver certaines dispositions de la proposition de loi.

La commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 3 juin 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, vice-président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Claude Nougéin, rapporteur, et élaboré le texte de la commission sur la proposition de loi n° 319 (2025-2026) visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

M. Thierry Cozic, président. – Permettez-moi, au préalable, de saluer la présence d'une délégation de fonctionnaires des commissions des finances du Parlement suisse et de leur souhaiter la bienvenue parmi nous.

Nous commençons nos travaux par l'examen du rapport et l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

M. Claude Nougéin, rapporteur. – Le patrimoine de l'État est le patrimoine de tous les Français. En 1766, le Parlement de Bordeaux adressait des remontrances à Louis XV en lui rappelant qu'il ne pouvait disposer librement du domaine ; les biens de l'État constituent « un dépôt à l'État de la chose commune », l'État en a simplement la garde et doit le préserver. C'est l'objet de la présente proposition de loi – dont le destin a voulu que l'auteur soit devenu maire de Bordeaux depuis – : réformer la gestion immobilière de l'État dans le sens d'une meilleure gestion.

L'État est en effet, sous l'Ancien Régime comme aujourd'hui, un grand propriétaire : en 2024, il possédait près de 100 millions de mètres carrés bâtis et 31 170 terrains. Il s'agit d'un patrimoine exceptionnel, sans équivalent en Europe : ainsi, le *Bund* allemand, par exemple, ne possède « que » 60 millions de mètres carrés.

Grand propriétaire, l'État n'est toutefois pas un très bon propriétaire : mauvaise connaissance de ses biens, sous-investissement dans le parc, taux de vacance en hausse, vétusté des bureaux... la liste est longue. La rationalisation des espaces est un échec : le ratio d'occupation de la circulaire dite « Borne » de 2023, fixé à 18 mètres carrés par agent, n'est pas respecté. Le rationnement s'établit aujourd'hui à 25,25 mètres carrés par agent. Enfin, la mise aux normes et la rénovation énergétique des bâtiments de l'État dressent devant nous un véritable « mur d'investissement » de 140, voire 150 milliards d'euros à l'horizon 2050.

Ce n'est pas faute pour l'État d'avoir essayé de se doter d'une véritable politique immobilière : il dispose d'une administration dédiée aux domaines, la direction de l'immobilier de l'État (DIE), et s'est doté depuis 2006 de schémas directeurs immobiliers et d'un conseil de l'immobilier de l'État.

Seulement, cette organisation n'est pas adaptée, en particulier sur le volet financier. Celui-ci repose sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », dont le modèle économique est fondé sur l'utilisation des produits des cessions pour l'entretien du patrimoine. Or ce modèle du « céder pour entretenir », à mesure que s'épuisent les biens facilement cessibles, se trouve dans une impasse.

La présente proposition de loi vise à sortir de cette organisation insoutenable.

Elle crée une foncière de l'État sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (Épic). 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 de loyers par l'État à sa foncière. Ces recettes doivent permettre d'acquérir, entretenir et rénover ce patrimoine.

Une telle réforme constitue une avancée attendue. Vous vous souvenez en effet que nous avons déjà adopté ce dispositif durant l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2025, mais il avait été censuré pour un motif de procédure. Elle constitue surtout une avancée majeure : la foncière doit permettre de valoriser au mieux les biens non occupés ou inutiles. Elle pourra les céder, certes, mais elle pourra également créer de la valeur par d'autres biais, comme des 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.

Je suis, à titre personnel, très favorable à cette réforme. Mais je souhaite également partager avec vous trois de mes interrogations sur sa mise en œuvre.

En premier lieu, je suis frappé par le périmètre relativement restreint, du moins dans un premier temps, des biens qui pourront être transférés. Dans le « pilote » prévu à compter de 2027, seuls le département du Nord et la région Normandie seraient concernés. Surtout, les biens du ministère des armées, ou encore les logements de fonction seraient exclus des premières vagues de transferts selon le Gouvernement. Que la montée en charge soit progressive, admettons ; mais il me semble *a minima* qu'il convient de permettre les transferts des biens des établissements publics de l'État. C'est pourquoi je vous propose d'adopter mon amendement COM-4, qui procède en outre à diverses coordinations.

Je souhaiterais également accélérer la mise en œuvre de la réforme en vous proposant d'adopter mon amendement COM-6, qui vise à assouplir les conditions dans lesquelles les transferts de biens peuvent intervenir. Ce sujet est également l'occasion de partager avec vous mon principal souci : que cette réforme, que la loi que nous voterons, n'entre jamais pleinement en application en raison des réticences de certains ministères. C'est pourquoi je

souhaite travailler sur l'introduction d'une date butoir fixée à un horizon de dix ans, *a minima* pour certains transferts, ce qui obligerait le Gouvernement à revenir devant nous s'il souhaite modifier le rythme de la réforme. Un tel amendement serait toutefois irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, et c'est pourquoi je vous propose d'en reparler en séance publique et d'avoir à ce sujet un dialogue exigeant avec le Gouvernement.

En deuxième lieu, il me semble qu'il convient de renforcer le contrôle parlementaire sur la foncière. La création d'un établissement public pour gérer l'immobilier de l'État implique une débudgétisation de cette politique. Pour maintenir un contrôle du Parlement sur la gestion de l'immobilier de l'État, l'Assemblée nationale a souhaité que des parlementaires des commissions des finances siègent au conseil d'administration de l'Épic. J'approuve cette initiative, et je vous propose un amendement COM-7 pour préciser qu'y siégeront deux députés et deux sénateurs.

L'Assemblée nationale a également souhaité étoffer la documentation à la disposition du Parlement sur les activités et la gestion de la foncière. J'approuve l'enrichissement de l'information qui nous est transmise, mais il convient, selon moi, de la rationaliser, par exemple au sein de l'annexe générale au projet de loi de finances relative à la politique immobilière de l'État, afin qu'elle ne soit ni trop dispersée ni pléthorique. Je prolonge ma réflexion jusqu'à la séance publique sur ce point.

En troisième et dernier lieu, la question de l'équilibre financier de la réforme demeure, je le crains, ouverte.

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 sera difficile à absorber pour l'État dans le contexte budgétaire actuel. Le Gouvernement se rassure en avançant que la montée en charge progressive du dispositif permettra d'absorber cette hausse sur plusieurs années. Mais il convient d'être conscient qu'une augmentation des dépenses immobilières serait à prévoir.

De son côté, la foncière doit pouvoir mener ses missions avec ses seules recettes opérationnelles, ce qui implique que les loyers devront être fixés à un niveau qui lui permette de rentrer dans ses frais. Or, la situation du marché de l'immobilier de bureaux, particulièrement en Île-de-France où sont concentrées les administrations, est aujourd'hui difficile et pourrait compromettre la viabilité de la foncière.

C'est pour ces raisons que le texte de l'Assemblée nationale prévoit des exonérations de taxes foncières pour les biens appartenant à l'Épic, afin que ceux-ci continuent de bénéficier des exonérations qui les concernent déjà. Cela sera de nature à aider la foncière à trouver son équilibre économique. Je souhaite simplement codifier les dispositions fiscales dans le code général des

impôts (CGI) et harmoniser leur champ d'application en prévoyant que les exonérations s'appliquent également aux filiales dont la foncière contrôle 100 % du capital. C'est l'objet de mon amendement COM-5.

En conclusion, je convoquerai Cicéron. Celui-ci, dans son discours sur la loi agraire, pour souligner l'agrément qu'apportent les biens publics à une société, faisait remarquer à ses concitoyens qu'ils jouiraient mieux ensemble de la totalité du Champ-de-Mars que s'ils se le partageaient et s'en réservaient chacun une petite fraction.

Pour préserver et valoriser notre patrimoine commun, je vous invite, mes chers collègues, à adopter cette proposition de loi, modifiée par les amendements que je vous ai présentés.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce dossier se présente un peu comme une pelote de laine qui ne cesse de grossir. Voilà plusieurs années que notre commission des finances pousse à la construction d'un tel dispositif, mais des problèmes restent à surmonter. Pour autant, avancer est nécessaire au regard des surfaces que possède l'État, qui, cela a été dit, est un grand propriétaire, mais pas forcément un bon gestionnaire. À ce propos, on peut faire un parallèle avec la situation des communes : nous nous sommes aperçus, lors de notre travail sur l'assurabilité des collectivités, qu'un tiers des communes considéraient ne pas bien connaître leur patrimoine. Des progrès sont donc encore attendus, l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pouvant apporter une solution sur le plan du financement.

Je souscris aux amendements proposés par le rapporteur pour rendre le dispositif plus fonctionnel, avec une portée moins restreinte.

M. Albéric de Montgolfier. – Je salue le travail du rapporteur Claude Nougéin. J'irai plus loin que lui dans son appréciation : la politique immobilière de l'État est nulle ! Pour avoir siégé pendant des années au Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), je ne prendrai qu'un exemple, celui du bâtiment de l'Imprimerie nationale vendu 85 millions d'euros par l'État et racheté, deux ans plus tard, 376 millions d'euros. L'État vend également des ambassades et des consulats, comme à Hong Kong, pour s'apercevoir, ensuite, que certains pays ne pratiquent pas l'encadrement des loyers.

Il n'y a donc aucune politique immobilière.

Cette proposition de loi constitue une avancée. Je partage néanmoins les inquiétudes exprimées par le rapporteur sur la lenteur du processus et sur le fait que les transferts soient limités et à la main du Gouvernement.

Permettez-moi de poser deux questions. Le périmètre des affaires étrangères est-il concerné, puisque, je le répète, la gestion dans ce secteur est très mauvaise ? Par ailleurs, qu'en est-il des établissements publics et des opérateurs de l'État qui ne respectent en rien les ratios ? Il faut impérativement que la politique immobilière mise en œuvre les englobe aussi.

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur pour son travail d’investigation. Les chiffres qu’il nous livre – je pense aux près de 100 millions de mètres carrés bâtis – nous interpellent et nous font réfléchir.

Nous examinons en ce moment en séance publique le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030. Les sites militaires sont nombreux. Certains ont été cédés, souvent à l’euro symbolique, à des collectivités territoriales. Savons-nous quelle part ils représentent au sein de l’immobilier de l’État ?

Plus largement, la lisibilité reste limitée, car, si nous examinons chaque année, lors de la discussion du PLF, le rapport spécial de Claude Nougein sur le patrimoine immobilier de l’État, nous n’abordons pas ce travail par mission ou ministère.

Enfin, avons-nous une idée de ce que représentent les cessions réalisées chaque année ?

Mme Sophie Primas. – À mon tour, je salue la ténacité dans le temps de notre rapporteur et la qualité de ses travaux.

Il serait très utile que les services de l’immobilier de l’État, lorsqu’ils cèdent du patrimoine ou changent la destination d’un bâtiment dans les territoires, se rapprochent auparavant des élus locaux. Cela permettrait d’éviter certaines situations catastrophiques. J’ai été témoin du projet de vente, par l’État, du domaine de Grignon, qui a suscité une forte mobilisation des élus locaux. Il s’agissait d’un patrimoine à forte valeur symbolique. On aurait pu se passer de vendre le mobilier – en plus de manière plus ou moins détournée – et d’envisager un projet de cession qui ne soit pas conforme à la volonté politique locale. Aucune consultation préalable n’avait eu lieu.

Mme Christine Lavarde. – Je remercie Claude Nougein pour avoir résumé, de manière très pédagogique, un sujet qui n’est pas simple.

J’ai remplacé Albéric de Montgolfier au sein du CIE, où j’ai siégé avec Rémi Féraud. Nous avons beaucoup travaillé sur la création de la foncière, en nous inspirant des exemples qui ont bien fonctionné, comme celui du groupe La Poste.

Par ailleurs, je rejoins Sophie Primas : on sait que, dans certains départements, des cessions très importantes de sites administratifs pourraient avoir lieu sur le marché de l’immobilier, ce qui peut entraîner des risques de déstabilisation. La réflexion sur ce sujet devra dépasser le seul conseil d’administration de la foncière.

Enfin – cette remarque pourrait peut-être appeler le dépôt d’un amendement en séance publique –, je me demande, au regard de la composition du conseil d’administration de la foncière, s’il est toujours pertinent de conserver le CIE. Je ne sais pas si Rémi Féraud partage mon avis, mais je n’en vois pas l’intérêt.

Mme Nathalie Goulet. – Nous rentrons, avec Rémi Féraud, d’une mission sur les ambassades et j’aimerais, moi aussi, savoir si le texte porte sur l’immobilier à l’étranger. Le problème a déjà été évoqué : nous assistons à des ventes mal calibrées, suivies de locations qui coûtent beaucoup plus cher.

J’ai également une interrogation sur le mobilier. L’accessoire suit-il le principal ? Il n’y a pas que le cas du château de Grignon, même si, pour celui-ci, les dysfonctionnements dépassent les simples questions budgétaires.

Enfin, la circulaire Borne s’applique-t-elle au domaine militaire ? Cette circulaire semble en effet totalement incompatible avec l’occupation de certains locaux par du personnel des services secrets ou du personnel militaire.

M. Olivier Paccaud. – Je tiens à mon tour à saluer le travail de Claude Nougéin – et son érudition. Plusieurs de mes collègues ont évoqué le cas des terrains militaires. Une articulation est-elle prévue entre le futur Épic et la mission pour la réalisation et la valorisation des actifs immobiliers (Mrai) du ministère des armées ? Par ailleurs, y aura-t-il une déclinaison départementale de l’Épic ?

M. Rémi Féraud. – Merci à notre collègue Claude Nougéin pour son rapport. En effet, en tant que membre du CIE, je me suis parfois demandé si les heures de réunions auxquelles j’ai participé étaient réellement utiles. Nous voyons enfin venir la création de la foncière de l’État. C’est une décision assez consensuelle, et c’est aussi un constat d’échec de la démarche visant à faire évoluer l’immobilier de l’État par le biais des loyers budgétaires. Tout reposera, ensuite, sur la mise en œuvre. À ce titre, je partage l’interrogation de Christine Lavarde : faut-il maintenir le CIE ou, plutôt, chercher à réduire le nombre de réunions ?

J’aimerais également soulever une autre question. Quelles sont les règles en matière de capacité d’endettement de la foncière ? Comment ce processus sera-t-il maîtrisé, à l’heure où des investissements massifs sont à réaliser ?

M. Pierre Barros. – Ma question va sembler anodine, mais les chiffres sont toujours intéressants... Selon moi, 12 mètres carrés pour un poste de travail, c’est relativement confortable. Compte-t-on, dans les 24 ou 25 mètres carrés, les circulations ou les espaces qui ne sont pas des bureaux ?

Par ailleurs, l’inflation de la surface occupée par agent n’est-elle pas liée au fait que l’on réduit les emplois dans des bâtiments dont la surface, elle, ne varie pas ? N’est-ce donc pas un problème d’organisation de services et de redéploiement à l’intérieur d’un patrimoine, plutôt qu’un problème de patrimoine ?

M. Claude Nougain, rapporteur. – Monsieur le rapporteur général, les collectivités territoriales pourront réaliser des transferts de gestion à la foncière de l'État, sur la base du volontariat. Je leur conseillerais néanmoins de ne pas aller trop vite et de voir comment les choses se mettent en place.

Monsieur de Montgolfier, même l'auteur du texte, Thomas Cazenave, que j'ai eu au téléphone voilà quelques jours, juge la gestion immobilière de l'État catastrophique. On peut employer tous les termes que l'on veut, gardons surtout à l'esprit qu'il y a des progrès à faire et des réformes à mener.

Cette loi est une loi-cadre. Elle offre donc un ensemble de possibilités, mais donne assez peu de précisions. Il n'y a donc rien de prévu pour les affaires étrangères ou l'armée spécifiquement, mais rien ne l'interdit non plus. Pour le dire autrement : un pas est fait, mais tout reste à faire.

Monsieur Laméni, je vous donne quelques éléments concernant les crédits de la politique immobilière de l'État : dans le PLF pour 2026, le budget représentait 10 milliards d'euros, pour 13 804 équivalents temps plein (ETP) au sein de la DIE et 116 ETP au sein de l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile). Il y aura donc des transferts, avec maintien à effectif constant dans un premier temps, puis réduction éventuelle, mais surtout spécialisation des équipes.

Madame Primas, il faut bien sûr consulter les élus locaux quand l'État cède un bien aux collectivités territoriales – il nous est tous arrivé, je crois, de vivre des choses invraisemblables dans nos territoires. Les élus locaux de la région parisienne ou d'un département rural connaissent la valeur de leur patrimoine. Ils ont aussi conscience de l'intérêt que peut avoir, pour une collectivité, la reprise d'un bâtiment, notamment s'il s'agit d'un château qui nécessitera des travaux énormes et dont on ne saura pas forcément quoi faire...

Mme Sophie Primas. – Je ne parle pas obligatoirement de la vente du bien aux collectivités.

M. Claude Nougain, rapporteur. – La Poste peut en effet être un exemple, comme l'indique Mme Lavarde. Le phénomène qu'elle mentionne est également vrai : dans les dix ans à venir, l'État va vendre de nombreuses surfaces de bureaux et, à Paris, où l'on trouve déjà de très nombreux bureaux à vendre, on peut assister à une chute des prix. Dans les petites villes, ce peut être encore pire...

Par ailleurs, la suppression du CIE semble prévue, de même que l'Agile sera transformée en foncière et deviendra Épic. La suppression du CIE a été évoquée par le cabinet du ministre, mais ne figure pas dans le texte.

Mme Christine Lavarde. – Nous allons donc déposer un amendement en ce sens.

M. Claude Nougéin, rapporteur. – De nombreux éléments ne sont pas abordés dans le texte – pratiquement toutes les questions posées ! C'est le cas du mobilier, mentionné par Mme Goulet, ou encore des sites ou terrains militaires. Tout reste donc ouvert, et ces questions pourront faire l'objet d'un contrôle parlementaire.

En revanche, il y aura bien des antennes de la foncière de l'État dans les territoires, sans que je puisse dire si ce sera à l'échelle départementale ou à l'échelle régionale.

Ne vous dites pas, monsieur Féraud, que vous avez siégé pour rien au CIE... Au moins, cela a nourri notre réflexion d'aujourd'hui ! Il en ressort la suppression de cette instance.

La possibilité d'endettement s'exercera principalement *via* les filiales. En effet, il est prévu que la foncière puisse créer des filiales, soit détenue à 100 %, soit reposant sur un partenariat avec le secteur privé. Par un amendement de l'Assemblée nationale, mesure que je vous propose de conserver, il a été décidé que les acteurs privés ne pourraient pas représenter plus de 30 % du capital.

Les calculs de surfaces de bureaux sont purement théoriques. Tout est pris en compte, y compris les couloirs. Actuellement, entre le télétravail, les jours de formation, les jours de réduction du temps de travail (RTT) ou autres, on peut se retrouver avec des bureaux où il n'y a pratiquement personne pendant toute la semaine. Il semble que l'usage actuel soit aux espaces dans lesquels il n'y a plus de bureaux individuels : les agents, quand ils arrivent, cherchent un bureau libre et s'y installent pour la journée.

J'ajouterai deux observations sur les amendements, car ce sont des points qui me tiennent à cœur.

S'agissant du contrôle du Parlement, l'Assemblée nationale avait émis l'idée de la présence de parlementaires au conseil d'administration de la foncière. La directrice de l'immobilier de l'État, que nous avons auditionnée, considère qu'un membre de chaque chambre est suffisant. Pour de multiples raisons, il me semble préférable de porter ce nombre à deux. Je suis gêné par le fait que la présidence du conseil d'administration soit assurée par le directeur de l'immobilier de l'État. Certes, cette solution présente l'avantage de garantir un travail en commun, mais la présence d'un haut-fonctionnaire de Bercy ne permettra peut-être pas d'imposer des arbitrages à certains ministères ou de les forcer à adhérer à la foncière. C'est pourquoi le contrôle parlementaire a vraiment toute son importance.

Par ailleurs, le texte n'impose aucun délai. Si un délai de trois ou cinq ans, comme me le suggérait Thomas Cazenave quand nous en avons discuté, me semble un peu réduit, il en faut absolument en fixer un, sauf à courir le risque que rien ne soit fait. Un délai de dix ans me semble correct : même si, à cette échéance, nous n'avons atteint l'objectif qu'à 50 % ou 70 %, nous pourrions déjà nous en satisfaire. D'ailleurs, si trop de ministères renâclent,

empêchant la foncière de prendre corps, il faudra obligatoirement que les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale se saisissent de cette question.

M. Thierry Cozic, président. – Concernant le périmètre de la proposition de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à la politique immobilière de l'État et à la création d'une foncière de l'État.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Claude Nougéin, rapporteur. – Je présenterai très brièvement mes amendements, qui sont, pour beaucoup, techniques.

L'amendement COM-4 vise à permettre aux établissements publics de l'État de transférer à la foncière, à titre gratuit, les biens dont ils sont propriétaires. L'amendement procède en outre à plusieurs coordinations.

L'amendement COM-5 concerne des dispositions fiscales dans le CGI : il vise à étendre les exonérations de taxes foncières déjà existantes et à rapatrier les dispositions figurant à l'article 1^{er} *bis* dans l'article premier.

L'amendement COM-6 vise à faciliter et à accélérer les transferts de biens vers la foncière dès sa création.

L'amendement COM-4 est adopté, de même que les amendements COM-5 et COM-6.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je vous propose de présenter rapidement l'exposé des motifs des amendements déposés par M. Emmanuel Capus.

L'amendement COM-1 vise à lever une ambiguïté. Dans la rédaction actuelle, on pourrait penser que la foncière ne pourrait mettre ses biens qu'à la disposition de personnes publiques ou de personnes privées chargées de missions de service public, alors qu'elle ne devrait pas s'interdire de louer à des personnes privées sans mission de service public lorsque cela présente un intérêt.

L'amendement COM-2 tend à supprimer deux précisions qui apparaissent superflues.

Dès lors que la foncière aura pour mission de valoriser le foncier, les biens et les droits immobiliers qu'elle détient « par tous moyens », il n'apparaît pas nécessaire de préciser que cette valorisation peut prendre la forme de cessions.

Par ailleurs, la continuité du service public est déjà protégée dans la mesure où les biens affectés au service public et aménagés en ce sens sont incorporés au domaine public et sont inaliénables.

Enfin, nous proposons, avec l'amendement COM-3, de supprimer un ajout découlant de l'adoption à l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement et de la commission, d'un amendement du groupe La France insoumise. Dès lors que la deuxième mission de la foncière est notamment de préserver les conditions de travail des agents, la mission ajoutée paraît redondante et satisfaite.

M. Claude Nougéin, rapporteur. – L'avis est favorable sur ces trois amendements.

L'amendement COM-1 est adopté, de même que les amendements COM-2 et COM-3.

M. Claude Nougéin, rapporteur. – L'amendement COM-7 tend à préciser que le nombre de parlementaires siégeant au conseil d'administration de la foncière est de deux députés et deux sénateurs.

L'amendement COM-7 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-8 et l'amendement de précision COM-9.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Claude Nougéin, rapporteur. – L'amendement COM-10 vise à supprimer l'article 1^{er} bis.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. NOUGEIN, rapporteur	4	Possibilité pour les établissements publics de l'État de procéder à des transferts vers la foncière et coordinations diverses	Adopté
M. NOUGEIN, rapporteur	5	Neutralité fiscale des transferts entre l'État, la foncière et ses filiales dont elle possède 100% du capital	Adopté

M. NOUGEIN, rapporteur	6	Assouplissement des conditions de réalisation des transferts	Adopté
M. CAPUS	1	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CAPUS	2	Suppression de précisions relatives aux cessions de biens immobiliers par la foncière	Adopté
M. CAPUS	3	Suppression d'une mission de la foncière de l'État	Adopté
M. NOUGEIN, rapporteur	7	Précisions relatives à la présence de parlementaires au conseil d'administration de la foncière	Adopté
M. NOUGEIN, rapporteur	8	Amendement rédactionnel	Adopté
M. NOUGEIN, rapporteur	9	Amendement de précision	Adopté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. NOUGEIN, rapporteur	10	Suppression de l'article 1 ^{er} bis	Adopté

La réunion est close à 10 h 30.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 3 juin 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 319 (2025-2026) visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État.**

Ce périmètre comprend les dispositions relatives à la politique immobilière de l'État et à la création d'une foncière de l'État.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction de l'Immobilier de l'État

- Mme Sylviane BOURGUET, directrice ;
- Mme Catherine ODIN, chargée de mission foncière de l'État.

Agence de gestion de l'Immobilier de l'État (AGILE)

- Mme Sandrine BRUN, directrice générale déléguée ;
- M. Nicolas VITAL, secrétaire général.

Conseil de l'Immobilier de l'État (CIE)

- M. Laurent DARROUZET, secrétaire général.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-319.html>