



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 29

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES**

GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Jean-Louis DUMONT

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
I. L'ANNÉE 2016 A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE	9
A. LA CRÉATION DE LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	9
1. L'organigramme de la direction de l'immobilier de l'État.....	10
2. Une indispensable professionnalisation de la fonction immobilière pour passer d'un État occupant à un État stratège.....	11
B. LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE UNIFIÉE : LA CONFÉRENCE NATIONALE DE L'IMMOBILIER PUBLIC	11
II. UNE REFORTE DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	13
A. LES CONFÉRENCES IMMOBILIÈRES : UN EXAMEN SPÉCIFIQUE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES	14
B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i> INTÈGRE DÉSORMAIS LA POLITIQUE DE L'ENTRETIEN	14
1. Les dispositions de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2017.....	15
2. L'évolution des crédits entre 2016 et 2017 : une restriction des moyens fléchés sur l'entretien des bâtiments de plus de 35 millions d'euros	17
C. LES RECETTES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE	18
1. Les cessions immobilières en 2016	18
2. Les prévisions de cessions pour 2017.....	20
3. De très fortes inquiétudes sur la trésorerie du compte pour les années à venir renforcées par le projet de création d'une société foncière solidaire	21
a. Les biens cessibles de grande valeur sont en voie d'extinction.....	21
b. Le projet de création d'une société foncière solidaire	21
4. Les redevances d'occupation du domaine de l'État.....	23
5. Le financement de la politique immobilière de l'État doit être repensé : affecter les loyers budgétaires au compte d'affectation spéciale	23
D. LA CONTRIBUTION AU DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT	24
E. LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES SUR 2017 : UNE RÉPARTITION PAR DONNEUR D'ORDRE	24
1. Le programme 723.....	25
2. Le programme 724.....	25
3. L'indicateur de performance de ces deux programmes porte sur la durée moyenne de vente d'un bien immobilier.....	25

III. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	26
A. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE N'EST PAS SUFFISAMMENT AU CŒUR DE L'ACTIVITÉ IMMOBILIÈRE.....	26
B. LES SCHÉMAS DIRECTEURS IMMOBILIERS RÉGIONAUX : LE VOLET DIAGNOSTIC ACHEVÉ PAR L'ENSEMBLE DES RÉGIONS.....	27
C. LA LOI SUR LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POUR LE LOGEMENT : 89,5 MILLIONS D'EUROS DE DÉCOTE DEPUIS 2013.....	28
1. L'effort financier en faveur du logement : l'État ne doit pas perdre de vue les enjeux pour ses propres finances des cessions immobilières.....	28
2. Les cessions aux opérateurs de la Ville de Paris représentent 42 % de l'effort de l'État	30
3. L'accord avec la mairie de Paris sur le site de l'îlot Saint Germain : des moins-values importantes.....	31
4. Les dossiers à venir.....	33
D. LES LOYERS BUDGÉTAIRES : UN DISPOSITIF VERTUEUX À RENFORCER	33
1. Mettre en œuvre les mécanismes d'intéressement et de sanction.....	34
2. Étendre le dispositif des loyers budgétaires aux établissements publics nationaux soumis à convention d'utilisation.....	34
E. UNE RENÉGOCIATION À GRANDE ÉCHELLE DES BAUX TRÈS POSITIVE	35
1. Des résultats très encourageants	35
2. Les charges et l'évolution des effectifs pourraient être mieux pris en compte.....	36
F. LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ONT DE FORTES MARGES DE PROGRÈS EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE.....	36
1. Beaucoup d'opérateurs ne se sont pas approprié les objectifs de la politique immobilière de l'État et leur implication est très inégale	36
2. Une nouvelle circulaire du Premier ministre a été publiée en septembre dernier	37
3. Instaurer un plafond des autorisations de superficies pour les opérateurs.....	38
IV. TROIS OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES SENSIBLES QUI NÉCESSITENT DES DÉCISIONS STRATÉGIQUES	38
A. LA VENTE DE L'HÔTEL DE L'ARTILLERIE À SCIENCES PO : LE PRINCIPE EST ACTÉ MAIS LES NÉGOCIATIONS TRÈS DIFFICILES SE POURSUIVENT AVEC L'OBJECTIF AMBITIEUX DE CONCLURE AVANT LA FIN DE L'ANNÉE 2016.....	38
B. LE DEVENIR DU PALAIS DE JUSTICE DOIT ÊTRE INTÉGRÉ À LA RÉFLEXION SUR LA PLACE DE L'ÎLE DE LA CITÉ À L'HORIZON 2040.	40
1. La future occupation du Palais de justice : des relations très tendues entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice	40
2. Une mission d'étude sur le devenir de l'Île de la Cité.....	41
C. LE SITE OUDINOT : ANALYSER OBJECTIVEMENT LES BESOINS SANS A PRIORI SUR L'ABOUTISSEMENT DE LA RÉFLEXION.....	42

V. DEUX OPÉRATIONS EMBLÉMATIQUES	46
A. L'OPÉRATION FONTENOY SÉGUR MENÉE PAR LA SOVAFIM	46
B. L'EXEMPLE DE L'EXPLOITATION DE L'HÔTEL DE LA MARINE PAR LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX : LA RESTAURATION D'UN PATRIMOINE PEUT S'AUTOFINANCER.....	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
ANNEXE 1 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55
ANNEXE 2 : BIENS DE L'ÉTAT CÉDÉS AVEC DÉCOTE « FONCIER PUBLIC » DE 2013 À 2016	57

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 92 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Avec plus de 10 milliards d'euros de dépenses annuelles, la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs constitue un levier essentiel de modernisation de la gestion publique.

Lors du Conseil des ministres du 20 janvier 2016, le Gouvernement a annoncé une nouvelle étape de réforme de cette politique

S'appuyant sur les conclusions de la Cour des comptes et du Conseil de l'immobilier de l'État, le Gouvernement entend donner un nouveau souffle à sa politique immobilière, qui doit contribuer à la maîtrise de la dépense publique tout en améliorant le fonctionnement des administrations dans un contexte de réorganisation des services déconcentrés, en intégrant davantage les objectifs de performance énergétique et d'accessibilité du parc et en libérant du foncier mobilisable pour la construction de logements, notamment sociaux.

Ces orientations, détaillées dans la communication en Conseil des ministres du 20 janvier 2016, se traduisent par une évolution de l'organisation de la fonction immobilière avec la création d'une direction de l'immobilier de l'État (DIE) relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'approfondissement de l'effort de professionnalisation, la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux et l'extension des principes de la politique immobilière au-delà du seul immobilier de bureaux de l'État, en direction notamment des opérateurs et de l'immobilier dit « spécifique ».

Cette réforme comporte aussi un volet « refonte du financement de la politique immobilière de l'État » avec comme objectifs une plus grande efficacité et une mutualisation renforcée.

Une circulaire en préparation devrait constituer le nouveau texte fondateur des orientations de la politique immobilière de l'État

Selon la direction de l'immobilier de l'État, cette circulaire intégrera de nouvelles orientations et permettra de franchir une étape qualitative en dotant l'État d'une véritable capacité de pilotage de son parc immobilier vaste et hétérogène. Elle précisera que cette politique devra reposer sur un réseau d'acteurs structurés et sur des modalités de gouvernance unifiées et renouvelées, au plan national comme au plan local.

Le périmètre d'intervention et le rôle respectif des différents acteurs seront précisés en rappelant la distinction entre les droits et obligations de l'État propriétaire et ceux des administrations occupantes. Le positionnement de la DIE, pour incarner l'État propriétaire, et celui des directions immobilières des ministères, pour représenter les occupants et mettre en œuvre la stratégie immobilière définie par la DIE, seront réaffirmés.

La mise en place d'une démarche raisonnée, partant d'un diagnostic qualifié du parc, pour bâtir la stratégie patrimoniale et la stratégie d'intervention de l'État et de ses opérateurs, sera rappelée ainsi que la nécessité de rationaliser et d'éclairer la décision immobilière par une analyse économique et budgétaire systématique de l'ensemble des projets.

La circulaire comportera plusieurs annexes qui apporteront des éclairages sur des thématiques dédiées, tels que les objectifs et la doctrine de la politique immobilière de l'État, le rôle des acteurs, les outils stratégiques [schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)], les modalités d'examen et de montage des projets immobiliers. **Le Rapporteur spécial sera très attentif à ce que le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) soit associé de manière étroite à l'élaboration de cette circulaire.**

Quelques points qui, selon le Rapporteur spécial, n'ont pas connu d'évolution suffisante pendant la législature

– La réduction des coûts

Dans beaucoup d'entreprises privées, l'immobilier représente le deuxième poste de dépenses et 10 à 15 % d'économies sont attendues des plans de réduction des charges générales. Sur cette base, **l'enjeu du coût de réduction de la fonction immobilière pour l'État se situe entre 1 et 1,5 milliard d'euros d'économies.**

– La réduction des surfaces de bureau : le respect du *ratio* plafond de 12 m² de surface utile nette par poste de travail.

La prévision actualisée pour 2016 fait état de 13,97 m². **Si on passait de 13,97 à 12 m², on pourrait économiser près de 1,9 million de m² en propriété et près de 800 000 m² en prise à bail. La réduction des surfaces est très faible et sans rapport avec la diminution des effectifs. Le Rapporteur spécial ne comprend pas que, huit années après l'édition de la norme plafond par le Premier ministre, l'administration ne la respecte toujours pas.**

– La modulation du *ratio* de 12 m². Ce *ratio* pourrait faire l'objet d'une adaptation en fonction des zones. Il devrait être de seulement 10 m² dans les quartiers centraux ou dans les quartiers d'affaires de Paris où le prix de location est très élevé. En revanche une marge de dépassement pourrait être acceptée dans les territoires où le prix du m² est très faible.

– Le lancement d'une réflexion sur ce pourraient être les implantations ministérielles à échéance de dix ou vingt ans dans le cadre du Grand Paris.

– Le compte rendu dans le document de politique transversale de la programmation en matière d'**atteinte des cibles fixées par le Grenelle de l'environnement.**

– La mise à disposition d'un tableau de bord de pilotage. La DIE devrait avoir à sa disposition un tableau de bord avec indicateurs lui permettant de savoir au moins chaque mois si la feuille de route est respectée ou non.

– La mise en place des mécanismes d'intéressement et de sanction dans le cadre des conventions d'utilisation et l'extension des loyers budgétaires aux opérateurs.

I. L'ANNÉE 2016 A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE

A. LA CRÉATION DE LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Le décret d'organisation de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) a été publié le 21 septembre 2016. Cette nouvelle direction de plein exercice se substitue au service France Domaine et relève comme ce dernier de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Le Rapporteur spécial regrette que la création de la nouvelle direction n'ait pas été l'occasion d'affirmer davantage la représentation de l'État propriétaire et le rôle central qu'il devrait assumer dans la définition et le respect des normes de la fonction immobilière par un rattachement direct au ministre du domaine.

Communiqué de presse de M. Christian Eckert du 23 septembre 2016

« La direction de l'immobilier de l'État s'appuiera sur les préfets de région ainsi que sur le réseau régional et départemental de la DGFIP. Elle assurera, sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes Publics, la présidence de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) qui rassemble des représentants de l'ensemble des ministères et permettra de mieux incarner l'État propriétaire, à la tête d'un patrimoine exceptionnel et diversifié de près de 100 millions de m², aux enjeux économiques, financiers, budgétaires considérables (la valeur du parc immobilier de bureaux contrôlé par l'État s'établit à 61 milliards d'euros).

« La direction de l'immobilier de l'État définira la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs et veillera à sa mise en œuvre, avec quatre objectifs :

« – améliorer les conditions de travail des agents publics et les conditions d'accès et de réception du public en adaptant l'immobilier de l'État aux besoins du service public qui évoluent de manière permanente ;

« – permettre à chaque administration de réaliser ses missions dans les meilleures conditions au meilleur coût pour la collectivité. La pertinence économique de chaque projet immobilier doit devenir un objectif majeur de la décision immobilière ;

« – poursuivre l'intégration dans la définition de la politique immobilière de l'État des objectifs d'intérêt général comme la performance énergétique des bâtiments, leur accessibilité par les personnes handicapées ou bien la mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

« – mieux gérer le patrimoine de l'État pour en conserver la valeur par un entretien régulier, en réduire les coûts de fonctionnement et pouvoir le céder au meilleur prix, quand les biens ne sont plus utiles pour le service public.

« La création de la direction de l'immobilier de l'État est une étape importante de la réforme de la politique immobilière de l'État lancée début 2016 et s'inscrit dans une démarche de modernisation de l'ensemble des fonctions support. »

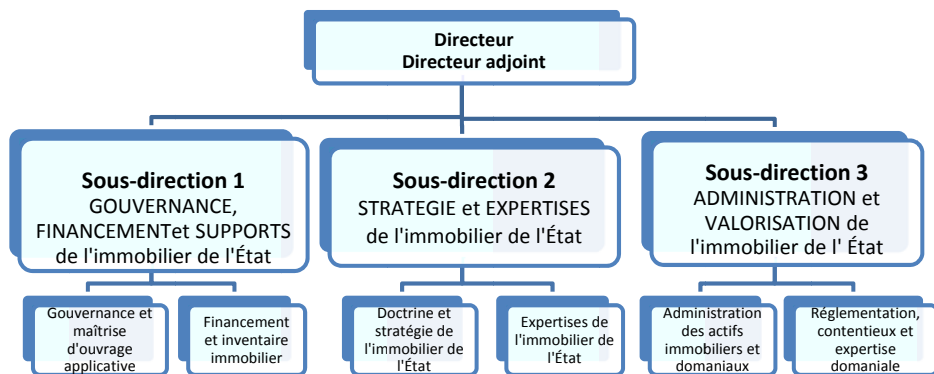
Cette direction s'appuie sur un réseau de chefs de services régionaux, les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) disposant d'équipes renforcées, et sur les préfets de région qui représentent l'État propriétaire au niveau déconcentré. Le Rapporteur spécial sera très attentif aux missions qui leur seront confiées dans ce nouveau schéma qui doit garantir l'unicité de l'État propriétaire. La dualité d'attribution du préfet qui représente à la fois l'État propriétaire et les utilisateurs reste préjudiciable.

1. L'organigramme de la direction de l'immobilier de l'État

La nouvelle direction est composée de trois sous-directions. La première sous-direction est dédiée à la « *gouvernance, au financement et aux supports de l'immobilier de l'État* ». La seconde sous-direction « *Stratégie et expertises de l'immobilier de l'État* » est en charge du pilotage stratégique du parc. Quant à la troisième sous-direction, elle est centrée sur « *l'administration et la valorisation de l'immobilier de l'État* ». Chaque sous-direction se compose de deux bureaux.

Le directeur de la DIE est secondé par un directeur adjoint pour l'assister dans la représentation au niveau interministériel et pour renforcer la transversalité dans le fonctionnement de la nouvelle direction.

ORGANIGRAMME DE LA DIE



Le Rapporteur spécial juge essentiel que la gestion stratégique du parc, celle de son entretien, la fonction « contrôle de gestion-pilotage » soient déclinées en termes d'organisation et que la DIE dispose d'une vraie compétence en matière de gestion des actifs immobiliers.

Il rappelle que le Conseil de l'immobilier de l'État avait proposé une segmentation du parc immobilier en trois portefeuilles distincts : hôtels ministériels, immeubles de bureaux et immeubles spécifiques et la définition pour chacun d'eux d'une stratégie adaptée à la nature des actifs qui le composent.

2. Une indispensable professionnalisation de la fonction immobilière pour passer d'un État occupant à un État stratège

Que ce soit au plan central ou déconcentré, le renforcement des équipes doit s'accompagner d'une consolidation des compétences techniques et des expertises immobilières en particulier sur le plan technique.

Les recrutements

La DIE souhaite accentuer la tradition d'accueil d'agents issus de corps techniques de services de l'État et, en tant que de besoin, de contractuels pour disposer de toutes les compétences utiles. L'ensemble de ces compétences sera mutualisé avec tous les acteurs de la politique immobilière de l'État que ce soit les ministères ou bien les préfets, à l'instar de l'action des responsables régionaux de la politique immobilière (RRPIE) qui interviennent en appui, en particulier dans l'élaboration des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

Pour répondre à cet objectif, les services centraux de la DIE devraient passer de 85 à 110 ETP.

La formation

Au sein de la DIE, une importante action de formation a été conduite en 2015 en matière de négociation des baux. Une formation *ad hoc* a été conçue, puis mise en place, avec des professionnels du secteur privé. Sur 2016, une action de formation de même nature est en cours d'élaboration en matière de cession /commercialisation de biens immobiliers.

Au sein de l'État, un travail important a été engagé pour identifier les besoins en la matière et pour recenser les offres de formations existantes. À partir de ce diagnostic, un plan d'action a été élaboré et un chantier engagé en lien avec la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) afin de concourir à la professionnalisation de l'ensemble de la fonction immobilière.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'attention portée à la nécessaire professionnalisation des agents travaillant dans le domaine de l'immobilier et à la mise en place d'une politique de formation dynamique.

B. LA MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE UNIFIÉE : LA CONFÉRENCE NATIONALE DE L'IMMOBILIER PUBLIC

La création de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) par circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 a constitué le premier acte de la réforme de la politique immobilière de l'État.

Cette nouvelle instance de gouvernance de la politique immobilière de l'État se substitue aux cinq instances précédentes. Elle vise à apporter plus de simplicité et d'efficacité au pilotage et à l'animation de cette politique.

Elle conduit à la suppression de cinq instances :

- le comité d’orientation de la politique immobilière de l’État (COMO) ;
- les comités de politique immobilière (CPI) ministériels ;
- l’instance nationale d’examen des projets immobiliers (INEI) ;
- la cellule nationale de suivi de l’immobilier de l’État (CNSIE) ;
- l’instance nationale de suivi des schémas directeurs immobiliers en région (INESDIR).

La CNIP est une instance de concertation interministérielle qui délibère des grandes orientations de la politique immobilière de l’État. Elle formule des avis sur les schémas stratégiques immobiliers et sur les projets immobiliers des services de l’État et des opérateurs. Au vu de ces avis, le ministre du budget décide en dernier ressort.

Elle se réunit sous deux formats : stratégique et opérationnel, selon la nature et les enjeux des dossiers. Des formations *ad hoc* de la CNIP sont chargées de dossiers ponctuels.

Afin de renforcer le positionnement et l’influence de l’État propriétaire, la présidence de la « CNIP stratégique » est assurée par le ministre chargé du domaine, tandis que le directeur de l’immobilier de l’État assure celle de la « CNIP opérationnelle ».

La « CNIP stratégique » est composée, en outre, du directeur de la DIE, des secrétaires généraux des ministères, du secrétaire général du Conseil de l’immobilier de l’État, du directeur du budget, du secrétaire général pour la modernisation de l’État, du directeur des achats de l’État et d’un préfet de région. Elle a été installée officiellement le 6 juin dernier par M. Christian Eckert et se réunira chaque semestre.

La composition de la CNIP dans son format opérationnel est plastique, afin de pouvoir y associer des représentants opérationnels des membres de l’instance en fonction des sujets à l’ordre du jour.

Les travaux de la CNIP dans les prochains mois porteront sur les thèmes suivants :

- règles de gestion du compte d’affectation spéciale (CAS) élargi et programmation 2017 ;
- gouvernance locale de la politique immobilière de l’État (PIE) et rôle des acteurs locaux ;
- achèvement des opérations lancées dans le cadre de la réforme de l’administration territoriale de l’État (RéATE) et phase transitoire avec le SDIR ;

- professionnalisation de la fonction immobilière de l'État ;
- retour d'expérience sur les conférences immobilières et mise en place des conférences immobilières régionales ;
- avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux/schémas pluriannuels de stratégie immobilière et les projets immobiliers structurants ;
- préparation de la circulaire relative aux évolutions de la politique immobilière de l'État ;
- production d'outils et méthodes pour les différentes phases d'élaboration des schémas directeurs immobiliers régionaux/schémas pluriannuels de stratégie immobilière ;
- redevances domaniales ;
- loyers budgétaires ;
- feuille de route pour la transition énergétique ;
- examen d'opérations immobilières sur lesquelles des décisions stratégiques s'avèreraient nécessaires.

Le Rapporteur spécial souhaite que, lors de l'examen du projet de loi de finances, une présentation synthétique des progrès enregistrés dans la gestion immobilière grâce à cette nouvelle organisation soit faite.

II. UNE REFONTE DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

La politique immobilière de l'État se caractérise par une fragmentation des crédits budgétaires qui lui sont dédiés :

- des supports budgétaires interministériels : le programme 309 *Entretien des bâtiments* et le programme 723 du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* pour un montant global de 580 millions d'euros en 2016 ;
- plus de 40 « briques » immobilières de programmes ministériels pour un montant global de 5,7 milliards d'euros ;
- des supports ministériels du budget général ne comportant pas de briques dédiées à l'immobilier ;
- la dépense immobilière au sein des budgets des opérateurs estimée à 3,7 milliards d'euros.

En réponse au constat de cette forte dispersion des moyens budgétaires alloués à l'immobilier, limitant la capacité de l'État propriétaire à disposer d'une vision d'ensemble, un examen spécifique des dépenses immobilières a été intégré dans la procédure budgétaire en 2016 et une nouvelle architecture des vecteurs budgétaires interministériels de la politique immobilière de l'État est proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.

A. LES CONFÉRENCES IMMOBILIÈRES : UN EXAMEN SPÉCIFIQUE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES

La procédure budgétaire intègre désormais un examen spécifique des dépenses immobilières à travers des **conférences immobilières**, organisées conjointement par la DIE et par la direction du budget. Elles se sont tenues pour la première fois en avril 2016 en amont des conférences budgétaires avec comme objectif d'identifier les moyens dédiés à l'immobilier sur l'ensemble des vecteurs budgétaires, de faire émerger une vision synthétique de la dépense immobilière et d'en assurer un meilleur pilotage.

Ces conférences visent à inscrire la dépense immobilière (au titre des opérations structurantes et d'entretien lourd) dans un cadre global et pluriannuel, pour donner à l'État propriétaire et aux administrations occupantes une plus grande visibilité sur les principaux déterminants de cette dépense. Le développement de ces conférences immobilières annuelles devra permettre de planifier en amont les besoins de financement des opérations immobilières structurantes et d'analyser leur impact en termes de maintien de la valeur du patrimoine et de sources d'économies futures.

Dans le cadre de ces conférences, il a été demandé aux ministères d'opérer la distinction entre la dépense immobilière récurrente qui recouvre l'essentiel des dépenses de l'occupant et la dépense immobilière ponctuelle qui recouvre l'essentiel de la dépense du propriétaire.

Les conférences immobilières seront déclinées au niveau régional afin que le préfet de région dispose d'une vision d'ensemble sur les crédits concourant à l'immobilier régional, quel que soit le vecteur budgétaire.

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* INTÈGRE Désormais LA POLITIQUE DE L'ENTRETIEN

Il est proposé dans le projet de loi de finances pour 2017 que le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* soit désormais le vecteur budgétaire unique des crédits de la politique immobilière de l'État sous la responsabilité de la DIE.

La nouvelle architecture du compte spécial est destinée à donner plus de souplesse et de simplicité aux gestionnaires. Chacun sera doté d'une enveloppe unique pour les opérations immobilières et l'entretien. Le nombre de budgets opérationnels de programme (BOP) sera réduit de moitié.

Le compte comprend trois programmes, le programme 721 *Contribution des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État*, le programme 723 *Opérations immobilières nationales et des administrations centrales* et le programme 724 *Opérations immobilières déconcentrées*.

1. Les dispositions de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2017

L'article comporte quatre dispositions principales :

– la suppression de la contribution obligatoire au désendettement prélevée sur les produits de cessions immobilières, à l'exception de la contribution forfaitaire du ministère des affaires étrangères pour ses biens situés à l'étranger ce qui justifie le maintien du programme 721. **Cette suppression doit permettre d'accroître la proportion des budgets consacrés à des dépenses mutualisées**, au niveau central ou au niveau déconcentré, afin de faciliter le financement d'opérations présentant un retour sur investissement élevé et avéré ;

– l'ouverture des recettes du compte aux redevances d'occupation du domaine de l'État ;

– la suppression du programme 309 *Entretien des bâtiments* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* à partir de 2017, les opérations qui entraient dans son périmètre étant désormais financées sur le compte *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, élargi aux dépenses d'entretien et de restructuration à la charge du propriétaire, afin de donner davantage de cohérence d'ensemble à l'approche de l'État propriétaire,

– le financement sur le compte des dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale, afin d'assurer la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.

À partir de 2017, le compte retrace :

1° en recettes :

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

– des versements du budget général ;

– des fonds de concours ;

– **le produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État**, provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire et des locations d'immeubles de son domaine privé, à l'exclusion des redevances ou des loyers du domaine public et privé dont le ministère de la défense est le gestionnaire.

2° en dépenses :

– des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations immobilières ou des dépenses d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont il est propriétaire ou, lorsqu'il n'en a pas la propriété, sur des biens immobiliers figurant à l'actif de son bilan, sous réserve que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État ;

– des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État ou des dépenses d'entretien du propriétaire réalisées par des établissements publics et autres opérateurs de l'État, sous réserve que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État ;

– jusqu'au 31 décembre 2019, des dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale ;

– des versements opérés au profit du budget général ;

– des versements opérés au profit du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

Le périmètre des dépenses imputables sur le compte concerne les biens immobiliers propriétés de l'État, des opérations réalisées par l'État sur des bâtiments figurant à l'actif de son bilan, dont l'État a le contrôle mais dont il n'est pas propriétaire, et enfin des opérations réalisées par des établissements publics et opérateurs de l'État sur des immeubles propriétés de l'État.

Depuis 2012, le champ d'intervention du compte a été étendu au-delà de l'immobilier de bureaux. C'est ainsi que les opérations de rénovation des casernes de la gendarmerie nationale sont financées par lui dès lors que les recettes correspondantes, liées au resserrement du maillage territorial de la gendarmerie, sont encaissées sur lui. Le compte finance également des acquisitions foncières ou des structures de l'administration pénitentiaire (hors prisons) ou de la protection judiciaire de la jeunesse relevant du ministère de la justice.

La charte d'élaboration du compte est en cours d'élaboration. Elle prévoit un examen rigoureux des projets de dépenses immobilières qui devront l'objet d'une labellisation par la CNIP avant d'être éligibles.

Le Rapporteur spécial se félicite de la simplification des circuits budgétaires, de la prise en compte des redevances d'occupation, de la suppression par le vecteur unique du compte d'affectation spéciale des ambiguïtés qui avaient pu apparaître sur les frontières des programmes 309 et 723.

Si les règles de fonctionnement d'un compte d'affectation spéciale sont plus protectrices que celles d'un programme (absence de gel, possibilité de report sans limitation), la contribution du budget général ne peut dépasser 10 % de l'ensemble des recettes du compte. Des ressources doivent donc couvrir durablement les dépenses. C'est pourquoi le Rapporteur spécial propose d'affecter les loyers budgétaires au CAS (*cf. infra*).

2. L'évolution des crédits entre 2016 et 2017 : une restriction des moyens fléchés sur l'entretien des bâtiments de plus de 35 millions d'euros

ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE SUR 2016

(en millions d'euros)

	Recettes	AE	CP	Solde
Contribution au désendettement de l'État		155	155	
Contribution aux dépenses immobilières		433,8	420	
Total des dépenses		588,8	575	
Recettes	500			- 75

Source : *Compte d'affectation spéciale 2016.*

Sur 2016, les autorisations d'engagement (AE) du programme *Entretien des bâtiments* s'élevaient à 135 millions d'euros et les crédits de paiement (CP) à 144,66.

Les crédits consacrés aux dépenses immobilières s'élevaient donc sur 2016 à 568,8 millions d'euros en AE et 564,66 en CP.

ÉQUILIBRE DU COMPTE SUR 2017

(en millions d'euros)

	Recettes	AE	CP	Solde
Opérations immobilières nationales et des administrations centrales		375,54	374,79	
Opérations immobilières déconcentrées		158,07	150,21	
Total dépenses opérations immobilières		533,61	525	
Contribution des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État		60	60	
Total des dépenses		593,61	585	
Recettes	585			0

Source : *Compte d'affectation spéciale 2017.*

Pour 2017, sur les deux programmes, le total des AE s'élève à 533,61 millions d'euros et celui des CP à 525 millions d'euros.

La diminution par rapport à 2016 des moyens fléchés sur l'entretien lourd des bâtiments est donc de 35,19 millions d'euros pour les AE et de 39,66 millions d'euros pour les CP.

Ces montants viendront en déduction du droit de tirage du ministère des affaires étrangères et du développement international, en raison de sa participation au désendettement de l'État en 2017. Dans ces conditions se pose la question du financement des travaux de restructuration de l'aile des archives du Quai d'Orsay (*cf. infra*).

C. LES RECETTES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les recettes du compte seront constituées du produit des cessions et de l'affectation de redevances domaniales.

Les recettes sont évaluées à 585 millions d'euros pour 2017, 500 correspondant aux produits des cessions immobilières et 85 aux produits de redevances domaniales.

1. Les cessions immobilières en 2016

Entre le 1^{er} janvier et le 8 août 2016, 490 biens ont été cédés pour un montant total de produits de cessions (somme des prix de vente mentionnés dans les actes de cessions) s'élevant à 231 millions d'euros.

En 2015, sur la même période, 542 biens avaient été cédés pour un montant total de 499 millions d'euros.

LES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT RÉALISÉES DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2016

(en euros)

Ministère occupant	Nombre de biens cédés	Somme des prix de vente
Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales	16	109 886 807
Ministère de la défense	35	33 481 336
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	241	22 886 796
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	17	21 357 717
Ministère des affaires étrangères et européennes	4	17 885 124
Ministère de la culture et de la communication	9	6 772 066
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	10	5 675 026
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	3	4 801 350
Biens non affectés	113	2 052 225
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	5	1 589 253
Ministère de la justice et des libertés	10	1 586 980
Ministère de l'éducation nationale	4	1 338 200
Ministère de l'agriculture et de la pêche	18	1 028 502
Services du Premier ministre	2	141 900
Ministère du logement et de la ville	2	71 820
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative : Jeunesse et sports	1	10 000
Total général	490	230 565 102

Les cessions les plus élevées réalisées ont été celles du ministère de l'intérieur (immeubles du 8 rue de Penthièvre et du 4 rue Cambacérés à Paris) à hauteur de 110 millions d'euros.

LES CESSIONS EN PROJET EN 2016

(en euros)

Ministère	Nombre de biens à vendre	Valorisation pondérée*
Ministère de la défense	119	84 846 862
Ministère des affaires étrangères et européennes	40	66 369 136
Services du Premier ministre	6	51 377 360
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	377	38 116 051
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	15	24 924 954
Ministère de l'agriculture et de la pêche	54	19 247 175
Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales	56	17 720 400
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	21	13 935 201
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	48	11 301 896
Ministère de la justice et des libertés	35	4 317 734
Ministère de l'éducation nationale	15	2 493 998
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	11	2 314 855
Ministère de la culture et de la communication	18	1 846 625
Biens non affectés	72	1 076 052
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative : santé	5	749 248
Total général	892	340 637 547

* Pondération en fonction de la difficulté de cession et application d'un taux de décote théorique dans le cadre des biens CIDOL.

Source : données Outil de suivi des cessions (OSC) au 8 août 2016.

Pour 2016, la prévision de cessions inscrite en projet de loi de finances était de 500 millions d'euros. Au 8 août 2016, compte tenu des cessions réalisées à hauteur de 231 millions d'euros et de celles en projet à hauteur de 341 millions d'euros, la prévision de cessions inscrite en projet de loi de finances initiale devrait, selon la direction de l'immobilier de l'État, être atteinte. Près de la moitié d'entre elles devrait correspondre à la mise à disposition de l'Assemblée nationale de l'Hôtel de Broglie et à la vente à la Fondation nationale des sciences politiques de l'Hôtel de l'Artillerie.

S'agissant des principales opérations que les cessions ont permis de financer, la pratique du fléchage du réemploi des produits de cessions a été abandonnée au profit d'une procédure plus large de validation des dossiers d'investissements.

Sous cette réserve, les principaux emplois (en montant) concernent, pour le ministère de la défense, le programme d'opérations de restructuration et de travaux sur les sites militaires et notamment dans les bases de défense ; pour le ministère des affaires étrangères, les opérations relatives au réseau diplomatique (notamment de mise en sécurité) et le versement d'une contribution exceptionnelle au désendettement et pour le ministère de l'intérieur, le remboursement de l'avance interministérielle obtenue en 2014 pour financer le regroupement de services de l'administration centrale dans le 20^{ème} arrondissement de Paris (Garance).

La cession de l'hôtel de Broglie

L'Assemblée nationale, informée du projet de cession par l'État de l'ensemble immobilier « Hôtel de Broglie », situé à proximité du Palais Bourbon, 35 rue Saint-Dominique, a fait part à l'État de son intérêt pour cet immeuble afin d'améliorer les conditions de travail des députés. Cet ensemble immobilier à usage principal de bureaux, situé sur un terrain de 3 502 m², est composé de l'Hôtel de Broglie proprement dit et de deux corps de bâtiments. La superficie utile de l'ensemble immobilier, hors locaux techniques et stationnements en sous-sol, est de 6 096 m².

Les échanges intervenus entre les services de l'État et ceux de l'Assemblée nationale ont permis d'aboutir à un accord sur les conditions juridiques et financières de l'opération pour un montant correspondant à un prix coûtant. Compte tenu du statut juridique de l'Assemblée nationale, l'opération est envisagée sous la forme d'une convention de mise à disposition définitive conférant à l'Assemblée nationale tous les droits et obligations du propriétaire sur cet immeuble. La signature de la convention dont les clauses sont en cours de finalisation est prévue au cours du dernier trimestre de l'année 2016. Les services de l'État libéreront les lieux, de manière définitive, au plus tard le 31 décembre 2017.

2. Les prévisions de cessions pour 2017

748 biens présentent une date prévisionnelle de cession en 2017. La valorisation pondérée (en fonction de la difficulté de la cession et par application d'un taux de décote théorique dans le cadre des biens mobilisables en faveur du foncier public) de l'ensemble de ces biens s'élève à **385 millions d'euros**.

Le nombre de biens cédés tend à diminuer chaque année depuis 2011 (on est passé de 1 800 biens cédés en 2011 à 748 annoncés pour 2017). Il en va de même de la qualité des immeubles cédés : à l'exception de quelques biens emblématiques dans la capitale ou à l'étranger, la DIE sera de plus en plus confrontée à des biens situés en dehors des zones attractives, souvent en état médiocre et ne respectant pas les normes environnementales et d'accessibilité.

Le Rapporteur spécial souligne que le maintien dans le patrimoine de l'État d'immeubles sous-utilisés, voire inutilisés et parfois en voie d'obsolescence a un coût. Il rappelle l'intérêt manifesté par le Conseil de l'immobilier de l'État pour le projet de création d'un dispositif de vente par portefeuille. Il s'étonne que plus d'un an après sa présentation celui-ci n'ait toujours pas été mis en place et, s'il présente des difficultés de réalisation, souhaite que celles-ci soient explicitées et résolues.

3. De très fortes inquiétudes sur la trésorerie du compte pour les années à venir renforcées par le projet de création d'une société foncière solidaire

a. Les biens cessibles de grande valeur sont en voie d'extinction

Le Rapporteur spécial tient à rappeler que le Conseil de l'immobilier de l'État a insisté à plusieurs reprises sur le fait que les produits de cessions dépendent de la qualité et de la localisation des biens **mais aussi des règles fixées par les documents d'urbanisme** et que toute décision de modification de la règle d'urbanisme affectant la valeur d'un bien dont la cession répond à un objectif d'intérêt général devrait faire l'objet d'une étroite concertation avec les responsables des services concernés, voire d'une étude d'impact permettant de hiérarchiser les intérêts publics en présence.

Les biens cessibles de grande valeur sont de moins en moins nombreux : en dehors de l'îlot Saint-Germain dont les recettes attendues sont inférieures aux estimations initiales, il reste le Val de Grâce et les hôtels particuliers libérés dans le cadre de l'opération Fontenoy Ségur. **Il est très difficile d'estimer la date de vente de ces biens et le Rapporteur spécial nourrit en conséquence des inquiétudes sur la trésorerie du compte d'affectation spéciale pour les années à venir.**

Le Rapporteur spécial regrette le dilemme auquel l'État est toujours confronté, à savoir soit céder des biens d'exception appauvrissant ainsi le capital immobilier de l'État, soit implanter des services à un coût d'opportunité extrêmement élevé et sans que cela soit toujours justifié fonctionnellement.

Il réitère son souhait que le ministre en charge du budget étudie une troisième possibilité qui consiste à conserver la pleine propriété de ces biens, mais à en confier la gestion à une ou des sociétés de droit privé qui pourraient en rentabiliser l'exploitation. Ainsi, le patrimoine national ne serait pas amoindri et les finances publiques bénéficieraient de ressources conséquentes chaque année.

b. Le projet de création d'une société foncière solidaire

Elle a été annoncée par le Président de la République le 12 janvier 2016 lors du bicentenaire du groupe Caisse des dépôts et consignations et a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement présenté au Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi Égalité et citoyenneté, amendement qui a été rejeté en séance publique.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement présenté au Sénat, cette société a vocation à alléger le coût du foncier pour accélérer la construction de logements, dont une majorité de logements sociaux. Cet outil, partenaire des collectivités locales et des établissements fonciers existants, pourra acquérir des terrains d'État, de ses établissements publics, des collectivités locales ou des

terrains privés pour faciliter et alléger les coûts de la production de logements. Cette mission a tout d'abord un caractère d'intérêt général, puisque sa vocation première est de construire du logement social mais en équilibrant son activité économique grâce à l'émergence de projets de logements privés. Cette activité permettra également le développement d'une offre de logements en accession à la propriété là où le besoin s'exprime également. Ainsi, cette société à l'activité économique équilibrée pourra mettre en œuvre le principe de mixité sociale en proposant une offre de logements adaptés à chacun.

Cette société a vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire national – métropolitain comme ultra-marin – en proposant l'ensemble du panel des droits de propriété, dont la dissociation de propriété, qui permettra d'alléger le coût du portage foncier. Elle pourra faire bénéficier de ses outils et proposer ses services à l'ensemble des acteurs partenaires de cette politique : les services de l'État, les collectivités locales, les établissements publics fonciers d'État et locaux, les acteurs privés et publics du logement. Elle est un partenaire dans la mise en place de projets qui peuvent être particulièrement complexes et qui peuvent s'inscrire dans une durée plus ou moins longue.

L'État et de la Caisse des dépôts et consignations en seraient les deux actionnaires majoritaires, par transformation du groupe SOVAFIM, société jusqu'ici dédiée à la valorisation du patrimoine de l'État.

Cette société foncière disposerait d'un capital initial de 750 millions d'euros apporté à parts égales par l'État et la Caisse pour lui permettre, par la voie de l'emprunt, d'avoir une capacité d'investissement de 2 milliards d'euros.

Le capital de l'État serait constitué par les actifs actuels de la SOVAFIM, complétés par l'État, pour obtenir la parité avec la Caisse.

La SOVAFIM disposant aujourd'hui de prérogatives et de dispositifs fiscaux concernant les terrains privés, il s'agirait de transmettre à la nouvelle société foncière les moyens actuels de la SOVAFIM, en en faisant une filiale, de stimuler la construction de logements sur du foncier public, d'accélérer de fait la cession des terrains publics de l'État et de faire baisser les coûts d'aménagement de ces terrains, notamment dans les zones extrêmement tendues.

La mission de la société foncière serait d'accélérer et simplifier l'acquisition de terrains publics et privés pour réaliser 50 000 logements dont la moitié de logements sociaux.

Société marchande, elle assurerait une mission d'intérêt général qui justifierait selon le Gouvernement qu'elle bénéficie de capacités d'interventions garantissant son efficacité : le droit de préemption et de priorité qui pourront lui être délégués par les collectivités locales. Elle bénéficierait également du droit de priorité sur l'achat des terrains de plus de 5 000 m² de l'État déclarés cessibles et permettant la construction de logements dont une majorité de logements sociaux.

Le Rapporteur spécial regrette qu’aucune étude d’impact sur une disposition aussi importante que la création de cette société foncière solidaire n’ait été faite, notamment sur le manque à gagner pour l’État au regard de la surface foncière dont il est propriétaire, cette surface pouvant être cédée à la société foncière solidaire avec une décote de 60 %.

4. Les redevances d’occupation du domaine de l’État

Sur la base du produit encaissé en 2015, les redevances domaniales affectées au compte d’affectation spéciale en 2017 devraient représenter **85 millions d’euros**. Il n’y a pas en son sein une affectation spécifique de ces recettes à des dépenses ciblées. Les recettes domaniales peuvent indifféremment financer tous types de dépenses supportées par le compte, que celles-ci soient ponctuelles ou récurrentes, contrairement aux recettes provenant des cessions qui n’ont pas vocation à financer des dépenses régulières. Une des pistes étudiées par la DIE pour augmenter les recettes du compte à l’avenir serait l’élargissement du champ des redevances domaniales susceptibles de lui être affectées.

Le Rapporteur spécial rappelle sa remarque précédente sur l’intérêt de confier à des gestionnaires privés l’exploitation de certains biens au potentiel exceptionnel.

5. Le financement de la politique immobilière de l’État doit être repensé : affecter les loyers budgétaires au compte d’affectation spéciale

Une réflexion d’ensemble sur les loyers budgétaires et sur les modes de financement de la politique immobilière de l’État est indispensable.

L’article 20 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit l’affectation de redevances domaniales au compte d’affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l’État*. En toute cohérence, les loyers budgétaires, comme les redevances d’occupation domaniale, devraient également être affectés à ce compte pour le financement du bon entretien des biens propriétés de l’État.

Depuis 2009, les ministères paient des loyers budgétaires à hauteur d’1 milliard d’euros par an, qui sont affectés au budget général et en aucune mesure fléchés sur l’entretien des bâtiments. En toute logique, ces recettes devraient être affectées au compte d’affectation spéciale pour le financement du bon entretien des biens propriétés de l’État. Cela est d’autant plus évident que tout propriétaire immobilier, à l’exception singulière de l’État propriétaire, dispose de la recette des loyers de ses biens.

Par ailleurs de nombreux établissements publics nationaux soumis à une convention d’utilisation occupent des biens de l’État à titre gratuit. Il serait normal que, comme les ministères, ces établissements s’acquittent d’un loyer au titre de cette occupation et en contrepartie de l’entretien de ces biens assuré par l’État propriétaire. Ces loyers, comme ceux des ministères, devraient être affectés en

recettes au compte d'affectation spéciale. Cette mesure est d'autant plus indispensable que la plupart des opérateurs n'ont même pas conscience que l'occupation gratuite d'immeubles, parfois dans les quartiers les plus onéreux de Paris, a un coût.

D. LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT

Elle avait été évaluée à 155 millions d'euros pour 2016, dont 75 correspondaient à une contribution forfaitaire exceptionnelle du ministère des affaires étrangères. Sur les 500 millions de produits de cessions estimés sur 2016, 80 millions d'euros supplémentaires devaient contribuer au désendettement de l'État.

La contribution au désendettement de l'État est supprimée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, au 1^{er} janvier 2017 pour l'ensemble des cessions immobilières sur le territoire national. Cette suppression a pris effet au 1^{er} octobre 2016 pour des raisons comptables ⁽¹⁾.

Sur 2017, demeure une contribution forfaitaire des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État à hauteur de 60 millions d'euros. Le programme 721 est appelé à disparaître en 2018.

E. LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES SUR 2017 : UNE RÉPARTITION PAR DONNEUR D'ORDRE

Dans le cadre de l'objectif général de redressement des finances publiques, **les dépenses du compte d'affectation spéciale font l'objet à compter de 2016 d'un suivi renforcé.** Dans le cadre d'une approche globale et interministérielle, la priorité est donnée aux projets les plus conformes aux objectifs fixés par la politique immobilière de l'État (qualité de vie des agents, accueil des usagers, rationalisation des surfaces) et les plus vertueux au plan économique (gains fonctionnels pour les services et marges d'optimisation budgétaire). Les mises à disposition de crédits sont fléchées sur les opérations projetées par les ministères conformes aux orientations de la nouvelle politique immobilière de l'État et d'un niveau de performance immobilière élevé.

Les programmes 723 et 724 sont destinés à retracer les mêmes types d'opérations mais réalisés par des acteurs différents. Il a, en effet, été retenu une logique par donneur d'ordre.

(1) La contribution au désendettement d'une année n correspond au prélèvement sur les produits de cessions du dernier trimestre de l'année n-1 et des trois premiers trimestres de l'année n.

1. Le programme 723

Le programme 723 *Opérations immobilières nationales et des administrations centrales* enregistre les opérations immobilières réalisées sur le parc immobilier propriété de l'État ou qui figure à l'actif de son bilan, au profit :

- des administrations centrales des ministères ;
- des autres services de l'État pour des opérations qui ne sont pas pilotées par les préfets de région (par exemple : le ministère de la justice pour les tribunaux) ;
- du ministère de la défense sur l'ensemble du territoire national ;
- du ministère des affaires étrangères en France et à l'étranger ;
- des opérateurs de l'État.

2. Le programme 724

Le programme 724 *Opérations immobilières déconcentrées* enregistre les opérations immobilières réalisées sur le parc immobilier propriété de l'État ou qui figure à l'actif de son bilan, au profit des services déconcentrés de l'État et lorsqu'elles sont pilotées par les préfets de région.

Sur les deux programmes, le total des AE s'élève à 533,61 millions d'euros et celui des CP à 525 millions d'euros.

Les dépenses immobilières se décomposent ainsi :

RÉPARTITION PAR ACTION DES PROGRAMMES 723 ET 724 SUR 2017

(en millions d'euros)

	Programme 723		Programme 724	
	AE	CP	AE	CP
Opérations structurantes et cessions	311,74	305,19	57,85	55,99
Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics	13,61	6,41	9,98	8,62
Maintenance à la charge du propriétaire	17,96	20,17	44,21	39,15
Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	32,22	43,03	46,03	46,45
Total	375,54	374,79	158,07	150,21

Source : *Compte d'affectation spéciale 2017.*

3. L'indicateur de performance de ces deux programmes porte sur la durée moyenne de vente d'un bien immobilier.

Il vise à évaluer le délai moyen des procédures de cessions immobilières. Il s'agit de déterminer l'intervalle de temps, pour les sessions de l'année, entre la date de décision d'inutilité d'un bien immobilier et la date de la vente de ce bien. La prévision actualisée pour 2016 est de seize mois.

Les cibles annuelles ont été ajustées pour tenir compte de plusieurs facteurs ayant une incidence directe sur la durée moyenne de cession. La conjoncture économique actuelle n'est pas favorable aux transactions immobilières. L'immobilier professionnel se vend mal dès lors qu'il n'est pas neuf ou entièrement rénové. Cette tendance est d'autant plus prégnante pour l'État dont les biens les plus liquides ont été cédés ces dernières années. Si le nombre de biens cédés tend, comme on l'a vu, à diminuer chaque année depuis 2011 (de 1 800 biens cédés en 2011 à moins de 900 annoncés pour 2016), il en va de même de la qualité des immeubles cédés.

À l'exception de quelques biens emblématiques dans la capitale ou à l'étranger, la direction de l'immobilier de l'État est de plus en plus confrontée à des biens situés en dehors des zones attractives et / ou en état médiocre et qui ne respectent pas les dernières normes environnementales et d'accessibilité. D'autre part, la loi du 18 janvier 2013 sur la mobilisation du foncier public a également entraîné un effet de ralentissement sur les cessions publiques. Outre l'allongement des durées de cession en raison de l'instruction plus complexe des dossiers, près de 260 biens, inscrits sur les listes régionales, attendent, pour être cédés, qu'un projet soit présenté par un acheteur.

III. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

A. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE N'EST PAS SUFFISAMMENT AU CŒUR DE L'ACTIVITÉ IMMOBILIÈRE

L'État doit programmer les opérations permettant d'atteindre les cibles de réduction énergétique au regard des échéances du Grenelle de l'environnement.

Cette programmation devra s'appuyer sur l'analyse des cycles liés à la vétusté des bâtiments (rafraîchissement/rénovation/restructuration avec réfection de l'isolation) pour optimiser l'efficacité des travaux, en intégrant systématiquement l'amélioration de la performance énergétique au niveau adéquat dans chacune des catégories de travaux et les évolutions technologiques, techniques, comportementales ou réglementaires d'ici 2050.

En effet, chaque projet étant conçu d'après les normes en vigueur au moment du montage de l'opération, il importe d'actualiser la cible de réduction énergétique au cours du contrat au regard des échéances du Grenelle de l'environnement pour éviter tout risque d'obsolescence prématurée.

Les principaux problèmes portent sur le traitement du parc ancien et le maintien de sa valeur qui supposent une véritable politique de gestion d'actifs.

La DIE a lancé, avec l'appui du ministère de l'écologie, la définition d'une feuille de route concertée entre l'État propriétaire et l'État occupant pour réduire par étapes la consommation d'énergie du parc qu'il occupe avec ses opérateurs.

Le Rapporteur spécial rappelle que, dès 2012, le Conseil de l'immobilier de l'État avait recommandé que la programmation des opérations permettant d'atteindre les objectifs de réduction énergétique par tranches pluriannuelles ainsi qu'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs, soient annexés au document de politique transversale « Politique immobilière de l'État ».

Alors que le développement durable est une priorité gouvernementale, le Rapporteur spécial s'étonne que, cinq ans après sa demande, la recommandation en question n'ait toujours pas été suivie d'effet. Il souhaite qu'il y soit désormais répondu sans délai.

B. LES SCHÉMAS DIRECTEURS IMMOBILIERS RÉGIONAUX : LE VOLET DIAGNOSTIC ACHEVÉ PAR L'ENSEMBLE DES RÉGIONS

Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), en visant à décloisonner et à optimiser la réflexion immobilière en partant de l'échelon régional, constituent un outil stratégique essentiel de la politique immobilière de l'État.

Après avoir collecté et fiabilisé l'ensemble des informations relatives aux principaux bâtiments de bureau en région jusqu'au 1^{er} juin 2016, les régions sont actuellement en phase d'élaboration du volet diagnostic du schéma. Cette phase diagnostic qui devait être achevée au 1^{er} octobre 2016 comporte trois volets :

- diagnostic des bâtiments ;
- diagnostic des moyens humains et compétences dédiées à l'immobilier en région ;
- diagnostic des moyens financiers concourant à l'immobilier en région.

À l'issue de l'examen et de la validation des diagnostics de chaque région par la direction de l'immobilier de l'État, la phase de stratégie patrimoniale pourra être initiée, elle se décomposera en deux phases complémentaires et itératives :

- la stratégie patrimoniale, qui consiste à définir le périmètre projeté des implantations du parc immobilier de l'État et à déterminer les opérations immobilières à réaliser (cessions, regroupement ou densification d'implantations, renégociation des baux...)
- la stratégie d'intervention sur le parc immobilier projeté, qui vise à élaborer la stratégie d'entretien et de rénovation du parc afin de répondre aux objectifs de préservation du patrimoine, d'optimisation et de modernisation du parc.

La généralisation de cette démarche à l'ensemble des régions a d'ores et déjà permis d'améliorer la connaissance et le suivi du parc immobilier régional et de structurer un réseau d'acteurs interministériels au sein de chaque région. Elle devrait permettre, dans un second temps, de dépasser la gestion opérationnelle par opération en mettant en œuvre une véritable stratégie de pilotage du parc,

s'appuyant sur une méthode solide basée sur une analyse économique systématique de tous les projets immobiliers et sur un décloisonnement des parcs immobiliers des administrations et des opérateurs.

Avancées permises par l'outil d'aide au diagnostic

La DIE a conçu et développé la méthodologie et les outils adaptés aux besoins exprimés par les expérimentateurs permettant d'une part de collecter, stocker et mettre à jour l'ensemble des données utiles de façon simple à travers le référentiel technique (RT), et d'autre part de les restituer de façon instantanée et accessible dans un outil de pilotage afin d'éclairer les décisions immobilières à travers l'outil d'aide au diagnostic (OAD).

Cet outil a permis aux acteurs locaux de suivre l'avancée du chantier de mise à jour des données. Dans le cadre du volet diagnostic, il offre une vision synthétique du parc immobilier (indicateurs, *ratios*, fonds cartographiques) et de son état selon les critères sélectionnés à l'aide de filtres. Il constitue une aide à la réalisation du diagnostic et à la prise de décision immobilière et vise à permettre le pilotage de parc immobilier, à partir de données fiabilisées et actualisées.

Les retours d'expérimentation par les préfets de région ont mis en évidence l'inadéquation des vecteurs budgétaires actuels aux pouvoirs des préfets de région dans le cadre des schémas directeurs.

C. LA LOI SUR LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POUR LE LOGEMENT : 89,5 MILLIONS D'EUROS DE DÉCOTE DEPUIS 2013

Près de quatre ans après l'adoption de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, l'effort de mobilisation des fonciers de l'État s'est accentué.

1. L'effort financier en faveur du logement : l'État ne doit pas perdre de vue les enjeux pour ses propres finances des cessions immobilières.

Plusieurs mesures ont été adoptées pour accélérer le rythme des cessions de fonciers publics :

– **l'extension du champ d'application de la décote aux programmes de rénovation ou de réhabilitation de biens.** Applicable jusqu'alors aux seules opérations de construction ou de restructuration lourde, le régime de la décote a été étendu par la loi de finances pour 2016 aux cessions de biens ne nécessitant pas une restructuration lourde pour y créer du logement social. Cette disposition permettra de débloquer les procédures de vente de plusieurs fonciers gelés. L'application de cette mesure a fait l'objet du décret d'application du 25 août 2016 ;

– **l’extension de la décote aux communes ne faisant pas l’objet d’un constat de carence** en application l’article 97 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques ;

– l’autorisation de la **cession de gré à gré** d’un terrain domanial, **sans mise en concurrence, au profit d’un opérateur habilité** (office HLM) lorsque la commune n’exerce pas son droit de priorité ;

– **la suppression du plafond de la décote pour les cessions de biens du ministère de la défense**. La loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire avait plafonné la décote des biens militaires à 30 %. La loi de finances pour 2016 supprime ce plafond. Ce retour à la situation antérieure est de nature à relancer les négociations avec les collectivités territoriales pour de nombreux projets ;

– **le renforcement de la gouvernance du foncier public**. La circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015 désigne les préfets de régions comme pilotes de cette politique publique. Ils doivent veiller à l’élaboration de stratégies territoriales de cession, à la coordination des services de l’État et au partage de l’information, ainsi qu’à la contribution des établissements publics.

Les réorganisations des services déconcentrés de l’État dans les treize nouvelles régions issues de la réforme territoriale constituent pour opportunité pour les préfets de définir une gouvernance harmonisée de cette politique. Les listes régionales des fonciers mobilisés sont désormais actualisées et enrichies sur le périmètre des nouvelles régions. Par ailleurs les administrations centrales des ministères chargés du logement et du budget pérennisent le suivi régulier et renforcé de la mise en œuvre des cessions, en lien avec la délégation interministérielle à la mixité sociale dans l’habitat. Elles appuient les services déconcentrés dans la résolution des difficultés techniques ou politiques.

Au 1^{er} juillet 2016, 39 fonciers domaniaux avaient fait l’objet d’un acte de cession (soit un en 2013, onze en 2014, dix-neuf en 2015 et huit au premier semestre 2016). Ces emprises permettront la réalisation d’environ 4 700 logements, dont 3 500 sociaux.

L’effort financier consenti par l’État à l’occasion de ces cessions décotées – sous forme de moindre recette sur le compte d’affectation spéciale – s’élève à 89,5 millions d’euros, pour un produit de cession de 72,2. Les taux globaux de décote des biens oscillent entre 25 % et 100 % de leur valeur vénale.

L'année 2016 a vu l'application de la première décote atteignant 100 % de la valeur vénale d'un foncier. Il s'agit du bien dénommé « Château du CETE »⁽¹⁾ situé à Lille évalué à 838 000 euros et cédé en janvier 2016 pour un prix nul après application d'une décote intégrale. Il sera le support d'un programme de construction de 51 logements sociaux.

Compte tenu du nombre de dossiers actuellement instruits par les services de l'État en partenariat avec les collectivités territoriales, dont certains sont avancés, plusieurs ventes décotées pourront être conclues d'ici la fin de l'année 2016.

Le Rapporteur spécial souhaiterait que des engagements soient pris pour que l'État bénéficie de la plus-value en cas de vente d'un bien ayant subi une décote par la société d'économie mixte chargée de sa restructuration.

2. Les cessions aux opérateurs de la Ville de Paris représentent 42 % de l'effort de l'État

Les plus emblématiques depuis 2013 ont été les suivantes :

– l'ancienne bibliothèque de l'Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco) située 4, rue de Lille à Paris (7^e), d'une valeur vénale de 6,2 millions d'euros, cédée à Elogie 1,4 million d'euros après application d'une décote de 4,8 millions d'euros (soit 77 %). Il y sera réalisé 18 logements exclusivement sociaux. La perte de recettes conduit à une subvention de l'État de 266 667 euros par logement social ;

– les immeubles de la rue Mouzaïa dans le 19^e arrondissement de Paris, d'une valeur vénale de 26 millions d'euros, cédés 6,7 millions d'euros à la société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris (SIEMP), qui ont fait l'objet d'une décote de 19 millions d'euros (soit 76 %). Il y sera réalisé 284 logements sociaux. La perte de recettes conduit à une subvention de l'État de 67 000 euros par logement social ;

– les immeubles de la rue Saint-Pétersbourg et de la rue d'Amsterdam d'une valeur vénale de 19 millions d'euros ont été cédés à 5,7 millions d'euros à la régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP) après une décote de 13,4 millions d'euros (soit 77 %). Il y sera réalisé 84 logements sociaux. La perte de recettes conduit à une subvention de l'État de 159 524 euros par logement social.

Sur la Ville de Paris, l'État a consenti un effort financier de 37,3 millions d'euros pour 386 logements soit 97 000 euros par appartement.

(1) Centre d'études techniques de l'équipement.

Si le Rapporteur spécial se félicite que la politique immobilière de l'État soit également une politique support au service des logements sociaux, il s'étonne des conditions dans lesquelles sont prises certaines décisions de mise en œuvre, plus particulièrement pour le secteur très tendu de la Ville de Paris. Une priorité doit être donnée aux organismes HLM.

Les décotes consenties par l'État à l'occasion de la cession de ses biens pour permettre la création de logements sociaux constituent à la fois une perte de recettes pour la réalisation de ses propres opérations immobilières et une aide indirecte venant s'ajouter aux autres dispositifs d'accompagnement de la politique d'aide au logement. **Une attention particulière doit être portée à l'occasion de la révision du plan local d'urbanisme de Paris aux pertes de valeurs des biens de l'État.**

Le Rapporteur spécial rappelle d'ailleurs les termes de son précédent rapport spécial sur le projet de loi de finances 2016 qui avait fait le bilan de la mise en œuvre de la loi pour la mobilisation du foncier public en faveur du logement : plus de 40 % des pertes de recettes consenties par l'État n'avaient permis de financer que 10 % des logements du dispositif. Les logements ainsi financés ayant un coût considérablement plus élevé que la moyenne nationale, **le Rapporteur spécial constate que ce dispositif a pour effet paradoxal de limiter le financement d'opérations de logements sociaux, quantitativement plus importants, dans des zones où il existe aussi de forts besoins, au bénéfice principalement du territoire d'une collectivité territoriale où les besoins sont également forts mais dont les finances bénéficient d'un niveau exceptionnel de fiscalité assise sur l'immobilier, particulièrement s'agissant des droits de mutation.**

3. L'accord avec la mairie de Paris sur le site de l'îlot Saint Germain : des moins-values importantes

L'îlot Saint-Germain libéré dans le cadre du projet Balard sera aliéné sauf l'hôtel de Brienne qui, compte tenu de sa valeur historique, demeure dans le patrimoine de l'État et le bâtiment des Jardins conservé par l'État pour des raisons de sécurité.

Le préfet de la région Ile-de-France a été mandaté pour négocier les conditions de la cession de ce site avec la Ville de Paris, en lien avec la DIE et le ministère de la Défense. Compte tenu des opérations préalables à la cession restant à réaliser (démantèlement, séparation des réseaux...) et de l'importance de ce site, la cession n'est pas attendue avant la fin de 2017.

Au regard des obligations de réalisation de logements sociaux inscrites dans le projet de modification du Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du VII^{ème} arrondissement de Paris (30 % quelle que soit la destination de l'immeuble) et du retrait du bâtiment des Jardins de la partie cessible, **les recettes attendues sont inférieures aux estimations initiales.**

La Ville souhaitait aller au-delà des 30 % réglementaires pour compenser la cession de Bellechasse intervenue libre de tous droits.

L'État et la Ville de Paris ont abouti à un accord, rendu public par le Premier ministre et la maire de Paris le 17 juin dernier sur le site de l'îlot Saint-Germain.

Les grandes lignes de cet accord sont les suivantes :

– **la moitié de la surface de plancher de l'îlot Saint-Germain sera cédée à la Ville de Paris pour qu'elle y construise des logements sociaux et des équipements publics.** L'État vendra, à l'issue d'un appel d'offres international, sans contrainte de construction de logement sociaux, le reste de l'emprise à l'exception du bâtiment des Jardins qui restera occupé par l'administration de l'État ;

– l'État libérera de manière anticipée deux casernes de gendarmerie qui appartiennent à la Ville de Paris ;

– l'État cédera à la Ville de Paris, dans les 13^{ème} et 19^{ème} arrondissements, un ensemble de terrains et immeubles utilisés par la préfecture de police de Paris. Les contraintes d'urbanisme pesant sur ces biens ont été négociées de manière à ce que l'État puisse financer la construction d'un nouveau garage et d'un immeuble de bureaux garantissant la logistique opérationnelle de la préfecture. La Ville de Paris, pour sa part, réalisera sur les emprises de l'État qu'elle acquiert une opération urbaine dans le cadre de l'opération « Paris Nord-Est » et des logements sociaux dans le 13^e arrondissement ;

– les sites Agro Paris Tech, rue Claude Bernard, et de l'institut Mines-Télécom, rue Barrault, pourront être cédés dans des conditions qui permettront à ces établissements de financer leurs projets de réinstallation sur le plateau de Saclay et à la Ville de Paris d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée en matière de construction de logements sociaux ;

– un nouveau centre d'hébergement d'urgence sera édifié sur une partie de l'emprise de l'ancienne caserne Gley (boulevard Ney) ;

– les obligations afférentes à un terrain grevé d'un emplacement réservé (notamment d'un emplacement réservé « logement ») inscrit dans le nouveau plan local d'urbanisme (PLU) ne seront pas applicables aux travaux de construction, de réhabilitation, de restructuration ou d'extension des biens appartenant à l'État ou à un de ses établissements publics lorsqu'ils sont affectés à une mission de service public ;

– l'État et la Ville de Paris se sont mis d'accord sur l'absence de contrainte urbanistique nouvelle, dans le nouveau PLU, sur une quinzaine de sites.

4. Les dossiers à venir

Plusieurs dossiers (cession d'une partie de l'hôpital du Val de Grâce, cession de terrains gérés par l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette, par exemple) n'ont pas encore été abordés dans la négociation. L'État et la Ville de Paris poursuivront leurs travaux à partir de l'automne 2016.

Le Rapporteur spécial respecte évidemment les contraintes particulières liées au prix du foncier à Paris tout comme l'autonomie de la Ville de Paris. Il lui appartient toutefois de rappeler que la solidarité nationale à l'égard de la capitale et de ses habitants s'exerce en l'espèce par les très importantes moins-values de recettes qui empêcheront le financement d'autres opérations de logement social ou d'entretien du patrimoine immobilier de l'État sur d'autres parties du territoire.

D. LES LOYERS BUDGÉTAIRES : UN DISPOSITIF VERTUEUX À RENFORCER

Le dispositif des loyers budgétaires avait été voté par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2009 dans le but de responsabiliser les utilisateurs de biens domaniaux de bureaux et les inciter à développer une gestion dynamique de leur occupation immobilière. La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 avait précisé les conditions de l'extension et de l'activation des loyers budgétaires.

Le dispositif découle de la distinction entre État propriétaire et administrations occupantes. Les loyers budgétaires servent à identifier la réalité d'un coût que celles-ci doivent incorporer dans leurs décisions, notamment de localisation, de conditions d'occupation ou de choix entre bien domanial et location.

Le dispositif des loyers budgétaires repose sur la signature de conventions d'utilisation, fruit d'un dialogue de gestion entre l'État propriétaire et l'utilisateur. Elles fixent un objectif de performance immobilière (exprimé, notamment, par le *ratio* de 12 m² de surface utile nette par poste de travail), et, s'il s'agit d'un immeuble majoritairement de bureaux, assoient le loyer budgétaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le dispositif des loyers budgétaires est généralisé à l'ensemble des immeubles de l'État composés majoritairement de bureaux. Toutes les conventions d'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics auraient dû être signées avant la fin de l'année 2013.

La date limite de signature a été prorogée au 31 décembre 2016 par le décret du 16 juillet 2014. **Au 1^{er} août 2016, 72 510 surfaces louées étaient couvertes par des conventions d'utilisation pour un stock évalué à 91 382 (soit 79 %).**

Les loyers budgétaires facturés sur 2015 s'élèvent à plus d'1 milliard d'euros.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur la capacité de l'administration à traiter en cinq mois 21 % des dossiers restants alors qu'il a fallu cinq ans et sept mois pour en traiter 79 %. Il s'interroge également sur les conséquences juridiques du fait que les administrations occupantes sans convention d'occupation seront sans droit ni titre à compter du 1^{er} janvier 2017.

1. Mettre en œuvre les mécanismes d'intéressement et de sanction

Un dispositif d'ajustement en fonction des résultats des dotations dont disposent les administrations pour payer les loyers budgétaires visant à responsabiliser les administrations occupantes et à les inciter à développer une gestion dynamique de leur occupation immobilière devait être mis en place dès 2009.

Les occupants qui libèrent des surfaces ou choisissent une localisation moins coûteuse devaient être intéressés par le maintien pendant deux ans de la dotation antérieure. *A contrario*, si les occupants n'optimisent pas l'occupation des immeubles domaniaux, ils devaient voir leur dotation ajustée dans les conditions précisées par la convention d'utilisation.

Ce mécanisme vertueux n'a pas été mis en œuvre. Le Rapporteur spécial regrette la sous-utilisation des conventions d'utilisation dont le rôle devrait être déterminant en matière de performance immobilière.

L'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI), en développement durant l'année 2015, devrait permettre à France Domaine un meilleur suivi des conventions d'utilisation et de la gestion des loyers budgétaires au sein du système d'information Chorus.

2. Étendre le dispositif des loyers budgétaires aux établissements publics nationaux soumis à convention d'utilisation

Pour le Rapporteur spécial, c'est l'amélioration du dispositif des loyers budgétaires et son extension aux opérateurs – et non sa suppression – que devrait réaliser la DIE. En effet, de nombreux établissements publics nationaux occupent des biens de l'État à titre gratuit. Il serait logique que, comme les ministères, ils s'acquittent d'un loyer au titre de cette occupation et en contrepartie de l'entretien lourd des biens qu'assure l'État propriétaire. En effet, actuellement l'État est dans la situation d'un propriétaire qui ne tire aucune ressource de ses biens immobiliers et auquel on fait reproche de ne pas entretenir suffisamment son patrimoine.

Par ailleurs, la gratuité d'occupation n'incite évidemment pas aux choix économiques rationnels et le Rapporteur spécial a eu l'occasion de s'étonner qu'un opérateur situé dans un département de la banlieue parisienne puisse déménager dans l'un des quartiers les plus onéreux de la capitale, en arguant de la gratuité d'occupation dans ledit arrondissement, sans que l'État propriétaire ne puisse l'en empêcher.

E. UNE RENÉGOCIATION À GRANDE ÉCHELLE DES BAUX TRÈS POSITIVE

L'opération d'optimisation des baux privés de l'État et de ses opérateurs, mise en œuvre par la direction de l'immobilier de l'État en collaboration avec la direction des achats de l'État, a vocation à tirer parti de la conjoncture, favorable aux preneurs, du marché immobilier tertiaire. Elle cherche aussi à mieux valoriser la qualité de la signature de l'État.

Le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'État chargé du budget ont sollicité le concours de l'ensemble des membres du Gouvernement ainsi que des préfets en septembre 2015, puis les ont invités à poursuivre leur action de soutien en juin 2016. Ces opérations de renégociation ont souvent permis de mettre en relief les failles des baux initiaux. Elles ont aussi contribué à donner une autre image de l'État, interlocuteur devenu professionnel et exigeant en matière de négociation.

1. Des résultats très encourageants

Même si les objectifs que s'était fixés la direction de l'immobilier de l'État sur 2016 ne seront peut-être pas atteints (35 millions d'économies par an), au 1^{er} juin 2016 une centaine de baux avaient été renégociés, générant une **économie de 17,2 millions d'euros** (6,3 millions d'euros de gains annuels, 8,4 de gains liés à des franchises ou à des travaux preneurs pris en charge par le bailleur et 2,5 de gains en cours de signature). La renégociation a permis la révision de clauses défavorables à l'État, la réduction de surfaces occupées par regroupement de services et la réalisation de travaux assumés par le propriétaire. Elle a aussi permis l'amélioration des conditions de travail des agents et d'accueil du public et de la performance énergétique des bâtiments occupés, faisant baisser la facture de l'État locataire.

Environ 500 baux à enjeux seront renégociés au cours des exercices 2016 et 2017. En 2016, 35 millions d'euros d'économies sont attendus.

Cette démarche repose sur une professionnalisation accrue des acteurs de la renégociation. 120 agents ont bénéficié d'une formation au cours de l'automne 2015 et peuvent s'appuyer, en présence de dossiers complexes, sur l'expertise de cabinets de conseil en immobilier dans le cadre d'un marché d'assistance à la renégociation, effectif depuis mars 2016.

2. Les charges et l'évolution des effectifs pourraient être mieux pris en compte

Le Rapporteur spécial s'associe aux remarques de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières (CTQ) qui regrette que la renégociation porte principalement sur les loyers et pas assez sur les charges et Elle regrette aussi de ne pas avoir suffisamment de données sur les évolutions d'effectifs et que les renégociations se fassent le plus souvent à effectif constant sans réelle vision à long terme.

F. LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ONT DE FORTES MARGES DE PROGRÈS EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE

Le patrimoine immobilier des opérateurs représente 33 millions de m² de surface utile brute et une dépense annuelle de l'ordre de trois milliards d'euros selon le document de politique transversale 2016.

La mise en œuvre de la première campagne des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs lancée par une circulaire du Premier ministre du 16 septembre 2009 avait suscité une forte adhésion de leur part et la grande majorité a participé à la démarche.

Le principal enseignement de cette première campagne a résidé dans l'hétérogénéité des analyses de leur parc immobilier présentées par les opérateurs, marquée par une différence très nette et logique entre ceux dotés de compétences immobilières propres et ceux n'en disposant pas. Cette hétérogénéité est renforcée par la très grande diversité du parc immobilier des opérateurs, que ce soit en nombre et en typologie de bâtiments.

1. Beaucoup d'opérateurs ne se sont pas approprié les objectifs de la politique immobilière de l'État et leur implication est très inégale

Concernant la connaissance par les opérateurs de leur parc immobilier, les efforts faits méritent d'être approfondis. Tous les opérateurs ne se sont pas approprié les critères fondamentaux de la politique immobilière de l'État tels que le respect du *ratio* d'occupation plafond de 12 m² de surface utile nette par poste de travail ou le respect des plafonds de loyer. Tous les opérateurs n'ont pas pris en compte le rôle et la mission de la direction de l'immobilier de l'État et n'ont pas non plus su faire appel à l'assistance technique et stratégique mise à leur disposition.

Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) a acquis un bien immobilier dans Paris, certes dans le respect des normes plafond de la politique immobilière de l'État, mais sans que la possibilité d'une localisation en périphérie n'ait été réellement explorée. L'Agence nationale de l'habitat (ANaH) a son siège avenue de l'Opéra dans le 1^{er} arrondissement de Paris et n'envisage pas de relocalisation. L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité a quitté ses locaux à Saint-Denis pour rejoindre le site Oudinot dans le 7^{ème} arrondissement.

Depuis 2013, 31 opérateurs font l'objet d'un suivi renforcé de la mise en œuvre de leur schéma pluriannuel, principalement en raison des enjeux importants liés à leur parc immobilier. Cette liste peut être amenée à évoluer en fonction des enjeux immobiliers ou des priorités définies.

2. Une nouvelle circulaire du Premier ministre a été publiée en septembre dernier

Le renouvellement des schémas pluriannuels constitue une étape essentielle du chantier de modernisation de la fonction immobilière, présenté par le Premier ministre lors de sa communication du 20 janvier 2016. La nouvelle campagne s'inscrit dans la continuité de la démarche initiée en 2009, avec le souhait de conduire les opérateurs à appliquer les mêmes règles que les services de l'État en matière immobilière, ceci dans un objectif de rationalisation et de performance immobilière, au service des agents et des usagers du service public.

Une nouvelle circulaire relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État a été publiée le 19 septembre 2016. Elle décrit les modalités du renouvellement de la démarche initiée par la circulaire de 2009. Elle définit les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des prochains schémas pluriannuels des opérateurs de l'État, en s'appuyant sur des modalités renouvées de gouvernance, une méthodologie renforcée et une articulation avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) élaborés par chaque préfet de région.

Les modalités renouvées de gouvernance prévoient une plus grande implication des tutelles ministérielles à la fois dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas pluriannuels, notamment grâce à une systématisation des avis rendus sur les projets de schéma.

La direction de l'immobilier de l'État prévoit de renforcer le dispositif méthodologique à destination des opérateurs et des tutelles, grâce au déploiement de différents guides documentaires et outils informatiques afin d'harmoniser les instruments de pilotage et les documents fournis. Un dispositif d'assistance et de formation sera assuré par la direction de l'immobilier de l'État pour la mise en œuvre et la bonne appropriation de ce dispositif.

Le pilotage de la mise en œuvre des schémas pluriannuels est consolidé grâce à la pérennisation du dispositif de suivi renforcé et à l'instauration d'une procédure de validation préalable des projets immobiliers les plus significatifs.

Enfin, il est prévu que les schémas pluriannuels des opérateurs s'inscrivent dans la logique territoriale des schémas directeurs régionaux afin de pouvoir tirer parti de l'ensemble des potentialités de mutualisation à l'échelle régionale. Il faut toutefois rappeler que les préfets n'ont pas d'autorité sur les opérateurs et que les améliorations apportées aux schémas pluriannuels doivent s'inscrire dans le cadre d'un dialogue constructif.

3. Instaurer un plafond des autorisations de superficies pour les opérateurs

Afin de répondre aux attentes du Parlement en matière de maîtrise et de pilotage de l'emploi public, l'article 64 de la loi de finances pour 2008 a prévu qu'« à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances ». Ce plafond est voté par programme.

De la même façon, le Rapporteur spécial souhaiterait que la loi de finances pour 2017 instaure un plafond des autorisations de superficies pour les opérateurs. Il déposera un amendement en ce sens.

IV. TROIS OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES SENSIBLES QUI NÉCESSITENT DES DÉCISIONS STRATÉGIQUES

A. LA VENTE DE L'HÔTEL DE L'ARTILLERIE À SCIENCES PO : LE PRINCIPE EST ACTÉ MAIS LES NÉGOCIATIONS TRÈS DIFFICILES SE POURSUIVENT AVEC L'OBJECTIF AMBITIEUX DE CONCLURE AVANT LA FIN DE L'ANNÉE 2016

À la faveur du départ des services du ministère de la défense, la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) a souhaité se porter acquéreur de l'hôtel de l'Artillerie, appartenant au ministère de la Défense, en vue de la création d'un nouveau campus regroupant quatorze sites locatifs de Sciences Po. La localisation de l'hôtel de l'Artillerie au cœur du quartier Saint-Germain-des-Prés et à proximité immédiate du site principal de Sciences Po (27 rue Saint Guillaume) lui semble correspondre pleinement à ses besoins immobiliers et constituer un atout privilégié au regard de l'attractivité internationale de l'établissement, qui compte 43 % d'étudiants étrangers.

Le Premier ministre a, lors de la réunion interministérielle du 15 juin 2015, acté le principe de la cession de l'Hôtel de l'Artillerie au profit de Sciences Po, sous réserve que soient confirmés le montant des travaux et la soutenabilité budgétaire de l'opération et que, pour répondre aux observations formulées par le Conseil de l'immobilier de l'État dans son avis en date du 20 mai 2015, Sciences Po réalise une analyse complète des hypothèses de localisation alternatives, notamment au regard de l'opération Campus Condorcet.

L'évaluation initiale de l'hôtel de l'Artillerie par France Domaine était de 104 millions d'euros sans prise en compte d'aucune contrainte de logement social ou de service public. Il est à noter que cette estimation date de 2009 et que son actualisation donnerait à l'évidence un montant nettement supérieur. Le Rapporteur spécial rappelle qu'un immeuble, siège d'un opérateur de la Ville de Paris, situé à 50 mètres de l'Hôtel de l'Artillerie, a été cédé au prix du marché (26,6 millions d'euros) sans qu'aucune obligation liée au logement social ou à l'enseignement supérieur n'ait été fixée par la Ville de Paris et qu'il est actuellement occupé par la banque Leonardo.

En mai 2016, mandat a été donné au ministère des finances et des comptes publics d'opérer la cession dans les meilleurs délais et dans des conditions préservant les intérêts de l'État.

Il convient toutefois d'être très vigilant sur les clauses de l'acte de cession qui doit prendre en compte les conditions minimales posées par la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) pour préserver les intérêts de l'État.

En effet, conformément à l'article 5 du décret du 10 février 2012 relatif à la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) qui impose de recueillir l'avis de cette dernière préalablement à toute cession de gré à gré d'un montant supérieur à 2 millions d'euros, la commission a été saisie sur la régularité juridique de la cession de gré à gré de l'hôtel de l'Artillerie appartenant au ministère de la défense à Sciences Po et sur la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État.

Cette procédure de gré à gré d'un bien du domaine privé de l'État est en effet dérogatoire par rapport au principe général de cession avec publicité et mise en concurrence. En l'espèce, la Fondation entre dans le champ ouvrant droit à dérogation.

Le Rapporteur spécial observe toutefois que la mission de service public au sens de l'article R. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) n'est pas exclusive et que sa part dans l'administration de la Fondation évoluera avec le temps.

Le Ministre a validé un mandat d'entrée en négociation pour la DIE en ce sens, et les discussions sont en cours avec les notaires des deux parties.

Le Rapporteur spécial se félicite que la DIE s'attache à défendre les intérêts patrimoniaux de l'État et refuse les surcoûts liés au projet d'amphithéâtre semi-enterré de Sciences-po, ce qui a conduit ce dernier à revoir son programme en privilégiant des salles modulables en sous-sol moins coûteuses.

Il rappelle les mises en garde très claires qui avaient été formulées par le CIE dans le cadre de son avis sur cette opération ainsi que les différentes réserves qu'il avait émises.

Pour le Rapporteur spécial, si la dévalorisation du prix d'un bien de l'État peut être acceptée pour le rayonnement de l'enseignement supérieur français, elle doit correspondre à un **choix politique assumé, fait en toute connaissance de cause et dans une transparence totale.**

B. LE DEVENIR DU PALAIS DE JUSTICE DOIT ÊTRE INTÉGRÉ À LA RÉFLEXION SUR LA PLACE DE L'ÎLE DE LA CITÉ À L'HORIZON 2040

Le déménagement du tribunal de grande instance (TGI) et de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) en 2017 sur le site en construction de la cité judiciaire de Paris à Batignolles a permis d'engager les réflexions sur la réorganisation et la rationalisation du site du Palais, mais a aussi été le déclencheur d'une réflexion sur le devenir de l'Île de la Cité classée au patrimoine mondial de l'UNESCO.

1. La future occupation du Palais de justice : des relations très tendues entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice

Le site du Palais de justice est occupé par plusieurs services de l'État relevant du ministère de l'intérieur (Direction régionale de la police judiciaire), du ministère de la justice (tribunal de grande instance, tribunal de commerce, Cour d'appel et Cour de cassation) et du ministère de la culture et de la communication (sites de la Conciergerie et de la Sainte Chapelle).

La DIE a initié et mené un travail collaboratif avec l'ensemble des ministères et services concernés depuis décembre 2015, afin d'élaborer le schéma immobilier du Palais de justice. L'hypothèse de travail retenue a été celle de la réutilisation des locaux libérés par le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur, à périmètre constant. Dans ce cadre sont étudiés et objectivés les différents scénarios avec comme priorité l'amélioration du circuit d'accueil des visiteurs et la mise en valeur du monument historique. Ces scénarios ont pour conséquence première la récupération de surfaces affectées au ministère de l'intérieur et au ministère de la justice pour la mise en valeur de la Conciergerie et de la Sainte-Chapelle.

Le ministère de la justice a souhaité étudier deux scénarios d'occupation du Palais de justice :

– un premier scénario à périmètre constant : l'ensemble des superficies occupées au sein du Palais par le ministère de la justice serait conservé, excepté celles dédiées au ministère de la culture et de la communication, permettant le redéploiement de la Cour de cassation et de la Cour d'appel de Paris au sein des espaces « TGI » du Palais. S'agissant des économies générées, quatre sites actuellement pris à bail seraient libérés pour un montant de loyer global annuel de près de 7,5 millions d'euros. Toutefois, ces économies n'interviendraient que progressivement au fur et à mesure de la libération des locaux, dépendante du calendrier des travaux de réaménagement du Palais ;

– un scénario plus ambitieux : excepté les surfaces dédiées au ministère de la culture et de la communication, ce scénario répondrait à la stratégie du ministère de la justice de regroupement de l'ensemble des juridictions sur le site de l'Île de la Cité, en y accueillant la Juridiction unifiée du brevet, la Cour de Justice de la République (sous réserve d'arbitrage) et le conseil de prud'hommes de Paris. Deux sites supplémentaires seraient alors libérés, générant à terme une économie supplémentaire annuelle de près de 3 millions d'euros.

Le « 36 quai des Orfèvres »

Actuellement, au « 36 quai des Orfèvres », les services de la préfecture de police occupent 18 102 m² de surface utile brute (SUB) pour environ 9 900 m² de SUN (surface utile nette) – hors sous-sol. Le déménagement de la DRPJ de Paris du 36 quai des Orfèvres aux Batignolles a amené le ministère de l'intérieur à élaborer des scénarios de réaffectation des espaces ainsi laissés vacants, avec comme conditions *sine qua non* le maintien de ses deux accès au site ainsi que le maintien des espaces extérieurs, la Préfecture de police ayant un important besoin de places de parking.

La relocalisation des services permettrait au ministère de l'intérieur de libérer deux emprises prises à bail (rue Albert et Villa Thoreton), et ainsi faire l'économie de deux loyers d'un montant global de 10,3 millions d'euros (dont 3,85 supportés par l'État et 6,45 supportés par la Ville de Paris *via* un budget spécial). Pour ce faire, certains travaux sont nécessaires : concernant spécifiquement le site du Palais, les travaux et aménagements nécessaires à la réinstallation des services de la Préfecture de Police sont évalués à 23 millions d'euros (soit un *ratio* de 1 280 euros / m² de surface utile brute).

La réinstallation des services de justice et de police dans les locaux du Palais encore disponibles doit être confirmée par le Gouvernement à partir des études en cours de réalisation.

Le Rapporteur spécial insiste sur le fait que les décisions qui seront prises doivent absolument être intégrées à la réflexion plus globale sur l'avenir de l'Île de la Cité, d'autant qu'il se doit de rappeler que les superficies dont il est question, de l'ordre de 70 000 m², sont libérées en raison du très lourd investissement (2,47 milliards d'euros) consenti pour moderniser les locaux du TGI et de la DRPJ et qu'il n'existe aucun droit de propriété, ni du ministère de la justice ni du ministère de l'intérieur, sur les locaux libérés.

2. Une mission d'étude sur le devenir de l'Île de la Cité

Située en plein cœur de Paris, l'Île de la Cité est l'un des lieux les plus iconiques et célèbres de la capitale, illustrant la stratification historique construite au fil des siècles. Sa condition urbaine actuelle peut toutefois difficilement être considérée comme satisfaisante : manquant d'une structure d'accueil dédiée et de

zones piétonnes, près de 15 millions de touristes visitent chaque année Notre-Dame, la Conciergerie ou la Sainte-Chapelle mais ne restent pas. L'Île de la Cité comptait 16 000 habitants au début du XIX^e siècle. Il en reste un millier. Deux tiers des logements ne sont pas occupés par des parisiens.

En décembre 2015, le Président de la République évoque une situation qui n'est pas « *satisfaisante* » et des bâtiments qui sont « *des blocs impénétrables* » et confie à M. Dominique Perrault, architecte et urbaniste, et M. Philippe Béval, président du Centre des monuments nationaux, **une mission d'étude et d'orientation sur ce que pourrait être la place de l'Île de la Cité à l'horizon des vingt-cinq prochaines années.**

L'accès aux monuments devrait également être amélioré. « *La Cathédrale de Paris, c'est 10 millions de touristes par an et des files d'attente sous la pluie. Les visites de la Conciergerie et de la Sainte-Chapelle sont séparées. Elles seront réunies en un seul parcours* », a indiqué M. Philippe Béval au Rapporteur spécial et les flux ne se mélangeront plus avec ceux de la justice.

Le rapport de présentation de scénarios et de simulations pour des réalisations à l'horizon 2040 n'a pas été rendu public. Le Rapporteur spécial souhaite que lorsque des décisions seront prises sur la base de ce rapport elles intègrent les superficies rendues libres par le déménagement du TGI mais également conduisent à s'interroger sur la pertinence du maintien de certaines implantations (par exemple le site de formation continue de l'École nationale de la magistrature).

C. LE SITE OUDINOT : ANALYSER OBJECTIVEMENT LES BESOINS SANS A PRIORI SUR L'ABOUTISSEMENT DE LA RÉFLEXION

Le site d'Oudinot concerne les schémas pluriannuels de stratégie immobilière de cinq entités administratives : le ministère des affaires étrangères et du développement international, le ministère des Outre-mer, l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM), le ministère de l'intérieur et les services du Premier ministre.

Le Rapporteur spécial s'est rendu sur place et a constaté le caractère tout à fait remarquable de ce bien. Il a également constaté qu'il était sous-densifié et sous-occupé. C'est la raison pour laquelle il souhaite que soient étudiés sans *a priori* tous les scénarios pour identifier les meilleures pistes de valorisation de cet ensemble immobilier exceptionnel. S'agissant des *ratios* d'occupation, il a pu constater l'existence de bureaux affectés à des personnels loin d'exercer une activité à temps plein dans le périmètre des surfaces.

Un partage des surfaces entre le ministère des affaires étrangères et les ministères de l'intérieur et des Outre-mer.

Le quadrilatère Oudinot/Invalides, géré par le ministère de l'intérieur, abrite le ministère des Outre-mer et la délégation générale à l'Outre-mer (55 % de la surface – 404 postes de travail) et le ministère des affaires étrangères et du développement international (45 % de la surface pour 350 postes de travail). Le siège social de LADOM et sa délégation d'Ile-de-France sont désormais regroupés rue Oudinot.

Le ministère de l'intérieur occupe 9 500 m² sur les 17 699 m² de surface totale du site Oudinot. Le secrétaire général du ministère de l'intérieur est également secrétaire général des Outre-mer et assure les fonctions logistiques pour le compte du ministère des Outre-mer.

Pour cette occupation, le ministère de l'intérieur verse un loyer budgétaire de 5 millions d'euros et dépense 1,7 million d'euros par an pour son exploitation, soit un coût total annuel d'occupation de 6,7 millions d'euros.

Les travaux de restructuration du Quai d'Orsay

Les 350 postes de travail du ministère des affaires étrangères seront redéployés à l'issue de la réalisation des travaux de l'aile des archives et de la construction du bâtiment supplémentaire au sein du quadrilatère Quai d'Orsay/rue de l'Université en 2020-2021.

Avec le soutien d'un assistant à la maîtrise d'ouvrage, le ministère a engagé des études, afin de réhabiliter l'aile des archives et de construire un nouveau bâtiment sur le site parallèlement à la mise aux normes techniques de l'ensemble. Plusieurs opérations sont en cours d'études de maîtrise d'œuvre et donneront à lieu à divers chantiers sur le site du Quai d'Orsay entre 2017 et 2020.

Concernant l'opération de rénovation-extension de l'aile des archives, une procédure de concours européen d'architecture a démarré le 17 novembre 2015. Le premier jury de sélection des candidats s'est réuni le 15 février 2016 et a sélectionné quatre candidats pour présenter un projet architectural. Le programme architectural a été remis aux candidats début juillet 2016, à la suite de l'approbation du Plan de sauvegarde et de mise en valeur du 7^e arrondissement par la Ville de Paris. La remise des esquisses est attendue pour le 3 novembre 2016. Le jury de désignation du lauréat aura lieu courant février 2017.

Le Rapporteur spécial nourrit des inquiétudes sur le financement de ces travaux compte tenu de la diminution du droit de tirage du ministère des affaires étrangères sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* de l'ordre de 35 millions d'euros sur 2017.

La performance d'occupation actuelle du site Oudinot ne permet toujours pas de respecter les critères de la politique immobilière.

Le site a fait l'objet ces deux dernières années d'un travail de densification pour y accueillir de nouveaux services ou faire face au renforcement d'autres services tels que le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPD). Selon les indications données par les ministères au Rapporteur spécial, les effectifs réels seraient de 378 agents pour 5 888 m², soit un *ratio* de 15,58 m² par agent. Si l'on prend le nombre de postes de travail (404) le *ratio* est alors de 14,47 m².

Le Rapporteur spécial observe que les chiffres qui lui ont été communiqués depuis un an ont beaucoup fluctué et qu'ils semblent intégrer des effectifs de fonctions logistiques (personnels de cuisine, chauffeurs, officiers de sécurité...) ne relevant pas des normes tertiaires. Il constate que les chiffres qui lui sont présentés sont nettement supérieurs aux normes fixées par le Premier ministre et que le dépassement est encore probablement plus important que celui qui lui est indiqué. Il regrette que ni le représentant de l'État propriétaire ni les services occupants ne puissent fournir de données incontestables.

Le ministère de l'intérieur et le ministère des Outre-mer souhaiteraient conserver ce site

Pour le ministère de l'intérieur et celui des Outre-mer deux scénarios sont possibles au départ du ministère des affaires étrangères. Le premier envisage la cession du site et pose la question du relogement des cinq entités qui y sont actuellement implantées. Le second scénario, qui repose sur la conservation du site, répond aux besoins des services des deux ministères et permet d'envisager une occupation de la quasi-totalité de ce site. Il présente, selon eux, l'avantage essentiel d'une proximité avec le Parlement et les services du Premier ministre.

Le site demeurerait domanial et deviendrait un pôle des collectivités territoriales et d'Outre-mer. Outre les 404 postes de travail actuels, le pôle regrouperait les 182 postes de travail de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et les 90 postes de travail de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTA), deux opérateurs actuellement locataires dans la tour Montparnasse, dont le regroupement pourrait s'inscrire dans une logique rapprochement fonctionnel.

Le ministère des Outre-mer fait valoir le caractère très interministériel de son activité. Il considère également être le ministère d'un territoire dont le site d'Oudinot est la maison commune. L'ensemble immobilier dispose d'espaces spécifiques qui peuvent accueillir de grandes manifestations et de nombreux événements sont organisés pour promouvoir les artistes ultramarins. La fête de la musique y est célébrée.

Le transfert de la DGCL permettrait la cession de l'immeuble Poulenc, 2 place des Saussaies (20 millions d'euros) et libérerait des surfaces place Beauvau où sont installés un tiers des effectifs de cette direction.

La direction de l'immobilier de l'État explore plusieurs scénarios

Un comité de pilotage du projet a été constitué réunissant les représentants des services occupants et de l'État propriétaire. Il s'est réuni en mai et en juin 2016. La DIE a mandaté un prestataire pour expertiser des scénarios de valorisation du site, en particulier comme l'a demandé le Conseil de l'immobilier de l'État, **la recherche de solutions conciliant valorisation du site et conservation de la propriété de l'État**. Les conclusions de cette étude ne sont pas encore connues, mais plusieurs options sont étudiées :

– densification de l'occupation du site

Il semble possible d'envisager de disposer d'un millier de postes de travail sur le site dans l'hypothèse où des travaux de modernisation seraient réalisés, mais les travaux qui pourront être entrepris ne pourront jamais conduire à transformer ce bien en un immeuble de bureaux modernes et performants ;

– plusieurs scénarios de valorisation du site

Ils mixent des hypothèses de cessions sur la base de programmes diversifiés (bureaux/logements) et explorent des possibilités de valorisation par l'intermédiaire de marchés de partenariats sur lesquels l'État ne céderait pas le bien, mais laisserait des tiers investisseurs valoriser le site en contrepartie de droits réels. Une telle hypothèse pourrait se décliner sur tout ou partie du site et avec ou sans occupation par une ou plusieurs administrations de l'État.

Une réflexion pour le relogement des services actuellement installés à Oudinot sur la base des critères fonctionnels des ministères de l'intérieur et des Outre-mer suppose une expression de besoin claire traduite par un cahier des charges fonctionnel qui demeure à établir par les ministères. Les premières recherches de France Domaine se sont limitées à l'étude des possibilités domaniales (bâtiment des Jardins de l'Ilot Saint-Germain et hôtels particuliers libérés par l'opération Fontenoy-Ségur) sans cahier des charges des ministères.

Le droit de retour sur cession du ministère des affaires étrangères doit être pris en compte dans chacun des scénarios, étant probable qu'une indemnité compensatrice sera réclamée dans le cas d'un emploi sans cession.

La DIE a indiqué que ce site n'était pas répertorié comme devant faire l'objet d'une décote en cas de vente dans les documents d'urbanisme de la Ville de Paris.

Le Rapporteur spécial considère que ce dossier est emblématique de la volonté réelle d'amélioration de la gestion immobilière de l'État et ne comprendrait pas, compte tenu de l'état des finances publiques, que la solution clairement la plus rentable pour les finances de l'État ne soit pas retenue.

V. DEUX OPÉRATIONS EMBLÉMATIQUES

A. L'OPÉRATION FONTENOY SÉGUR MENÉE PAR LA SOVAFIM

Le Gouvernement a validé en novembre 2012 le lancement de l'opération de restructuration de l'îlot Fontenoy Ségur dans le 7^e arrondissement de Paris. Cette opération, dont l'objectif est de regrouper 2 300 postes de travail sur 46 000 m² de surface utile brute, a été gagée par un programme de cession d'immeubles domaniaux et l'abandon de baux privés.

Le financement de l'opération est assuré par des emprunts à hauteur de 100 millions d'euros et par des ressources propres apportées par la SOVAFIM à hauteur de 125,5 millions d'euros dont 25 de capital.

COÛT ESTIMÉ DE L'OPÉRATION FONTENOY-SÉGUR AU 5/10/2016

(en millions d'euros)

	Au 30/06/16	2 ^{ème} semestre 2016	2017	2018	TOTAL
Acquisition	32,8				32,8
Contrat de promotion immobilière	126,1	19,3	22,4	7,4	175,2
Sous-total 1	158,9	19,3	22,4	7,4	208,0
Assistance à maîtrise d'ouvrage externe	3,6	0,2	0,3	0,0	4,1
Coûts liés au montage de l'emprunt	0,2	1,6			1,8
Autres travaux hors contrat de promotion immobilière	0,8	0,2			0,9
Travaux utilisateurs	0,0	9,1			9,1
Frais financiers intercalaires HSBC	0,5	0,5	0,6	0,0	1,6
Sous-total 2	5,1	11,6	0,8	0,0	17,5
TOTAL	164,0	30,9	23,2	7,4	225,5

Source : SOVAFIM.

Un calendrier parfaitement respecté

Le contrat liant l'État à la SOVAFIM, chargée de l'opération de restructuration du bâtiment, est un bail civil en l'état futur d'achèvement (BEFA), signé le 23 mai 2014, qui fixe les conditions juridiques, financières et qualitatives de location de l'ensemble immobilier.

Ce bail est consenti pour une durée de douze ans à compter de la date de constatation de l'achèvement de l'ensemble des travaux. À l'issue de cette période initiale, il pourra être renouvelé pour une nouvelle période de douze ans et, à l'issue de cette deuxième période, être reconduit une dernière fois pour expirer le 24 mai 2047. Le montant initial annuel, hors taxes hors charges, du loyer a été fixé à 16,8 millions d'euros, valeur mai 2013.

L'ensemble Fontenoy Ségur regroupera des services et autorités administratives indépendantes rattachés au Premier ministre. Ce projet a pour but de rationaliser le parc immobilier en réduisant le nombre d'implantations de ces entités, localisées sur quinze sites différents, et de mutualiser des services et fonctions support.

Les travaux de restructuration de l'ensemble immobilier Fontenoy-Ségur ont démarré le 22 janvier 2015. **La première phase de cette restructuration vient de s'achever avec la livraison, le 30 juin dernier, conformément au contrat liant l'État et le maître d'ouvrage (SOVAFIM), du bâtiment Fontenoy.** Elle a permis l'installation au mois de septembre dernier de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et du Défenseur des droits, conformément au calendrier prévisionnel.

La SOVAFIM livre à l'État un immeuble conforme à la réglementation en vigueur et aux normes de la politique immobilière de l'État en matière de surface et de performance énergétique.

Un ratio de 10 m² conforme aux directives immobilières sur le centre de Paris

Apprécié globalement sur l'ensemble de l'îlot Fontenoy-Ségur, le *ratio* d'occupation sera de 10 m² de surface utile nette/ poste de travail, en deçà du *ratio* défini dans le cadre actuel de la politique immobilière de l'État, mais conforme aux *ratios* actuellement retenus pour les opérations immobilières à Paris.

L'immeuble Ségur, qui offrira 1 800 postes de travail, accueillera des services administratifs dont ceux du Premier ministre. Sa livraison est prévue au 31 août 2017 au plus tard. La résiliation des baux qui seront abandonnés à l'issue du regroupement sur l'îlot Ségur-Fontenoy est conduite actuellement par la Direction de l'immobilier de l'État en liaison avec les services du Premier ministre.

Les principales autorités administratives indépendantes logées dans l'immeuble Ségur à compter de l'automne 2017, sont :

- la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) ;
- la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

L'immeuble Ségur accueillera également à compter de l'automne 2017 **les services du Premier ministre** en particulier :

- le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;
- le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) ;

– la Commission pour l’indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l’occupation (CIVS) ;

– la Délégation générale du gouvernement français au conseil d’administration du bureau international du travail (DGOIT) ;

– une partie de la direction de l’information légale administrative (DILA) ;

– la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) ;

– le Haut conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes (HCEFH) ;

– le Secrétariat général pour la modernisation de l’action publique (SGMAP) ;

– le Secrétariat général de la mer (SGMer) ;

– le Service d’information du Gouvernement (SIG).

Le bâtiment Ségur accueillera également le service du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre, ainsi que le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, son cabinet et les autres services et organismes qui occupent actuellement l’hôtel de Broglie.

ÉVOLUTION DE L'OCCUPATION DES IMMEUBLES FONTENOY-SÉGUR

(en nombre de postes de travail)

	Contrat de promotion immobilière	Réunion interministérielle du 17/07/2015	Postes de travail au 28/06/2016
CABINETS MINISTÉRIELS	72	72	68
SERVICES DU PREMIER MINISTRE	1 277	1 585	1 629
Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)	223	214	227
Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)	160	336	342
direction de l'information légale administrative (DILA)	255	251	243
direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF)	363	363	411
Délégation générale du gouvernement français au conseil d'administration du bureau international du travail (DGOIT)	3	2	2
Service d'information du Gouvernement (SIG)	98	85	88
Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)	46	39	38
Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (OPFH)/ Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEFH)	7	9	9
Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)		266	251
Secrétariat général de la mer (SGMer)	27	20	18
Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)	39		
Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)	19		

	Contrat de promotion immobilière	Réunion interministérielle du 17/07/2015	Postes de travail au 28/06/2016
Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)	37		
AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	572	610	605
Défenseur des Droits	300	290	282
Fontenoy			251
Séguir			31
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	205	260	267
Fontenoy			247
Séguir			20
Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	18	18	20
Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	18	25	27
Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)	11	7	
Comité consultatif national d'éthique (CCNE)	10	10	9
Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)	10		
Service du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre (SCBCM)	48	48	43
SERVICES COMMUNS	33	33	33
Mission de préfiguration	15		
Centre de documentation médiathèque	12		
Locaux sociaux, associatifs et de premier soin	6		
MINISTÈRES SOCIAUX	300		
TOTAL	2 302	2 348	2 378
ÉCART/ 2 300 postes de travail	2	48	78

Source : SOVAFIM.

La Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) dont le niveau de sûreté est « secret Défense » et les ministères sociaux ne disposent plus de postes de travail sur le site.

Le devenir des surfaces libérées

Les baux privés des locaux occupés par ces services seront résiliés au plus tard fin décembre 2016 pour la CNIL et le Défenseur des droits et fin 2017 pour les autres entités, date limite à laquelle seront également restitués à la direction de l'immobilier de l'État les sites domaniaux qui pourront faire l'objet d'une cession.

Sur la liste de neuf sites à céder, établie en novembre 2012, quatre immeubles ont été ou sont en cours de cession. Seul l'hôtel de Clermont, situé 69 rue de Varenne, est conservé pour y loger des services de l'État.

Quatre immeubles, tous situés dans le 7^e arrondissement, restent à valoriser. Leur cession est en cours d'arbitrage. Il s'agit des sites domaniaux suivants : l'Hôtel de Vogüé – 16-20 rue de Martignac, le 13 rue de Grenelle, le 19 rue de Constantine, le 2 bis cité Martignac.

L'avenir de la SOVAFIM n'est pas réglé

Dans le prolongement de l'avis du 18 décembre 2015 du Conseil immobilier de l'État et aux fins de mettre en œuvre son plan de développement 2016-2020, le conseil d'administration du 4 février 2016 a validé l'analyse selon laquelle le positionnement actuel de la SOVAFIM comme entreprise autonome ne permettait pas de fonder un développement durable et raisonnablement rentable de la société.

Le conseil d'administration a considéré qu'un positionnement de la SOVAFIM comme opérateur en quasi régie de l'État lui permettrait de concilier la défense des intérêts patrimoniaux de l'État et les objectifs de la politique immobilière de l'État.

Un tel positionnement permettrait à l'État de céder à la SOVAFIM des actifs immobiliers par voie de transfert moyennant un prix de transfert, assorti d'un complément de prix et de lui confier la restructuration d'actifs immobiliers dans un cadre juridique et institutionnel stabilisé.

La reconnaissance par l'État de ce positionnement a été reportée à la fin de l'année.

B. L'EXEMPLE DE L'EXPLOITATION DE L'HÔTEL DE LA MARINE PAR LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX : LA RESTAURATION D'UN PATRIMOINE PEUT S'AUTOFINANCER

Le monument a été remis au Centre des monuments nationaux (CMN) fin décembre 2015, au départ de l'état-major de la marine. L'établissement a souhaité marquer ce transfert par deux journées exceptionnelles d'ouverture de l'Hôtel de la Marine au public les 2 et 3 janvier 2016 qui ont rencontré un très grand succès : 8 000 personnes ont visité le monument à cette occasion.

Le programme de la première phase des travaux, qui concerne la restauration extérieure (à l'exception du péristyle, restauré dans les années 2000 grâce à un mécénat de compétence de la société Bouygues), a été établi et soumis à la Commission nationale des monuments historiques en juin 2016. L'appel d'offres correspondant a été lancé. La deuxième phase, en cours de finalisation, inclura les travaux de restauration intérieure (à l'exception des salons déjà restaurés dans le cadre du mécénat Bouygues) et l'aménagement des espaces destinés aux autres activités, notamment culturelles, proposées au public.

L'année 2017 sera marquée par l'entrée en phase opérationnelle des travaux pour une ouverture prévue en 2019. Le financement de ces travaux, évalués à **99,5 millions d'euros**, sera assuré par :

- une subvention du ministère des affaires étrangères de 7 millions d'euros ;
- une subvention du ministère de la défense de 3 millions d'euros ;
- des fonds propres du CMN à hauteur de 9,5 millions d'euros ;
- un recours à un emprunt auprès du Crédit agricole de 80 millions d'euros.

Le Centre des monuments nationaux a bien voulu fournir le tableau de simulation du compte d'exploitation de l'Hôtel de la Marine. Ce tableau constitue un document de travail provisoire, les données de l'emprunt n'ayant pu encore être réévaluées avec précision après le conseil d'administration. Il ne revêt donc aucun caractère contractuel.

En 2020, le Centre des monuments nationaux aura récupéré ses fonds propres. En 2027, le résultat net cumulé depuis 2019 sera de 50 millions d'euros correspondant au remboursement des fonds propres du CMN et de la moitié de l'emprunt hors intérêts. **À terme, ce monument constituera un facteur d'équilibre financier important pour le CMN.**

Dans l'équilibre du projet, **la valorisation des espaces de bureaux est essentielle** puisqu'elle devrait assurer à partir de 2020 des recettes de l'ordre de 8 millions d'euros par an, soit plus de 60 % de l'ensemble des recettes. Elle portera sur trois étages de l'Hôtel. **La clé de cette prévision est la décision gouvernementale de permettre au CMN de louer les superficies sans en réserver à des services administratifs et donc d'exploiter pleinement le potentiel économique de ces surfaces de bureaux.**

Ce projet d'exploitation montre qu'il est possible d'allier le maintien de la propriété publique, la valorisation culturelle de certains espaces et l'exploitation économique par location au secteur privé d'autres zones. La restauration d'un patrimoine peut s'autofinancer et des ressources propres peuvent être dégagées à partir d'emprunts.

L'Hôtel de la Marine a su évoluer au profit du dynamisme culturel et touristique d'un territoire et constitue un modèle qui serait tout à fait reproductible par les collectivités territoriales.

TABLEAU DE SIMULATION DU COMPTE D'EXPLOITATION DE L'HOTEL DE LA MARINE

(DOCUMENT PROVISOIRE NON CONTRACTUEL)

Aggrégats	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2024	31/12/2025	31/12/2026	31/12/2027
Chronologie		ouverture									
Total produit	2 400 000 €	1 900 000 €	9 120 100 €	13 649 030 €	13 797 871 €	13 948 450 €	14 100 794 €	14 254 910 €	14 410 837 €	14 568 569 €	14 728 158 €
total recettes DE direct + indirect		- €	3 975 000 €	3 975 000 €	4 014 375 €	4 054 142 €	4 094 311 €	4 134 872 €	4 175 845 €	4 217 209 €	4 258 995 €
total recettes négoce (LB)	panier moyen =	- €	1 400 000 €	1 400 000 €	1 414 000 €	1 428 140 €	1 442 422 €	1 456 846 €	1 471 416 €	1 486 130 €	1 500 992 €
total recettes domaniales		- €	3 345 100 €	7 874 030 €	7 969 496 €	8 066 168 €	8 164 061 €	8 263 192 €	8 363 576 €	8 465 230 €	8 568 171 €
total autres recettes	2 400 000 €	1 900 000 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €	400 000 €
Total charge	1 952 452 €	1 807 426 €	4 689 407 €	5 248 880 €	5 414 085 €	8 542 074 €	8 543 353 €	8 545 315 €	9 269 103 €	8 551 328 €	8 555 398 €
Fluides (eau, chaud, froid, électricité)	140 000 €	141 500 €	166 976 €	166 976 €	169 481 €	172 024 €	174 604 €	177 223 €	179 881 €	182 579 €	185 318 €
Maintenance, surveillance, propreté	830 000 €	980 814 €	813 179 €	813 179 €	825 378 €	837 760 €	850 326 €	863 080 €	876 026 €	889 167 €	902 504 €
Impôts et taxes (TF)	183 112 €	183 112 €	680 456 €	680 456 €	690 664 €	701 023 €	711 538 €	722 211 €	733 044 €	744 039 €	755 199 €
Charges diverses	529 340 €	150 000 €	850 000 €	850 000 €	857 000 €	864 070 €	871 211 €	878 423 €	1 606 841 €	893 065 €	900 496 €
prêt (80 M€)	40 000 €	122 000 €	656 000 €	1 197 200 €	1 312 000 €	4 388 923 €	4 338 462 €	4 288 000 €	4 237 538 €	4 187 077 €	4 136 615 €
Masse salariale (actualisé du point c)	230 000 €	230 000 €	1 522 794 €	1 541 068 €	1 559 562 €	1 578 274 €	1 597 212 €	1 616 378 €	1 635 773 €	1 655 401 €	1 675 266 €
solde budgétaire / CAF	447 548 €	92 574 €	4 430 693 €	8 400 150 €	8 383 786 €	5 406 376 €	5 557 441 €	5 709 595 €	5 141 734 €	6 017 241 €	6 172 760 €
* résultat Hdm net	447 548 €	92 574 €	3 317 360 €	7 286 816 €	7 270 453 €	4 293 043 €	4 444 108 €	4 596 262 €	4 028 401 €	4 903 908 €	5 059 426 €

*Hdm : Résultat net comptable après impôt.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 4 novembre 2016 à 15 heures (1)), la commission examine les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, ainsi que les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux Mme Karine Berger, MM. Jean-Louis Dumont et Michel Pajon et malgré l'avis défavorable du rapporteur spécial M. Camille de Rocca Serra, la commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits du compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État et sur l'avis favorable de M. Michel Pajon, rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits de la mission Crédits non répartis.*

*

* *

Article additionnel après l'article 55 : *Fixation de plafonds de surfaces immobilières de type « bureau » par la loi de finances*

La commission est saisie de l'amendement n° II-CF141 de M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial. Cet amendement vise à ce que la loi de finances fixe chaque année, à compter du 1^{er} janvier 2017, des plafonds de surfaces immobilières de type « bureau » occupés par l'État et ses opérateurs. Ces plafonds sont fixés par ministère occupant pour l'État et par ministère de tutelle pour les opérateurs.

La rationalisation des surfaces occupées par les ministères est un des objectifs prioritaires de la politique immobilière de l'État. Une administration qui se veut exemplaire, se doit de participer à l'effort de rationalisation des surfaces. À ce titre, les chiffres communiqués régulièrement dans le document de politique transversale sur la politique immobilière de l'État démontrent que ces efforts demeurent imparfaits.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

Cet amendement vise donc à responsabiliser les gestionnaires et à attirer leur attention sur la nécessité de rationaliser les surfaces qu'ils occupent.

M. le président Gilles Carrez. Je comprends le souci du rapporteur spécial de mettre en place un outil de pression sur les gestionnaires, mais cet amendement me semble difficile à mettre en œuvre.

M. Alain Chrétien. Une loi n'a de sens que si on peut vérifier son application et sanctionner son non-respect, sinon cela relève du bavardage législatif. Il ne me semble pas qu'il appartienne à l'Assemblée nationale de légiférer sur la taille des bureaux, ce sujet relevant davantage de la circulaire ministérielle. Cet amendement me semble donc excessif.

Mme Karine Berger. C'est une proposition ambitieuse. Je ne suis pas sûre que la référence aux plafonds d'emplois soit pertinente car j'ai eu l'occasion de vérifier qu'ils ne sont jamais atteints. Je propose de ne pas retenir un amendement qui me semble difficile de mettre en œuvre.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial. Il s'agit de fixer un plafond d'occupation car il apparaît que de nombreux ministères ou opérateurs ne tiennent pas compte de la baisse de leurs effectifs dans les schémas immobiliers qu'ils établissent. Cette démarche est pourtant tout à fait naturelle dans le secteur privé. Si ne nous faisons pas le nécessaire pour que le ministère ou l'opérateur occupant, je rappelle qu'il n'est pas le propriétaire, rende des comptes, l'objectif qui est affirmé depuis dix ans (12 mètres carrés par agent en moyenne) ne sera jamais atteint. Il n'est pas besoin de rappeler la bataille qu'il a fallu mener avec certains ministères, je pense en particulier à ceux de la culture et de l'agriculture.

La commission adopte l'amendement n° II-CF141.

*

* *

ANNEXE 1 :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Visite du site Fontenoy Ségur avec M. Olivier Debains, président directeur général de la SOVAFIM et Mme Claire Dupeyrat, responsable valorisation.

– Audition de M. Philippe Bélaval, président du centre des monuments nationaux, sur l’Hôtel de la Marine et le projet relatif à l’Ile de la Cité

– Visite du Site Oudinot avec M. Alain Rousseau, directeur général des Outre-mer, Mme Faustine Bentaberry, ministère de l’Intérieur, M. Stephan Gabrielli, direction générale des Outre-mer et François-Xavier Léger, ministère des Affaires étrangères et du développement international.

– Audition de M. Emmanuel Amigues, conseiller au cabinet du secrétaire d’État au budget en charge du domaine

– Audition de Mme Nathalie Morin, directrice de l’immobilier de l’État.

*

* *

ANNEXE 2 : BIENS DE L'ÉTAT CÉDÉS AVEC DÉCOTE « FONCIER PUBLIC » DE 2013 À 2016

Commune	Site Adresse	Utilisateur	Nombre de logements programmés	Dont sociaux	Programme prévisionnel	Opérateur pour le logement social	Date de cession	Valeur vénale	Décote et déductions	Prix de cession	Taux global de décote
Exercice 2013											
CAEN	Caserne Martin	Intérieur	157	65	50 LLS (910 m ² PLAI, 2 590 m ² PLUS) + 15 accession sociale (1 000 m ²) + crèche	EPF de Normandie	11/07/13	4 365 000	1 123 076	3 241 924	26 %
Sous-total 2013			157	65				4 365 000	1 123 076	3 241 924	26 %
Exercice 2014											
SAINT-MALO	Hôtel de police 3, place des frères Lamenais	Intérieur	15	15	5 PLAI + 10 PLUS	Commune de Saint-Malo	21/03/14	747 014	627 930	119 084	84 %
GRENOBLE	42, avenue Marcelin Berthelot	Agriculture	151	84	67 logements libres + 84 sociaux (PLAI, PLUS, PLSA)	SAGES	24/03/14	3 750 940	2 746 600	1 004 340	73 %
GOURDON	340, quai des Cordeliers	Finances	9	9	Maison-relais de 9 places (PLAI)	OPH du Lot	07/05/14	200 000	100 000	100 000	50 %
VAL DE REUIL	Zac des Noés	Écologie	91	91	Logements sociaux (PLAI, PLUS, PLSA) + équipements publics	Commune de Val de Reuil	18/07/14	155 550	51 550	104 000	35 %
BORDEAUX- MERIGNAC	11, rue Galilée	Écologie	55	55	40 logements collectifs familiaux + maison relais de 15 logements	Communauté Urbaine de Bordeaux	09/10/14	1 938 627	963 627	975 000	50 %
BORDEAUX	Hôtel de police Castéja 87, rue de l'Abbé de l'Épée	Intérieur	224	169	55 logements libres, 36 en accession à la propriété, 24 PLS, 63 PLUS, 46 PLAI	OPH Gironde Habitat	31/10/14	17 932 896	5 806 236	12 126 660	33 %
BORDEAUX	59, rue Joseph Brunet	Défense	23	23	23 logements sociaux (PLAI, PLUS)	Communauté Urbaine de Bordeaux	27/11/14	376 200	226 200	150 000	60 %

Commune	Site Adresse	Utilisateur	Nombre de logements programmés	Dont sociaux	Programme prévisionnel	Opérateur pour le logement social	Date de cession	Valeur vénale	Décote et déductions	Prix de cession	Taux global de décote
KOUROU	3, av. Victor Hugo	Écologie	52	52	52 logements sociaux	SIMKO	02/12/14	280 000	140 000	140 000	50 %
PONTOISE *	70-72, avenue du Général Schmitz	Écologie	268	268	Résidence sociale de 268 studios (PLAI)	RSF (filiale I3F)	08/12/14	2 534 600	2 382 300	152 300	50 %
ROMAINVILLE	Talus de l'A3	Écologie	177	39	177 logements dont 39 sociaux	SEQUANO Aménagement	15/12/14	1 486 346	898 480	587 866	60 %
NANTES	Caserne Mellinet	Défense	1 700	1 190	510 logements libres + 1 190 sociaux (PLAI, PLUS, PLS, PLSA) + équipements publics	EPFL Loire-Atlantique	19/12/14	19 426 954	13 126 954	6 300 000	67 %
Sous-total 2014			2 765	1 995				48 829 127	27 069 877	21 759 250	55 %
Exercice 2015											
SAVIGNY-SUR-ORGE	La ferme champagne 6-18, avenue de Longjumeau	Justice	65	65	65 logements sociaux (4500 m²), dont 40 PLUS et 25 PLAI	Commune de Savigny	12/01/15	2 499 550	1 125 157	1 374 393	45 %
VIROFLAY **	6, rue de Versailles	Écologie	172	145	Un EHPAD de 4 000m² + 88 logements locatifs dont 27 en accession libre et 61 sociaux	Commune de Viroflay	12/01/15	8 961 790	5 664 116	3 297 674	49 %
MÉRIGNAC	Cité Adrienne Bolland	Écologie	14	14	14 PLAI	Communauté Urbaine de Bordeaux	20/02/15	1 651 774	51 774	1 600 000	30 %
ALÈS	Rue du Dr Mercier	Non-affecté	22	22	15 PLUS + 7 PLAI	Logis Cevenol	27/02/15	95 000	55 005	39 995	58 %
POITIERS	14, rue Scheurer Kestner	Premier ministre	17	17	5 PLS + 6 PLUS + 6 PLAI	Logiparc	26/03/15	472 515	221 015	251 500	47 %
RODEZ	Rue de la Fauvette	Défense	12	12	8 PLUS + 4 PLAI	OPH de Rodez	27/03/15	106 786	40 396	66 390	38 %
MARSEILLE	4, rue Docteur Acquaviva	Défense	24	24	10 PLAI + 14 PLUS	Logirem	21/04/15	920 000	220 000	700 000	24 %
VANDOEUVRE-LÈS-NANCY	Allée des myosotis	Enseignement supérieur	39	39	Maison-relais de 25 places (PLAD) + 14 LLS pour personnes âgées (PLUS)	OPH Meurthe et Moselle Habitat	29/04/15	930 282	752 929	177 353	81 %

Commune	Site Adresse	Utilisateur	Nombre de logements programmés	Dont sociaux	Programme prévisionnel	Opérateur pour le logement social	Date de cession	Valeur vénale	Décote et déductions	Prix de cession	Taux global de décote
TOURS	Rue Plat d'Etain	Enseignement supérieur	47	46	60 places d'hébergement soit 46 logements PLAI + 1 logement non conventionné	OPH Tours Habitat	19/06/15	427 000	281 820	145 180	66 %
PARIS	4, rue de Lille	Enseignement supérieur	18	18	18 logements sociaux (PLAI, PLUS, PLS)	Elogie	26/06/15	6 238 080	4 830 650	1 407 430	77 %
DIJON	École Nationale des Greffes1, bd de la Marne	Justice	50	50	28 PLAI, 18 PLUS, 4 PLS	OPH Dijon Habitat	01/07/15	1 515 000	867 337	647 663	57 %
PARIS	26, 26bis rue Saint Pétersbourg et 73 rue d'Amsterdam	Économie	84	84	PLAI (1 569 m ² , PLUS 3 079 m ² , PLS(1 162 m ²)	SIEMP	22/07/15	19 080 000	13 377 750	5 702 250	77 %
PARIS	58-66 rue de Mouzaïa	Intérieur	284	284	PLAI (5 249m ²), PLUS (5 605m ²) 100 logements sociaux étudiants, un foyer de jeunes travailleurs (64 places), 14 logements-ateliers d'artistes, un CHU de 126 places (soit 106 logements)	RIVP	29/07/15	25 900 000	19 200 000	6 700 000	76 %
CLERMONT-FERRAND	40 rue du Port	Non affecté	9	9	3 PLAI (105 m ²), 6 PLUS (355 m ²)	LOGIDOME	05/08/15	240 000	90 000	150 000	38 %
CALAIS	21-23, rue du Commandant Bonningue	Santé	3		3 PLUS (162 m ²)	OPH Calais	02/11/15	130 000	50 000	80 000	38 %
ABBEVILLE	2-12, rue du Moulin Quignon	Intérieur	49		PLAI (884 m ²) + PLUS (2 417 m ²)	Communauté de communes de l'Abbevillois	16/12/15	449 3000	303 948	145 352	68 %
LA ROCHELLE	6, rue Arcère	Éducation nationale	10		3 PLAI (185 m ²) + 7 PLUS (520 m ²)	OPH Communauté agglomération LaRochelle	21/12/15	979 245	742 143	237 102	76 %
DINAN	Promenade de la fontaine des eaux	Écologie	3		3 PLSA (264 m ²)	DinanHabitat	23/12/15	35 376	12 376	23 000	35 %

Commune	Site Adresse	Utilisateur	Nombre de logements programmés	Dont sociaux	Programme prévisionnel	Opérateur pour le logement social	Date de cession	Valeur vénale	Décote et déductions	Prix de cession	Taux global de décote
THONON LES BAINS	Caserne Rollin 13, avenue du Chatelard	Intérieur	60		15 PLAI (1 230 m ²) + 17 PLS (1 152 m ²) + 10 PLSA (792 m ²) + 18 PLUS (1 318 m ²)	OPH Léman Habitat	29/12/15	1 101 030	649 534	451 496	59 %
Sous-total 2015			982	954				71 732 728	48 535 950	23 196 778	68 %
Exercice 2016											
TOULOUSE	70, allée des Demoiselles 4bis, rue Goudouli	Intérieur	63	63	PLAI (2 315 m ²)	Habitat Toulouse	06/01/16	1 257 000	907 000	350 000	72 %
LILLE	Château du CETE 2, rue de Bruxelles	Écologie	51	51	45 places hébergement et réinsertion + 6 lits halte soins santé	Areli	25/01/16	838 706	838 706	0	100 %
VILLEFONTAINE	Bd. de Villefontaine	Écologie	96	96	96 PLAI (3 520 m ²)	RSF (filiale I3F)	19/04/16	277 467	126 544	150 923	45 %
GEX	483, rue de Gex la Ville	Écologie	23	23	9 PLAI (692 m ²), 5 PLS (470 m ²), 9 PLUS (727 m ²)	Dynacité	10/05/16	763 156	513 156	250 000	67 %
TULLINS	Lieu dit La Contamine	Écologie	24	24	6 PLAI (347 m ²), 18 PLUS (1 169 m ²)	SHA PLURALIS	11/05/16	236 155	125 351	110 804	53 %
ROQUEBRUNE CAP MARTIN	Caserne Gardanne - BA 943 Avenue François de Monléon	Défense	500	150	45 PLAI (3 379 m ²), 105 PLUS (7 883 m ²), logements à coûts maîtrisés (13 139 m ²), logements libres (13 303 m ²)	EPF PACA	15/06/16	30 610 450	9 183 135	21 427 315	30 %
GRASSE	Lieu dit Les Après 126, Avenue Sidi Brahim	Écologie	60	60	13 PLAI (915 m ²), 18 PLS (1 248 m ²), 29 PLUS (1 997 m ²)	3F Immobilière Méditerranée	15/06/16	1 755 905	855 905	900 000	55 %

Commune	Site Adresse	Utilisateur	Nombre de logements programmés	Dont sociaux	Programme prévisionnel	Opérateur pour le logement social	Date de cession	Valeur vénale	Décote et déductions	Prix de cession	Taux global de décote
TOULOUSE	Place des Hauts Murats	Enseignement supérieur	41	41	4 LLS (2 000 m²)	SA HLM des Chalets	21/06/16	1 133 000	283 000	850 000	25 %
Sous-total 2016			858	508				36 871 839	12 832 797	24 039 042	35 %
Total général			4 762	3 522				161 798 694	89 561 700	72 236 994	55 %

* : Une décote de 50 % a été appliquée. Des frais de démolition (700 000 euros) et une indemnité versée par l'État (415 000 euros) sont en plus déduits du prix de cession.

** : la valeur vénale initiale de 11 390 170 euros a été diminuée des surcoûts techniques liés aux contraintes (géotechniques, de vibration et de pollution) du terrain estimées à 2 428 380 euros et portée à 8 961 790 euros.

Source : France Domaine.