

N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 27

GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JEAN-PAUL MATTEI

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
DONNÉES CLÉS	7
PREMIÈRE PARTIE : LE C.A.S., UN INSTRUMENT MODESTE POUR L’AFFIRMATION D’UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE INTERMINISTÉRIELLE	11
I. UN VECTEUR BUDGÉTAIRE RENFORCÉ MAIS OCCUPANT UNE PLACE ENCORE MARGINALE DANS LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	11
A. UNE NOUVELLE SIMPLIFICATION DE L’ARCHITECTURE DU CAS SANS RÉEL EFFET SUR LA MUTUALISATION DES RESSOURCES.....	12
B. UN FINANCEMENT INTERMINISTÉRIEL RELATIVEMENT CIRCONSCRIT.....	13
II. UN ÉQUILIBRE DE PLUS EN PLUS PRÉCAIRE ENTRE RECETTES ET DÉPENSES ?	14
A. UNE MOBILISATION CROISSANTE DES CRÉDITS	15
1. Des dépenses prévisionnelles en hausse sensible	15
2. Des besoins accrus au regard de l’évolution des opérations structurantes et des nécessités de l’entretien du patrimoine	16
B. DES RESSOURCES PLUS INCERTAINES À MESURE QUE LE PARC IMMOBILIER DE L’ÉTAT SE RATIONALISE	18
1. Un recours plus important au produit des redevances domaniales	19
2. Un tassement attendu des produits de cessions immobilières	19
DEUXIÈME PARTIE : UNE POLITIQUE PUBLIQUE IMMOBILIÈRE DÉSORMAIS TENUE DE DÉPASSER SES PREMIERS ACQUIS	23
I. L’AFFERMISSEMENT D’UNE NOUVELLE GOUVERNANCE	23
A. UN PILOTAGE RENFORCÉ À L’ÉCHELON CENTRAL MAIS NÉCESSITANT SANS DOUTE ENCORE QUELQUES « RODAGES »	24
1. La Direction de l’Immobilier de l’État, une nouvelle incarnation de l’État propriétaire	24

2. La CNIP : une instance d'évaluation de la politique immobilière interministérielle dans un cadre rationalisé.....	26
B. UN DISPOSITIF LOCAL OPÉRATIONNEL MAIS DEVANT COMPOSER AVEC DES RESSOURCES PARFOIS RESTREINTES	27
1. Une nouvelle organisation de la gouvernance locale favorisant la formalisation et l'harmonisation des pratiques.....	27
2. Des ressources humaines finalement limitées au regard des enjeux de la conduite de la politique immobilière de l'État.....	30
II. LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE PLUS INTÉGRÉE ET DAVANTAGE INSCRITE DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE	31
A. LES SPSI DES MINISTÈRES ET DES OPÉRATEURS, DES CADRES DE LA RATIONALISATION DE LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE.....	31
1. Des documents de planification des politiques immobilières ministérielles	31
2. Une procédure renforçant l'intégration des opérateurs à la politique immobilière de l'État.....	33
B. DES SCHÉMAS DIRECTEURS RÉGIONAUX AU STADE DÉCISIF DE L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE	34
C. DES PROGRÈS DANS LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT ET LA PROFESSIONNALISATION DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE	36
1. Vers un renforcement des services déconcentrés des finances publiques ?.....	36
2. Des outils informatiques appelés à jouer un rôle croissant dans la conduite de la politique immobilière	37
III. UNE STRATÉGIE RESTANT À DÉFINIR AFIN D'ASSURER L'OPTIMISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	39
A. RÉPONDRE AUX BESOINS DES SERVICES TOUT EN PRÉSERVANT LES INTÉRÊTS DE LONG TERME DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE	40
1. La renégociation des baux de l'État.....	40
2. Les loyers budgétaires : un dispositif à repenser ?	42
3. Une nécessaire préservation des compétences techniques en matière d'ingénierie du bâtiment	43
B. DÉTERMINER LES VOIES ET MOYENS D'UNE JUSTE VALORISATION D'ACTIFS ESSENTIELS AU BILAN DE L'ÉTAT	44
1. La décote : un dispositif utilisé conformément à la volonté du législateur ?.....	45
2. Envisager d'autres modes de valorisation que la cession	48
EXAMEN EN COMMISSION	49
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2018 propose de fixer les recettes et les dépenses du Compte d'affectation spécial consacré à la *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* à **581,70 millions d'euros (en crédits de paiement)**. Ce montant enregistre une baisse de 0,56 % par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2017.

Il prévoit l'absence de crédits inscrits au programme 721 Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État. Ce faisant, le projet de loi de finances met en application la décision **prise par le législateur dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 de mettre un terme à la contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État**. Le programme 721 disposera toutefois du report des crédits non consommés au cours de l'exercice 2017.

Le PLF pour 2018 prévoit **une augmentation de 5,88 % des produits de redevance domaniale** (de 85 millions à 90 millions d'euros) **et une baisse du produit des cessions immobilières de 1,66 %** (à 491,70 millions d'euros contre 500 millions d'euros). Sans remettre en cause la pertinence de la programmation des crédits, cette évolution peut justifier les interrogations déjà exprimées à propos de la trésorerie du CAS.

Au-delà du compte d'affectation spécial, il apparaît que la politique immobilière de l'État constitue désormais une politique publique à part entière, compte tenu de la mise en œuvre des orientations fixées par la communication au Conseil des ministres du 20 janvier 2016. Afin de confirmer ces premiers acquis, le Rapporteur spécial recommande :

– de formaliser la procédure d'utilisation des crédits en gestion dans le cadre de la charte sur le fonctionnement du CAS ;

– de veiller au maintien d'un niveau de crédits satisfaisant pour l'entretien du patrimoine de l'État ;

– d'accorder la priorité aux moyens effectifs dont dispose la Direction de l'Immobilier de l'État dans l'accomplissement de ses missions ;

– d'envisager la mise en place de procédure d'examen simplifiée devant la Conférence nationale de l'Immobilier public (CNIP) ;

– de poursuivre la formalisation des critères d'appréciation dans le cadre de la labellisation des projets ;

– de conforter les effectifs de l'ensemble des services régionaux de l'État contribuant à la gestion de son patrimoine ;

– de poursuivre la démarche de fiabilisation des données relatives à la valeur et à l'état du patrimoine, notamment par le renforcement des outils informatiques ;

– d'accentuer l'effort en faveur de l'établissement d'une comptabilité analytique des bâtiments ;

– de mener à bien le projet d'un outil informatique permettant la gestion des prises à bail, mesure complémentaire de la réorganisation du réseau de la DGFIP et de la spécialisation des pôles régionaux de gestion domaniale (PGD) ;

– de repenser les modalités et les moyens du dispositif des loyers budgétaires, notamment dans le cadre des réflexions actuelles de la Direction de l'immobilier de l'État sur les modalités de financement de la politique immobilière ;

– de veiller au renouvellement des compétences et des personnels utiles à l'entretien et à la rénovation des implantations publiques ;

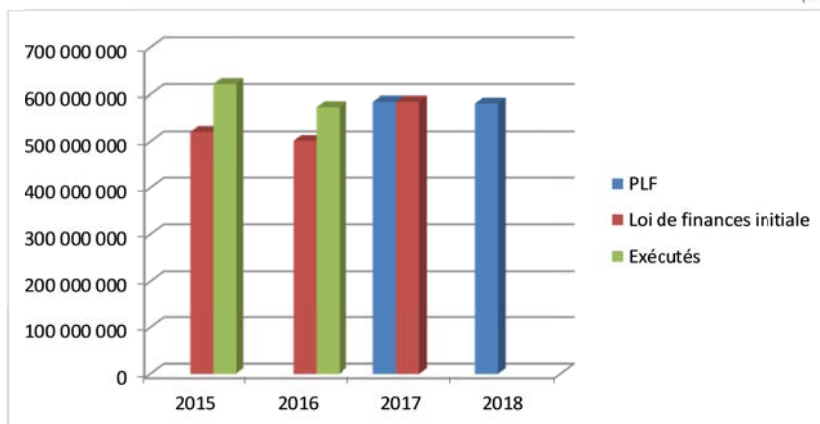
– de réévaluer les conditions du recours à la décote et les modalités de calcul de son taux ;

– de recourir à d'autres modes de valorisation du patrimoine immobilier de l'État que la cession.

DONNÉES CLÉS

RECETTES AFFECTÉES AU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » DEPUIS 2015

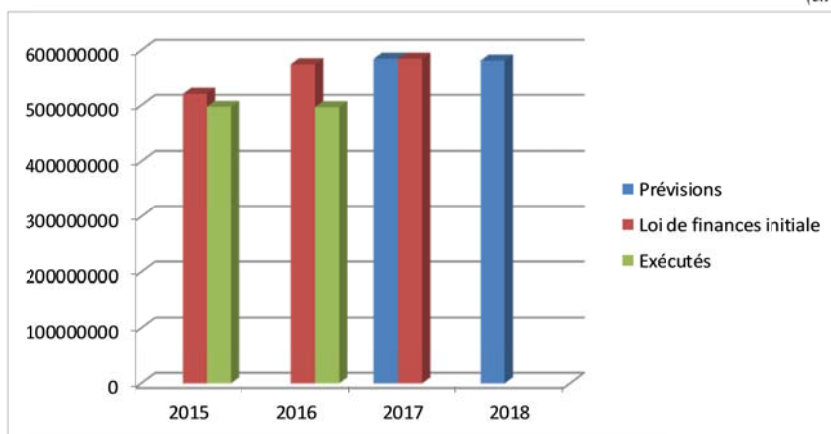
(en euros)



Sources : rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances pour 2018.

DÉPENSES EXÉCUTÉES SUR LE CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » DEPUIS 2015

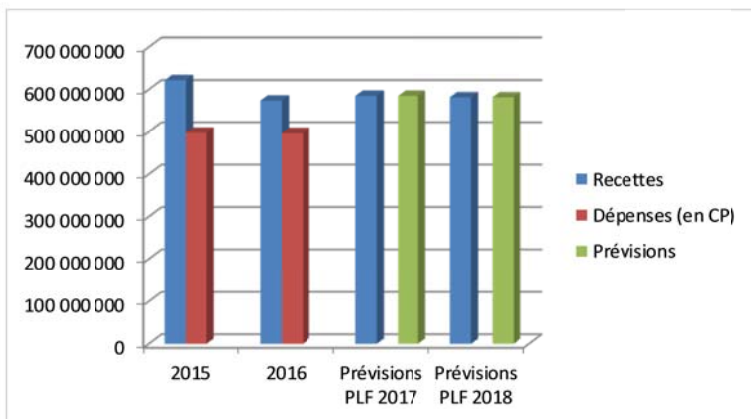
(en euros)



Source : rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances pour 2018.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES DÉPENSES ET DES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » DEPUIS 2015

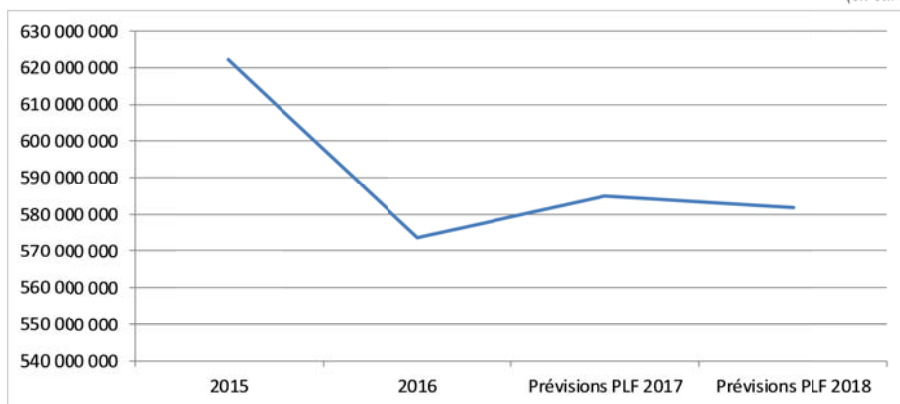
(en euros)



Sources : rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances pour 2018.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » DEPUIS 2015

(en euros)



Sources : rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances pour 2018.

INTRODUCTION

La présente mission constitue le cadre de gestion des ressources mutualisées à l'échelle du budget général et destinées au financement de la politique immobilière de l'État aux échelons central et local. Elle se confond d'un point de vue budgétaire avec le compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* ».

Créé par la loi de finances initiale pour 2006⁽¹⁾, celui-ci porte les dépenses d'investissement et de fonctionnement en rapport avec des opérations immobilières ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont il est propriétaire ou figurant à l'actif de son bilan. Il pourvoit également aux dépenses d'investissement et de fonctionnement correspondant à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État, ainsi qu'à des opérations d'entretien du propriétaire réalisées par des établissements publics et d'autres de ses opérateurs. En recettes, le CAS reçoit :

- le produit des cessions de biens immobiliers de l'État, ainsi que des droits à caractère immobilier attachés à ses immeubles ;
- les versements du budget général ;
- les fonds de concours ;
- le produit des redevances domaniales ou de loyers perçus par l'État et 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 la puissance publique est propriétaire ou locataire et des locations d'immeuble de son domaine privé, à l'exclusion des redevances ou des loyers de son domaine militaire.

Placé sous la responsabilité de la Direction de l'immobilier de l'État, le compte d'affectation spécial est conçu comme un des outils de l'affirmation d'une véritable politique interministérielle qui, au-delà des contingences propres à l'accomplissement des missions de la puissance publique, doit inciter les administrations et les opérateurs à atteindre deux objectifs : d'une part, **la rationalisation du patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs** ; d'autre part, **une gestion efficace et économe du parc**. Pour autant, le CAS ne saurait prétendre satisfaire à lui seul cette ambition.

Du point de vue du Rapporteur spécial, ce constat invite moins à remettre en cause la pertinence de la programmation portée par le projet de loi de finances initiale pour 2018, qu'à prendre la mesure des limites propres à ce mode de financement de la politique immobilière de l'État, ainsi que des progrès que cette politique publique peut encore accomplir dans la voie de son affirmation.

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

PREMIÈRE PARTIE : LE C.A.S., UN INSTRUMENT MODESTE POUR L’AFFIRMATION D’UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE INTERMINISTÉRIELLE

Des documents budgétaires comme des travaux conduits par le Rapporteur spécial, il ressort, en effet, que même s’il dispose de crédits en augmentation depuis 2015, le compte d’affectation spécial (CAS) ne peut jouer qu’un rôle encore relativement circonscrit dans la réalisation des objectifs poursuivis par la politique immobilière de l’État. Cette politique repose au moins autant sur les normes de gestion du parc promues par la Direction de l’immobilier de l’État (DIE), que sur les procédures visant à harmoniser les pratiques et à inscrire les opérations menées sur son patrimoine dans une vision d’ensemble.

En soi, le projet de loi de finances pour 2018 ne remet pas en cause cet état de fait. Le pouvoir « intégrateur » du CAS se heurte à deux limites déjà observées et qui tiennent à deux facteurs qui déterminent sa portée : d’une part, le niveau et les modalités d’affectation des ressources de la politique immobilière de l’État ; d’autre part, la précarité de l’équilibre entre les dépenses et les recettes.

I. UN VECTEUR BUDGÉTAIRE RENFORCÉ MAIS OCCUPANT UNE PLACE ENCORE MARGINALE DANS LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Depuis la suppression du programme 309 ⁽¹⁾ par la loi de finances initiale pour 2017 ⁽²⁾, le compte d’affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* » assure également le financement des dépenses d’entretien et de restructuration à la charge du propriétaire. Aux termes de la LFI pour 2017, le CAS prend également en charge jusqu’au 31 décembre 2019, les dépenses d’investissement ou d’entretien du propriétaire réalisées par l’État sur les infrastructures opérationnelles de la Défense nationale.

Entrées en vigueur au 1^{er} janvier, ces deux mesures confortent à l’évidence la volonté d’affirmation d’un « État propriétaire » en ce qu’elles étendent ses interventions dans le financement de la politique immobilière. Ainsi que le relevait le rapporteur spécial M. Jean-Louis Dumont en conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances initiale pour 2017, le champ du compte d’affectation spécial dépasse aujourd’hui largement le seul immobilier de bureau. Il inclut ainsi, sous certaines conditions, le financement des opérations de rénovation des casernes de la gendarmerie nationale, des acquisitions foncières ou des structures de l’Administration pénitentiaire (hors prison) ou de la Protection judiciaire de la Jeunesse.

(1) Le programme 309 Entretien des bâtiments relevait de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

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

Pour autant, l'extension progressive du périmètre des opérations prises en charge par le CAS ne saurait conduire à surestimer son impact dans la mutualisation des ressources de la politique immobilière, ni son poids face aux financements ministériels.

A. UNE NOUVELLE SIMPLIFICATION DE L'ARCHITECTURE DU CAS SANS RÉEL EFFET SUR LA MUTUALISATION DES RESSOURCES

Dans le projet de loi de finances pour 2018, la mission se compose de deux programmes :

– le programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* ;

– le programme 723 : *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*.

On notera que conformément aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2017, **la programmation 2018 ne prévoit plus l'affectation d'aucun crédit au programme 721**. En effet, le législateur a entendu exclure les produits de cessions de bien immeubles de l'État et les droits à caractère immobilier affectés au CAS des recettes du budget général destinées au désendettement de l'État. L'objectif de cette mesure est d'accroître la proportion des ressources du compte d'affectation destinées au financement d'opérations immobilières. En conséquence, le programme 721 bénéficiera en 2018 du report des crédits inscrits en 2016 sur l'exercice 2017 non consommés.

Le PLF pour 2018 comporte pour sa part **une nouvelle refonte du programme 723**. Par rapport à l'exercice précédent, celui-ci intègre les crédits du programme 724 *Opérations immobilières déconcentrées*. Créé par la LFI pour 2017, le programme 724 retraçait les dépenses et recettes affectées aux opérations immobilières structurantes, ainsi qu'aux dépenses d'entretien à la charge du propriétaire, 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 pilotées par les préfets de région.

En principe, cette unification des programmes 723 et 724 paraît de nature à simplifier les circuits budgétaires. Elle présente en tous cas l'avantage d'**inscrire dans un programme unique l'ensemble des dépenses relatives aux opérations immobilières portées par le compte d'affectation spéciale**. Ce faisant, la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) disposera d'un volume de crédits susceptible d'une allocation plus efficiente des besoins liés à l'état d'avancement des opérations.

Cela étant, il convient de noter que **chaque ministère et chaque préfecture de région continueront de disposer d'un budget opérationnel (BOP) distinct pour le financement des dépenses relevant du CAS**. Dès lors, la distinction entre opérations immobilières des ministères et celles

des administrations déconcentrées demeure opérante pour le programme 723, ce qui pose nécessairement la question des mutualisations possibles de ressources à l'échelon local. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le dialogue de gestion organisé entre d'une part, la DIE, et d'autre part, chaque responsable de BOP ministériel et de BOP régional, doit permettre de définir en concertation, pour les administrations centrales et déconcentrées, le contenu des dépenses programmées, ainsi que les échéanciers de mise à disposition et de consommation des crédits.

Il reste sans doute à formaliser la procédure d'utilisation des crédits en gestion dans le cadre de la charte sur le fonctionnement du CAS qui devrait être établie au terme d'une large concertation avec les ministères et les secrétariats généraux aux affaires régionales ⁽¹⁾.

B. UN FINANCEMENT INTERMINISTÉRIEL RELATIVEMENT CIRCONSCRIT

Ainsi que le montre le tableau ci-après, l'essentiel du financement des opérations portant sur le patrimoine immobilier de l'État procède des crédits inscrits dans le cadre des missions et des programmes ministériels.

PART DU CAS DANS L'ENSEMBLE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

		Exécution 2015		LFI 2016		PLF 2017		PLF 2018	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CAS immobilier	Briques								
	Brique Propriétaire	409 293 182	441 788 138	427 562 966	448 101 067	389 112 788	401 467 500	382 560 663	444 825 990
	Brique Occupant	133 519 453	113 575 096	140 237 940	115 554 777	144 503 212	123 532 500	142 069 978	136 874 010
	Total	542 812 634	555 363 234	567 800 906	563 655 844	533 616 000	525 000 000	524 630 641	581 700 000
Total des programmes consacrés aux dépenses immobilières	Brique Propriétaire	1 753 458 401	2 465 589 207	3 208 278 205	2 556 745 006	4 476 983 983	2 639 806 676	3 580 832 326	3 263 734 306
	Brique Occupant	4 644 605 448	4 442 481 882	4 969 091 381	4 363 239 132	4 512 153 611	4 015 517 995	4 859 792 729	4 531 014 104
	Total	6 398 063 849	6 908 071 089	8 177 369 586	6 919 984 138	8 989 137 593	6 655 324 671	8 440 625 055	7 794 748 410
Part du CAS immobilier	Brique Propriétaire	23 %	18 %	13 %	18 %	9 %	15 %		
	Brique Occupant	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %		
	Total	8 %	8 %	7 %	8 %	6 %	8 %		

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

(1) D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le projet de charte reprend les dispositions principales des dernières chartes régissant le fonctionnement du compte d'affectation spéciale et de l'ex-programme 309. Le projet organise notamment le pilotage budgétaire et comptable du solde du CAS Immobilier, le suivi des droits de tirage en retour de cessions pour chaque ministère et pour l'ensemble des régions, la gestion des crédits mutualisés au profit de la communauté interministérielle et en priorité pour le financement de l'entretien du propriétaire, le suivi de la consommation des crédits.

D'après les éléments communiqués au Rapporteur spécial par la Direction de l'Immobilier de l'État, le montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés à l'ensemble des dépenses immobilières portées par les missions et programmes s'établirait respectivement à 8 440,63 millions d'euros (– 11,83 %) et 7 794,75 millions d'euros (+ 5,17 %) dans le projet de loi de finances pour 2018.

Dès lors, les ressources totales affectées au compte d'affectation spécial représentent 6,22 % des AE (contre 5,94 % dans la LFI 2017) et 7,46 % des CP (7,89 %). Cette part globale apparaît très stable depuis 2015. On notera en revanche que les crédits de paiement du CAS ayant pour objet la réalisation des opérations de l'État propriétaire (« brique propriétaire ») connaissent des variations assez sensibles et occupe une place plus significative que la part des dépenses consacrés aux travaux des administrations occupantes (« brique occupant »).

Dans ces conditions, **la politique immobilière de l'État conserve au plan budgétaire un caractère très ministériel**. Pour ne prendre que cet exemple, on remarquera que les crédits demandés par le seul ministère de l'Intérieur au titre de ses investissements immobiliers s'élèvent, dans le PLF pour 2018, à 400 millions d'euros.

II. UN ÉQUILIBRE DE PLUS EN PLUS PRÉCAIRE ENTRE RECETTES ET DÉPENSES ?

Aux termes de la LOLF ⁽¹⁾, « *les comptes d'affectation spéciale retracent [...] des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte* ».

Par définition, le montant des opérations immobilières prises en charge par le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* dépend aujourd'hui de l'utilisation du produit des cessions d'actifs immobilier effectivement réalisé et affecté, ainsi que du produit des redevances domaniales que le législateur a résolu de lui affecter.

Or, dans ses travaux consacrés à la programmation 2017, le Rapporteur spécial Jean-Louis Dumont avait déjà exprimé de **très fortes inquiétudes quant à l'évolution de la trésorerie du compte**. Les questions qu'il soulevait demeurent de fait posées dans la mesure où le projet de loi de finances pour 2018 semble gager des dépenses sensiblement en hausse sur des recettes plus incertaines. De fait, le tableau ci-après met en lumière un certain contraste dans leurs dynamiques respectives.

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

**ÉVOLUTION DES RECETTES ET CRÉDITS DE PAIEMENT DU CAS
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » DEPUIS 2015**

(en millions d'euros)

	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017 (en %)	PLF 2018/ Exécution 2017 (en %)
Recettes	521,00 (622,02)	502,00 (573,74)	585,00	581,70	- 0,56 %	+ 1,39 %
Dépenses	521,00 (497,71)	575,00 (496,85)	585,00	581,70	- 0,56 %	+ 1,39 %
SOLDE	0,00 (124,31)	- 73,00 (76,89)	0,00	0,00	SO	SO

Sources : d'après les rapports annuels de performances 2015 et 2016 et le projet annuel de performances pour 2018.

A. UNE MOBILISATION CROISSANTE DES CRÉDITS

Le projet de loi de finances pour 2018 propose d'allouer à la réalisation des opérations immobilières relevant du CAS la somme de 524,63 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 581,70 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Pour ce qui est des CP, ces chiffres traduisent une progression sensible des dépenses prévisionnelles et, au-delà, tendent à illustrer l'accroissement des besoins de financement au regard de l'évolution des opérations structurantes, ainsi que des nécessités de l'entretien du patrimoine.

1. Des dépenses prévisionnelles en hausse sensible

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2017, le montant des AE demandées diminue de 1,68 % (de 533,62 millions d'euros à 524,63 millions d'euros). Il s'agit là principalement d'une conséquence de la **réduction des engagements prévus au titre de la maintenance à la charge du propriétaire** dans le cadre du programmation 723 (action 13).

En revanche, le PLF pour 2018 repose sur **une augmentation des crédits de paiement de 10,8 % (de 533,62 millions à 581,70 millions d'euros)**. Celle-ci intègre en partie **une participation du compte d'affectation spéciale au financement du grand plan d'investissement** annoncé par le Président de la République ⁽¹⁾ et dont deux priorités touchent à la mise en œuvre de la politique immobilière : accélérer la transition énergétique et construire l'État à l'âge numérique.

Au regard des dépenses exécutées dans le cadre des lois de finances initiale pour 2015 et 2016, le PLF pour 2018 tend ainsi à maintenir les AE et les

(1) Le Grand plan d'investissement (GPI) est fondé sur quatre priorités : accélérer la transition écologique (20 milliards d'euros), édifier une société de compétences (15 milliards d'euros), ancrer la compétitivité sur l'innovation (13 milliards d'euros) et construire l'État numérique (9 milliards d'euros).

CP du CAS à un niveau relativement élevé. Du point de vue du Rapporteur, **ce choix paraît d'autant plus justifié que les orientations de la politique immobilière de l'État appellent des interventions nouvelles.**

2. Des besoins accrus au regard de l'évolution des opérations structurantes et des nécessités de l'entretien du patrimoine

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le projet de loi de finances pour 2018 accorde la priorité à deux postes de dépenses pour lesquels il prévoit une augmentation très substantielle des crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES PRISES EN CHARGE PAR LE CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » DEPUIS 2015

(en millions d'euros)

		LFI 2015 (exec)	LFI. 2016 (exec)	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017	PLF 2018/ Exécution 2016
11– Opérations structurantes	AE	418,82 (409,31)	433,82 (241,99)	369,60	364,63	– 1,34 %	+ 50,68 %
	CP	413,00 (411,47)	420,00 (315,95)	361,18	421,70	+ 16,76 %	+ 33,47 %
12– Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics	AE	12,78 (19,95)	11,39 (19,44)	23,59	24,00	+ 1,74 %	+ 23,46 %
	CP	13,63 (13,19)	12,21 (18,74)	15,02	24,00	+ 59,59	+ 28,07 %
13– Maintenance à la charge du propriétaire	AE	47,36 (49,56)	41,96 (40,37)	62,18	48,00	– 22,80 %	+ 18,90 %
	CP	50,51 (52,24)	44,99 (44,86)	59,32	48,00	– 19,08 %	+ 7,00 %
14– Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	AE	90,21 (63,99)	80,63 (65,88)	78,25	88,00	+ 12,46 %	+ 33,58 %
	CP	96,21 (78,46)	86,45 (64,53)	89,48	88,00	– 1,65 %	+ 36,37 %
TOTAL	AE	569,17 (542,81)	567,80 (367,68)	533,62	524,63	– 1,68 %	– 7,60 %
	CP	573,35 (555,36)	563,65 (444,08)	525,00	581,70	+ 10,80 %	+ 3,20 %

Sources : D'après le Rapport annuel de performance pour 2016 et le Programme annuel de performance pour 2018.

Cet effort porte en premier lieu sur les opérations structurantes et les cessions qui font l'objet de l'action 11 du programme 723 dotée de 364,63 millions d'euros en AE et de 421,70 millions d'euros en CP. Le PLF prévoit d'augmenter ses crédits d'intervention de 16,76 %, notamment afin d'abonder les « dotations en fonds propres » allouées au **projet Paris-Saclay**⁽¹⁾. Par ailleurs, l'action 11 doit participer au financement du **Grand plan d'investissement** à hauteur de 45 % de ses crédits. Au total, les opérations immobilières structurantes mobilisent 69,5 % des crédits de paiement demandés

(1) Dans le périmètre de cette opération d'intérêt national, il s'agit de financer les projets immobiliers en cours de réalisation qui visent à regrouper des organismes de recherche, des grandes écoles, des universités et entreprises privées, avec pour objectif la création d'un pôle d'excellence scientifique et technique de dimension internationale. En 2018, l'École centrale Supélec et la faculté de pharmacie de l'Université Paris-Sud devrait quitter la commune de Châtenay-Malabry afin de s'installer sur le plateau de Saclay.

pour le programme 723. Nonobstant les changements de périmètre du programme 723, le montant des crédits de paiement demandés représente la dotation la plus élevée depuis la LFI pour 2015.

Le relèvement des crédits de paiement bénéficie en second lieu au gros entretien, aux réhabilitations, mise en conformité et remise en état, poste de dépenses dont l'action 14 du nouveau programme 723 constitue le socle budgétaire. En l'occurrence, le projet de loi de finances prévoit de consacrer 18 % des crédits de l'action au financement du Grand plan d'investissement.

En soi, la programmation des crédits paraît en rapport avec les résultats des derniers exercices clos et les premières données de l'exécution 2017.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le montant des crédits consommés portait sur 176,80 millions d'euros en AE (49 % des crédits ouverts) et 127,36 millions d'euros en CP (51 % des crédits ouverts). Les éléments communiqués laissent apparaître une consommation des autorisations d'engagement plus importante qu'en 2016 en ce qui concerne les projets immobiliers des ministères mais moins élevée pour les crédits de paiement. Le montant des engagements réalisés au titre des BOP ministériels relatifs à l'entretien du propriétaire est en revanche deux fois plus important qu'à la même date et équivalent pour ce qui des crédits de paiement. Les consommations d'AE et de CP au titre des projets immobiliers financés par les BOP régionaux sont équivalentes à celles de 2016, à l'inverse des consommations pour l'entretien du propriétaire en très nette baisse.

Pour le Rapporteur spécial, **l'importance que revêtent les opérations de restructuration ne doit toutefois pas conduire à négliger le maintien d'un niveau de crédits satisfaisant pour l'entretien du patrimoine de l'État**, nonobstant les évolutions du périmètre du programme 723.

Cette préoccupation avait déjà été exprimée par M. Jean-Louis Dumont dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017. Elle reposait sur le constat d'une diminution de la somme des autorisations d'engagement et des crédits de paiement demandés au titre de l'entretien par rapport aux montants inscrits en 2016 au programme 309.

Dans le PLF pour 2018, **le total des dépenses prévisionnelles d'entretien des actions 12 Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics, 13 et 14 précitées atteint 160 millions d'euros (en AE et CP). Ce chiffre enregistre un léger recul par rapport à 2017** alors que les éléments recueillis par le Rapporteur spécial au cours de ses travaux donnent à penser que **les crédits consacrés à l'entretien du patrimoine de l'État ne correspondent pas nécessairement aux besoins.**

Il ressort ainsi de la présentation faite au Rapporteur spécial par les responsables régionaux et départementaux de la Nouvelle Aquitaine que les

crédits du programme 724 ne permettent pas de répondre à tous les besoins. Leur montant (10,40 millions d'euros en AE et 18,78 millions d'euros en CP) conduit ainsi la Préfecture de région à établir un ordre de priorité qui privilégie d'abord les opérations de contrôle réglementaire, les opérations de maintenance préventive, la maintenance corrective (et notamment les travaux de levée de réserves dont la gravité nécessite une intervention immédiate), ensuite les travaux relevant de l'Agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP), enfin les travaux lourds hors Ad'AP. Une fois réalisés les travaux urgents et les opérations d'entretien, le budget opérationnel du programme 724 ne disposerait plus que de l'ordre de 1,2 million à 1,3 millions d'euros afin de mener le reste des travaux pour les douze départements. De fait, d'après les données fournies par les responsables de la politique immobilière de l'État en Nouvelle Aquitaine, le taux de consommation par rapport aux délégations s'élevait à 61,69 % en AE et à 71,61 % en CP au 31 août 2017.

Cette situation ne semble pas liée à la dimension exceptionnelle d'une entité issue de la nouvelle carte des régions ⁽¹⁾. Ainsi, en Bretagne, les responsables régionaux et départementaux de la politique immobilière de l'État rencontrés par le Rapporteur spécial n'ont pas livré un autre diagnostic. Il y est également fait état de besoins excédant assez largement le montant du budget opérationnel du programme 724 et de la nécessité pratique de se concentrer sur la réalisation des travaux d'entretien et de « gérer l'urgence ».

Or, à ces travaux d'entretien courant, **s'ajoutent désormais ceux qui découlent des besoins de sécurisation des bâtiments publics** dans un contexte marqué par la menace inédite du terrorisme. Les dépenses de mise en sécurité ont donné lieu à l'inscription de 74 millions d'euros dans la LFI pour 2017, le montant des crédits de paiement consommés en 2016 s'élevant à 63,6 millions d'euros. Il s'agit d'un poste de dépenses d'une importance croissante, notamment pour ce qui concerne le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères du fait de l'importance du réseau diplomatique et des implantations françaises (écoles, centres culturels) à l'étranger.

Dés lors, **le Rapporteur spécial ne peut que rappeler le besoin impératif de préserver le niveau des crédits destinés à l'entretien, aussi bien pour les biens des administrations centrales que pour ceux des administrations déconcentrées.**

B. DES RESSOURCES PLUS INCERTAINES À MESURE QUE LE PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT SE RATIONALISE

Nonobstant les besoins inhérents à l'état d'un parc immobilier à bien des égards insuffisamment entretenu, la précarité de l'équilibre du compte

(1) Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

d'affectation spécial tient surtout à la dynamique des recettes sur lesquelles repose le financement des opérations qu'il prend en charge.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2017, le Parlement a complété les ressources du CAS par l'affectation du produit des redevances domaniales. Le projet de loi de finances pour 2018 évalue quant à lui le produit des ressources affectées à 581,70 millions d'euros, contre 585 millions d'euros en 2017, soit une légère diminution de 0,56 %.

En cela, la programmation 2018 proposée se fonde sur une stabilité des moyens de financement du compte d'affectation spéciale qui soulève la question de leur rendement.

1. Un recours plus important au produit des redevances domaniales

Le projet de loi de finances pour 2018 table en effet sur une augmentation de 5,88 % du produit des redevances domaniale, lequel atteindrait 90 millions d'euros (contre 85 millions d'euros aux termes de la LFI pour 2017).

En l'état des données disponibles, il paraît assez difficile de se prononcer sur la pertinence de cette anticipation. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le produit des redevances domaniales perçues au 31 août 2017 s'élevait à près de 58,60 millions d'euros, dont un peu plus de 32,58 millions d'euros provenant des revenus du domaine privé (loyer, et indemnités d'occupation). Ce montant correspond à 69 % des recettes inscrites dans la loi de finances initiales. Suivant l'analyse de la DIE, le rythme des encaissements permet de penser que la prévision sera respectée d'ici à la clôture de l'exercice 2017.

2. Un tassement attendu des produits de cessions immobilières

Suivant les prévisions du projet de loi de finances pour 2018, **le produit des cessions immobilières devrait baisser de 1,66 %** et, ainsi, passer de 500 millions d'euros inscrits dans la LFI pour 2017 à 491,70 millions d'euros.

Cette anticipation d'un rendement en baisse se justifie dans la mesure où, suivant de nombreux observateurs, **la conjoncture économique actuelle ne favorise pas nécessairement les transactions immobilières**. Dans ce contexte, **l'immobilier professionnel se vend mal en dehors de biens neufs ou entièrement rénovés**. En outre, ainsi que le souligne la DIE dans le projet annuel de performance pour 2018, **l'État a cédé ses biens les plus liquides ces dernières années**. Or, ainsi que l'a montré le Conseil de l'Immobilier de l'État (CIE), les produits de cessions demeurent tributaires de la qualité et de la localisation des biens, ainsi que des règles fixées par les documents d'urbanisme.

De fait, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, le montant cumulé des produits de cessions réalisées au cours des huit premiers mois de 2017 (soit 174,09 millions d'euros), est en retrait par rapport aux montants constatés au

terme des quatre exercices précédents. Au 11 juillet, le nombre de biens cédés s'établissait à 320. Pour la même période en 2016 et en 2015, les cessions réalisées concernaient respectivement 490 et 542 biens ; elles avaient permis de dégager une recette d'un montant respectif de 231 millions d'euros et de 499 millions d'euros.

Il est un autre indice de la raréfaction des actifs immobiliers susceptibles d'être facilement cessibles et de procurer une recette substantielle : celui des délais nécessaires à l'aboutissement des opérations de cessions. Les réponses au questionnaire budgétaire indiquent ainsi que parmi les 9 cessions supérieures à deux millions d'euros conclues entre le 1^{er} janvier et le 11 juillet 2017, cinq biens présentaient une date prévisionnelle de cession en 2016.

Figurent parmi les principales opérations réalisées sur la période :

- la vente des locaux du ministère de la Délégation à l'Action foncière et immobilière (DAFI) du ministère de l'Écologie à Saint-Mandé (pour 31 millions d'euros en juin 2017) ;
- la cession de locaux de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales dans le 19^{ème} arrondissement de Paris (pour 12,50 millions d'euros) ;
- la vente de locaux du ministère des Armées à Vélizy (pour un montant de 8,60 millions d'euros) ;
- la vente d'un immeuble affecté à la direction générale des Finances publiques – DGFIP– (pour un montant de 8,50 millions d'euros).

CESSIONS DE BIENS IMMOBILIERS RÉALISÉES PAR L'ÉTAT DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2017

(en euros)

Ministère occupant	Nombre de biens cédés	Somme des prix de vente
Biens non affectés	40	1 165 785
Ministère de la Culture et de la Communication	2	51 900
Ministère de la Défense	28	19 078 418
Ministère de la Justice et des Libertés	11	2 025 327
Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative : santé	1	29 168
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche	14	1 393 799
Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement	168	41 345 268
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi	8	1 804 627
Ministère de l'Éducation nationale	8	1 519 670
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	2	8 001
Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales	17	25 216 314
Ministère des Affaires étrangères et européennes	3	9 181 665
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la réforme de l'État	16	11 596 449
Ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	2	1 239 815
TOTAL	320	115 656 206 €

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

D'après le tableau ci-dessous, on dénombre 931 biens à vendre en 2017 dont la valeur vénale est estimée à 347,49 millions d'euros. 722 biens présentent une date prévisionnelle de cession en 2018, pour une valeur pondérée de 433 millions d'euros. Suivant l'analyse de la Direction de l'immobilier de l'État, la prévision inscrite en loi de finances initiale 2017 ne serait pas hors d'atteinte car elle constitue une valorisation pondérée qui tient compte des difficultés que les cessions peuvent présenter, ainsi que de l'application du mécanisme de la décote.

LES CESSIONS DE BIENS IMMOBILIERS DE L'ÉTAT EN PROJET EN 2017

(en euros)

Ministère	Nombre de biens à vendre	Valorisation pondérée*
Biens non affectés	78	4 146 026
Ministère de la culture et de la communication	15	2 827 554
Ministère de la défense	125	43 343 519
Ministère de la justice et des libertés	36	4 385 420
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative : Jeunesse et sports	3	437 298
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative : santé	6	804 548
Ministère de l'agriculture et de la pêche	55	4 464 672
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	388	40 659 485
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	18	14 763 876
Ministère de l'éducation nationale	18	4 311 823
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	27	47 246 887
Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales	48	14 044 862
Ministère des affaires étrangères et européennes	37	151 216 557
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	67	10 330 260
Ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	8	2 956 779
Services du Premier ministre	2	1 546 000
TOTAL	931	347 485 566

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

À l'évidence, on ne saurait se montrer trop catégorique à ce sujet car les cinq derniers exercices mettent en lumière la persistance d'un écart parfois assez sensible entre les prévisions de la loi de finances initiale et les produits de cession effectivement réalisés. La prévision comporte une part d'aléas inhérents au cours du marché immobilier et aux caractéristiques des biens dont l'État entend se séparer. Ce constat ne peut que renforcer le Rapporteur spécial dans l'idée qu'il convient d'évaluer les méthodes de cession des actifs immobiliers mais également de sortir d'une alternative dont les termes se réduiraient à choisir entre leur vente et leur conservation.

DEUXIÈME PARTIE : UNE POLITIQUE PUBLIQUE IMMOBILIÈRE DÉSORMAIS TENUE DE DÉPASSER SES PREMIERS ACQUIS

La gestion du patrimoine immobilier de l'État s'impose aujourd'hui comme une politique publique à part entière qui a été définie dans la communication lue en Conseil des ministres le 20 janvier 2016 et présentée devant le commission des Finances au moment de l'examen de la loi de règlement. S'inspirant des conclusions de la Cour des comptes et du Conseil de l'Immobilier de l'État, celle-ci contient en effet les principes et les orientations qui, depuis près de deux ans, déterminent les modalités de sa réorganisation et du renouvellement de ses outils.

Si 2016 a été l'année de la refondation et de la mise en place du cadre et des procédures de la politique immobilière de l'État, 2018 pourrait être celle d'un approfondissement. Le Rapporteur spécial tire en effet des auditions et des déplacements qu'il a pu réaliser la conclusion que bien des progrès ont été accomplis. Il reste aujourd'hui à leur donner une pleine portée en poursuivant la démarche entreprise par la Direction de l'Immobilier de l'État et les responsables locaux de la politique immobilière sur trois axes essentiels : l'affermissement d'une nouvelle gouvernance ; le développement des outils d'une politique plus intégrée et inscrite dans une perspective pluriannuelle ; la définition d'une stratégie de nature à optimiser le patrimoine immobilier de l'État.

I. L'AFFERMISSEMENT D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

Le renforcement de l'État propriétaire constitue l'un des axes majeurs de la refondation de la politique immobilière de l'État. Cette orientation a donné lieu depuis deux ans à l'édiction de trois circulaires et de plusieurs mesures réglementaires qui visent à réorganiser les instances et l'équilibre des compétences entre les acteurs de la gestion interministérielle du patrimoine immobilier, tant à l'échelon central que déconcentré.

Des éléments d'analyse recueillis par le Rapporteur spécial au fil de ses auditions et de ses déplacements, deux enseignements peuvent se dégager : d'une part, un renforcement du pilotage à l'échelon central qui n'exclut pas encore quelques lourdeurs de procédures ; d'autre part, le caractère opérationnel de la gouvernance locale de la politique immobilière de l'État malgré des ressources finalement restreintes.

A. UN PILOTAGE RENFORCÉ À L'ÉCHELON CENTRAL MAIS NÉCESSITANT SANS DOUTE ENCORE QUELQUES « RODAGES »

Au terme de la réorganisation engagée en 2016, la gouvernance de la politique immobilière de l'État procède, au niveau central, des impulsions données par deux instances nouvelles : la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) et la Conférence nationale de l'Immobilier publique (CNIP).

Le Conseil de l'Immobilier de l'État (CIE) exerce pour sa part une fonction non moins utile et importante d'expertise que reflète, pour les sept premiers mois de l'année 2017, la publication de quatorze avis sur des problématiques générales, ainsi que sur des projets et schémas stratégiques immobiliers ⁽¹⁾.

1. La Direction de l'Immobilier de l'État, une nouvelle incarnation de l'État propriétaire

Créée par le décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 ⁽²⁾ et remplaçant France Domaine, la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) est chargée de la conception, de la mise en œuvre et de la gouvernance de la politique immobilière de l'État.

À ce titre, ses compétences s'étendent à l'élaboration et au suivi de la législation, des textes réglementaires, ainsi qu'à l'évaluation et à la gestion des biens domaniaux. En outre, la directrice de l'Immobilier de l'État préside la Conférence nationale de l'Immobilier publique, ce qui lui permet de connaître tout projet immobilier significatif porté par les services et les opérateurs de l'État.

En cela, la DIE a pour vocation de représenter l'État propriétaire et de promouvoir la réalisation des objectifs de la politique immobilière interministérielle. Les éléments recueillis par le Rapporteur spécial tendent à démontrer que la DIE joue aujourd'hui le rôle d'impulsion et d'appui que lui assignent les textes de manière assez satisfaisante.

Dans l'ensemble, les représentants des ministères comme les responsables de la politique immobilière en Nouvelle Aquitaine et en Bretagne ont indiqué avoir établi avec ses représentants – parfois après des débuts quelque peu hésitants – des relations de travail fructueuses : d'après leurs analyses, la DIE apporte une certaine expertise, des éléments méthodologiques – que plusieurs interlocuteurs rencontrés par le Rapporteur spécial aimeraient toutefois voir

(1) En application du décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006, le Conseil formule des recommandations stratégiques, des avis sur les textes et principales opérations immobilières. Il est notamment saisi pour avis, par le ministre chargé du domaine, des projets immobiliers importants pour vérifier leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État.

(2) Décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État.

préciser s'agissant des procédures budgétaires⁽¹⁾ – ; elle apparaît capable de prendre en considération en majeure partie les enjeux qui s'attachent à la réalisation de leurs projets – ce qui n'exclut pas pour certains dossiers une divergence des intérêts. Certains représentants ministériels évoquent même l'existence d'un dialogue fondé sur des contacts réguliers et qui, au-delà des conférences immobilières⁽²⁾, permettent de mieux associer le ministère de l'Action et des comptes publics à l'élaboration de leur programmation immobilière.

Certes, par rapport à ses homologues étrangers, la DIE ne possède pas tous les attributs de l'État propriétaire face aux administrations occupantes.

Ainsi que l'a souligné encore récemment le rapport de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac⁽³⁾, la Direction ne peut en l'état actuel gérer les actifs immobiliers de l'État en opérant par elle-même les choix de cession ou de conservation d'un bien. En effet, la déclaration d'inutilité, préalable à la sortie du patrimoine de l'État, demeure du ressort des ministères. En outre, on notera que la DIE n'exerce ses missions dans le respect des pouvoirs attribués aux préfets, ainsi que des dispositions fixant l'organisation et l'action des services de l'État à l'échelle de la région et du département⁽⁴⁾.

Par ailleurs, à l'instar de M. Jean-Louis Dumont, d'autres observateurs ont pu s'interroger sur le positionnement de la DIE, celle-ci relevant comme France Domaine hier de la Direction générale des Finances publiques⁽⁵⁾.

Du point de vue du Rapporteur spécial, si ces questionnements paraissent légitimes, ils n'appellent pas nécessairement d'évolutions à ce stade : la priorité doit être accordée aux moyens effectifs dont dispose la DIE dans l'accomplissement de ses missions.

La Direction comporte aujourd'hui trois sous-directions (contre deux-sous directions et deux missions à sa création) et la directrice est désormais assistée par un adjoint. D'après les éléments communiqués dans le cadre de l'examen du

(1) *La circulaire du 14 avril 2017 pour une gouvernance locale rénovée met à la disposition des SGAR et des RRPIE un kit méthodologique pour l'appropriation de la labellisation.*

(2) *Tenues pour la première fois en avril 2016, ces conférences visent à favoriser, dans le cadre de la procédure d'élaboration du projet de loi de finances, l'examen spécifique des dépenses immobilières. Organisées conjointement par la DIE et la Direction du Budget avant les conférences budgétaires, elles ont pour objectif d'identifier les moyens dédiés à l'immobilier sur l'ensemble des vecteurs budgétaires, de disposer d'une vision synthétique de la dépense immobilière et d'en assurer un meilleur pilotage.*

(3) « De la rationalisation à la valorisation : 12 propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace » *Rapport d'information de MM. Michel BOUVARD et Thierry CARCENAC, fait au nom de la commission des finances du Sénat, rapport n° 570 (2016-2017), mai 2017.*

(4) *Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.*

(5) *Dans le Rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2017, Jean-Louis DUMONT regrettait 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 ».*

budget pour 2017, la loi de finances initiale devait porter les emplois affectés à ses services centraux de 85 à 110 équivalents temps plein (ETP). Le rapport annuel de performances pour l'exercice 2016 y recense pour sa part 99 emplois (et 1574 emplois pour l'ensemble de la DIE).

En soi, ces effectifs peuvent être jugés d'assez limités, même pour une direction d'état-major. C'est la raison pour laquelle **le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement à poursuivre l'effort visant à étoffer les ressources humaines de la DIE, tant du point de vue des effectifs que des compétences.**

2. La CNIP : une instance d'évaluation de la politique immobilière interministérielle dans un cadre rationalisé

Aux termes de la circulaire du 27 avril 2016, la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) se présente désormais⁽¹⁾ comme l'instance interministérielle dans le cadre de laquelle est délibérée la politique immobilière de l'État. Présidée par le ministre chargé du Domaine ou par la directrice de l'Immobilier de l'État selon qu'elle se réunisse en format stratégique ou en format opérationnel, la CNIP exerce deux missions.

Dans sa fonction stratégique, elle est consultée sur les orientations de la politique immobilière de l'État proposées au Premier ministre par le ministre chargé du Budget. Dans sa fonction opérationnelle, elle instruit et prépare les propositions relatives aux orientations de la politique immobilière de l'État. Elle émet un avis sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères et des opérateurs, ainsi que sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Elle examine et rend un avis sur les projets immobiliers structurants et leurs modalités de financement.

D'après les éléments fournis au Rapporteur spécial, un premier bilan du fonctionnement de la CNIP donne à penser que **cette instance favorise effectivement l'échange d'informations et une discussion collégiale à propos des projets immobiliers.**

En revanche, **la procédure de labellisation des opérations et d'examen des schémas pluriannuels de stratégie immobilière appelle des jugements plus contrastés.** Certains des interlocuteurs rencontrés évoquent en effet des lourdeurs découlant de **procédures d'évaluation parfois chronophages, ainsi que des critères de décisions parfois difficilement compréhensibles**, notamment dans la labellisation d'opérations locales ou l'examen des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs. D'autres s'interrogent sur le caractère proportionné des exigences formulées dans la présentation des dossiers de

(1) En application de la circulaire du 27 avril 2016, la CNIP a remplacé 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).

labellisation au regard des sommes en jeu dans certaines opérations qui présentent une dimension très locale.

Si l'examen contradictoire de l'ensemble des *scenarii* possibles apparaît comme un impératif raisonnable, une évolution des pratiques pourrait être envisagée. Ainsi que l'ont suggéré certains des responsables locaux de la politique immobilière de l'État, celle-ci pourrait consister en **la mise en place d'une procédure d'examen simplifiée**, par exemple suivant le coût d'investissement, ce qui conduirait sans doute à réexaminer les seuils qui déterminent le passage d'un dossier devant la CNIP. Il pourrait également être utile de **poursuivre la formalisation des critères d'appréciation dans le cadre de la labellisation des projets** devant cette instance de sorte d'assurer sur le long terme la cohérence des décisions et permettre la définition d'une véritable doctrine dans l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

B. UN DISPOSITIF LOCAL OPÉRATIONNEL MAIS DEVANT COMPOSER AVEC DES RESSOURCES PARFOIS RESTREINTES

La gouvernance de la politique immobilière de l'État à l'échelon local découle aujourd'hui des principes établis par la circulaire du 27 février 2017⁽¹⁾. Celle-ci décline le schéma adopté pour l'organisation du pilotage national de la gestion du patrimoine immobilier en tenant compte du cadre fixé pour l'action et l'organisation des services de l'État à l'échelle de la région et du département.

Des deux déplacements réalisés en Nouvelle Aquitaine et en Bretagne, le Rapporteur spécial estime que l'on peut tirer deux enseignements – sans doute relatifs au regard de la multiplicité des situations locales : en premier lieu, la circulaire du 27 février 2017 favorise une formalisation et une harmonisation des pratiques ; en second lieu, la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État à l'échelle locale se heurte potentiellement à l'obstacle de ressources humaines et financières insuffisantes.

1. Une nouvelle organisation de la gouvernance locale favorisant la formalisation et l'harmonisation des pratiques

Conformément aux dispositions du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 précité, la stratégie immobilière en région relève de la responsabilité du préfet de région (hors infrastructures militaires, biens occupés par le ministère de la Justice, bien des administrations centrales et des opérateurs). Sa mise en œuvre incombe aux préfets des départements.

Suivant les prescriptions de la circulaire du 27 février 2017, la définition de la politique immobilière de l'État repose également sur un partage de compétences entre le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) et le Responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE). Il appartient

(1) Circulaire n° 5913/SG du Premier ministre.

ainsi au SGAR de coordonner au niveau régional la gestion optimisée du parc occupé par les services civils déconcentrés de l'État (hors biens occupés par le ministre de la Justice) et de recueillir les besoins d'évolution. Le Responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE) est quant à lui chargé de l'analyse des besoins de l'ensemble des services de l'État et de ses opérateurs, en examinant les possibilités offertes par le patrimoine de l'État et l'application du droit domanial.

L'innovation de la circulaire réside dans la création d'une conférence régionale de l'immobilier public (CRIP), présidée par le préfet de région et conçue sur le modèle de la Conférence nationale de l'Immobilier public :

Les missions des conférences régionales de l'immobilier public (CRIP)

Les CRIP ont pour mission :

- d'animer et de piloter les démarches relatives au schéma directeur immobilier régional (SDIR) et les autres plans d'action régionaux (tels que la renégociation des baux) ;
- d'examiner la programmation immobilière sur cinq ans découlant des orientations stratégiques arrêtés dans le cadre du SDIR ;
- d'assurer la coordination entre la programmation immobilière et la programmation budgétaire en étant tenue informée régulièrement par le SGAR, le responsable du BOP délégué, du financement de l'immobilier en région (programmation et suivi du CAS immobilier) ;
- d'examiner et de soumettre à la décision du préfet de région des avis sur le SDIR et sur les SPSI ;
- de soumettre à la décision du préfet de région un avis sur les projets immobiliers des services déconcentrés de l'État (à l'exclusion de ceux du ministère de la Justice et du ministère des Armées) en dessous de certains seuils, l'avis de la direction immobilière de chaque ministère, en charge de la relation avec les responsables de programme, étant requis ;
- de suivre la mise en œuvre en région des politiques publiques ayant un impact sur l'immobilier (par exemple, les politiques de mobilisation du foncier public, favorisant l'accessibilité, organisant la transition énergétique, etc.).

Source : Commission des Finances.

Dans sa formation restreinte, la CRIP est formée par le préfet de région, le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), le responsable régional de la Politique immobilière de l'État (RRPIE), le directeur régional de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Dans sa formation élargie peuvent être associés notamment : les secrétaires généraux des préfetures ; les responsables locaux du Domaine ; les directeurs départementaux, régionaux ou interrégionaux des administrations, y compris les représentants des ministères de la Justice et des Armées ; les responsables des administrations centrales et des opérateurs implantés sur le territoire régional.

La circulaire du 27 février 2017 prévoit que la CRIP se réunit au moins une fois par trimestre dans une formation restreinte, ce qui n'exclut pas la tenue de réunions élargies et/ou thématiques autant que de besoin.

La gouvernance locale de la politique immobilière de l'État s'appuie également sur les commissions départementales de l'immobilier public (CDIP), instances consultatives créées à l'initiative des préfets de région. Fonctionnant suivant les mêmes principes que les CRIP, ces instances consultatives présidées par le préfet du département sont chargées de :

- veiller à la mise en œuvre du plan d'entretien du parc immobilier de l'État découlant de la stratégie régionale ;
- de planifier et de coordonner les travaux de saisie et de mise à jour des données du parc immobilier de l'État ;
- d'animer un réseau de gestionnaires immobiliers et de proposer la programmation des crédits d'entretien du propriétaire.

Selon l'état des lieux dressé devant le Rapporteur spécial, **le dispositif consacré par la circulaire du 27 février 2017 ne modifie pas substantiellement la structuration de la gouvernance locale en matière de la politique immobilière.**

Ainsi que l'ont rappelé plusieurs personnes auditionnées, des structures remplissant des fonctions similaires à celles des CRIP et des CDIP existaient déjà (telles la CRSIE et les CRISTIE en Nouvelle Aquitaine ou la CRIE et les CDSIE en Bretagne). Si elle ne se prononçait pas en opportunité, la préfecture de région jouait déjà un rôle significatif par l'apport d'un appui technique et sa place dans les circuits de financement.

En outre, dans des régions telles que la Nouvelle Aquitaine ou la Bretagne, la gouvernance de la politique immobilière s'inscrit d'autant mieux dans une certaine continuité que ses principaux acteurs exerçaient déjà leurs fonctions avant les réformes introduites en 2016. De ce fait, des relations interpersonnelles et des habitudes de travail ont été forgées qui, aujourd'hui, contribuent vraisemblablement à l'efficacité du dispositif.

En revanche, **la mise en place des CRIP et des CDIP, ainsi que l'affirmation de la compétence première du préfet de région, semblent favoriser une certaine institutionnalisation des pratiques et la diffusion de procédures plus uniformisés.**

C'est en tous cas l'impression qui se dégage de la présentation au Rapporteur spécial du fonctionnement et des réalisations de la conférence régionale de l'immobilier publique de Nouvelle Aquitaine. Précédée d'un travail d'harmonisation des procédures entre les ex régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, la mise en place de la CRIP a donné lieu à l'établissement d'une charte de fonctionnement consacrant le rôle de l'échelon régional et fixant un cadre pour la conduite de la politique immobilière.

2. Des ressources humaines finalement limitées au regard des enjeux de la conduite de la politique immobilière de l'État

Les éléments recueillis auprès des responsables locaux rencontrés par le Rapporteur spécial donnent en effet à penser que l'efficacité de la politique immobilière de l'État est une affaire d'équipe. Elle repose pour beaucoup sur des savoir-faire tirés d'une expérience professionnelle et de modes opératoires éprouvés dans le cadre de rapports professionnels étroits.

D'après l'analyse développée par les responsables de la politique immobilière en Nouvelle Aquitaine et en Bretagne, la cohésion des acteurs et leur nombre plutôt restreint permettent une certaine réactivité renforcée par l'acquisition de réflexes professionnels communs. Les modes de fonctionnement ont été adaptés au besoin de répondre à des demandes parfois urgentes (notamment pour l'entretien des bâtiments) ; ils laissent place à des échanges nombreux et dématérialisés avant que les CDIP et les CRIP n'examinent formellement les projets.

Mais il ressort également de ces échanges que **les réductions d'effectifs subies ces dernières années par les différents services régionaux intervenant dans la politique immobilière de l'État pèsent nécessairement sur le temps que ceux-ci peuvent lui consacrer.** Le constat semble valoir tant pour une nouvelle région née d'un regroupement que de comme la Nouvelle Aquitaine que pour la Bretagne qui a conservé son assise territoriale dans le cadre de la réforme portée par la loi 2015-29 du 16 01 2015 ⁽¹⁾.

Dans les deux régions, **la baisse des effectifs semble affecter les secrétariats généraux aux affaires régionales mais également les services des Domaines (dans un département breton) et la DREAL suivant les situations locales** (par exemple, dans le cas de la Nouvelle Aquitaine). S'agissant du SGAR de Nouvelle Aquitaine, il a été rappelé que dans le cadre de la fusion avec les services aux affaires régionales des préfectures des régions Limousin et Poitou-Charentes, les effectifs avaient été réduits de 30 %.

Abstraction faite des contraintes spécifiques susceptibles de peser sur l'organisation des services de l'État dans une région issue d'un regroupement, se pose la question de la pertinence des effectifs œuvrant à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État. Dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, la Direction de l'Immobilier de l'État a indiqué que les équipes des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État avaient été renforcées. **Il convient de poursuivre cet effort en confortant les effectifs de l'ensemble des services régionaux de l'État contribuant à la gestion de son patrimoine.**

(1) Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

II. LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE PLUS INTÉGRÉE ET DAVANTAGE INSCRITE DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE

Après la réorganisation de la gouvernance, la connaissance du patrimoine de l'État et la planification des dépenses nécessaires à son adaptation aux missions des services centraux et déconcentrés représentent à l'évidence des enjeux majeurs dans la refondation de la politique immobilière. Promouvoir une politique réellement interministérielle implique en effet de disposer d'une vision d'ensemble des biens immobiliers occupés par les administrations centrales et déconcentrées et de favoriser la cohérence des opérations conduites à son échelle.

Dans cette optique et sur la base des orientations fixées par la communication du Conseil des ministres du 20 janvier 2016, la Direction de l'Immobilier de l'État a consacré les exercices 2016 et 2017 au déploiement et à la rénovation d'outils stratégiques, tels que les schémas directeurs régionaux.

Du point de vue du Rapporteur spécial, cette action semble aujourd'hui porter ses fruits car, même si des progrès restent à accomplir, on peut observer le renforcement du caractère intégré et pluriannuel de la dépense immobilière par le perfectionnement de trois instruments : les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des ministères et des opérateurs ; des schémas directeurs régionaux ayant franchi l'étape décisive du diagnostic ; des progrès dans la connaissance du patrimoine et la professionnalisation de la fonction immobilière.

A. LES SPSI DES MINISTÈRES ET DES OPÉRATEURS, DES CADRES DE LA RATIONALISATION DE LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) se présentent aujourd'hui comme des documents fondamentaux de la politique immobilière de l'État central. À partir d'une analyse des besoins des services occupants et de l'évolution des besoins, ils visent à déterminer l'évolution des implantations et à programmer les ressources nécessaires.

Si une telle programmation existait avant la refondation de la politique immobilière engagée en 2016, elle n'en prend moins une toute autre dimension dans ce nouveau cadre dans la mesure où la nouvelle gouvernance tend à promouvoir les objectifs de l'État propriétaire et à inscrire les besoins des administrations occupantes et des opérateurs dans une réflexion plus large.

1. Des documents de planification des politiques immobilières ministérielles

Quoiqu'élaborés par leurs différents services des ministères chargés de la politique immobilière et arrêtés par leurs autorités politiques et administratives, les SPSI ministériels s'insèrent aujourd'hui dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

Ainsi qu'expliqué précédemment, ils donnent lieu à des échanges avec la Direction de l'Immobilier de l'État pour ce qui concerne les opérations bénéficiant d'un financement du compte d'affectation spécial. Si elle ne peut qu'émettre des recommandations quant à l'aménagement des locaux, la DIE s'efforce ainsi d'encourager les ministères à établir leurs services dans des bâtiments modulables, susceptible d'être adaptés aux missions, et répondant à des normes de performance énergétique.

Les SPSSI font enfin l'objet d'un avis de la Conférence nationale de l'immobilier public, laquelle peut en outre examiner des opérations immobilières sur lesquelles des décisions stratégiques pourraient s'avérer nécessaires.

Les SPSSI de quelques ministères en 2017-2018

– Ministère de l'Intérieur : un schéma en cours d'actualisation mais inscrit dans la continuité

Le SPSSI doit être actualisé pour la période 2018-2022 et fait actuellement l'objet d'un travail commun entre la Direction de l'immobilier de l'État et le ministère de l'Intérieur. Il devrait être présenté au Conseil de l'Immobilier de l'État au premier semestre 2018.

Le projet privilégie l'acquisition plutôt que la location et vise à stabiliser les implantations en deux grands pôles distincts de regroupement de l'administration centrale en sus de Beauvau (et de la DGGN qui reste à Issy-les-Moulineaux) : à l'Ouest, les services opérationnels et de renseignement (création d'une Cité du renseignement) et à l'Est, les services de soutien.

L'installation du ministère des Outre-Mer sur son site historique de la rue Oudinot (Paris 7^{ème}) fait quant à lui l'objet d'études et de propositions, selon les recommandations du CIE. En effet, ce site sera en partie vide après le départ des services du ministère des Affaires étrangères et du développement international (45 % des surfaces) qui le libérera à horizon 2021/2022 après rénovation et agrandissement du Quai d'Orsay.

– Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

Conformément aux lignes directrices arrêtées dans le cadre du schéma arrêté en 2009, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a fortement réduit ses implantations parisiennes depuis 2007. Ses services se regroupent aujourd'hui sur 4 sites : le site principal du Quai d'Orsay (Paris 7^{ème}) ; le site de la rue de la Convention (Paris 15^{ème}) ; le site de La Courneuve (93) qui abrite désormais les archives diplomatiques.

Le dernier volet du schéma directeur porte pour l'essentiel sur la restructuration, l'agrandissement et la mise aux normes du siège du ministère dans le cadre du projet « Quai d'Orsay XXI »⁽¹⁾. Lancé après l'abandon d'un premier projet pour des raisons techniques, il doit permettre de créer 300 postes de travail supplémentaires, ainsi que la rénovation de surfaces accueillant actuellement 300 postes de travail. Il consiste

(1) D'après les éléments communiqués au Rapporteur spécial au cours de ses travaux, les services de la valise diplomatique ne seraient finalement pas relogés sur le même site que celui des Archives diplomatiques mais dans un bâtiment construit sur une parcelle au nord de cette commune.

principalement en une restructuration de l'Aile des Archives et du centre de crises enterré, avec une construction supplémentaire et la rénovation de l'Aile des Gardes.

Le projet prévoit en outre la création d'espaces de convivialité, ainsi que l'aménagement de « bureaux de passage » pour les personnels exerçant leurs fonctions sur d'autres sites du ministère.

Au terme d'un premier jury de concours, quatre architectes ont été sélectionnés pour répondre au cahier des charges. Le deuxième jury de concours, prévu au début de l'année 2017, a finalement été réuni à la fin du mois de septembre 2017.

Le relogement provisoire des agents touchés par les travaux de restructuration de l'Aile des Archives du Quai d'Orsay a été organisé dans une partie du bâtiment des Jardins libéré par le ministère des Armées dans l'Ilot-Saint-Germain.

Estimée à 73 millions d'euros, cette opération doit être en partie financée par le produit de cessions parisiennes déjà réalisées dans le passé et par le produit de cessions réalisées ou restant à réaliser à l'étranger. Elle permettra en outre à terme de libérer l'emprise occupée par ce ministère dans le Carré Oudinot-Invalides, partagé avec le ministère des Outre-mer dont les surfaces pourront dès lors être valorisées.

– Le SPSI des administrations centrales des ministères sociaux

Elaboré dans le cadre d'un travail concerté entre le secrétariat général des ministères sociaux et la Direction de l'Immobilier de l'État, le schéma directeur a été présenté au Conseil immobilier de l'État le 10 février 2016.

Il repose sur l'examen de deux scénarii prévoyant tous deux la conservation des sites historiques domaniaux-Duquesne (qui devra être densifié) et Hôtel du Châtelet. Le relogement des autres services pourrait être réalisé :

1° soit par le regroupement sur une seule implantation au lieu des trois sites actuels (avenue de France, tour Mirabeau et Montparnasse Sud Pont) ;

2° soit par une extension du site Montparnasse Sud-Pont et l'abandon de locaux actuellement loués avenue de France et tour Mirabeau.

Les réponses au cahier des charges de la recherche font actuellement l'objet d'une analyse par la DIE, les services du secrétariat général des ministères sociaux, ainsi que par leur assistant à maîtrise d'ouvrage.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

2. Une procédure renforçant l'intégration des opérateurs à la politique immobilière de l'État

La circulaire du 19 septembre 2016⁽¹⁾ **prescrit le renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État en renforçant très sensiblement le rôle des ministères de tutelle** et les exigences relatives à leur contenu.

Cette obligation concerne l'ensemble des **504 opérateurs de l'État** recensés en loi de finances initiale pour 2016, ainsi que tous les nouveaux

(1) Circulaire n° 5888/G du Premier ministre du 19 septembre 2016.

opérateurs (résultant d'une création ou de la fusion d'organisme préexistants). Le SPSI doit porter sur l'ensemble des biens immobiliers, quelle que soit leur nature (bureaux, terrains, logement de fonction, bâtiments techniques, etc.) et quel que soit leur statut d'occupation (biens propres, mis à disposition, pris à bail, etc.

La circulaire pose le principe de :

– la participation systématique de la tutelle de l'opérateur à l'élaboration et à la mise en œuvre de chaque schéma ;

– l'entrée en vigueur des schémas qu'après avis du ou des ministres de tutelle, l'approbation par la DIE et la validation par le conseil d'administration de l'opérateur.

– la nécessaire comptabilité avec les schémas directeurs régionaux et l'association du préfet de région : à cette fin, la circulaire rend possible l'intervention du RRPPIE dès la phase d'élaboration du SPSI et prévoit l'examen des projets de SPSI par les préfets de région.

Dans ce cadre, les tutelles ministérielles sont tenues de rendre un avis systématique dans un délai de trois mois suivant la date de réception des schémas. L'avis doit se fonder sur plusieurs critères d'appréciation énoncés dans la circulaire, dont notamment : la compatibilité des orientations immobilières du SPSI avec les missions dévolues à l'opérateur et leur cohérence avec le contrat d'objectif et de performance ; la compatibilité du projet de SPSI avec la politique immobilière de l'État.

D'après l'analyse développée par la DIE dans les réponses aux questionnaires budgétaires, il s'agit de franchir une nouvelle étape qualitative et de tirer parti des avancées constatées dans le cadre de la mise en œuvre de la première génération de schéma telles que l'amélioration de la connaissance du parc des opérateurs et l'accroissement de leur performance immobilière.

Après une étape préalable de fiabilisation de Chorus Re-FX et de mise à jour des données, la plupart des opérateurs de l'État se trouvent actuellement engagés d'ans l'élaboration de leurs nouveaux SPSI.

B. DES SCHÉMAS DIRECTEURS RÉGIONAUX AU STADE DÉCISIF DE L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE

Conformément aux prévisions, les préfetures de région ont achevé l'élaboration du **volet « diagnostic »** des schémas directeurs régionaux immobiliers (SDIR) en octobre 2016. Celui-ci a donné lieu à une validation de la Direction de l'Immobilier de l'État dans les premières semaines de l'exercice 2017.

Depuis lors, les préfetures de région travaillent à l'élaboration d'**une stratégie patrimoniale**, première étape de la troisième phase de l'élaboration des

SDIR. Fondée sur l'examen des données collectées lors du diagnostic, ainsi que sur une analyse multi critères (économique, juridique, technique) et d'une étude des besoins, cette démarche vise à définir le périmètre projeté des implantations du parc immobilier de l'État à cinq ans. Elle doit permettre la classification des actifs immobiliers de l'État en trois catégories :

- ceux qu'il convient a priori de conserver ;
- ceux dont l'État doit se séparer compte tenu de leur inutilité ou du coût de leur maintien dans son patrimoine ;
- ceux dont le sort mérite une réflexion plus approfondie.

Il appartiendra alors aux préfetures de région de déterminer les opérations à réaliser (cessions, regroupement ou densification d'implantations, renégociation des baux, etc.). D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial, l'élaboration de la stratégie patrimoniale devrait s'achever en novembre 2017.

2018 devrait marquer le passage à la dernière étape qui consiste en l'établissement d'**une stratégie d'intervention** sur le patrimoine de l'État à horizon de cinq ans. Il s'agira de définir une doctrine pour garantir dans la durée l'entretien et la rénovation du parc afin de répondre aux objectifs de préservation du patrimoine, d'optimisation et de modernisation du parc, en fonction du devenir de chaque bien.

Comme observé en 2016 à l'issue de la réalisation de la phase diagnostics, l'élaboration d'une stratégie patrimoniale semble avoir utilement contribué à l'amélioration de la connaissance du patrimoine immobilier de l'État en régions. D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial au cours de ses déplacements, elle favorise en effet l'approfondissement de la démarche de fiabilisation des données et à étendre le nombre des actifs (notamment les immeubles de bureaux) entrant le champ de cette démarche.

La progression dans l'établissement des schémas directeurs semble également de nature à conforter une gestion interministérielle du patrimoine de l'État en ce qu'elle favorise davantage les échanges sur le sort de biens non spécifiques ne relevant pas de la compétence des préfets de région. En Nouvelle Aquitaine, le responsable de la politique immobilière de l'État a ainsi évoqué devant le Rapporteur spécial un travail constant avec les têtes de réseau du ministère de la Justice. Il en va de même de certaines emprises dont le ministère des Armées se sépare : suivant les éléments recueillis par le Rapporteur spécial, il existerait ainsi des échanges en cours entre le Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et la Base de Défense de Rennes à propos de la destination d'un site situé dans le quartier Foch.

En cela, les schémas directeurs régionaux représentent des outils de première importance dans l'amélioration de l'entretien du patrimoine de l'État et un pilotage plus efficient de ses actifs. Ils tendent à exercer un certain effet

intégrateur et à permettre une organisation de la politique immobilière de l'État en trois cercles :

– le périmètre interministériel à proprement parler intégrant les services sur lesquels les préfets de région exercent leur autorité ;

– le périmètre des services déconcentrés non placés sous la responsabilité des préfets mais tenus de leur rendre compte (à l'exemple des rectorats) ;

– les services du ministère de la Justice et ceux du ministère des Armées, auxquels s'ajoutent certains opérateurs et autres services de l'État qui disposent d'une autonomie dans l'élaboration et l'application de leur schéma immobiliers, ce qui n'exclut pas des échanges croissants avec les préfetures de région.

C. DES PROGRÈS DANS LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT ET LA PROFESSIONNALISATION DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE

Ceux-ci résultent très directement du travail de fiabilisation des données relatives à la consistance et aux caractéristiques du patrimoine de l'État réalisé dans le cadre de la phase de l'élaboration des SDIR consacrées au diagnostic. Comme le montre le tableau ci-après, le nombre des immeubles pour lesquels les services de l'État ne possèdent pas d'information sur les surfaces brutes et les surfaces de bureau ou des éléments incomplets recule. Ainsi, au 31 décembre 2016, Chorus RE-FX fournissait la mesure en mètre carré de surface utile brute (SUB) pour 75 % des bâtiments qui y étaient recensés, contre un taux de 71 % à la fin de l'exercice 2015.

LES IMMEUBLES FAISANT L'OBJET D'UN MESURAGE DANS CHORUS FX A LA FIN DE L'EXERCICE 2016

(en unité)

Périmètre	Données au 31/12/14	Données au 31/12/15	Données au 31/12/16
Nombre de bâtiments	189 119	189 512	193 136
Nombre de bâtiments avec SUB	108 661	134 303	145 571
Proportion de bâtiments avec SUB	57 %	71 %	75 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ce constat ne peut qu'encourager à mener à bien deux actions engagées sous l'impulsion de la Direction de l'immobilier de l'État et susceptibles d'éclairer la conduite de la gestion de son patrimoine : d'une part, le renforcement des capacités des directions régionales et départementales des finances publiques (DRFIP/DDFIP) ; d'autre part, l'efficacité des outils informatiques.

1. Vers un renforcement des services déconcentrés des finances publiques ?

Il s'agit là d'un enjeu majeur car les directions régionales et départementales disposent d'une connaissance du patrimoine domaniale et

peuvent jouer un rôle essentiel dans la détermination de la valeur des actifs immobilier.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la Direction de l'Immobilier de l'État a engagé une réorganisation des services chargés des missions relatives à la gestion du domaine et à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État au sein des DRFIP et DDFIP. Entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2017, cette réforme vise à mettre en place des équipes possédant une taille et une masse critiques suffisantes pour permettre la spécialisation et le renforcement de l'expertise des agents. Il s'agit également de favoriser la mutualisation des bonnes pratiques et, ainsi, de garantir la sécurité des procédures.

Sur l'ensemble du territoire, cette réorganisation devrait également donner lieu à la création de 59 pôles d'évaluation domaniale dotés d'un ressort mono ou pluri-départemental, établis au sein des directions régionales et de certaines directions départementales des finances publiques.

2. Des outils informatiques appelés à jouer un rôle croissant dans la conduite de la politique immobilière

S'ils présentent encore des lacunes s'agissant des informations qu'ils contiennent ou procurent, les outils informatiques mis à disposition par la DIE semblent fournir un appui utile et croissant aux responsables locaux de la politique immobilière de l'État. De l'avis de certaines des personnes auditionnées en Nouvelle Aquitaine et en Bretagne, ces outils auraient au moins le mérite d'exister et contribueraient à améliorer la connaissance du patrimoine par rapport à la situation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la LOLF⁽¹⁾.

On citera en premier lieu **Chorus et de son module RE-Fx**. Socle de référence des données de la politique immobilière de l'État, il retrace l'inventaire physique de son parc immobilier et est articulé avec le module de comptabilité auxiliaire portant l'inventaire comptable des actifs immobiliers (FI-AA). Il s'agit d'une comptabilité patrimoniale permettant de certifier l'actif au bilan de l'État et fondée sur une valeur d'usage. Aussi Chorus RE-fx ne permet pas en tant que tel une gestion du patrimoine mais contient des informations sur les surfaces occupées. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le maintien de la qualité des données de l'inventaire immobilier dans Chorus RE-Fx constitue l'un des enjeux retenant toute l'attention de la Direction de l'Immobilier de l'État afin de répondre aux besoins de la politique immobilière de l'État telles que l'élaboration des conventions d'utilisation.

En deuxième lieu, le **Référentiel technique (RT)** permet de collecter auprès des services des ministères et de mettre à jour régulièrement certaines données relatives aux bâtiments du parc immobilier de l'État (données générales, états techniques et données d'exploitation). Il est déployé depuis septembre 2015,

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

auprès de 900 utilisateurs ⁽¹⁾. Il peut être alimenté par de nouvelles données de manière assez souple.

En dernier lieu, **l’Outil d’aide à la décision (OAD)** se présente comme une application permettant de combiner de multiples données relatives à chaque bâtiment afin d’établir un diagnostic sur l’état et leur potentiel. Déployé au printemps 2015, il comporte ainsi un outil d’analyse économique des opérations immobilières et est alimentées par les éléments techniques contenus dans le RT. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, il été enrichi en 2017 d’un module de projection de parc, permettant de visualiser le parc immobilier dans une région de manière à la fois géographique et temporelle, et de suivre son évolution. Suivant l’état des lieux dressés devant le Rapporteur spécial par les personnes auditionnées en Nouvelle Aquitaine, il semble donner satisfaction par sa puissance de requêtage.

L’année 2018 devrait conduire la DIE à poursuivre la réalisation de plusieurs projets qui participent de la construction d’un système d’information sur l’immobilier de l’État en dehors de l’environnement Chorus. Ces projets portent notamment sur :

– **l’informatisation de la gestion des contrats immobiliers de l’État (prises à bail externes, conventions d’utilisation, titres d’occupation du Domaine de l’État)** : afin de répondre aux besoins les plus urgents des utilisateurs, il est prévu de développer une solution par module et par type de contrats et d’accorder la priorité aux prises à bail externes ; précédés d’une étude préalable, les travaux de conception du module doivent débiter à l’automne 2017, en vue d’un déploiement de l’outil au printemps 2018 ;

– **la conception d’un outil de Programmation Budgétaire (OPB)**, destiné à améliorer et à harmoniser la gestion des budgets consacrés à l’entretien des immeubles de bureaux de l’État et aux opérations structurantes immobilières (CAS « immobilier ») : l’OPB doit être déployé en septembre 2017 ;

– **la livraison d’un outil d’aide à l’élaboration de la stratégie d’intervention sur le parc (OASIP)** : destiné à fournir un appui à l’élaboration de la stratégie des SDIR, cette application doit permettre d’identifier, sur la base des besoins exprimés, plusieurs scénarios d’intervention à l’échelle du parc, en croisant différentes thématiques ; la DIE prévoit également de développer un outil d’aide à la programmation pluriannuelle des actions, afin de faciliter le travail opérationnel de programmation pluriannuelle des travaux, études, contrôles résultant du scénario choisi.

(1) La DIE met également des applications dédiés pour certains parcs immobiliers spécifiques (universités et grandes écoles, préfecture de police et DGFIP, ce qui conduira à l’abandon de l’outil ANTILOPE par cette dernière).

Du point de vue du Rapporteur spécial, **le renforcement des outils informatiques correspond d'autant plus à une nécessité que l'amélioration de la connaissance du patrimoine de l'État passe aujourd'hui par l'établissement d'une comptabilité analytique des bâtiments.**

Dans cette perspective, la DIE a engagé une expérimentation dans la région Pays-de-la-Loire en 2016 qui implique les services du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; en 2017, cette démarche a été renouvelée dans les régions Hauts de France et Normandie et concerne les services de la direction générale des Finances publiques (DGFIP). Sur la base d'un premier bilan positif, l'expérimentation devrait être étendue à plusieurs académies de l'Éducation nationale et couvrir une grande partie du territoire pour la DGFIP. Les conclusions de cette expérimentation devraient permettre d'examiner les modalités de généralisation à l'ensemble des services de l'État.

Le rapporteur spécial ne peut que se féliciter de cette démarche et appeler les responsables de la politique immobilière de l'État à poursuivre la démarche de fiabilisation des données relatives à la valeur et à l'état du patrimoine, notamment par le renforcement des outils informatiques. En soi, les questions relatives à la construction d'un système d'information au sein ou à l'extérieur de l'environnement Chorus présentent un caractère avant tout technique. Il importe surtout de permettre l'accès à des informations précises et actualisées, ce qui suppose sans doute de veiller à l'ergonomie des outils informatiques et, sous certaines réserves, à leur interconnexion afin que la saisie des données ne dissuade pas les services d'alimenter régulièrement les systèmes d'information. Il s'agit en effet là d'un préalable indispensable à l'édification d'une stratégie.

III. UNE STRATÉGIE RESTANT À DÉFINIR AFIN D'ASSURER L'OPTIMISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

La formalisation d'une politique interministérielle par la Direction de l'Immobilier de l'État et des considérations budgétaires ont abouti à l'affirmation de lignes directrices : l'acquisition plutôt que la location ; un recours plus parcimonieux et encadré aux partenariats publics privés (PPP) ; l'abandon du crédit-bail ⁽¹⁾ ; le respect d'une norme 12 mètres carrés par surface de travail.

Toutefois, ces principes et ces règles ne fournissent pas en eux-mêmes une « feuille de route » permettant de déterminer avec pertinence ce en quoi doit consister le patrimoine de l'État au regard des missions de ses services. C'est la raison pour laquelle il convient d'apporter la plus grande attention aux conclusions de la **troisième phase d'établissement des schémas directeurs immobiliers régionaux**, ainsi qu'au **renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie**

(1) Cf. l'article 19 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, n° 234, déposé le 27 septembre 2017.

immobilière (SPSI) des ministères et des opérateurs. Ces exercices de planification doivent permettre de répondre à deux enjeux : en premier lieu, répondre aux besoins des services tout en préservant les intérêts de long terme de l'État propriétaire ; en second lieu, déterminer les voies et moyens d'une juste valorisation des actifs immobiliers.

A. RÉPONDRE AUX BESOINS DES SERVICES TOUT EN PRÉSERVANT LES INTÉRÊTS DE LONG TERME DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE

L'enjeu évoqué ici ne se réduit pas à l'optimisation des implantations de la puissance publique. Tout en développant les outils d'un pilotage plus interministériel, la refondation de la politique immobilière n'a pas nécessairement tiré toutes les conséquences de l'affirmation – au moins théorique – d'un État propriétaire poursuivant des objectifs distincts de ceux des administrations établies dans les bâtiments publics.

Il en résulte la nécessité d'approfondir les implications que recèle le principe de l'affectation des locaux à des services occupants qui n'en sont plus les propriétaires, ce qui pose au moins la question de la poursuite de deux politiques engagées dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État : la renégociation des baux ; l'utilisation des loyers budgétaires.

1. La renégociation des baux de l'État

Engagée en 2015 sous l'impulsion du ministre de l'Économie et des Finances et du secrétaire d'État chargé du Budget, cette politique aujourd'hui systématisée par la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) poursuit deux principaux objectifs :

– tirer parti de la conjoncture du marché immobilier tertiaire au plan financier, laquelle apparaît encore favorable aux preneurs ;

– réviser des clauses défavorables à l'État, par exemple en assurant une plus juste application des dispositions du code civile fixant la répartition des charges ne se qui concerne les réparations lourdes, en supprimant des clauses d'indexation irrégulières ou en exploitant mieux le potentiel offert par les trop perçus d'un bailleur.

Elle répond aussi, le cas échéant, à l'évolution des besoins des services et aux enjeux découlant de l'application des SDIR et des SPSI. Sa mise en œuvre repose sur des équipes de négociation régionales, placées sous la responsabilité des Responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE). La DIE a également conclu un marché d'assistance à la renégociation des baux permettant leur analyse par des prestataires externes.

La renégociation des baux aura permis en 2016 un gain brut ⁽¹⁾ de 76,8 millions d'euros. Les économies dégagées proviennent de la réduction attendue des dépenses sur le poste des loyers (pour un montant de 57,5 millions d'euros), du fait de résiliations de baux (dont 30,5 millions d'euros issues d'opérations de déménagement vers un bien domanial et 27 millions d'euros de réductions définitives de surfaces). La renégociation des contrats a quant à elle permis de dégager 19,3 millions d'euros d'économies (dont 9,8 millions d'euros d'obtention de franchises et de prises en charges de taxes, 4,2 millions d'euros de travaux preneur pris en charge par le bailleur et 5,3 millions d'euros de baisses de loyers). Au total, 405 contrats de bail ont été renégociés et 75 baux ont été résiliés dans le cadre d'installations domaniales des services de l'État.

D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, le bilan de l'exercice 2016 comporterait également des gains non financiers tels que l'optimisation des conditions de restitution des locaux, l'amélioration de leur fonctionnalité, la réalisation par le bailleur de travaux d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, ou la possibilité de transférer le contrat de bail à un autre service de l'État.

Selon les dernières données disponibles, au 30 juin 2017, le montant des économies dégagées sur les baux renégociés s'élève à 50,8 millions d'euros d'économies brutes, alors que l'objectif annuel reconduit portait sur 40 millions d'euros. 182 baux font l'objet d'une renégociation finalisée ou en cours.

Si l'on ne dispose pas à ce stade de prévisions pour l'exercice 2018, les éléments d'analyse développés devant le Rapporteur spécial poussent à conclure que les économies dégagées devraient logiquement se réduire à mesure que le parc de l'État se recentre sur les biens domaniaux. Du reste, la renégociation se heurte à deux obstacles structurels :

– la position de force de certains bailleurs dans des localités où les conditions du marché et les caractéristiques du domaine ne favorisent pas un relogement des services de l'État : dans cette hypothèse, la négociation n'aboutit au mieux qu'à un maintien du loyer en contrepartie ;

– le manque de visibilité dans l'exécution et l'échéance des baux qui rend plus difficile de saisir les opportunités offertes par l'évolution de la conjoncture immobilière.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial estime indispensable que le projet d'un outil informatique permettant la gestion des prises à bail soit mené à bien, cet outil paraissant tout à fait complémentaire de la réorganisation du réseau de la DGFIP et de la spécialisation des pôles

(1) Les gains indiqués correspondent à des gains bruts qui ne tiennent pas compte des coûts d'acquisition le cas échéant, de déménagement, d'aménagement des locaux d'accueil, d'entretien propriétaire des bâtiments domaniaux.

régionaux de gestion domaniale (PGD) dans la négociation des baux privés de l'État. Ainsi qu'observé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, il importe également que la renégociation des baux porte également sur les charges et ne se borne pas à remettre en cause les loyers.

2. Les loyers budgétaires : un dispositif à repenser ?

Créés par la loi de finances initiale pour 2009, les loyers budgétaires visent à responsabiliser les utilisateurs de biens domaniaux de bureaux et à les inciter à optimiser les conditions de leur implantation immobilière. Généralisé en principe depuis le 1^{er} janvier 2010 à l'ensemble des immeubles de l'État composés majoritairement de bureaux, ce dispositif repose sur l'application d'une convention d'utilisation conclue entre l'État propriétaire et les services occupants. La convention détermine les conditions d'affectation des locaux, fixe des objectifs de performance (par exemple, le *ratio* de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail) et arrête le loyer dont les services occupants doivent s'acquitter.

97 % des locaux ministériels susceptibles d'être soumis à loyer budgétaire faisaient l'objet d'une convention d'occupation en mai 2017. Ne restent à couvrir de manière très marginale que certains établissements publics, qui relèvent principalement de l'enseignement supérieur, telles que les universités. On notera par ailleurs que la Direction de l'Immobilier de l'État mène actuellement une réflexion relative à l'extension aux opérateurs de l'application des loyers budgétaires.

LES LOYERS BUDGÉTAIRES DEPUIS 2015

(en euros)

Nature des dépenses Brique occupant	Exécution 2015		LFI 2016		PLF 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Loyers budgétaires	1 002 510 236	1 003 182 138	1 015 079 283	1 015 640 667	982 832 091	988 863 000
Loyers non budgétaires	1 476 385 577	1 318 233 886	1 742 167 803	1 387 878 465	1 628 252 298	1 382 282 435
Total	2 478 895 813	2 321 416 024	2 757 247 086	2 403 519 132	2 611 084 389	2 371 145 435

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **si les loyers budgétaires représentent en théorie un dispositif vertueux en ce qu'ils formalisent le coût d'occupation du patrimoine immobilier de l'État, leur intérêt pour la réalisation des objectifs de la politique immobilière paraît plus discutable.**

La première question posée est celle de la portée des conventions d'occupation. Le dispositif lancé en 2009 prévoyait à l'origine des mécanismes d'ajustement des dotations versées aux administrations occupantes afin de leur permettre de s'acquitter d'un loyer budgétaire en fonction des résultats obtenus dans l'application de leur convention. En occurrence, les services qui libéreraient

des espaces ou opéraient pour une implantation moins coûteuse devaient être intéressés par le maintien de leur dotation antérieure pendant deux ans.

Or, d'après les éléments dont dispose le Rapporteur spécial, cette incitation se révèle aujourd'hui d'autant plus virtuelle que les dotations ne connaissent pas d'évolution significative à raison de la politique immobilière suivie. De l'avis de certains des responsables locaux de la politique immobilière de l'État, le mécanisme des loyers budgétaires s'apparente plus à un jeu d'écriture budgétaire.

La seconde question soulevée tient aux implications de la mise en œuvre du dispositif pour les services chargés de la politique immobilière.

D'après les réponses aux questionnaires budgétaires, les premières expérimentations annuelles de contrôles périodiques des loyers budgétaires tendent à souligner la charge de travail induite par ces mécanismes pour les différents services concernés. Elles mettent par ailleurs en exergue la difficulté à mettre en œuvre les intéressements et sanctions tels qu'ils sont exposés dans les textes, ainsi que le sentiment d'une certaine disproportion entre les moyens à engager et les bénéfiques attendus. Ces conclusions corroborent assez bien les appréciations relativement mitigées qui ont pu être exprimées au cours du déplacement du Rapporteur en Nouvelle Aquitaine et en Bretagne.

Enfin, il apparaît que **le dispositif des loyers budgétaires perd de son pouvoir incitatif dès lors que les services se trouvent dans l'impossibilité de densifier leurs implantations**. En outre, il n'est pas pertinent de l'appliquer sur des sites présentant des particularités compte tenu de leur histoire ou des exigences qui encadrent l'accomplissement des missions (par exemple, la préservation de la confidentialité, la gestion de l'accueil du public).

Certes, il est difficile de dresser à ce stade un bilan définitif dès lors que les conditions d'utilisation des biens domaniaux s'apprécient, sauf exception, sur neuf ans, durée réglementaire des conventions d'utilisation. Toutefois, **le Rapporteur spécial estime qu'il importe de repenser les modalités et les moyens de dispositif, notamment dans le cadre des réflexions actuelles de la Direction de l'Immobilier de l'État sur les modalités de financement de la politique immobilière**.

3. Une nécessaire préservation des compétences techniques en matière d'ingénierie du bâtiment

En dehors du ministère des Armées et du ministère de la Justice – qui possèdent leurs propres organisations et leurs opérateurs –, les services déconcentrés de la politique immobilière de l'État ne disposent plus nécessairement aujourd'hui des ressources et de compétences nécessaires à la conception et à la conduite de grandes opérations structurantes.

Cette situation s'explique par la réduction des effectifs et singulièrement par la réorganisation des services de l'Équipement. Compte tenu de leurs missions, les services de la DREAL ne seraient plus en mesure, dans certaines parties du territoire, d'apporter une expertise et un appui technique à la conduite de la politique immobilière.

Dans ces conditions, **le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement à la plus grande vigilance quant à la gestion des compétences et des personnels utiles à l'entretien et à la rénovation des implantations publiques.**

B. DÉTERMINER LES VOIES ET MOYENS D'UNE JUSTE VALORISATION D'ACTIFS ESSENTIELS AU BILAN DE L'ÉTAT

Le parc immobilier de l'État représente un actif auquel il conviendrait d'accorder autant de places dans le débat public que la légitime préoccupation de la maîtrise de l'endettement. De fait, le patrimoine immobilier compte dans le bilan patrimonial de la puissance publique.

Il représente au 31 décembre 2016 la somme de 60 763 millions d'euros, en baisse par rapport au chiffre constaté à la fin de l'année 2015

BILAN PATRIMONIAL DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT EN 2016

(en millions d'euros)

	Valeur brute		Valeur nette	
	31/12/2015*	31/12/2016	31/12/2015*	31/12/2016
Terrains	2 208	2 058	2 203	2 052
Constructions	63 666	63 215	59 293	58 711
Total parc immobilier	65 874	65 273	61 496	60 763

Source : réponses au questionnaire budgétaire (d'après le Compte général de l'État en 2016).

La valorisation du patrimoine de l'État implique d'abord – on l'a vu – que la puissance publique se dote des moyens de garantir son entretien sur la longue durée. Cette exigence conduit aussi à s'interroger non seulement sur l'utilité des actifs inclus dans son périmètre, mais aussi sur la possibilité d'en tirer des revenus. La question de la valeur des biens publics immobiliers touche évidemment aux méthodes employées et aux résultats obtenus dans le cadre d'une vente.

Les règles de la domanialité publique pose des règles assez strictes de nature à protéger le patrimoine de l'État. Il en va ainsi du principe suivant lequel l'État ne peut céder ses biens à un prix en deçà de leur valeur vénal (avec une dérogation possible dans la limite de 5 %). Les services du Domaine sont ainsi conduits à établir des *scenarii* de prix parmi lesquels est souvent retenu un prix moyen. L'estimation de la valeur des biens de l'État procède également des procédures destinées à protéger ses intérêts patrimoniaux et à exploiter au mieux la conjoncture immobilière. On citera par exemple le recours aux compétences du

service du Domaine et l'apport aujourd'hui du marché national passé par la DIE et permettant de s'assurer d'une contre-évaluation réalisées par des experts privés.

Du point de vue du Rapporteur spécial, ce cadre général n'interdit toutefois pas une évolution des pratiques et des méthodes. Il existe sans doute des possibilités de mieux valoriser le patrimoine de l'État, ce qui implique à tout le moins d'évaluer les dispositifs tels que la décote et d'envisager d'autres modes de valorisation que la cession. **La décote : un dispositif utilisé conformément à la volonté du législateur ?**

Créé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013⁽¹⁾, ce mécanisme dérogatoire habilite l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à sa valeur vénale afin de permettre « *la réalisation de programmes comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social* ». S'agissant de la part des programmes consacrée à la construction de logement sociaux, le taux de la décote peut atteindre 100 %. L'article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit en outre les hypothèses et les conditions dans lesquelles le bénéfice de ce mécanisme est de droit.

Ainsi que le relevait M. Jean Louis Dumont dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2017, le champ d'application du dispositif a été étendu afin d'accélérer le rythme des cessions de foncier public et d'éviter la constitution de réserves foncières⁽²⁾. Les éléments d'analyse recueillis par le Rapporteur spécial confirment que sa mise en œuvre pose aujourd'hui question, tant au regard de l'efficacité de la conduite des opérations entrant dans son champ que de son coût pour les finances publiques.

La première critique porte sur les lourdeurs et les complexités que peut comporter la mise en œuvre de la décote qui peut induire des délais supplémentaires. D'une part, les préfetures de région sont tenues de se prononcer sur la base d'un programme finalisé après l'inscription des terrains cessibles sur la liste régionale. D'autre part, le calcul de la décote peut donner lieu à d'âpres discussions et certaines des personnes interrogées par le Rapporteur évoquent des critères et une grille assez abstraits pour établir son taux.

La seconde critique met en cause **l'opportunité même du choix de l'État de consentir une décote dans le cadre d'opérations conduites par certaines collectivités locales**. Ce mécanisme peut aboutir dans les faits à accorder une subvention exorbitante à la construction de logements sociaux dans le cadre de programmes de collectivités disposant par ailleurs de réserves foncières propres.

(1) Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

(2) M. Jean-Louis Dumont, Rapport n° 4125, annexe n° 29, Gestion des finances publiques, gestion du patrimoine immobilier de l'État, pp. 28 à 33.

Des doutes s'expriment en tout premier lieu en ce qui concerne les cessions consenties en faveur des opérateurs de la Ville de Paris depuis 2013. Le rapport de M. Jean-Louis Dumont montre ainsi que dans le cadre de trois opérations de construction de logements sociaux engagées depuis 2013 par 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.

Certes, ainsi que l'a souligné M. Damien Botteghi, secrétaire général adjoint de la Ville de Paris, l'application de la décote sur certaines emprises parisiennes résulte d'une négociation avec l'État. En outre, l'utilisation de ce dispositif présente nécessairement un coût dès lors qu'il porte sur des terrains en zone tendue. Du reste, d'après son analyse, la Ville de Paris recourt moins à la décote qu'à l'exercice du droit de préemption qui exige de sa part un véritable effort financier.

Les opérations immobilières réalisées en collaboration avec la Ville de Paris

L'État et la Ville de Paris mènent, depuis la mi-2015 dans le cadre d'un mandat global donné par le ministre chargé du Domaine au préfet de région, un dialogue approfondi, inscrit, jusqu'en 2016, dans le cadre des travaux, entrepris par la ville de Paris, d'analyse des résultats de l'application du plan local d'urbanisme et de préparation de sa modification. Le projet de modification du plan local d'urbanisme a été adopté par le conseil de Paris le 4-6 juillet 2016.

La ville de Paris a procédé à une unique acquisition d'un bien domanial avec décote sur l'exercice 2016. Il s'agit d'un ensemble immobilier situé 2, Cité Charles Godon (9^e), cédé à la RIVP pour un prix de 496 000 euros (avec l'application d'une décote de 2,6 millions d'euros, soit 84 % de la valeur évaluée initialement à 3,1 millions d'euros). Un programme de 13 logements locatifs sociaux est projeté. Depuis la mise en œuvre de la loi du 18 janvier 2013, la ville de Paris a fait acquérir à ses opérateurs sociaux quatre propriétés domaniales, aux fins d'y construire environ 400 logements sociaux. L'État a consenti un effort financier global de presque 40 millions d'euros.

Les échanges entre l'État et la ville de Paris ont, par ailleurs, conduit à des accords sur la cession :

– **du site de l'ancien siège du ministère des Armées, boulevard Saint Germain :**

La déclaration du Premier ministre du 17 juin 2016 marquait le point d'arrivée d'un processus de négociation entre l'État, représenté par le Préfet de région Ile-de-France, mandaté par le Premier ministre et la Ville de Paris sur le devenir de ce site. La décision était prise de procéder à deux cessions séparées : celle d'une partie, dite « sociale », représentant de l'ordre de la moitié de la surface de plancher, à la ville de Paris ou à l'organisme HLM qu'elle désignerait, dans le cadre de la loi du 18 janvier 2013 et celle d'une partie dite « libre » à réaliser dans un second temps par appel d'offres international. Le bâtiment dit « des jardins » restera occupé par le ministère des Armées.

La ville de Paris projette de construire des logements sociaux et des équipements publics sur la partie qu'elle acquiert. Les acquéreurs de la seconde seront exonérés de l'obligation de produire des logements sociaux sur leur parcelle. La cession de l'îlot Saint Germain a fait l'objet jusqu'en avril 2017 de travaux techniques approfondis des services de l'État et la RIVP, choisie par la Ville de Paris pour concevoir le projet immobilier à réaliser sur la partie dite « sociale » et arrêter les principaux paramètres financiers. L'accord a été conclu en octobre 2016.

– **du site de l'école AgroParis Tech, rue Claude Bernard.**

Le PLU étant stabilisé, un appel d'offres a été lancé en mars 2017. Les résultats sont attendus pour octobre 2017. Le produit de cession contribuera au financement du projet de regroupement sur le plateau de Saclay des différentes implantations de cette école.

Un accord est également intervenu entre l'État et la Ville de Paris s'agissant de la cession du site de l'institut Mines-Télécom rue Barrault.

Les discussions se poursuivent avec la Ville de Paris sur la cession du site ministère de l'Agriculture / école AgroParisTech avenue du Maine, sur l'installation d'un nouveau centre d'hébergement d'urgence sur une partie de l'emprise de l'ancienne caserne Gley (boulevard Ney), sur les emprises de l'État boulevard Macdonald et boulevard de l'hôpital et sur le site de l'ancien hôpital du Val de Grâce.

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Toutefois, **la décote comporte indiscutablement le risque de moins-values importantes pour les finances publiques et, dans certaines circonstances, pourrait s'assimiler à un financement par l'État de la politique du logement des collectivités locales.** D'après les chiffres rappelés par réponses au questionnaire budgétaire, au 1^{er} août 2017, 74 biens fonciers domaniaux ont été cédés⁽¹⁾ depuis la promulgation de la loi du 18 janvier 2013. Ces opérations doivent permettre la réalisation de 6 800 logements, dont 5 000 logements sociaux. L'effort financier consenti par l'État dans le cadre de la mise en œuvre de la décote – avec pour conséquence, des moins-values en recettes pour le compte d'affectation spéciale – s'élevait à la même date à **115 millions d'euros pour un**

(1) 1 en 2013, 11 en 2014, 19 en 2015 34 en 2016 et 9 au premier semestre 2017.

produit de cession de 86 millions d'euros. Les taux globaux de décote oscillent entre 12 % et 100 % ⁽¹⁾. En dehors de l'équilibre du compte d'affectation spécial, l'importance des décotes consenties revêt une importance toute particulière pour certains ministères tels que celui des Armées dans la mesure où le produit des cessions est destiné au financement de leur équipement.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial estime **qu'il convient de réévaluer les conditions du recours à la décote et les modalités de calcul de son taux. De son point de vue, cet examen ne doit pas exclure une évolution des critères fixés par la loi qui pourrait conduire à prendre en considération les réserves foncières et les ressources des collectivités. Il importe sans doute également d'élargir le champ de la réflexion aux conditions d'usage de procédures telles que le droit de priorité ou les conditions d'établissement des plans locaux d'urbanisme** dès lors que l'usage de ces instruments de politique et de planification urbaine n'apparaît pas sans conséquence pour la valorisation du patrimoine de l'État (avec par exemple des dépenses de gardiennage et d'entretien pour des actifs désaffectés) et la conduite de ses opérations immobilières.

2. Envisager d'autres modes de valorisation que la cession

Aux yeux du Rapporteur spécial, l'optimisation du patrimoine immobilier de l'État ne saurait en effet se réduire à la seule alternative entre le maintien de l'occupation des biens par ses services ou leur vente. La cession comporte des aléas et réduit nécessairement le patrimoine public alors que le recours à d'autres modes de valorisation l'assurerait de revenus réguliers, utile pour l'entretien de son parc. Du reste, l'évolution des missions de l'État peut redonner une utilité à des biens dont on ne mesurait plus l'intérêt, ainsi que le montre les réflexions en cours sur les emprises que les Armées envisagent de conserver afin de répondre à la menace terroriste.

Ce faisant, il s'inscrit volontiers dans l'optique des conclusions des précédents rapports spéciaux qui préconisaient, par exemple, que l'État conserve la pleine propriété de certains biens mais en confie la gestion à une ou des sociétés de droit privé susceptibles d'en rentabiliser l'exploitation. De son point de vue, des dispositifs existent qui tel le bail emphytéotique permettraient une valorisation sur le long terme des actifs immobiliers.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la Direction de l'Immobilier de l'État partage ces préoccupations puisqu'elle va lancer une réflexion afin d'identifier les alternatives aux cessions. **Le Rapporteur salue volontiers cette démarche qu'il conviendrait d'inscrire dans le cadre de l'élaboration de la stratégie patrimoniale des SDIR et le renouvellement des SPSI.**

(1) Au 1^{er} juillet 2016, l'effort consenti par l'État était de l'ordre de 89,5 millions d'euros, pour un produit de cession de 72,2 millions d'euros. Les taux globaux de décote oscillaient entre 25 % et 100 % de la valeur vénale.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 (n° 235).

Après l'audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 2 novembre 2017 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Action et transformation publiques ainsi que les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, M. Laurent Saint-Martin, Mme Cendra Motin et M. Jean-Paul Mattei, la commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

*Puis, suivant l'avis favorable M. Laurent Saint-Martin la commission **adopte** les crédits de la mission Action et transformation publiques, suivant l'avis favorable de M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits du compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État et sur l'avis favorable de Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale, elle **adopte** les crédits de la mission Crédits non répartis.*

*Enfin, suivant l'avis favorable de M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.*

Après l'article 55

La commission examine en présentation commune les amendements II-CF277, II-CF280 et II-CF278 de Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale. Ces amendements sont des amendements d'appel. Leur objectif est d'inciter le Gouvernement à une réflexion sur deux indemnités incluses dans le traitement des fonctionnaires.

Il s'agit d'une part de l'indemnité de résidence, dont le calcul repose sur des critères datant des années 1970 : même s'ils sont révisés périodiquement afin d'essayer de correspondre davantage à la réalité des situations locales, je propose qu'elle soit revue à la lumière du travail engagé par le ministre de la cohésion des territoires sur la révision des zonages. D'autre part, à propos du supplément familial de traitement, qui, pour certains bénéficiaires, constitue une part importante de leur rémunération, je souhaite sensibiliser le Gouvernement, dans le cadre de la réforme de grande ampleur de notre politique familiale qui sera prochainement engagée, à la nécessité d'une réflexion sur certains dispositifs spécifiques aux fonctionnaires. Comme il est nécessaire de prendre le temps de la maturation et de la discussion, je retire ces amendements.

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

Les amendements II-CF277, II-CF280 et II-CF278 sont retirés.

Article additionnel après l'article 55 : *Rapport du Gouvernement sur l'indemnité de résidence des fonctionnaires*

La commission en vient à l'amendement II-CF279 de Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale. Cet amendement vise à demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la pertinence de modifier le zonage de l'indemnité de résidence des fonctionnaires et sur les effets qu'aurait le rattachement de cette indemnité au lieu de résidence des agents et non au plus au lieu de leur résidence administrative.

La commission adopte l'amendement II-CF279.

Article additionnel après l'article 55 : *Rapport du Gouvernement sur l'évolution des missions des agents des douanes*

La commission est saisie de l'amendement II-CL79 de Mme Danièle Obono, qui fait l'objet de sous-amendements II-CF335 de M. Laurent Saint-Martin.

Mme Danièle Obono. Cet amendement porte sur le programme 302 relatif aux douanes, qui est un des rares au sein de la mission pour lequel les crédits semblent augmenter. Il s'agit, en réalité, d'une hausse de façade. En effet, les missions des douanes ont considérablement évolué depuis une dizaine d'années. L'espace Schengen est en crise profonde, les frontières sont devenues d'une part, des abstractions juridiques et d'autre part des barbelés qui tuent des milliers de migrants poussés à l'exil vers la France et l'Europe. La lutte contre le terrorisme est venue s'ajouter aux missions traditionnelles de ce service. Nous demandons donc à ce qu'il soit établi un bilan précis du ratio entre les missions des services des douanes et les moyens qui leur sont dévolus pour les accomplir.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Il faut avoir à l'esprit que ces multiples demandes de rapport constituent une charge de travail considérable pour les administrations, alors même que nous cherchons à optimiser leur efficacité. J'appellerai donc à la retenue quant à ces demandes, d'autant que les données peuvent être disponibles. C'est aussi le rôle des rapporteurs spéciaux que d'analyser l'adéquation entre les effectifs des administrations et les missions dont elles ont la charge.

Sur cet amendement précis, je reconnais toutefois l'intérêt de votre demande et je propose un sous-amendement pour d'une part élargir le champ de l'étude aux conséquences du Brexit sur l'organisation de la Douane et d'autre part supprimer le troisième alinéa qui risque d'être inconstitutionnel.

La commission adopte le sous-amendement II-CF335 puis elle adopte l'amendement II-CL79 ainsi amendé.

La commission examine ensuite l'amendement II-CL86 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nos demandes de rapport n'ont pas pour objet de donner plus de travail à des agents qui sont déjà surchargés mais il nous semble nécessaire de cibler un certain nombre de questions budgétaires précises sur lesquelles des données n'existent pas ou sont anciennes. Ici, il s'agit d'aborder l'angle mort de la politique du Gouvernement,

le contrôle de nos frontières. La lutte contre la fraude douanière et la contrebande est essentielle pour la santé de nos concitoyens comme pour l'emploi en France. Le risque de dumping social est réel. Il nous faut donc savoir précisément quelle est la part des marchandises importées en France qui ont fait l'objet d'un contrôle douanier et si les moyens humains et financiers des douanes pour effectuer ces contrôles sont suffisants.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Dans le rapport spécial vous verrez que justement la direction des douanes a modifié ses indicateurs de performance pour retenir un plus grand nombre d'indicateurs qualitatifs, initiative que je salue. Vous trouverez dans les prochains rapports de la douane la majeure partie des informations que vous sollicitez. Je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement II-CL86.

La commission examine l'amendement II-CL85 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement demande un rapport sur l'effectivité du contrôle des administrations fiscales en fournissant des informations sur le nombre de fois où un contribuable est contrôlé au regard de son niveau de revenu ou de patrimoine. Il est aussi important de savoir si ces contrôles sont correctement effectués. Des cas récents en matière de sous-évaluation de patrimoines ont, en effet, montré les limites de ces contrôles.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Je vous renvoie à ce qui a été dit par le ministre. Notre majorité souhaite proposer une nouvelle société de la confiance entre l'administration et les usagers et souhaite aller vers une administration du conseil plus que de la sanction. Votre amendement ne va pas dans ce sens. Par ailleurs, il existe d'abondantes statistiques sur ce sujet disponibles sur le site de l'administration des finances.

Mme Danièle Obono. Nous parlons ici d'une administration dont le contrôle est la mission. Elle doit être suffisamment dotée en moyens humains justement pour suivre les dossiers et faire de la prévention pas seulement de la sanction, à l'égard des TPE et des PME notamment. Nous savons tous les effets de l'évasion fiscale sur les finances publiques : il y aurait là un investissement source d'efficacité.

La commission rejette l'amendement II-CL85.

La commission examine ensuite l'amendement II-CL81 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Nous demandons un rapport d'information sur les moyens des administrations face aux pratiques de fraude et d'optimisation fiscales indues et une évaluation du manque à gagner pour les finances publiques résultant du manque de moyens humains et financiers dédiés à la lutte contre ces pratiques, qui constituent un véritable désarmement fiscal.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Avis défavorable.

Mme Émilie Cariou, présidente. Je précise que nous avons obtenu, lors du vote de la loi de règlement, la réalisation d'un document de politique transversale sur les moyens de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales.

La commission rejette l'amendement II-CL81.

La commission examine ensuite l'amendement II-CL82 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente plusieurs milliards d'euros octroyés par l'État aux entreprises et, en particulier, aux grandes entreprises. Cela mérite au moins d'être contrôlé mais les gouvernements précédents et le gouvernement actuel ont saigné l'administration fiscale. Un bilan de l'adéquation des moyens de l'administration au suivi du CICE est nécessaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Je comprends mal la demande. Il pourrait s'agir de tout crédit d'impôt. De toute façon nous allons remplacer le CICE par une baisse de charges. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CL82.

La commission examine ensuite l'amendement II-CL80 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. L'égalité des droits devant l'impôt est mise à mal par les multinationales qui évitent de payer l'impôt en France ou par les gros contribuables qui font échapper leur patrimoine à l'impôt, alors que les simples contribuables sont normalement assujettis. Ce rapport permettra de faire le point sur le niveau d'impôt qui serait recouvré si l'égalité réelle était respectée.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. L'optimisation fiscale, que je déplore comme vous, est un vrai sujet en particulier quand elle est agressive, mais un rapport n'y apportera pas de solution. Cela passera par la coopération internationale et par une meilleure lisibilité de la fiscalité, ce que nous avons commencé à faire sur les revenus du capital.

La commission rejette l'amendement II-CL80.

La commission examine l'amendement II-CL87 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. L'État a vendu des biens immobiliers pour un montant de 7 milliards d'euros depuis 2005, ce qui représente potentiellement plusieurs millions de mètres carrés qui ont changé de main, depuis que l'État a décidé de mettre en œuvre une nouvelle politique de gestion de son patrimoine. L'État doit être fort et intraitable sur ces questions. Il importe d'établir le bilan de ces dix années de ventes accélérées pour combler le déficit budgétaire.

C'est la raison pour laquelle nous proposons la création d'un groupe de travail généraliste formé d'associations dont l'intégrité n'est plus à démontrer comme *Anticor* ou *Sherpa*. Nous pourrions disposer d'une étude claire sur les travers constatés notamment dans la presse de ces ventes « express » qui pourraient avoir été réalisées dans des conditions douteuses. Par là même, nous lèverons des soupçons sur des ventes qui peuvent paraître peu conformes.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. La valorisation du patrimoine immobilier de l'État, que ce soit d'ailleurs dans le cadre ou en dehors d'une cession, est un vrai sujet.

Comme M. Saint Martin, je ne pense pas que la remise d'un rapport soit un procédé très efficace, surtout dans le délai de trois mois que vous prévoyez. Il existe beaucoup de travaux d'origine parlementaire, également des travaux de la Cour des comptes qui retracent, exercice après exercice, les opérations de cession. Du reste, on peut s'interroger sur l'objet même du rapport que vous demandez. Vous évoquez la notion de ventes à « vil prix ». L'appréciation du prix de cession d'un bien public est compliquée, qui souvent ressort de

choix politiques. Je souhaiterais donc que vous retiriez votre amendement. À défaut, j'émetts un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CL87.

Puis la commission examine l'amendement II-CL88 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. La ministre de la justice a annoncé la semaine dernière en commission élargie que son ministère ne recourrait plus aux partenariats public-privé. Ceci est peut être le signe que la Cour des comptes s'apprête à publier un rapport incendiaire sur ce sujet mais cela traduit aussi sans doute une évolution, du fait des scandales environnementaux, des affaires de conflits d'intérêts et de corruption engendrés par ces montages, ainsi qu'en raison de l'explosion de leurs coûts. Nous saluons donc ce geste car les partenariats public-privé sont, de notre point de vue, un danger pour les finances publiques et le bon fonctionnement de l'État.

Nous souhaitons donc que le Gouvernement réalise un rapport qui établisse de manière précise le surcoût engendré par les partenariats pour les grands projets, y compris ceux des collectivités territoriales, tels que le Grand stade de Lille.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. J'aurais tendance à dire : encore un rapport ? J'ajoute que l'Assemblée nationale s'est déjà prononcée contre l'opportunité d'un tel rapport dans le cadre de l'examen de la mission *Justice*. J'exprime donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CL88.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conseil de l’Immobilier de l’État

- M. Jean-Louis DUMONT, président
- M. Emmanuel CHARRON, ancien secrétaire général du Conseil

Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)

- M. Christophe CARESCHE, président directeur général
- Mme Maryse GERMAIN, directeur financier

Ville de Paris

- M. Damien BOTTECHI, secrétaire général adjoint de la Ville de Paris, chargé du pilotage des évolutions liées à la mise en place de la métropole du Grand Paris, du suivi des questions d’urbanisme et d’aménagement, de celles relatives au logement, au transport, à l’environnement et aux espaces verts ainsi qu’au développement économique

Direction de l’Immobilier de l’État

- Mme Nathalie MORIN, administratrice générale des finances publiques, directrice de l’Immobilier de l’État
- M. Philippe BAUCHOT, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Adjoint à la Directrice

Ministère des Solidarités et de la Santé

- M. Pierre RICORDEAU, inspecteur général des Affaires sociales, secrétaire général des ministères chargés des Affaires sociales
- Mme Valérie DELAYAYE-GUILLOCHEAU, inspectrice générale, directrice des Finances, des achats et des services
- M. Alban GARILLON, chef du bureau de la Stratégie immobilière

Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères

- Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, directrice générale de l’Administration et de la Modernisation
- M. François-Xavier LÉGER, directeur adjoint, sous-directeur des services centraux et de la logistique (immeubles et logistique)

Ministère de la Justice

- Mme Anne DUCLOS-GRISIER, directrice, secrétaire générale adjointe
- Mme Marie Hélène HURTAUD, cheffe du Service de l'Immobilier ministériel
- M. Philippe MONNOT, adjoint au chef du Service immobilier ministériel

Ministère de la Culture

- M. Hervé BARBARET, conseiller à la Cour des comptes, Secrétaire général
- Mme Aude ACCARY-BONNERY, administratrice civile hors classe, chef du Service des Affaires financières et générales au secrétariat général
- Mme CLARISSE MAZOYER, administratrice civile hors classe, Présidente de l'opérateur du Patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC)

Ministère de l'Intérieur

- M. Antoine GOBELET, administrateur civil hors classe, Directeur de l'Évaluation de la performance et des affaires financières et immobilière
- M. Olivier du CRAY, sous-directeur des Affaires immobilières
- M. Sébastien HUMBERT, adjoint au Sous-directeur des Affaires immobilières
- Mme Emmanuelle FRESNAY, chef du bureau de la Synthèse, du Patrimoine et de la Stratégie à la sous-direction des affaires immobilières

Préfecture de la région Nouvelle Aquitaine

- Secrétariat général aux affaires régionales (**SGAR**) : M. Michel STOUMBOFF, secrétaire général ; M. Dominique DEVIERS, adjoint au Secrétaire général ; Mme Béatrice PRADAYROL-MARTINELLI, cheffe du Bureau de l'Immobilier et de la Gestion budgétaire ; Mme Audrey BARSE, adjointe cheffe du Bureau de l'Immobilier et de la Gestion budgétaire
- M. Jacques ORTET, responsable de la politique immobilière de l'État ; Mme Anne CALAVIA, adjointe
- Mme Marie-Christine DUPAU, contrôleur budgétaire en région

- Mme Isabelle MARTEL, administratrice générale des finances publiques, directrice régionales des Finances publiques
- DREAL : M. Guillaume BOURJOL, chef du Département Construction ; M. Éric TIBI, chargé de mission transition écologique
- Monsieur le Colonel GRANDCLAUDON (ministère des Armées)
- M. Stéphane SANSIER, ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'État, chef du département de l'immobilier de la plateforme interrégionale de Bordeaux du ministère de la Justice
- M. Sylvain OLIVIER, directeur de la logistique et des moyens mutualisés à la Préfecture de la Gironde
- M. Philippe JALLET, attaché d'administration de l'État, chef du bureau du budget, du patrimoine et de la logistique.
- Bordeaux Métropole : M. Jacques MANGON, vice-président en charge de l'urbanisme
- Gironde Habitat Office public de l'Habitation : Mme Sigrid MONNIER directrice générale ; M. Nicolas HAMM, directeur Communication Relations publiques.

Audition des représentants du ministère des armées responsables de la politique immobilière

- M. Jean-Paul BODIN, contrôleur général des armées, secrétaire général pour l'Administration du ministère des Armées
- M. Franck BARRERA, colonel, chef de cabinet du secrétaire général pour l'Administration, secrétaire permanent du COMEX
- M. Benoît LAVINAUD, chargé de mission au secrétariat général

Préfecture de la région Bretagne

- M. Christophe MIRMAND, préfet hors classe, préfet de la région Bretagne
- M. Denis OLAGNON, administrateur civil hors classe, secrétaire général de la Préfecture d'Ille-et-Vilaine
- Directions des ressources humaines, direction de la préfecture d'Ille-et-Vilaine, direction départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) d'Ille-et-Vilaine : MM. BIRON, SEBELON
- Direction départementale des Finances publiques d'Ille-et-Vilaine : MM. DOMAIN et ALLAIN

- Responsables régionaux de la Politique immobilière de l'État : MM. COLANTONI LE DU et LE STRAT
- Secrétariat général aux Affaires régionales de Bretagne : Mme Danièle FOURDAN, chargée du pôle modernisation ; Mme BEC (SGAR/Bureau Finances marchés)
- Représentants de la Conférence départementale de l'immobilier public et des services du Domaine du Finistère : M. KERHOAS, direction des ressources humaines et des moyens (DRHM) ; Mme CALVEZ, responsable à la direction départementale des Finances publiques
- Ministère des Armées : Colonel Hill, chef de la base de défense de Rennes ; M. Didier PILARD, délégué à l'accompagnement régional de la région de Rennes
- M. Sylvain DUBOIS, chef du département immobilier de plateforme interrégionale de la Justice à Rennes
- Brest Métropole : Mme Aude TALON, directrice des dynamiques urbaines ; M. Florent FAUQUET, responsable du service foncier.