

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 (n° 3781) : cycle d'auditions sur l'exécution des crédits

Compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* (M. Jean-Louis DUMONT, rapporteur spécial) : M. Christian ECKERT, secrétaire d'État chargé du budget ..... 2

– Présences en réunion ..... 14

Mardi

21 juin 2016

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 89

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence  
de M. Gilles Carrez,  
Président**



*La commission entend M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.*

**M. le président Gilles Carrez.** Nous poursuivons cet après-midi notre cycle d'auditions en lien avec le prochain examen du projet de loi de règlement pour 2015. La semaine dernière, nous avons consacré nos deux premières réunions à l'audition des responsables de programmes des missions *Justice* et *Logement*. Était également convié leur correspondant à la direction du budget, ce qui a permis un échange constructif autour des différents points de vue.

Cette mission de contrôle et d'appréciation de la bonne utilisation des crédits publics dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement est absolument prioritaire.

Nous tenons cet après-midi la troisième et dernière audition de ce cycle, sur le thème de la politique immobilière de l'État, avec le secrétaire d'État au budget que nous sommes très heureux de recevoir.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.** Le 20 janvier 2016, le Gouvernement a annoncé à l'occasion d'un Conseil des ministres vouloir donner un nouveau souffle à sa politique immobilière, dans le cadre du chantier plus large de réforme des fonctions support, dont la création récente de la direction des achats de l'État est un autre bel exemple.

Voici cinq mois écoulés, et je suis heureux de pouvoir aujourd'hui vous rendre compte de ces orientations et du travail déjà accompli.

Je voudrais tout d'abord revenir sur les quatre principales orientations de notre politique immobilière, dont le fil directeur est la recherche d'une plus grande mutualisation : mutualisation des informations, mutualisation des immeubles, mutualisation des ressources financières, mutualisation des compétences.

Le premier objectif est d'ordre stratégique : il s'agit de doter l'État d'une stratégie de pilotage de son parc immobilier et de celui de ses opérateurs.

Le patrimoine de l'État est d'une taille exceptionnelle : près de 100 millions de mètres carrés occupés par l'État et ses opérateurs, qui représentent 220 000 implantations différentes. Une forte majorité de ce parc, 77 millions de mètres carrés, est détenue par l'État, pour une valeur de 61 milliards d'euros à l'actif du bilan au 31 décembre 2015 – c'est un élément des comptes de l'État dont l'approbation vous est proposée en loi de règlement. Ce parc n'est pas seulement exceptionnel par sa taille, il est également très diversifié : un quart est constitué d'immeubles de bureaux, un quart d'immeubles d'enseignement, un quart d'immeubles techniques, un huitième d'immeubles résidentiels...

Le patrimoine de l'État, ce sont aussi des enjeux multiples : maîtrise de la dépense publique, amélioration des conditions de travail des agents publics, des conditions d'accès et de réception du public, accompagnement des réorganisations, intégration des objectifs de performance énergétique et d'accessibilité, soutien à la politique du logement par la mobilisation des biens devenus inutiles sur lesquels peuvent être construits des logements sociaux...

Ces objectifs restent pertinents : il ne s'agit pas d'en changer, mais de redonner de la vigueur dans la conduite de la politique immobilière.

Surtout, il s'agit de replacer le raisonnement économique au cœur de la décision immobilière, dans une approche de long terme – car les décisions à prendre doivent se justifier sur des échelles de temps en rapport avec la durée de vie et de détention des actifs que nous gérons. Ce sont donc des stratégies pluriannuelles qui doivent être élaborées, adossées à un diagnostic du parc.

C'est la raison pour laquelle sont expérimentés depuis 2015 les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), venant compléter les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales.

Piloter le parc, c'est couvrir les besoins de nos administrations, de nos administrés, partout dans les territoires, mais c'est aussi assurer le maintien de la valeur des actifs, éviter leur dépréciation et les optimiser. C'est pourquoi le SDIR repose sur une première phase de diagnostic qualifié des actifs, de leur état de santé, des coûts d'exploitation. Cette phase a été généralisée en juillet 2015.

Cette approche fine, locale, des actifs ne peut toutefois suffire, et il faut aussi dépasser les cloisonnements par occupants. L'optimisation du patrimoine passe par une démarche transversale, loin des approches encore trop répandues des administrations, chacune se comportant en quasi-proprétaire, et déterminant sa stratégie en fonction de ses seuls besoins et intérêts.

Il faut donc globaliser les besoins de l'ensemble des administrations et des opérateurs à l'échelon de la région. Il est ensuite possible, en tenant compte des ressources disponibles, d'arrêter une stratégie d'intervention pluriannuelle sur le bâti, autrement dit programmer dans la durée les travaux nécessaires au maintien en valeur, à la mise aux normes et à la modernisation du parc dont l'État entend rester propriétaire.

Les biens devenus inutiles à l'État seront quant à eux cédés, et seuls les travaux nécessaires à l'occupation du bien jusqu'à sa cession seront réalisés. Les produits de cession permettront de financer des opérations vertueuses et porteuses d'économies. Car contrairement à une idée trop répandue, les cessions de biens immobiliers de l'État ne sont pas un objectif en soi, mais sont la résultante d'une réflexion stratégique qui constate l'inutilité du bien. En 2015, un millier de biens ont été cédés pour un montant de 622 millions d'euros, portant ainsi le montant total des produits de cessions depuis 2006 à près de 6 milliards d'euros.

Ces orientations semblent de bon sens, telles que je vous les présente. Et pourtant, elles n'émergent pas toujours naturellement ! La qualité d'un immeuble ne doit plus être évaluée à l'aune du prestige de l'adresse : c'est la performance immobilière et économique et la concordance avec les besoins qui doivent guider les choix d'implantation.

Pour mettre en œuvre cette seconde étape dans la politique immobilière de l'État, il faut un « État propriétaire » plus fort, plus visible. C'est pourquoi il a été décidé de transformer le service France Domaine en une direction de l'immobilier de l'État (DIE) de plein exercice, au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP). La DIE sera effectivement créée dans les prochaines semaines, les textes étant désormais prêts. Elle continuera à s'appuyer sur le réseau de la DGFIP notamment au niveau régional.

La DIE sera d'abord le garant des orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État. À ce titre, elle jouera un rôle d'aiguillon vis-à-vis des occupants. Elle ne peut évidemment pas se substituer aux occupants, qui connaissent les enjeux des politiques dont ils ont la charge et les besoins qui en découlent ; mais elle peut, et même elle doit, « challenger » leurs orientations et leurs demandes, et non les considérer comme des hypothèses intangibles.

La DIE a également un rôle de prestataire de services. Il peut s'agir de développer des outils et des méthodes. Il peut s'agir également d'accompagner des opérations immobilières en contribuant à définir l'expression des besoins, à rechercher les locaux qui y répondent au mieux, à négocier les termes d'occupation, à piloter la mise en œuvre. Enfin, il peut s'agir de renégocier les baux de l'État, pour réaliser des économies.

Mais créer une direction de l'immobilier de l'État suppose de lui donner les moyens d'assurer le pilotage interministériel de la politique immobilière de l'État. Et c'est pourquoi il était nécessaire de réformer la gouvernance.

C'est donc chose faite depuis la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016, qui supprime cinq instances antérieures, et les remplace par une seule, la conférence nationale de l'immobilier public, la CNIP, dont j'ai présidé la première réunion le 6 juin, avec la DGFIP et France Domaine, la direction du budget, les secrétaires généraux des ministères, un préfet de région, le secrétaire général du CIE et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Deux instances sont maintenues, c'est tout d'abord le Conseil de l'immobilier de l'État, le CIE, que préside M. Jean-Louis Dumont et qui restera « l'œil extérieur », toujours vigilant, de la politique immobilière – un appui précieux pour le ministre en charge du domaine.

Mais c'est aussi la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières, la CTQ, qui doit s'assurer que les cessions, acquisitions, prises à bail sont non seulement régulières mais également performantes.

Si la CNIP n'est pas une instance décisionnelle, elle jouera un rôle essentiel dans la préparation des choix : elle doit permettre d'accélérer la décision et d'améliorer son acceptation par les acteurs. La direction de l'immobilier de l'État en assurera l'animation, en dehors des réunions stratégiques que je présiderai.

La CNIP, deuxième point, est « nationale » : cela signifie bien sûr qu'elle doit trouver des déclinaisons locales.

La CNIP, enfin, traite de « l'immobilier public ». Cette expression traduit bien l'ambition de la réforme que nous menons : dépasser progressivement le « cœur de cible » initial du parc de bureaux de l'État, pour couvrir l'immobilier spécifique et celui des opérateurs. Il ne s'agit évidemment pas d'appliquer un « moule » unique, ni de nier les spécificités qui impliquent bien sûr de définir des critères et des outils adaptés. Mais le principe est clair : par-delà le statut ou la nature du parc, aucune situation ne justifie de transiger sur l'exigence de performance et de mutualisation des ressources et des compétences. Dès lors, rien de ce qui est immobilier ne doit être étranger à la DIE : c'est l'horizon qu'a fixé le Premier ministre le 20 janvier dernier.

Le renouvellement de la ligne stratégique et le renforcement de l'État propriétaire doivent également s'accompagner d'une modernisation du financement dont les grandes lignes ont été fixées par le Premier ministre.

C'est tout d'abord une question d'outil budgétaire. Il s'agit ainsi de renforcer l'efficacité et la mutualisation des vecteurs interministériels que sont aujourd'hui le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et le programme 309 dédié au gros entretien, en les fusionnant dès 2017.

Pour simplifier les circuits, la contribution au désendettement sur les produits de cessions sera supprimée. J'en connais la portée symbolique, mais son efficacité économique est discutable.

Par ailleurs, il sera également proposé qu'une partie des redevances domaniales soit affectée au nouveau compte d'affectation spéciale. Ces nouvelles ressources seront mutualisées, et pourront ainsi être mobilisées pour assurer le bouclage financier des schémas immobiliers, centraux ou régionaux, les plus aboutis.

Pour autant, le principe d'une incitation des gestionnaires à restructurer leurs implantations, au travers d'un taux de retour sur les produits de cession, n'est pas remis en cause, et la volumétrie globale des crédits correspondants ne sera pas réduite.

C'est aussi une question de connaissance globale de la dépense immobilière. Les vecteurs interministériels ne représentent qu'une faible part des crédits immobiliers, puisque l'essentiel est porté par les programmes support des différents ministères. Pour suivre la totalité de la dépense immobilière, des conférences immobilières associant chacun des ministères, France Domaine et la direction du budget ont été créées cette année avant les conférences budgétaires.

Mais c'est peut-être surtout une question de bonne allocation des crédits. Je veux dire de la façon la plus claire possible que la réforme de la politique immobilière doit permettre de réaliser des économies. La fonction immobilière, qui constitue le premier poste au sein des dépenses de fonctionnement après la masse salariale, doit évidemment servir de levier. Le raisonnement économique et la mutualisation doivent se substituer à la logique de financement par petites « enveloppes » segmentées par donneur d'ordre ou nature de projet, et une plus grande sélectivité doit être appliquée dans l'allocation des ressources. L'analyse immobilière et économique, préalable indispensable à la prise de décision éclairée, doit toujours être conduite avec rigueur.

J'en profite pour évoquer un sujet qui me tient à cœur : la renégociation des baux. Vous savez que les enjeux sont considérables. J'ai souhaité que soit engagée une démarche pérenne et proactive de renégociation des baux afin de tirer parti des opportunités de marché qui sont actuellement favorables au preneur sur le tertiaire et de mieux valoriser la qualité de signature de l'État. Le ministre des finances et des comptes publics et moi-même avons ainsi écrit à tous les ministres ainsi qu'aux préfets de région le 16 septembre 2015 pour les informer de cette action et demander leur collaboration active. Cette démarche repose sur une professionnalisation des acteurs en charge de la négociation des baux, qui ont bénéficié d'une formation *ad hoc* au cours de l'automne dernier et qui peuvent s'appuyer sur un marché de prestataires pour les baux les plus complexes. Les objectifs poursuivis sont de plusieurs natures. Il s'agit naturellement d'obtenir des baisses de loyer et des franchises supplémentaires qui se traduisent par des économies immédiates, mais il s'agit aussi de

renégocier des clauses défavorables à l'État ou encore d'obtenir des propriétaires qu'ils réalisent les travaux qui leur incombent afin d'améliorer les conditions de travail des agents et l'accueil du public. Il est trop tôt pour faire un premier bilan, même provisoire, car le processus de renégociation d'un bail s'inscrit dans une durée relativement longue, entre quatre et douze mois. Je note toutefois que la petite centaine de baux déjà renégociée a permis de réaliser une économie de l'ordre de 25 %. Je suis convaincu que cette action permettra de réaliser des économies de plusieurs dizaines de millions d'euros par an sur le long terme.

Enfin, cette réforme ne peut réussir que si, sur le terrain, l'administration peut s'appuyer sur des hommes et des femmes bien formés aux métiers de l'immobilier. C'est tout l'enjeu de la professionnalisation de la fonction immobilière. Or de façon unanime, les secrétaires généraux des ministères, les préfets, font le constat de l'hétérogénéité des compétences dont disposent les différentes administrations – parfois remarquables, parfois très lacunaires. C'est pourquoi une réflexion a été ouverte avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFFP) et le SGMAP pour identifier les compétences nécessaires à une gestion performante de l'immobilier de l'État, mais aussi pour dresser l'état des lieux et favoriser la mutualisation des formations et des compétences.

Comme vous le voyez, nos objectifs sont ambitieux, et l'action conduite, ces derniers mois, a été menée avec vigueur : elle est à la hauteur de notre volonté de faire passer la politique immobilière de l'État de l'ère pionnière à l'ère de la maturité.

**M. le président Gilles Carrez.** Je vous remercie pour cette présentation extrêmement précise et exhaustive des différents objectifs qui sont attendus de la politique de valorisation de l'immobilier de l'État. Notre rapporteur spécial est-il en pleine harmonie avec le ministre ?

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial pour les crédits relatifs à la politique immobilière de l'État et du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.** J'ai apprécié les dispositions qui ont été annoncées par le ministre en charge du domaine à la suite du Conseil des ministres du 20 janvier 2016. Toutefois, je m'interroge – voire m'inquiète – de la réalité des suites qui vont y être données. Depuis dix ans, j'ai connu un certain nombre de ministres en charge du domaine de l'État, qui se sont impliqués plus ou moins fortement. M. Christian Eckert – je lui rends cet hommage – est très attentif, à l'écoute et sait décider quand c'est nécessaire. Il n'empêche, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) semble avoir vocation à demeurer sous le contrôle, le parrainage ou la tutelle – je ne sais quel est le terme le plus adapté – de la direction générale des finances publiques. Vous savez que le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) était favorable à la mise en place d'une direction disposant d'une certaine autonomie et n'ayant de comptes à rendre qu'au ministre, ce qui met l'accent sur la qualité du ministre en charge du domaine. On peut, en effet, s'interroger sur la capacité de la DIE à rassembler la diversité des intervenants de l'État quand de gros dossiers seront en jeu. Je pense, par exemple, à Paris qui, avec l'ensemble des administrations centrales sur son territoire et des implantations complexes, constitue un enjeu stratégique et politique fort.

J'en arrive ainsi à ma première question : mettez-vous les moyens politiques pour accompagner la DIE afin qu'elle dispose de l'autorité nécessaire et puisse aussi s'entourer des professionnels adéquats ? En effet, les métiers évoluent au sein de l'ancien France Domaine et on peut espérer que la nouvelle direction soit dotée de moyens suffisants pour aller de l'avant. Cette capacité à mobiliser toutes les énergies n'est pas probante. On le constate à chaque élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) : trop souvent par le

passé et encore aujourd'hui, France Domaine a été oublié ou informé au dernier moment, ne disposant ainsi plus de la possibilité de réagir. Je ne mets pas en cause l'ensemble des ministères, des grandes administrations ou encore des opérateurs de l'État mais certains d'entre eux ne sont pas assez attentifs aux observations du CIE. La professionnalisation sera donc, y compris sur le terrain, une étape très importante.

Le CIE a auditionné M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, qui a tenu des propos très intéressants. Toutefois, en tant que président du CIE, je suis en train de préparer un courrier à votre attention qui représentera l'état d'esprit du CIE à l'unanimité car les avis du CIE sont toujours adoptés à l'unanimité.

Nous nous interrogeons également sur le jeu que peuvent jouer certaines municipalités. Dernièrement, nous avons auditionné un opérateur de l'État et un accord gagnant-gagnant a été conclu avec le maire, y compris en utilisant le plan local d'urbanisme, au bénéfice de la collectivité. Je connais une autre grande commune qui, au contraire, utilise le pastillage pour dévaloriser les biens de l'État alors que l'opérateur n'est pas encore connu. J'aimerais qu'on m'assure que les opérateurs sont connus au moment où la décote est fixée. Je ne prendrai pas l'exemple d'Icade, qui a démembré son patrimoine il y a quelques années, de façon forte intéressante. Je prends des paris sur l'Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco) et quelques autres biens. La même collectivité a indiqué lors du vote du budget 2015 que « *la volonté de la ville est de dynamiser la gestion de son patrimoine* », au moyen par exemple du siège social d'une société d'économie mixte proche de Saint-Thomas d'Aquin. À côté de cela, on vient d'apprendre que Sciences Po venait de finaliser avec l'État la vente de l'hôtel de l'Artillerie pour un montant de 93 millions d'euros TTC, soit 87 millions d'euros HT. Au cours de l'audition par le CIE des opérateurs concernés, le chiffre de 80 millions d'euros avait été évoqué. L'estimation libre de toute contrainte que j'avais demandée ne m'est jamais parvenue mais les professionnels contactés évaluaient le bien à 120 millions d'euros. Je ne conteste pas la qualité du projet mais des opérations d'une telle envergure nécessitent de faire preuve de transparence et de réaliser un montage vertueux. En effet, il est probable que dans quatre ou cinq ans, vous-même ou votre successeur, aurez peut-être à verser un complément de financement compte tenu du fait que, s'il y a eu une décote au départ, il n'est pas sûr que les logements étudiants aient été inclus dans le périmètre.

On m'apprenait ce midi que la vente de l'îlot Saint-Germain avait été finalisée. Il serait intéressant que l'on puisse connaître le montant de cette vente puisqu'il s'agit d'une négociation à l'amiable. En tant que rapporteur spécial, j'avais réalisé une évaluation des décotes « loi Duflot » à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2016 : sur les 70 millions d'euros de décote, 37 millions d'euros concernaient la ville de Paris. Il existe une multitude d'opérateurs du logement social avec des statuts et des contraintes variables et donc des facultés de revendre le patrimoine, quinze ans après, très différentes.

On peut regretter le recours insuffisant aux conventions d'utilisation, dont le rôle devrait être déterminant en matière de performance immobilière. Je considère que c'est l'amélioration du dispositif des loyers budgétaires et son extension aux opérateurs – et non sa suppression – que devra réaliser la nouvelle direction de l'immobilier de l'État. Vous avez souligné, monsieur le ministre, combien il pouvait être difficile aujourd'hui pour vous et France Domaine et, demain pour la DIE, de faire prendre conscience à l'opérateur ou à l'administration centrale que le propriétaire est l'État et non l'occupant et que la performance de cet immobilier mérite une attention particulière. Ainsi, la capacité de France Domaine à analyser des situations, à avoir une vision globale sur l'ensemble de l'immobilier et à pouvoir trouver des solutions mériterait également une attention particulière. Ce mécanisme des loyers

budgétaires ne sera vertueux, M. le ministre, que si vous prenez toutes les précautions. La haute administration de Bercy n'y est pas favorable car ils n'auraient pas été complètement utilisés. À mon sens, le combat mené par le CIE depuis bien longtemps a toujours été d'exiger les loyers budgétaires et également de faire en sorte que les redevances d'utilisation ou d'occupation soient connues, transparentes et bien équilibrées.

Par ailleurs, je souhaite que le document de politique transversale, qui est un excellent document présentant chaque année l'ensemble de l'état de l'immobilier ainsi que ses performances, soit encore élargi à un domaine qui fait l'actualité, celui de la performance énergétique. Je crois que le Conseil supérieur de la construction a donné un avis favorable à un décret ministériel sur la performance énergétique et je souhaiterais que l'État applique aussi ce dispositif pour son propre immobilier.

J'aurai un exemple à donner concernant une haute autorité – ces autorités sont tellement « hautes » qu'elles ont tous les droits. Concernant cette autorité, pour 1 200 agents, il y a 21 000 mètres carrés disponibles, soit 24 mètres carrés par agent. Je sais qu'étant donné l'importance de cette autorité, il faut rester prudent mais je souhaite que progressivement, tous ceux ou celles qui résistent à une occupation décente des espaces de l'État puissent rendre également des comptes.

**M. le président Gilles Carrez.** Je vous remercie, Monsieur Dumont, d'insister, dans votre conclusion, sur le comportement des hautes autorités indépendantes.

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.** Je rappelle que le président Pierre Méhaignerie avait confié à Yves Jégo et à moi-même une mission sur les préconisations de la Cour des comptes et leur application.

**M. Charles de Courson.** Pour les cessions, le principe de la double évaluation par le service des domaines et un cabinet privé a été adopté. Quels sont les résultats attendus de cette procédure ? Cela permettra-t-il mieux de vendre les biens de l'État ?

Vous avez rappelé que les biens immobiliers de l'État représentaient une enveloppe de 61 milliards d'euros. En 2015, nous avons cédé 609 millions d'euros dont 372 millions d'euros sur trois opérations. Pourrait-on, à votre avis, accélérer ces cessions ?

Concernant la mobilisation du foncier public pour la construction de logements sociaux, le rapport annuel de performances évoque dix-neuf dossiers avec des décotes de 24 % à 80 %. Étant donné que notre rapporteur spécial l'a évoqué, j'aurais formulé la question de façon plus précise : quel est le montant de ces décotes – on parle d'une centaine de millions – et à qui profitent-elles ?

Enfin, la politique mise en place par l'État ces dix dernières années s'applique-t-elle vraiment aux opérateurs de l'État ?

**M. Alain Rodet.** Monsieur le ministre, vous avez fait état des résultats que votre administration a engrangés. Ceux-ci concernent-ils également le patrimoine de l'État à l'étranger – je pense ainsi au réseau diplomatique et consulaire ?

Ma deuxième question s'adresse à vous mais également à notre rapporteur spécial et au Conseil de l'immobilier de l'État. Revient tous les cinq ou six ans à la commission des finances la question du patrimoine immobilier de l'État – hors réseau diplomatique – à



l'étranger et, en particulier, en Italie, à Florence. Le rapport de Jérôme Chartier de septembre 2004 évoquait la question mais elle n'a toujours pas été réglée depuis.

La réduction du format de nos armées est entrée dans sa phase active, ce qui est difficile pour les collectivités qui subissent une première peine voire une seconde peine. J'ai quand même l'expérience d'un cas où le ministère de la justice était intéressé par un terrain de l'armée de 53 hectares en zone quasiment urbaine pour construire un centre de détention : le ministre en charge de l'équipement de l'époque a fait cadeau de ces 53 hectares à un maire d'une commune voisine qui n'en avait pas l'usage, ce qui est une gabegie.

**M. le président Gilles Carrez.** Sur 220 000 sites d'implantation, chacun d'entre nous a quelques témoignages à apporter.

**M. Patrick Hetzel.** Je concentrerai mes questions sur l'immobilier universitaire, qui représenterait une quinzaine de millions de mètres carrés sur les quelques 55 millions de mètres carrés et 6 500 bâtiments relevant de l'État. La loi de 2007 relative à la liberté et à la responsabilité des universités avait prévu deux grands leviers d'action : en premier lieu, évidemment, le transfert de la masse salariale et de la gestion des personnels ; le second était optionnel, envisageant le transfert du patrimoine immobilier directement aux universités. En effet, les débats de l'époque montrent que l'on s'était rendu compte que tous les vingt ans, l'État devait mettre en place un grand plan de rénovation des bâtiments universitaires qui se dégradaient. Une autre approche était donc de responsabiliser les universités. On avait ainsi entamé un processus en ce sens. Trois universités en ont déjà bénéficié : celles de Clermont 1, de Poitiers et de Toulouse, avec chacune une dotation annuelle permettant de gérer ces transitions, notamment l'amortissement des biens transférés, s'élevant respectivement, à 6 millions, 6,9 millions et 5 millions d'euros. Un rapport de la Cour des comptes montre que si ces opérations présentent, à court terme, un certain coût pour l'État, elles peuvent aussi avoir un effet vertueux, surtout quand elles se font à la demande des établissements. Pourquoi donc interrompre ce processus ?

**M. Éric Alauzet.** Je commencerai par une observation préalable. Vous avez affiché, monsieur le ministre, la mutualisation comme l'axe majeur de votre politique, mais l'optimisation me semble être une dimension aussi importante – au reste, vous la recherchez également. Elle ne passe pas nécessairement par la mutualisation.

La réduction des surfaces en est un exemple. Vous évoquiez la cession de 1 000 immeubles. Quelle surface représentent-ils ? Des constructions ont ensuite été réalisées ; pour quelle surface ? Constate-t-on une diminution des surfaces, hors logements ? Quelle est l'évolution du ratio d'occupation par agent des surfaces des administrations et opérateurs de l'État ? Des objectifs ont-ils été fixés ? Affirmer que réduire les surfaces par agent est un des objectifs de la politique immobilière de l'État, et pas seulement une conséquence, ne me choquerait pas.

Par ailleurs, quelle est l'évolution constatée et quels sont les objectifs en termes de coût par agent des infrastructures mises en place, même s'il est sans doute difficile de prendre en compte à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement ?

**M. Dominique Lefebvre.** La nouvelle politique immobilière de l'État a été lancée au milieu des années 2000. Un des derniers rapports de la Cour des comptes auquel j'avais contribué portait sur son application à l'ancien ministère de l'équipement. Depuis dix ans, de nombreuses opérations ont été lancées ; certaines ont abouti. Un bilan est-il systématiquement

réalisé sur ce qui a fonctionné et sur l'atteinte des objectifs initiaux pour l'ensemble des critères ?

Par ailleurs, pouvez-vous me dire s'il est procédé à un recensement des biens de l'État non utilisés ? À Cergy-Pontoise, je m'efforce, en vain depuis quinze ans, de résoudre la situation d'un bien inutilisé se trouvant au pied de la préfecture et sur lequel nous pourrions réaliser une centaine de logements. La situation ne se débloque pas, en dépit même de toute rationalité économique, une succession de problèmes à court terme l'en empêchant. Je n'ai pas réussi à la régler avec les cinq secrétaires généraux et les quatre préfets qui se sont succédé. Aujourd'hui, cette friche ne rapporte rien ; mais on n'avance pas parce qu'on ne sait pas traiter le redéploiement d'un restaurant administratif et ce, parce que ses coûts ne sont pas communiqués par le ministère de l'intérieur. Existe-t-il des procédures pour débloquent plus rapidement ce type de micro-dossiers ? Existe-t-il des instances d'appel, en dehors des préfets qui sont chargés de piloter et de faire le lien avec les ministères, ou des organes capables de faire une analyse dans le sens de l'intérêt général sur des dossiers qui traînent depuis plusieurs années ?

**M. le secrétaire d'État.** Je répondrai d'abord à cette dernière question. Bien souvent les ministères mettent ces blocages sur le compte de France Domaine. Quand vous avez un dossier de ce type et que vous avez le sentiment qu'il y a un blocage soit à Bercy soit ailleurs, n'hésitez pas à m'en saisir directement. Je suis tout à fait prêt à examiner ce type de dossiers.

Quand j'ai pris la question de l'immobilier à bras-le-corps, on était très loin d'un recensement exhaustif du patrimoine de l'État. J'ai été extrêmement frappé, quand j'ai pris mes fonctions, que mes services me disent qu'on avait une connaissance du parc immobilier pas toujours quantitative et encore moins qualitative. D'énormes progrès ont été faits depuis. Dans le cadre de la phase d'expérimentation des SDIR, je me suis rendu dans les Pays de la Loire. Un recensement exhaustif des biens a été fait, indépendamment de celui qui se considère comme propriétaire, que ce soit un ministère ou que ce soit un opérateur, décliné avec des éléments qualitatifs comme l'accessibilité, le ratio d'occupation ou le rendement énergétique des bâtiments.

Aujourd'hui sur les treize régions, la phase de recensement-diagnostic du parc n'est pas achevée dans quatre d'entre elles. Lorsque ce recensement sera achevé, il sera plus facile d'obtenir la liste des biens vacants ou inutiles. La connaissance du parc que nous avions était extrêmement sommaire et ne permettait d'avoir ni une vision globale ni une vision stratégique.

Nous souhaitons disposer d'un véritable organe de pilotage de l'immobilier de l'État. On s'est beaucoup interrogé sur le fait de savoir si cette nouvelle direction, la direction de l'immobilier de l'État, devait ou non être intégrée à la DGFIP et quel serait son degré d'autonomie. La position du Premier ministre a été claire. Dans les circulaires qui ont découlé de la communication du 20 janvier 2016, il est affirmé que le pouvoir de décision appartient au ministre en charge du domaine. Il y a eu quelques hésitations pour savoir qui présiderait la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP). Sur ce point aussi, il est clairement dit que c'est bien le ministre en charge du domaine même si d'autres idées avaient germé ici ou là.

Pourquoi avoir laissé cette direction intégrée à la DGFIP ? Ce choix découle de notre interrogation sur le réseau déconcentré. Fallait-il créer un nouveau réseau déconcentré avec des structures régionales alors qu'il en existe déjà au sein de la DGFIP, avec les responsables

de la politique immobilière de l'État (RPIE), prêt à s'intégrer dans la nouvelle direction de l'immobilier de l'État ? J'ai conscience qu'il faudra étoffer ces services par une plus grande professionnalisation, avec des personnes ressources sur des métiers liés directement à la gestion de l'immobilier. J'ai été très satisfait d'entendre à la première réunion de la CNIP, la semaine dernière, le ministère de la défense nous dire qu'il avait un service de gestion immobilière dont personne ne conteste la performance et dont il était prêt à mutualiser les compétences au-delà de la gestion de ses propres bâtiments.

Il y a une volonté politique clairement affirmée qui se repose sur une structuration laissant au ministre en charge du domaine toutes ses prérogatives et une articulation indispensable avec les préfets de région. L'articulation entre les préfets de région et les agents des finances publiques a soulevé des questions. Il n'y a pas de relation hiérarchique entre eux. Ce point a été formalisé de manière très claire.

En matière d'évaluation, on ne s'interdit jamais de faire appel à des prestataires extérieurs pour confronter nos évaluations. Les missions d'évaluation ne sont pas les seules missions de France Domaine. L'évaluation dépend de l'utilisation future du bien, ou plus précisément des possibilités d'utilisation future du bien. Elle nécessite donc la connaissance des projets, mais l'élaboration des projets est aussi fonction de l'évaluation, d'où la complexité de cette phase.

La question sur le volume des cessions est une question traditionnelle. Elle est systématiquement posée par les journalistes, qui considèrent que si l'on n'a pas vendu beaucoup on a mal géré. C'est une vision à courte vue : la qualité de la politique immobilière ne dépend pas du nombre de biens vendus, ni en nombre ni en valeur. Il y a bien d'autres paramètres que vous connaissez. Le but n'est pas d'afficher des objectifs quantitatifs mais de bien gérer et d'avoir une utilisation optimale dans tous les sens du terme : performance énergétique, accessibilité, valorisation financière...

Les décotes sur l'application de la loi de 2013 fonctionnent. Elles ont mis du temps à se mettre en place parce qu'elles supposaient une appropriation du dispositif par tous les interlocuteurs. La décote est fonction de la nature du projet mais la nature du projet dépend de la décote. Le dispositif est aujourd'hui sur des rails, il profite au logement et je ne veux pas savoir s'il profite plutôt à tel ou tel organisme d'HLM. Ce qui m'intéresse c'est que ces décotes contribuent à produire du logement social. Les rapports de la Commission nationale de l'aménagement de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) fournissent des données tout à fait précises en termes de volumétrie financière et de nombre de logements.

Vous avez évoqué, monsieur Dumont, le jeu de certaines municipalités. Les situations sont parfois terriblement complexes, comme dans la ville de Paris. Il y a des biens utilisés par l'État qui appartiennent à la ville de Paris et qui ne font l'objet d'aucune organisation juridique. Il y a des biens qui appartiennent au département de Paris qui font l'objet d'une utilisation gratuite par l'État. Il y a parfois même des biens dont on cherche pendant plusieurs mois à qui ils appartiennent.

La ville de Paris considère que c'est une situation qui doit se clarifier et cela ne me choque pas. Nous devons travailler avec la ville pour avancer sur des points financièrement importants, juridiquement compliqués et qui s'ajoutent à la volonté de la ville de Paris de « pastiller », c'est-à-dire d'imposer dans la construction de projets immobiliers un pourcentage de logements sociaux. Le pastillage excessif pourrait conduire au blocage complet et à l'impossibilité de cessions. Les investisseurs veulent faire des opérations

rentables : imposer un trop grand nombre de logements sociaux sur une opération peut diminuer fortement sa rentabilité, avec pour conséquence le découragement d'un certain nombre d'investisseurs et le ralentissement des flux de cession. Avec la ville de Paris comme avec d'autres grandes villes en province, il faut discuter et négocier. Nous avons confié au préfet de la région d'Île-de-France une mission sur un certain nombre de sujets. Une première phase vient de s'achever avec un accord sur les pastillages ou les dépastillages d'un certain nombre d'opérations. Il y a des préaccords et je verrai prochainement le préfet de région pour envisager une deuxième phase, en particulier sur un certain nombre d'emprises parisiennes qui ont un caractère emblématique pour l'opinion et qui sont financièrement lourdes.

En ce qui concerne l'hôtel de l'Artillerie, la ville de Paris devrait donner dans les prochains jours son accord sur la vocation du bâtiment, ce qui est un préalable. Je sais que le Conseil de Paris doit se réunir prochainement pour valider le projet. Vous parlez, monsieur Dumont, d'une évaluation à hauteur de 120 millions d'euros : ce n'est pas l'évaluation de mes services, qui avaient plutôt évalué ce bien autour de 90 millions d'euros. Nous sommes en phase finale de discussion et je n'ai pas à ce jour de proposition chiffrée de Sciences Po. Nous avons fait connaître les caractéristiques de la transaction qui pourrait recevoir notre agrément, proche des chiffres que vous avez indiqués tout à l'heure, mais je n'en ai pas aujourd'hui formellement la demande. Cette question a fait récemment l'objet d'un échange entre la maire de Paris et le Premier ministre.

En ce qui concerne l'îlot Saint-Germain, le principe a été arrêté quant à la vocation des différentes parties. Certaines parties vont rester à l'État, d'autres vont être cédées au privé, d'autres encore auront vocation à être des logements. C'est un accord global qui doit être encore travaillé et finalisé. Il nécessitera encore quelques mois de travail pour arrêter les arpentages et les divisions parcellaires sur un bien relativement volumineux.

La question des loyers budgétaires n'est pas tranchée. Je prendrai prochainement ma décision sur leur maintien ou leur suppression, avec l'accord du Premier ministre. Je connais à la fois les difficultés de la mise en œuvre de ces loyers budgétaires, mais aussi leur intérêt. Je reconnais être assez partagé sur cette question. Ce sujet a fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des finances dont je vous invite à prendre connaissance et que je suis prêt à vous communiquer.

Vous avez parlé, monsieur Dumont, de la capacité de France Domaine à rassembler et à agir sur les différents ministères. Je crois avoir prouvé sur un certain nombre de cas que j'étais en mesure de le faire, en conformité avec ce qui est clairement dit dans les textes et les circulaires du Premier ministre.

M. Rodet a parlé des biens de l'État à l'étranger. Nous avons régulièrement des discussions avec le quai d'Orsay sur ces affaires qui sont souvent plus complexes que la presse veut bien le dire. C'est un exemple lié à l'Autriche qui est souvent évoqué en ce moment. Nous avons un regard attentif à la situation des biens situés à l'étranger.

Le ministère de la défense dispose d'un patrimoine immobilier très important, mais constitué de biens qui ne sont pas toujours situés là où les besoins de foncier sont très forts. Ils peuvent ne pas avoir une attractivité extraordinaire, comme certaines casernes ou terrains d'aviation. La volonté politique des élus locaux ne peut pas s'affirmer quand il n'y a pas de projet concret solide derrière un transfert de biens et *a fortiori* une acquisition de biens. Des cessions à titre gratuit ont toutefois été réalisées dans le cadre des règles fixées.

Un mot sur la question des universités, à laquelle j'ai déjà travaillé avec Thierry Mandon. Je dois assurer la fluidité du marché et dégager du foncier quand c'est nécessaire, je dois protéger le patrimoine de l'État, ne pas le céder à n'importe quel prix et ne pas favoriser des intérêts particuliers au détriment de l'État. Mais nous devons aussi, par le biais de l'immobilier, donner plus d'autonomie et de moyens à certaines structures comme les universités mais aussi l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Je plaide pour qu'il y ait systématiquement des clauses de retour à bonne fortune, ce qui n'a pas toujours été le cas. Certains transferts ont permis après quelques années la réalisation de plus-values importantes sans aucun bénéfice pour l'État. Il y a donc un travail à faire. Certaines universités ont un patrimoine foncier important dont il n'est pas sûr, d'ailleurs, qu'il ait vocation à demeurer en totalité du patrimoine destiné à l'université. Je n'ai pas de dogme en la matière mais veux m'assurer que tous les objectifs que j'ai évoqués soient respectés.

Je conclurai sur les opérateurs. Il est fondamental d'avoir une vision de l'immobilier qui englobe les opérateurs. Dans la région parisienne, où la tension immobilière est particulièrement forte, l'État n'est pas propriétaire d'énormément de terrains susceptibles de donner du foncier. Ce sont de grands opérateurs nationaux comme la SNCF ou SNCF Réseau qui peuvent dégager du foncier pour le logement, particulièrement le logement social, plutôt que l'État. Les opérateurs doivent absolument être inclus dans la nouvelle politique immobilière. Nous faisons en sorte de faire évoluer fortement la gouvernance et comptons sur l'aide du Conseil de l'immobilier de l'État et de la commission des finances.

**M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial.** Un travail assez exceptionnel a été accompli depuis dix ans. Il y a en Île-de-France un établissement public foncier unique et une vraie mobilisation.

L'affectation de redevances d'occupation au compte d'affectation spéciale pourra être une source de recettes importantes. Les grandes emprises parisiennes comme l'île de la Cité pourraient faire l'objet de redevances d'occupation, ce qui permettrait à la fois de conserver la pleine propriété de ces biens et de constituer des recettes importantes pour l'immobilier de l'État. Le potentiel de l'île de la Cité, sur laquelle travaillent M. Philippe Bélaval et l'architecte Dominique Perrault, est remarquable. Sa valorisation mérite une grande attention. Il ne faudrait pas que des ministères anticipent les conclusions d'une mission qui se terminera dans quelques mois. À cet égard, le projet en cours de réalisation par M. Bélaval sur l'hôtel de la Marine constitue un exemple très probant.

\*

\* \*

**Membres présents ou excusés**  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mardi 21 juin 2016 à 18 heures

*Présents.* - M. Éric Alauzet, M. Jean-Claude Buisine, M. Gilles Carrez, M. Romain Colas, M. Charles de Courson, M. Jean-Louis Dumont, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Patrick Hetzel, M. Dominique Lefebvre, M. Jean-François Mancel, M. Alain Rodet

*Excusés.* - M. Dominique Baert, M. Alain Claeys, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Henri Emmanuelli, M. Camille de Rocca Serra, M. Michel Vergnier

