



N° 1302

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

## 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 2019** (n° 1255),

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
<b>PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UNE GESTION INTERMINISTÉRIELLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT CONFRONTÉE AUX LIMITES CROISSANTES DU C.A.S</b> .....	9
<b>A. UN PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DÉFINI ET RESTREINT</b> .....	9
1. Un instrument budgétaire simplifié dans son architecture mais ne pouvant plus prétendre à l'exclusivité du financement interministériel.....	9
2. Des opérations immobilières s'appuyant essentiellement sur des ressources ministérielles .....	10
<b>B. UN AUTOFINANCEMENT DE PLUS EN PLUS SOUMIS À DES CONTRAINTES DE SOUTENABILITÉ</b> .....	11
1. Des dépenses en rapport avec l'évolution des objectifs de la politique immobilière de l'État.....	12
2. Des recettes à conforter face à l'érosion programmée du produit des cessions.....	14
a. Une ressource fondamentale en voie d'attrition : les ventes de biens immobiliers.....	14
b. Des recettes d'appoint utiles mais insuffisantes : les redevances domaniales .....	16
3. La décote : un dispositif poursuivant un objectif général mais dont l'usage doit être mieux proportionné .....	18
<b>II. UNE POLITIQUE AYANT ACQUIS UNE CERTAINE MATURITÉ MAIS APPELÉE À FRANCHIR D'AUTRES CAPS DANS L'affIRMATION DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE</b> .....	20
<b>A. UN CADRE DE PILOTAGE ET DE GESTION PLEINEMENT OPÉRATIONNEL ET DÉMONTRANT UNE CERTAINE EFFICACITÉ</b> .....	21
1. Une gouvernance établie à l'échelle nationale et locale .....	22
2. Les outils d'une gestion plus « normée » et rationnelle des actifs immobiliers .....	24

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE NÉCESSITANT UNE STRATÉGIE D'OPTIMISATION DU PATRIMOINE .....	28
1. La rationalisation des modes d'occupation et de la dépense immobilière.....	29
2. La valorisation des actifs en dehors de leur cession .....	32
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
<i>Article 41 et état D</i> .....	39
<i>Article additionnel après l'article 84</i> : Précision des critères de calcul de la décote applicable à la cession de biens du domaine privé de l'État.....	39
<i>Article additionnel après l'article 84</i> : Rapport du Gouvernement au Parlement sur les outils et montages juridiques permettant la valorisation du patrimoine immobilier de l'État en dehors des cessions .....	40
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>41</b>

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

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

## PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2019 propose de fixer les recettes et les dépenses du Compte d'affectation spécial consacré à la *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* à respectivement **410 millions d'euros et 483 millions d'euros (en AE et CP)**.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, **les recettes accusent une chute de 29,52 %, à raison de la baisse attendue du produit des cessions immobilières (- 34,92 %)**. **Les recettes tirées des redevances domaniales conservent le niveau fixé en 2018 (90 millions d'euros)**.

**Les crédits demandés pour le programme 723 reculent de 25,42 % en AE et de 16,97 % en CP**. Ces mouvements paraissent cohérents avec les orientations de la politique immobilière de l'État et, dans une certaine mesure, avec l'évolution des dépenses perceptibles au travers des premiers résultats de l'exécution de la loi de finances initiale pour 2018.

Le projet de loi de finances ne comporte aucune inscription pour le programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État*, conformément aux dispositions **de la loi de finances pour 2017 mettant un terme à la contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État**.

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. La mise en œuvre des orientations fixées par la communication au Conseil des ministres du 20 janvier 2016 apparaît aujourd'hui réalisée, au moins au plan institutionnel. La politique immobilière de l'État semble appelée à d'autres approfondissements, notamment dans le cadre de la circulaire du Premier ministre n° 6029/SG du 24 juillet 2018 et des conclusions du deuxième comité interministériel de la transformation publique.

Afin de confirmer ces premiers acquis, le Rapporteur spécial recommande :

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

– de repenser l'équilibre du financement du compte d'affectation spéciale, éventuellement en complétant les recettes d'appoint telles que les redevances domaniales, les fonds de concours ou les versements du budget général ;

– de réévaluer les conditions du recours à la décote et les modalités de calcul de son taux, en prenant mieux en considération les réserves foncières et le coût moyen de construction des logements sociaux ;

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

– de poursuivre l'accompagnement des opérateurs de l'État dans le renouvellement de leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), conformément aux prescriptions de la circulaire du 19 septembre 2016 ;

– d'établir un mécanisme d'intéressement financier des services de l'État à la rationalisation des surfaces occupées et à la préservation des actifs immobiliers, en remplacement du dispositif des « loyers budgétaires » ;

– 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 recourir à d'autres modes de valorisation du patrimoine immobilier de l'État que la cession, par exemple au travers du développement de foncières.

## 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 <sup>(1)</sup>, 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**.

---

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

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018 <sup>(1)</sup>, le rapporteur spécial avait estimé que « *le CAS ne saurait prétendre satisfaire à lui seul cette ambition* » et que « *ce constat invitait moins à remettre en cause la pertinence de la programmation [...] qu'à prendre la mesure des limites propres à ce mode de financement de la politique immobilière de l'État* ».

Dans une large mesure, **le projet de loi de finances pour 2019 appelle le même diagnostic. Dès lors, la politique immobilière apparaît véritablement placée à l'heure des choix, tant au regard du relatif épuisement de son modèle de financement que de la relance à laquelle elle semble destinée.**

---

(1) Rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp.11-13.

## I. UNE GESTION INTERMINISTÉRIELLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT CONFRONTÉE AUX LIMITES CROISSANTES DU C.A.S

Le compte d'affectation spécial *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* constitue aujourd'hui l'instrument d'intervention privilégié d'une politique interministérielle qui, au plan budgétaire, s'est en partie construite à partir de sa dynamique intégratrice.

Toutefois, ce mouvement semble aujourd'hui devoir marquer le pas. À bien des égards, le projet de loi de finances pour 2019 fournit une nouvelle illustration de la faiblesse du modèle de financement procuré par le CAS, tant du point de vue du rôle qui lui est dévolu dans le financement de la politique immobilière de l'État que des ressources dont il dispose à cette fin.

### A. UN PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DÉFINI ET RESTREINT

Le projet de loi de finances pour 2019 propose en effet le maintien de l'architecture du financement interministériel de la politique immobilière de l'État. Comme observé précédemment, le compte d'affectation spéciale n'occupe pas nécessairement une place centrale dans ce dispositif du fait de la diversité des vecteurs budgétaires concourant désormais à la conduite de la politique interministérielle.

#### 1. Un instrument budgétaire simplifié dans son architecture mais ne pouvant plus prétendre à l'exclusivité du financement interministériel

Par ses crédits et sa trésorerie, **le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* demeure certes un levier d'action consubstantiel à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.** Conformément aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2018, le CAS comporte deux programmes dont le champ procède des réformes décidées dans le cadre des deux dernières lois de finances initiales.

Il s'agit du :

– **programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État*** : ce programme ne fait l'objet d'aucune inscription, en conséquence de la fin de la contribution forfaitaire au désendettement de l'État qui était encore exigée du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en 2017<sup>(1)</sup> ; son maintien peut s'expliquer par la nécessité de garantir la traçabilité de produits cession dont le caractère exceptionnel pourrait justifier une affectation au désendettement de l'État ;

---

(1) Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017, le législateur a entendu exclure les produits de cessions de biens immeubles de l'État et les droits à caractère immobilier affectés au CAS des recettes du budget général destinées au désendettement de l'État.

– **programme 723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État** : ce programme regroupe désormais l'ensemble des dépenses immobilières prises en charge par le CAS, qu'elles portent sur les opérations des administrations centrales ou des services déconcentrés ; dans ce cadre, les ministères et les préfetures de région disposent chacun d'un budget opérationnel de programme (BOP) pour le financement des dépenses programmées sur le CAS au titre des projets immobiliers structurants et de l'entretien à la charge du propriétaire.

D'après les analyses développées devant le rapporteur spécial, **cette nouvelle architecture semble de nature à favoriser la mutualisation des ressources entre ministères et à simplifier la gestion des crédits.**

Néanmoins, **il convient de souligner la novation que constitue le programme 348 Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants.** Institué par la loi de finances initiale pour 2018 et placé sous l'autorité de la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE), le programme a pour objet le **financement, sur cinq ans, d'opérations destinées à accélérer la transition énergétique du parc immobilier de l'État et à moderniser les administrations publiques.** Les opérations prises en charge incluent des restructurations immobilières, la construction de bâtiments nouveaux – que ce soit par des acquisitions ou des constructions –, et des travaux lourds relevant du propriétaire, prioritairement quand ils contribuent à la rénovation thermique et à remédier à l'obsolescence des ensembles immobiliers.

Intégrés au grand plan d'investissement (GPI), **les crédits du programme 348 ont été utilisés, en 2018, pour le lancement d'une série d'audits préalables à la réalisation de travaux immobiliers sur les 54 cités administratives.** Le projet de loi de finances pour 2019 propose de lui allouer 900 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) – dont 810 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement – et 100 millions d'euros en crédits de paiement (CP) – dont 80 millions d'euros en investissement. D'après les éléments communiqués par la DIE, **les travaux à réaliser sur les cités administratives devraient être présentés entre novembre 2018 et février 2019.**

## **2. Des opérations immobilières s'appuyant essentiellement sur des ressources ministérielles**

De fait, **les ressources du compte d'affectation spéciale constituent toujours une fraction très modeste** de l'ensemble du financement de la politique immobilière de l'État, malgré le renforcement constaté depuis quelques exercices.

Le montant des AE et des CP demandés pour l'exercice 2019 ne représente que 4,04 % et 6,78 % des crédits destinés à couvrir les dépenses immobilières de l'État <sup>(1)</sup>. Pour l'essentiel, celui-ci relève des 71 programmes du budget général (hors programmes 721 et 723).

---

(1) Sous réserve des erreurs d'imputation, à l'échelle de chacun des programmes du budget général, des dépenses relevant à proprement parler des opérations immobilières.

Comme le confirme le tableau ci-après, le CAS conserve dans cet ensemble une part relativement stable, même si l'on observe quelques variations en ce qui concerne la « brique propriétaire ».

#### DÉPENSES IMMOBILIÈRES INSCRITES AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DE 2015 À 2018

(en millions euros)

	Exécution 2016		Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CAS	242,00	315,95	472,76	354,76	524,63	581,70	391,29	483,00
Autres Programmes du budget général	7 667,05	7 244, 88	8 407,03	7 342,64	8 727,62	7 853,81	9 680,10	7 121,02
Part du CAS	3,16 %	4,36 %	5,62 %	4,83 %	6,01 %	7,41 %	4,04	6,78 %

Source : D'après le Document de politique transversale « Politique immobilière de l'État ».

### B. UN AUTOFINANCEMENT DE PLUS EN PLUS SOUMIS À DES CONTRAINTES DE SOUTENABILITÉ

Déjà manifeste au terme de l'examen du projet de loi de règlement des comptes 2017 <sup>(1)</sup>, cette question découle très directement du caractère relativement erratique que présente l'équilibre financier du compte d'affectation spéciale depuis au moins trois exercices.

**Après un retour à l'équilibre attendu pour 2018, le projet de loi de finances anticipe un nouveau déficit, estimé à 73 millions d'euros (en AE et CP).** Ainsi que le montre le tableau ci-après, il s'agit là d'un des soldes négatifs les plus importants depuis sa création, même si ce mouvement peut participer d'une gestion avisée de la trésorerie du compte d'affectation spéciale et résulter de la programmation des opérations immobilières.

En outre, la programmation pour 2019 devrait aboutir à une réduction des engagements non couverts par des paiements au terme de l'exercice de 26,20 % (les restes à payer passant de 350 millions d'euros au 31 décembre 2018 à un peu moins de 258,29 millions d'euros).

Pour autant, sous réserve des résultats de l'exercice 2018, **ce résultat attendu concourt à une nouvelle attrition de la trésorerie du compte d'affectation spéciale**, estimée à 812,4 millions d'euros au terme de l'exécution 2017.

Il ne saurait néanmoins occulter l'évolution divergente des deux facteurs déterminants de l'équilibre du financement interministériel de la politique immobilière de l'État.

(1) Rapport n° 1055 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 (n°980), pp. 7 à 13.

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*  
DEPUIS SA CRÉATION**

*(en crédits de paiement et en millions d'euros)*

Années	Recettes					Dépenses			Résultat
	Produits de cession	Redevances domaniales	Versement du budget général	Fonds de concours	Total	Dépenses immobilières	Contribution au désendettement	Total	
2006	798,9	SO	0	0	<b>798,90</b>	225,3	68,5	<b>293,80</b>	+ 505,10
2007	820,9	SO	6,4	0,4	<b>827,70</b>	684,5	175,1	<b>859,60</b>	- 31,90
2008	395,3	SO	1,5	0,3	<b>397,10</b>	305,7	51,2	<b>356,90</b>	+ 40,20
2009	475,0	SO	140,0	0,5	<b>615,50</b>	868,3	32,2	<b>900,50</b>	- 285,0
2010	502,3	SO	89,1	0,9	<b>592,30</b>	567,9	44,9	<b>612,80</b>	- 20,50
2011	597,7	SO	13,4	4,6	<b>615,70</b>	365,6	56,5	<b>422,10</b>	+ 193,60
2012	514,7	SO	22,7	9,7	<b>547,10</b>	400,0	61,4	<b>461,40</b>	+ 85,70
2013	391,0	SO	5,9	9,5	<b>406,40</b>	494,35	76,11	<b>570,46</b>	- 164,06
2014	505,98	SO	10,83	15,61	<b>532,42</b>	499,30	76,55	<b>575,85</b>	- 43,43
2015	609,23	SO	8,93	3,85	<b>622,01</b>	411,47	86,24	<b>497,71</b>	+ 124,3
2016	559,52	SO	6,73	7,49	<b>573,74</b>	315,95	180,90	<b>496,85</b>	+ 76,89
2017	339,62	86,26	3,85	4,02	<b>433,75</b>	457,55	60,11	<b>517,66</b>	- 83,91
2018	491,70	90,00	SO	SO	<b>581,70</b>	581,70	SO	<b>581,70</b>	+ 0,00
2019	320,00	90,00	SO	SO	<b>410,00</b>	483,00	SO	<b>483,00</b>	- 73,00
<b>TOTAL</b>	<b>7 321,85</b>	<b>266,26</b>	<b>309,34</b>	<b>56,87</b>	<b>7 954,32</b>	<b>6 660,62</b>	<b>969,71</b>	<b>7 630,33</b>	<b>323,99</b>

Source : d'après les rapports annuels de performance de 2006 à 2017 et le projet annuel de performance 2019.

**1. Des dépenses en rapport avec l'évolution des objectifs de la politique immobilière de l'État**

Le projet de loi de finances initiale pour 2019 prévoit d'allouer au programme 723 près de **229,29 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 322 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2018, les crédits demandés reculent de 25,42 % en AE et de 16,97 % en CP.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, même si elle concerne l'ensemble des actions du programme, **la baisse des ressources procède pour l'essentiel de la réduction de la dotation affectée aux opérations structurantes (objet de l'action 11)**. Pas plus que les documents budgétaires, les éléments recueillis par le rapporteur spécial ne permettent d'établir si ce mouvement correspond à une baisse des besoins ou à une réduction du financement.

En revanche, **les crédits demandés en faveur des travaux de Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état (objet de l'action 14) augmentent de 7,95 % en AE comme en CP)**. Cette croissance - relativement soutenue – marque la priorité accordée à deux objectifs : d'une part, les contrôles réglementaires et la maintenance préventive des bâtiments, avec pour la finalité la réalisation d'économies ; d'autre part, le financement des travaux lourds de remise en état et en conformité, notamment lorsque les exigences de sécurité l'imposent en considération de l'accueil du public ou des conditions de travail des agents.

**En soi, la réduction des crédits demandés ne paraît pas incohérente avec l'évolution dépenses constatées du programme 723 entre 2017 et 2018.**

Au 31 août 2018 (BOP ministériels et régionaux confondus), celles-ci s'élevaient à près de 144,33 millions d'euros en AE (contre environ 225,86 millions d'euros en 2017) et à 211,14 millions d'euros en CP (contre 180,44 millions d'euros en CP). Par rapport aux dépenses réalisées à la même date en 2017, les crédits consommés apparaissent en recul de 36,10 % en autorisation d'engagement (du fait du BOP du ministère des Armées) et en augmentation de 17,01 % en crédits de paiement. Cette dernière progression résulte d'une croissance soutenue des dépenses des BOP des ministères des Armées, de l'Éducation nationale et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE).

On soulignera du reste **la volonté exprimée par les responsables du programme de faire montre d'une sélectivité accrue dans le choix des opérations financées par le compte d'affectation spéciale**. Pour le rapporteur spécial, cette orientation peut se justifier aisément au regard de la nécessité d'user au mieux une ressource rare et ayant vocation à soutenir la réalisation de projets conformes aux priorités identifiées à l'échelle interministérielle.

Cela étant, **une sélectivité accrue ne saurait s'exercer au détriment des indispensables opérations d'entretien du patrimoine immobilier de l'État**.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la programmation 2019 comporte le maintien d'une prévision de dépenses fixée, comme en 2018, à 160 millions d'euros (en AE et CP). Les résultats de l'exécution 2017 tendent en effet à montrer la persistance de besoins importants, au regard de la surconsommation des AE (188, 3 millions d'euros engagés contre une prévision initiale de 165 millions d'euros). Dès lors, **le Rapporteur spécial ne peut qu'appeler de nouveau le Gouvernement à veiller au maintien d'un niveau de crédits satisfaisant pour l'entretien du patrimoine de l'État**.

De même, **il importe de maintenir l'effort engagé en faveur de la sécurisation des bâtiments publics**. Dans cette optique, on notera avec intérêt que pour le financement des dépenses consacrées à la sécurisation des locaux du réseau diplomatique, le MEAE a obtenu un droit de tirage dérogatoire sur les crédits du programme 723 jusqu'en 2020, dans un plafond de 100 millions d'euros. Les ressources mises ainsi à disposition devront faire l'objet d'un remboursement échelonné entre 2021 et 2025<sup>(1)</sup>. Même si elle ne facilite pas nécessairement le suivi des dépenses engagées à l'échelle du budget général au profit du réseau diplomatique, cette mesure répond à l'évidence à une nécessité<sup>(2)</sup>.

---

(1) *Ce faisant, les crédits consacrés aux dépenses immobilières de sécurisation des locaux du réseau diplomatique font l'objet d'une débudgétisation partielle sur le programme 105 Action de la France en Europe et dans le Monde.*

(2) *Rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), p. 18.*

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

*(en millions d'euros)*

		<b>LFI 2015 (exec)</b>	<b>LFI 2016 (exec)</b>	<b>LFI 2017 (exec.)</b>	<b>LFI 2018</b>	<b>PLF 2019</b>	<b>PLF 2019/ LFI 2016</b>
<b>11– Opérations structurantes</b>	<b>AE</b>	418,82 (409,31)	433,82 (241,99)	311,74 (352,44)	364,63	<b>229,29</b>	– 37,12 %
	<b>CP</b>	413,00 (411,47)	420,00 (315,95)	305,19 (280,41)	421,70	<b>322,00</b>	– 23,64 %
<b>12– Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics</b>	<b>AE</b>	12,78 (19,95)	11,39 (19,44)	13,61 (14,78)	24,00	<b>23,00</b>	– 4,17 %
	<b>CP</b>	13,63 (13,19)	12,21 (18,74)	6,41 (12,94)	24,00	<b>22,00</b>	– 8,33 %
<b>13– Maintenance à la charge du propriétaire</b>	<b>AE</b>	47,36 (49,56)	41,96 (40,37)	17,94 (17,28)	48,00	<b>44,00</b>	– 8,33 %
	<b>CP</b>	50,51 (52,24)	44,99 (44,86)	20,17 (14,51)	48,00	<b>44,00</b>	– 8,33 %
<b>14– Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état</b>	<b>AE</b>	90,21 (63,99)	80,63 (65,88)	32,22 (88,27)	88,00	<b>95,00</b>	+ 7,95 %
	<b>CP</b>	96,21 (78,46)	86,45 (64,53)	43,03 (46,91)	88,00	<b>95,00</b>	+ 7,95 %
<b>TOTAL</b>	<b>AE</b>	569,17 (542,81)	567,80 (367,68)	375,54 (472,76)	524,63	<b>391,29</b>	– 25,42 %
	<b>CP</b>	573,35 (555,36)	563,65 (444,08)	374,79 (354,76)	581,70	<b>483,00</b>	– 16,97 %

*Source : d'après les rapports annuels de performance pour 2016 et 2017 et le programme annuel de performance pour 2019.*

**2. Des recettes à conforter face à l'érosion programmée du produit des cessions**

Le projet de loi de finances pour 2019 propose de fixer la somme des recettes du compte d'affectation spéciale à 410 millions d'euros. Ce chiffre global traduit une chute des ressources de 29,52 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018.

Le projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit ainsi dans le mouvement de baisse quasi continue des ressources du CAS observé depuis la loi de finances initiale pour 2015. Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, les recettes prévisionnelles s'établissent au niveau des exercices 2008 et 2013, lesquels se caractérisait par la faiblesse remarquable des ressources.

*a. Une ressource fondamentale en voie d'attrition : les ventes de biens immobiliers*

Comme observé depuis plusieurs exercices, la réduction des capacités de financement du CAS procède presque exclusivement d'une diminution constante du produit des ventes réalisées.

D'après les prévisions du projet de loi de finances, celui-ci permettrait de dégager **une recette de 320 millions d'euros. Par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2018 (491,70 millions d'euros), le montant attendu représente une perte de ressources de 34,92 %**. Si la prévision devait être réalisée, il s'agirait du produit de cession le plus faible depuis la création du compte d'affectation spéciale.

Suivant l'analyse développée par le rapporteur spécial en conclusion de ses travaux <sup>(1)</sup>, deux types de facteurs expliquent la dégradation progressive des recettes tirées des cessions. **Le premier résultat de la conjoncture économique** qui, en l'état, reste inégale en fonction des marchés régionaux.

**Le second facteur, plus structurel, met davantage en cause les caractéristiques des biens de l'État, dont la qualité et la localisation rendent moins facilement envisageable leur vente**, après les importantes cessions réalisées ces dernières années. Cette difficulté se mesure notamment à la proportion de surfaces de bureaux remises au Domaine, inoccupées depuis 36 mois ou plus. Objet de l'unique indicateur de la maquette de performance du programme 723, leur part stagne et représente depuis 2016 de 21 % à 22 % des surfaces de bureaux domaniaux de l'État. On trouvera un autre indice de la faible attractivité des biens restant à céder dans la durée moyenne des ventes de biens immobiliers. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, elle s'établissait à 17,54 mois pour l'exercice 201 (contre 16,9 mois en 2016).

Dans ces conditions, **on peut volontiers donner acte au Gouvernement du caractère réaliste de la prévision relative au produit des cessions immobilières**. Elle paraît en tout cas assez cohérente avec les premiers résultats de l'exercice en cours.

---

(1) Rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 19-21.

### Les cessions en projet en 2018

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, 341 biens avaient été cédés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 24 juillet 2018, pour un montant total de plus de 108 millions d'euros (contre un produit de 115 millions d'euros pour les 320 cessions réalisées à la même période en 2017).

Compte tenu des transactions susceptibles d'être conclues d'ici à la fin du second semestre –, l'estimation du produit des cessions pour 2018 porte sur une fourchette de 300 millions et 350 millions d'euros. Il s'agit là d'un produit comparable au résultat de l'exercice 2017 (341 millions d'euros).

Ministère	Nombre de biens à vendre	Valorisation pondérée <sup>(1)</sup>
<b>Biens non affectés</b>	96	1 862 306
<b>Ministère de la culture</b>	8	4 455 435
<b>Ministère des Armées</b>	86	23 848 862
<b>Ministère de la Justice</b>	22	2 819 368
<b>Ministère des Solidarités et de la santé, Ministère du Travail, Ministère des Sports</b>	11	2 791 701
<b>Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation</b>	69	6 399 730
<b>Ministère de la Transition écologique et solidaire</b>	350	30 801 119
<b>Ministères financiers</b>	60	43 500 687
<b>Ministère de l'Éducation nationale</b>	10	1 320 901
<b>Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation</b>	21	17 331 002
<b>Ministère de l'Intérieur</b>	37	8 605 841
<b>Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères</b>	19	50 287 418
<b>Services du Premier ministre</b>	2	21 622 298
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	791	215 646 668

Source : réponse au questionnaire budgétaire

#### *b. Des recettes d'appoint utiles mais insuffisantes : les redevances domaniales*

Au contraire, le projet de loi de finances anticipe un maintien des recettes tirées des redevances domaniales au niveau de la loi de finances initiale pour 2018 : il fixe leur montant prévisionnel à 90 millions d'euros.

Cette prévision paraît parfaitement crédible au vu des premiers résultats de l'exercice en cours. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le produit des redevances encaissées atteignait près de 61,64 millions d'euros au 31 août 2018. Représentant près de 68,49 % de la cible visée par la loi de finances initiale pour 2018, ce montant se révèle de surcroît en assez nette

(1) Pondération en fonction de la difficulté de cession et d'application d'un taux de décote théorique dans le cadre des biens relevant du comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL).

hausse (+ 5,19 %) en comparaison des résultats de l'exécution budgétaire à cette même date en 2017. Dès lors, la Direction de l'Immobilier de l'État juge le rythme d'encaissement des redevances de nature à permettre de réaliser la prévision de la loi de finances initiale pour 2018 – sauf modification substantielle de certaines occupations du domaine conduisant à un réajustement des redevances attendues.

**L'accroissement observé reflète la dynamique du produit de deux types de redevances** : en premier lieu, **les redevances domaniales ou loyers provenant des concessions ou autorisations de toute nature** (+ 14,64 %) ; en second lieu, **les redevances sur concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire** (+ 19,09 %). En soi, ces bons chiffres peuvent fournir un indice de l'efficacité de la vigilance nouvelle qu'exerce la Direction de l'Immobilier de l'État quant au paiement des redevances exigibles et à la bonne application des conventions d'occupation du domaine public.

**Toutefois, la progression de recettes tirées des redevances domaniales ne saurait combler à elle seule l'affaiblissement inévitable du produit des concessions** – à supposer même que l'on augmente la part reversée au compte d'affectation spéciale.

**A minima, ce constat invite à repenser l'équilibre du financement du compte d'affectation spéciale.**

De prime abord, les pouvoirs publics pourraient examiner la possibilité de compléter ses ressources par de nouvelles recettes d'appoint telles que les fonds de concours, voire des versements du budget général. Toutefois, le rapporteur spécial considère que **la lente érosion du produit des cessions immobilières appelle des remèdes plus structurels allant même jusqu'à la remise en cause du modèle de financement porté par le compte d'affectations spéciale.**

Certes, le dispositif a pu favoriser une certaine rationalisation de la politique immobilière en incitant les ministères à se séparer d'actifs qui ne répondaient plus nécessairement à leurs besoins. Mais au-delà des contraintes de soutenabilité, **on peut partager certaines interrogations quant à la logique même du CAS et considérer qu'asseoir le financement des dépenses d'entretien sur le produit de cessions réduisant le patrimoine immobilier ne va pas de soi** <sup>(1)</sup>.

**Ceci ne signifie pas que le compte d'affectation spéciale ait perdu toute utilité dans la poursuite des objectifs de la politique immobilière de l'État.** Au contraire, il importe de protéger les conditions premières de son efficacité, à savoir ses ressources. Cette exigence implique de veiller à l'entretien des actifs susceptibles de faire l'objet d'une vente mais également de réfléchir aux conditions mêmes de la cession, actes tributaires de nombreux facteurs dont les modalités d'usage de la décote.

---

(1) Cf. en ce sens, à propos du Programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde, le rapport de la Commission des finances du Sénat : rapport général n° 108 (2017-2018) de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017, pp.24-26.

### 3. La décote : un dispositif poursuivant un objectif général mais dont l'usage doit être mieux proportionné

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances initiale pour 2018, le rapporteur spécial avait jugé nécessaire de réévaluer les conditions du recours à la décote sur le prix de cession des biens de l'État qui a été autorisée par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013<sup>(1)</sup>, ainsi que les modalités de calcul de son taux. Cette recommandation procédait de deux considérations : d'une part, le risque de moins-values importantes pour les finances publiques ; d'autre part, le constat que dans certaines circonstances, ce dispositif pouvait s'assimiler à un financement par l'État de la politique du logement des collectivités territoriales<sup>(2)</sup>.

Les travaux de contrôle réalisés dans le cadre du « Printemps de l'évaluation » ont permis d'étayer les analyses quant à l'impact relativement limité de la décote sur la construction de logements sociaux. Ils ont confirmé le caractère significatif des moins-values en recettes supportées par les finances publiques et illustré ses lourdeurs procédurales<sup>(3)</sup>.

C'est sur la base de ces conclusions qu'en juin 2018 l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur spécial, une résolution invitant le Gouvernement à prendre des dispositions de nature à garantir à un usage plus proportionné et pertinent de la décote<sup>(4)</sup>. Dans une large mesure, les données actualisées figurant dans le tableau ci-après attestent que cette nécessité demeure.

LA DÉCOTE « DUFLOT » EN CHIFFRES DEPUIS 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>(5)</sup>	TOTAL
<b>Nombre de cessions</b>	1	11	19	34	20	9	94
<b>Valeur vénale</b>	4 365 000	48 829 127	71 732 728	64 321 499	37 278 650	96 614 982	323 141 986
<b>Décote et déduction</b>	1 123 076	27 069 877	48 535 950	29 814 778	27 614 303	63 127 643	197 285 627
<b>Prix de cession</b>	3 241 924	21 759 250	23 196 778	33 961 397	9 664 347	33 461 720	125 285 416
<b>Taux moyen de décote</b>	26 %	55 %	68 %	46 %	74 %	65 %	61 %
<b>Logements programmés (dont sociaux)</b>	157 (65)	2 765 (1 995)	982 (954)	2 163 (1 333)	1 855 (1 645)	873 (745)	8 795 (6 737)

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(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.

(2) Rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 45-48.

(3) Rapport n° 1055 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 (n°980), pp. 13 à 23.

(4) Proposition n° 1039 - Proposition de résolution de M. Jean-Paul Mattei pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.

(5) Au 31 juillet 2018.

**Avec un taux moyen de décote de 61 %, le dispositif de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 aboutit à une moins-value en recettes relativement substantielle (soit un peu plus de 197,29 millions d'euros)** au regard de la valeur vénale des biens cédés. En revanche, à l'aune des objectifs évoqués au moment du vote de la loi, **le nombre de logements programmés demeure modeste** (avec 8 795 logements programmés, dont 6 737 logements sociaux).

Dans le cadre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)<sup>(1)</sup>, le Parlement a approuvé les ajustements que le Gouvernement proposait afin d'atteindre deux objectifs :

– faciliter le montage de projets urbains combinant logements, commerces et activités et favoriser une mixité d'usage, notamment en zone détendue : à cette fin, la loi votée autorise le recours à la décote pour la réalisation de programmes comportant « majoritairement » (et non plus « essentiellement ») des logements ;

– étendre aux opérations d'aménagement de moins de cinq hectares la dérogation<sup>(2)</sup> à l'engagement de livrer dans un délai de cinq ans des logements construits sur des terrains cédés avec décote : la loi impose néanmoins la livraison d'une première tranche de l'opération dans un délai de cinq ans.

En soi, **l'évolution des conditions d'application de la décote peut se concevoir si, à l'expérience, elles s'avèrent trop abstraites et qu'elles engendrent des contraintes inutiles**, par exemple pour des projets urbains associant logements, commerces et activités. Dans cette même optique, le rapporteur spécial ne peut d'ailleurs que se féliciter de ce que le Gouvernement envisage le regroupement et la publication des listes régionales sur un site internet national et public. Cette mesure paraît en effet susceptible de favoriser une meilleure information quant aux biens susceptibles d'être cédés auprès des acteurs intéressés (collectivités, opérateurs fonciers, promoteurs, organisme HLM, etc.)<sup>(3)</sup>

Cela étant, **la loi ELAN aura des effets sur les finances publiques**. De fait, le texte revient à élargir le champ des opérations éligibles en y intégrant des projets comportant une part majoritaire et non plus essentielle de logements. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les moins-values supplémentaires qui pourraient en résulter ne peuvent être estimées à ce stade car l'État ne maîtrise par les facteurs déterminant les cessions susceptibles de donner lieu à décote.

---

(1) Cf. articles 23 et 24 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, texte adopté par le Sénat le 16 octobre 2018 (TA n° 006). Le Conseil constitutionnel a été saisi du texte par plus de soixante députés le 23 octobre 2018, en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution.

(2) Aux termes de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR »), cette dérogation valait jusqu'à présent pour les opérations d'aménagement de plus de cinq hectares.

(3) D'après les réponses au questionnaire budgétaire, à la fin de l'exercice 2017, 153 sites de l'État étaient inscrits sur les listes.

Au terme de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le rapporteur spécial avait jugé qu'il convenait de conforter les moyens d'un meilleur suivi de l'application du dispositif et, surtout, des dépenses qu'il engendre. La réalisation de cet objectif suppose à tout le moins un renforcement des moyens d'information du Parlement <sup>(1)</sup>. Mais au-delà, **il importe de mieux encadrer les conditions du recours à un dispositif qui, même s'il se justifie par l'effort national en faveur du logement, n'en introduit pas moins une dérogation aux principes protégeant le domaine public.**

C'est dans cet esprit qu'à l'initiative du rapporteur spécial, **la Commission des Finances a approuvé un amendement qui vise à prendre en considération deux nouveaux critères : d'une part, l'existence de réserves foncières susceptibles de permettre la réalisation de programmes comportant la construction de logements sociaux à un prix de revient équivalent à celui qui résulterait de l'application du dispositif de l'article L. 3211-7 précité ; d'autre part, le coût moyen de la construction de logements sociaux dans la commune ou l'agglomération.**

Certes, dans l'équilibre financier des opérations, la charge foncière occupe souvent une place déterminante. Pour autant, le prix de revient constitue un élément de comparaison simple, susceptible de prévenir des subventionnements excessifs en permettant une comparaison entre des opérations de même ampleur et dont la réalisation se heurte aux mêmes contraintes.

Sans préjuger de l'issue des débats, le rapporteur spécial estime qu'il conviendra de toute façon d'évaluer les circonstances locales déterminant le calcul du montant de la décote en application de l'article R. 3711-15 du code général de la propriété des personnes publiques.

## **II. UNE POLITIQUE AYANT ACQUIS UNE CERTAINE MATURITÉ MAIS APPELÉE À FRANCHIR D'AUTRES CAPS DANS L’AFFIRMATION DE L’ÉTAT PROPRIÉTAIRE**

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2018, le rapporteur spécial avait jugé que la politique immobilière de l'État était désormais tenue de dépasser les premiers acquis que constituaient l'institution d'une nouvelle gouvernance, ainsi que le développement d'outils favorisant une gestion du patrimoine plus intégrée et pluriannuelle. **L'exercice 2018 a permis d'éprouver le fonctionnement des organisations et des procédures établies au plan national et à l'échelon local.**

---

(1) Rapport n° 1055 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 (n° 980), p. 23.

Aujourd'hui, la politique immobilière de l'État s'affirme plus que jamais comme une politique interministérielle à part entière. **Ainsi que le montrent les conclusions du deuxième comité interministériel de la transformation publique tenu le 29 octobre 2018, l'amélioration du cadre de travail des administrations et de la gestion du parc immobilier de l'État font pleinement partie des axes essentiels de la réforme de l'État.** Du reste, on notera que depuis 2016, le processus d'élaboration de la loi de finances comporte l'organisation de conférences immobilières destinées à accorder une attention particulière à ce poste de dépenses et à ses déterminants <sup>(1)</sup>.

**Cette consécration paraît logique au regard de la place qu'occupe l'immobilier dans le budget général,** la dépense globale annuelle atteignant près de 10 milliards d'euros. Il reste à présent à prendre la mesure des progrès accomplis afin de répondre à l'enjeu fondamental d'une juste valorisation de ces actifs essentiels.

#### **A. UN CADRE DE PILOTAGE ET DE GESTION PLEINEMENT OPÉRATIONNEL ET DÉMONTRANT UNE CERTAINE EFFICACITÉ**

La politique immobilière de l'État procède aujourd'hui très directement des principes et orientations fixées par la communication présentée en conseil des ministres le 20 janvier 2016 <sup>(2)</sup>. S'inspirant des conclusions de la Cour des comptes et du Conseil de l'Immobilier de l'État, cette démarche de refondation visait à favoriser l'affirmation de l'État propriétaire en donnant corps à une véritable politique interministérielle dotée d'une gouvernance, de procédures et d'une stratégie.

**Les éléments recueillis par le rapporteur spécial montrent que ce « programme » est aujourd'hui largement réalisé au plan institutionnel.** De fait, dans la poursuite des objectifs qui lui ont été assignés, la politique immobilière de l'État repose désormais sur une gouvernance affirmée, ainsi que sur des instruments favorisant des progrès dans l'établissement d'une gestion plus normée – à défaut d'être intégrée – des actifs.

---

(1) Cf. circulaire DF-1BE-18-3687 du 9 février 2018 relative à l'organisation des conférences immobilières 2018. Les conférences immobilières 2018 devraient mettre l'accent sur deux thèmes : le financement des principaux projets immobiliers des ministères et la soutenabilité de leur programmation dans le cadre de la trajectoire budgétaire 2018-2022 ; l'analyse de la stratégie d'entretien du parc immobilier de l'État.

(2) Ces orientations ont également fait l'objet d'une présentation à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de l'exercice 2016.

## 1. Une gouvernance établie à l'échelle nationale et locale

Dans le cadre des orientations fixées par la communication du 20 janvier 2016, les instances de pilotage de la politique immobilière de l'État sont constituées par :

– la Direction nationale de l'Immobilier de l'État (DIE) et la Conférence nationale de l'Immobilier public (CNIP) à l'échelle nationale <sup>(1)</sup> ;

– à l'échelle locale, les préfets de région et les conférences régionales de l'immobilier public (CRIP), ainsi que les commissions départementales de l'immobilier public (CDIP) instances consultatives créées à l'initiative des préfets de région et fonctionnant suivant les mêmes principes que les CRIP.

• Créée par le décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 <sup>(2)</sup>, la DIE a pour vocation de représenter l'État propriétaire et de promouvoir la réalisation des objectifs de la politique immobilière interministérielle. Aux termes de la circulaire du 27 avril 2016, la Conférence nationale de l'immobilier publique (CNIP) se présente désormais comme l'instance interministérielle dans le cadre de laquelle est délibérée la politique immobilière de l'État.

D'après les éléments recueillis par le rapporteur spécial, **ce dispositif semble aujourd'hui recueillir la satisfaction des principaux acteurs de la politique immobilière de l'État**. L'ensemble des responsables ministériels rencontrés indiquent avoir renforcé leur dialogue avec la DIE et établi un dialogue fructueux. Les échanges n'excluent manifestement pas des désaccords persistants, par exemple quant aux modalités d'intervention de la DIE dans certaines cessions ou sur les conditions de la mise à disposition des ressources du CAS ; cela étant, ils paraissent de nature à favoriser une meilleure compréhension des intérêts respectifs.

Dans le développement d'une appréhension commune des enjeux de la politique immobilière de l'État, les CNIP paraissent jouer un rôle essentiel. De fait, les responsables entendus par le rapporteur spécial conviennent de l'intérêt d'avoir substitué cette instance unique aux multiples organes préexistants, source de réunions chronophages. De leur point de vue, la Conférence concourt à la rationalisation de la politique immobilière de l'État. **On notera cependant la préoccupation exprimée parfois quant à la pleine association des ministères au CNIP dans leur format stratégique.**

---

(1) Pour plus de précisions sur la composition et les compétences des différentes instances, cf. rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 24-27.

(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.

## ACTIVITÉ DE LA CONFÉRENCE NATIONALE DE L'IMMOBILIER PUBLIC EN 2017 et 2018

Au premier semestre 2018, la Conférence nationale de l'immobilier public s'est réunie à dix-sept reprises dans ses différentes formations. Ont ainsi été organisées : 13 « CNIP opérationnelles », dont six réunions consacrées à la labellisation de neuf projets et deux réunions portant sur le financement de quatre projets. 4 conférences *ad hoc*. Une CNIP *ad hoc* a été organisée conjointement avec les services du Premier ministre afin de dresser un premier bilan partagé de la gouvernance locale de la politique immobilière de l'État. Il est prévu d'organiser 22 autres conférences sous ces différents formats tout au long du second semestre 2018. L'activité de la CNIP devrait donc être supérieure à celle observée au cours de l'exercice 2017, première année de fonctionnement de cette instance marquée par la tenue de 17 réunions.

Les travaux de la CNIP ont porté sur des thèmes nombreux et variés tels que la professionnalisation de la fonction immobilière, le parc résidentiel, la maîtrise d'ouvrage déléguée et la conduite d'opérations immobilières, la transition énergétique, le bilan sur la renégociation des baux, les alternatives à la cession, etc.

À ce jour, la Conférence aura labellisé 42 projets, entamés l'examen des schémas directeurs régionaux (SDIR), établi un bilan de la labellisation au niveau local, débattu des règles de gestion du compte d'affectation spéciale. Dans ce cadre, auront été également présentées les conditions de mise en œuvre du programme 348

Le programme de travail 2019 devrait s'inscrire dans la continuité des thèmes déjà abordés.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

● **À l'échelle locale, la politique immobilière de l'État repose sur un dispositif qui décline le schéma d'organisation du pilotage national** <sup>(1)</sup>. Il tient toutefois compte du cadre fixé pour l'action et l'organisation des services de l'État à l'échelle de la région et du département.

La création du nouveau programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* paraît adapté à l'objectif d'une mutualisation des ressources, même si les redéploiements de produits de cession réalisés par le préfet peuvent être jugés parfois limités.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, l'instauration des CRIP aura favorisé la déconcentration des travaux, ainsi que la responsabilisation des acteurs locaux. Elle aurait permis de conforter leurs capacités d'animation et de coordination, de partage d'information et de bonnes pratiques. En outre, la procédure de labellisation semble relativement bien appréhendée par les services.

---

(1) Cf. rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 27-30.

Toutefois, suivant 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 et de la conduite de la politique immobilière. Celle-ci repose sur 69 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sur l'ensemble du territoire affectés aux équipes des responsables régionaux de la politique immobilière (RRPIE). Rattachés à certaines directions régionales et départementales des Finances publiques, les pôles d'évaluation domaniale emploient 386 ETPT tandis que les effectifs des pôles de gestion domaniale se limitent à 91 équivalents temps plein.

Dès lors, **la préservation des ressources humaines affectées à la conduite de cette gestion interministérielle demeure un enjeu central, même si d'après les réponses au questionnaire budgétaire, les équipes des RRPIE ont été renforcées.** Cette préoccupation ne peut qu'inciter au renouvellement de la recommandation visant à conforter et à spécialiser les effectifs de l'ensemble des services régionaux de l'État contribuant à la gestion de son patrimoine

## **2. Les outils d'une gestion plus « normée » et rationnelle des actifs immobiliers**

Au-delà de la labellisation des projets dans le cadre des CNIP et d'un concours financier du compte d'affectation spéciale, la refondation de la politique immobilière de l'État a donné lieu à la mise en place d'instruments poursuivant deux principaux objectifs : d'une part, favoriser l'application des standards portée par la politique interministérielle au regard des intérêts de l'État propriétaire ; d'autre part, rationaliser l'effort consenti en faveur du patrimoine immobilier, en déterminant les actifs utiles et en planifiant les efforts nécessaires à leur valorisation.

**Par rapport à l'état des lieux dressés par le rapporteur spécial à la fin de l'exercice 2017, cette démarche intégratrice enregistre aujourd'hui des avancées assez substantielles.**

• **Ce constat vaut tout particulièrement en ce qui concerne les schémas directeurs immobiliers en région (SDIR).** Établis par les préfetures de région, ces documents visent à définir le périmètre pertinent des implantations du parc immobilier de l'État à partir de la réalisation d'un diagnostic et de l'établissement d'une stratégie patrimoniale censée classer les biens 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. Les préfetures de région sont aujourd'hui engagées dans la dernière phase de cette démarche qui consiste en l'élaboration d'une stratégie d'intervention sur le patrimoine de l'État à horizon de cinq ans <sup>(1)</sup>.

---

(1) Dans cette dernière étape, il s'agit 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.

**14 régions sur 18 ont adressé un projet de SDIR à la DIE au 31 juillet 2018.** Cinq d'entre eux ont fait l'objet d'une présentation et d'un débat devant la Conférence nationale de l'Immobilier public. Trois d'entre eux ont été examinés par le Conseil de l'Immobilier de l'État. L'automne 2018 devait donner lieu à l'organisation d'auditions consacrées à l'examen des schémas.

De l'avis des représentants de la Direction de l'Immobilier de l'État, **les travaux présentés à ce jour se signaleraient par leur grande qualité, tant sur le plan du diagnostic immobilier, que sur celui des stratégies patrimoniale et d'intervention.** Les SDIR ont permis d'identifier des projets de rationalisation immobilière à conduire qui pour certains d'entre eux sont déjà engagés dans le cadre de la procédure de labellisation.

• **Les réponses au questionnaire budgétaire rendent également compte des progrès réalisés dans le renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État.**

Engagée dans le cadre des prescriptions fixées par la circulaire du 19 septembre 2016 <sup>(1)</sup>, cette démarche concerne l'ensemble des 504 opérateurs de l'État recensés en loi de finances initiale pour 2016, ainsi que tous les nouveaux opérateurs (résultant d'une création ou de la fusion d'organismes préexistants). Elle vise à favoriser une meilleure application des « normes » de la politique immobilière de l'État consacrée dans le cadre de la communication en conseil des ministres du 20 janvier 2016.

**158 opérateurs étaient en mesure, au 30 juillet 2018, de renseigner de manière suffisamment complète, dans le référentiel technique, 16 données essentielles à l'établissement d'un premier diagnostic immobilier de qualité.** À cette même date, la Direction de l'Immobilier de l'État avait reçu 19 projets de schémas complets <sup>(2)</sup>. Les SPSI reçus ont donné lieu à 5 avis conformes et 3 avis conformes assortis de recommandations.

Du point de vue du rapporteur spécial, **il convient évidemment de poursuivre l'accompagnement des opérateurs dans le renouvellement de leurs schémas de stratégie immobilière.** En effet, compte tenu de sa valeur (60 milliards d'euros en valeur brute, 49 milliards d'euros en valeur nette), leur patrimoine constitue de fait un actif précieux ayant vocation à intégrer la politique immobilière de l'État.

---

(1) Cf. rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 33-34.

(2) Sont considérés comme des dossiers complets les dossiers comportant un projet de SPSI, l'avis du ministère de tutelle, le cas échéant l'avis du contrôleur budgétaire, ainsi que les observations potentielles du ou des préfet(s) de région.

● **Les SPSI ministériels appellent sans doute des appréciations plus nuancées.** De fait, en ce qui concerne les administrations centrales, nombre de ministères arrivent actuellement au terme de programmations lancées avant la mise en place de la nouvelle politique immobilière de l'État. Seules les opérations financées par le CAS et objets d'une labellisation donnent lieu à la pleine intégration de ses normes.

**On remarquera toutefois qu'à l'occasion du renouvellement des schémas pluriannuels et dans le cadre d'échanges étroits avec la DIE, les ministères tendent à accorder une place croissante aux préoccupations de l'État propriétaire,** telles que la performance énergétique des bâtiments ou le « rendement » des surfaces utilisées.

### État d'exécution de quelques SPSI ministériels en 2018

#### – Ministère de l'Intérieur

Le nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du ministère de l'Intérieur maintient, pour la période 2018-2022, les orientations de la stratégie immobilière appliquée depuis 2009<sup>(1)</sup>. Le SPSI repose en l'occurrence sur quatre axes :

- le recentrage au sein de l'îlot Beauvau (autour de l'hôtel du ministre) des seules fonctions stratégiques et d'état-major du ministère de l'Intérieur et le déplacement des services qui n'en relèvent pas strictement ;
- la poursuite de la réduction du nombre d'implantations (de 29 à 25 voire 24 sites), grâce au regroupement des services de renseignement (avec le projet de créer une cité du renseignement intérieur).
- la création d'un pôle « intermédiaire » à l'usage de la Direction générale de la Police nationale (DGPN), site ayant vocation à rassembler une partie significative des services de la Direction dans l'attente d'un regroupement plus global ;
- le regroupement sur un site domanial des fonctions support du ministère de l'Intérieur – y compris la DGPN – à l'occasion du départ de l'immeuble Le lumière.

Pour la réalisation de ces orientations, le SPSI réaffirme la préférence accordée à l'acquisition plutôt qu'à la location.

D'après les éléments recueillis par le rapporteur spécial, les grands projets de cette programmation devraient faire l'objet d'éléments complémentaires d'ici à la fin de l'exercice 2018.

#### – Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) poursuit actuellement la réalisation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière arrêtée en 2009<sup>(2)</sup>. Actuellement en préparation, le prochain SPSI devrait couvrir la période 2019-2023 et

---

(1) *Le schéma proposé par le ministère de l'Intérieur a été présenté au Conseil de l'Immobilier de l'État en juin 2018 et a recueilli un avis défavorable. La Direction de l'Immobilier de l'État a pour sa part approuvé le document sous réserve de deux recommandations. Celles-ci portent sur le regroupement des archives et data center, ainsi que sur la stratégie d'intervention patrimoniale.*

(2) *Le SPSI du ministère a été confirmé par une note de stratégie immobilière en 2014 et a fait l'objet d'un avis du Conseil de l'Immobilier de l'État.*

maintenir l'objectif d'un regroupement des services du MEAE sur trois sites : le site principal du Quai d'Orsay (Paris 7<sup>e</sup>) ; le site de la rue de la Convention (Paris 15<sup>e</sup>) ; le site de La Courneuve (93) qui abrite désormais les archives diplomatiques.

En l'état, Le ministère maintient le bail conclu sur l'immeuble sis rue de Châtillon. Conclu le 8 avril 2017, il devrait expirer le 7 avril 2026 avec la faculté pour le MEAE de faire cesser la location à la fin de chaque période triennale <sup>(1)</sup>. Cette décision résulte de l'ajournement du projet relatif à l'installation de la Valise diplomatique à la Courneuve, le ministère ayant considéré que le site ne saurait raisonnablement accueillir deux services de cette nature.

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 » <sup>(2)</sup>.

Au terme d'un premier jury de concours tenu en février 2016, quatre architectes ont été sélectionnés afin de répondre au cahier des charges. Le deuxième jury de concours a retenu, en septembre 2017, le projet présenté par le cabinet d'architecte IBOS et VITART. Le marché de maîtrise d'œuvre a été notifié en janvier 2018, cause d'un léger retard dans la réalisation du calendrier initial.

À la demande du MEAE, une esquisse complémentaire a été rendue par le cabinet d'architecte en avril 2018 afin de préciser un certain nombre de points soulevés par le jury concernant la performance énergétique de la verrière prévue, le relogement des 300 postes de travail provenant du carré Oudinot, la maîtrise du calendrier général de l'opération (la réduction de la durée du chantier à 36 mois maximum et une proposition de phasage du chantier compatible avec la continuité de service ont été demandées). Le ministère l'a validé au début du mois de mai 2018. Les études de l'avant-projet sommaire (APS) se sont achevées en septembre. La remise de l'APS devait intervenir dans la seconde quinzaine d'octobre 2018.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le coût de réalisation du projet demeure estimé à 73 millions d'euros <sup>(3)</sup>. Il devrait être actualisé au stade de l'approbation de l'avant-projet détaillé (APD). Le MEAE devrait quitter le Carré Oudinot en 2023.

#### – Le SPSI des administrations centrales des ministères sociaux

Élaboré 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 aujourd'hui sur deux fondements : d'une part, la conservation des sites historiques domaniaux-Duquesne (qui devra être densifié) et Hôtel du Châtelet ; d'autre part, le relogement des autres services sur un ou plusieurs site(s).

---

(1) Le MEAE a engagé, pour la période du 8 avril 2017 au 7 avril 2020, un montant total de 1,058 million d'euros payable trimestriellement et d'avance. Ce montant est indexé chaque année sur l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) publié par l'INSEE. À la fin du bail, le bâtiment sera restitué à son propriétaire.

(2) Cf. rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 32-33.

(3) D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le coût prévisionnel correspond à l'estimation en phase programme. Il ne comprend pas les tranches optionnelles (aménagement du jardin, de la cours de l'administration et du bâtiment E).

L'appel à projet lancé en avril 2017 pour l'examen de deux *scenarii* a échoué, faute de pouvoir parvenir avec les quatre porteurs de projet désigné à un prix conforme au financement prévu. Les ministères sociaux et la Direction de l'Immobilier de l'État examinent actuellement la possibilité d'une implantation sur une emprise foncière domaniale située à l'entrée de la ville de Malakoff. Dans le cadre de ce projet, l'État, en sa qualité de maître d'ouvrage, se chargerait de réaliser un immeuble neuf.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Du point de vue du rapporteur spécial, **le caractère inégal des SPSI présentés à ce jour ne remet pas en cause la pertinence de cette procédure qui – au demeurant – respecte l'autonomie des ministères. Il souligne en réalité la difficulté à laquelle se heurte aujourd'hui l'État propriétaire, au-delà du développement d'outils interministériels de gestion des actifs : la définition d'une stratégie de valorisation du patrimoine immobilier.**

## **B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE NÉCESSITANT UNE STRATÉGIE D'OPTIMISATION DU PATRIMOINE**

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018, **le rapporteur spécial avait estimé qu'une stratégie restait à définir afin d'assurer l'optimisation du patrimoine de l'État. Cette nécessité demeure** alors que s'achève la troisième phase d'établissement des schémas directeurs immobiliers régionaux, et que, pour l'essentiel, le renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères et des opérateurs reste à venir.

Du reste, **la démarche de performance, qui sous-tend depuis 2016 la politique immobilière de l'État, doit aujourd'hui répondre à de nouvelles exigences au regard des priorités renouvelées fixées par le Gouvernement.**

Aux termes de la circulaire n° 6029/SG en date du 24 juillet 2018 <sup>(1)</sup>, le Premier ministre a ainsi demandé aux préfets (de région) de « *proposer, dans tous les champs de l'action de l'État, avec le concours des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE), de nouveaux plans départementaux favorisant les regroupements immobiliers, y compris au-delà de la sphère de la RéATE* ». La circulaire prévoit également de confier à un secrétariat général chargé de la gestion des fonctions support <sup>(2)</sup> l'exercice de compétence en matière immobilière, en collaboration avec les RRPIE.

---

(1) Circulaire du Premier ministre n° 6029/SG du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics.

(2) Les secrétariats généraux créés assument la gestion des fonctions support à l'échelon des directions départementales interministérielles (DDI), du réseau des préfetures et sous-préfetures et, le cas échéant, des unités départementales des directions régionales.

Pour leur part, **les conclusions du deuxième comité interministériel de la transformation publique tenu le 29 octobre 2018 ouvrent la perspective d'un dépassement des orientations de la communication du conseil des ministres du 20 janvier 2016.** Elles assignent à la politique immobilière de l'État trois priorités :

– la diversification des moyens permettant la valorisation du patrimoine de l'État ;

– la rénovation des cités administratives, par un programme de travaux déjà évoqués destinés à réaliser les objectifs énergétiques et environnementaux du Grand plan d'investissement ;

– l'accompagnement des chantiers de transformation de l'organisation territoriale de l'État et de déconcentration de services des grandes métropoles vers la proche banlieue et les territoires ruraux.

Les conclusions du comité interministériel comprennent également l'établissement d'une nouvelle gouvernance fondée sur la simplification des instances existantes et la création d'un conseil d'orientation de l'immobilier. <sup>(1)</sup>

**Certes, ces orientations demandent encore à être précisées** dans la mesure où elles interfèrent avec des actions déjà en cours et supposent une évolution significative des rapports établis entre les différents acteurs de la politique immobilière de l'État, tant à l'échelon central que déconcentré.

Du point de vue du rapporteur spécial, **elles apparaissent toutefois pertinentes en ce qu'elles conduisent à aborder des enjeux identifiés de longue date.** Il s'agit, en premier lieu, de la rationalisation de la dépense immobilière et des modes d'occupation ; en second lieu, de déterminer les voies et moyens d'une juste valorisation des actifs immobiliers.

### **1. La rationalisation des modes d'occupation et de la dépense immobilière**

Répondre aux besoins des services tout en préservant les intérêts de l'État propriétaire constitue l'un des objectifs cardinaux de la refondation de la politique immobilière de l'État engagée en 2016. Il incite à reconsidérer les caractéristiques des biens mis à la disposition au regard de l'évolution des effectifs et des missions des services occupants.

En ce domaine, plusieurs résultats peuvent être mis au crédit de l'action conduite par la Direction de l'Immobilier de l'État et par les ministères.

• En premier lieu, **il convient de souligner l'apport de la politique de renégociation des baux du point de vue la rationalisation de la dépense immobilière et des surfaces occupées.**

---

(1) Cette nouvelle instance serait chargée de définir les axes stratégiques de la politique immobilière de l'État et d'assurer sa coordination avec les autres politiques publiques.

Au plan financier, **cette politique a permis en 2017 la réalisation d'une économie brute de 63,2 millions d'euros** <sup>(1)</sup> (dont 52 millions d'euros dégagés du fait de la résiliation des baux et 11,2 millions d'euros obtenus par la renégociation des loyers). 318 contrats d'une importance significative ont fait l'objet d'une renégociation par les services de la DIE. 177 baux ont été confiés pour analyse à des prestataires extérieurs, dans le cadre d'un marché d'assistance à la renégociation des baux. L'objectif de 40 millions d'euros d'économies brutes est reconduit en 2018.

**Ces résultats traduisent les effets d'une politique conduisant les services de l'État à se réinstaller dans des biens domaniaux existants, parfois à réduire les surfaces occupées ou à densifier certains sites.**

La mission de renégociation des baux relève depuis 2017 des pôles de gestion domaniale des directions régionales des finances publiques. D'après les informations communiquées par la Direction de l'immobilier de l'État, les agents affectés ont bénéficié d'une formation spécifique qui, de manière plus globale, participe de l'ensemble des actions menées dans l'objectif d'une professionnalisation de la fonction immobilière. Dans cette même optique, la DIE travaille toujours actuellement à la mise en place d'un outil de gestion et de suivi des baux destinés à améliorer la connaissance et le suivi des prises à bail de l'État. Elle prévoit par ailleurs la conclusion d'un nouveau marché national d'assistance à la renégociation des baux pour le printemps 2019.

**• À un moindre degré, on signalera en second lieu l'évolution des surfaces occupées au regard de l'objectif de 12 mètres carrés de SUN par poste de travail.**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **le ratio d'occupation s'élevait à 14,81 mètres carrés SUN par poste de travail en juillet 2018** <sup>(2)</sup> **pour l'ensemble des surfaces mises à la disposition des services de l'État et à 14,59 mètres carrés SUN par poste de travail pour le seul parc domanial.** Ces valeurs traduisent une très légère diminution des ratios par rapport à l'exercice 2017 (14,96 mètres carrés SUN par poste de travail et 14,68 mètres carrés SUN par poste de travail pour le seul parc domanial).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **cette quasi-stabilité s'expliquerait d'abord par la configuration des bâtiments occupés qui ne permettent pas nécessairement des taux d'occupation optimaux. Le second facteur à prendre en considération tient au « mitage » des surfaces que favorise la baisse constante des effectifs de la fonction publique.** Ainsi que le relève la Direction de l'Immobilier de l'État, la rationalisation des surfaces occupées ne peut être obtenue que par l'effet des opérations visant au regroupement des services ou de projets tendant à la densification des surfaces

---

(1) L'estimation ne tient pas compte des coûts de déménagement, d'aménagement des locaux d'accueil, d'entretien des bâtiments domaniaux et d'acquisition, le cas échéant.

(2) La surface mesurée porte sur un échantillon de 9 423 bâtiments sur 18 398 immeubles recensés.

occupées. Or, les services n'obtiennent pas toujours les crédits nécessaires à la réalisation de travaux structurants.

Cela étant, on notera que les nouveaux aménagements des espaces de travail (bureaux flexibles, espaces de travail partagés), ainsi que le développement de la modularité de leur usage conduisent nécessairement à reconsidérer l'application des ratios élaborés afin de rationaliser l'occupation des immeubles mis à la disposition des services de l'État.

En soi, l'application de cette norme révèle les forces d'inerties imputables aux caractéristiques très hétérogènes du parc occupé mais elle peut également mettre en lumière **l'absence d'un instrument efficace d'intéressement des services à la rationalisation des surfaces et à une gestion durable des actifs immobiliers.**

**Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit l'abandon de fait des « loyers budgétaires ».** Cette décision procède des enseignements tirés des premières expérimentations annuelles de contrôle périodique des conventions d'utilisation passées avec les ministères et les Services du Premier ministre <sup>(1)</sup>. Ces travaux tendent en effet à montrer la difficulté de mise en œuvre des intéressements et des sanctions, ainsi que la disproportion entre les moyens à engager et les bénéfices attendus.

De fait, il s'avère que les occupants des immeubles ne sont pas toujours en mesure de maîtriser leur performance immobilière, compte tenu de la baisse des effectifs ou des caractéristiques des édifices occupés. En outre, la gestion centralisée des loyers budgétaires au niveau des ministères <sup>(2)</sup> ôte tout caractère incitatif aux loyers budgétaires : l'application du dispositif ne porte pas à conséquence pour les occupants des immeubles et donne plutôt lieu, suivant les observations recueillies par le rapporteur spécial, à des jeux d'écritures <sup>(3)</sup> ne tenant pas compte de la stratégie immobilière adoptée.

À cet égard, l'élaboration de SPSI et de SDIR, le respect de leurs orientations ainsi que la labellisation des projets immobiliers apparaissent aujourd'hui comme des outils incitatifs ou contraignants plus efficaces.

---

(1) Les contrôles périodiques renforcés portent prioritairement sur les immeubles à usage de bureau appartenant à l'État et occupés par les services de l'État ou par un établissement public national. Leur réalisation incombe aux acteurs locaux du Domaine.

(2) Les loyers budgétaires font l'objet d'une dotation annuelle globale inscrite en loi de finances sur les programmes budgétaires.

(3) En 2017, l'application du dispositif des loyers budgétaires donnait lieu à 15 004 lignes facturées pour un montant global de près de 988,98 millions d'euros.

Néanmoins, la Direction de l'Immobilier de l'État entend promouvoir de nouveaux modèles réglementaires de convention d'utilisation. Les conventions devraient mettre l'accent, non seulement sur le respect des ratios plafond de surface, mais aussi sur la fiabilisation des données décrivant l'immeuble occupé dans les bases de données de la DIE, le respect des contrôles réglementaires et les engagements portant sur la transition énergétique.

**Pour le rapporteur spécial, la suppression des loyers budgétaires dans leur format actuel peut être considérée comme une heureuse mesure de simplification.** Ce dispositif impliquait en effet une mobilisation des équipes disproportionnées sans conduire nécessairement à intégrer dans la stratégie immobilière la valeur des actifs mis à disposition des services occupants. Les loyers budgétaires ne portaient pas nécessairement à réaliser des arbitrages pertinents.

Pour autant, **il importe de définir, au-delà de la réflexion engagée sur l'allègement de la gestion budgétaire et comptable du dispositif, un véritable mécanisme d'intéressement financier susceptible de conduire les services – dans la mesure de leurs moyens – à pleinement intégrer l'objectif d'une optimisation du patrimoine immobilier de l'État.**

## **2. La valorisation des actifs en dehors de leur cession**

Ainsi que l'indiquait le rapporteur spécial en conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances initiale pour 2018, cette exigence conduit à s'interroger non seulement sur l'utilité des actifs inclus dans le périmètre du parc immobilier de l'État, 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. Mais ainsi que le montre la précarité croissante de l'équilibre financier du CAS, elle appelle également au dépassement d'un modèle fondé presque exclusivement sur des cessions.**

• **Cette démarche nécessite en premier lieu un travail de connaissance de la valeur et de la consistance des actifs** dont dispose la puissance publique.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **la valeur nette du parc immobilier de l'État pouvait être estimée à 63,85 milliards d'euros au 31 décembre 2017.** Il s'agit là d'un montant en hausse de 4,45 %, mouvement qui s'explique par la valorisation des biens immobiliers ayant un potentiel de service non-spécifiques aux missions de l'État, c'est-à-dire en majorité des immeubles de bureau.

Dès lors, ainsi que le relevait déjà le rapporteur spécial en 2018, 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.

**ÉVOLUTION DE LA VALEUR DU PARC IMMOBILIER  
DE L'ÉTAT ENTRE 2016 ET 2017**

*(en millions d'euros)*

	Valeur brute		Valeur nette	
	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2016*	31/12/2017
<b>Terrains</b>	1 988	1 951	1 982	1 944
<b>Constructions</b>	63 651	67 825	59 143	61 907
<b>Total parc immobilier</b>	65 639	69 776	61 125	63 851

*Source : réponses au questionnaire budgétaire*

Depuis plusieurs exercices, d'abord dans le cadre de l'application *Chorus* puis en marge de cet environnement, ont été développés un ensemble d'outils informatiques formant le système d'information de la politique immobilière de l'État<sup>(1)</sup>. Sous réserve d'une évaluation plus précise, les éléments recueillis par le rapporteur spécial donnent à penser que **le SI s'étoffe et concourt à une fiabilisation croissante des données relatives à l'état du patrimoine immobilier.**

Ainsi, depuis août 2018, les services peuvent rattacher la dépense immobilière à l'immeuble sur lequel elle porte. On notera également qu'à la suite du déploiement par la Direction de l'Immobilier de l'État de l'outil SARBACAN, les services gestionnaires de chaque ministère peuvent accéder à la liste de leurs bâtiments. Cette nouvelle fonctionnalité devrait faciliter la mise en œuvre de la compatibilité analytique « bâtimentaire » pour ce qui concerne les immeubles ministériels.

Au-delà, **le développement de la comptabilité analytique constitue un chantier fondamental pour la politique immobilière de l'État** : elle conditionne la capacité des gestionnaires à suivre l'évolution du coût complet d'un bâtiment et, partant, à optimiser les dépenses et identifier des sources d'économies. Dès lors, **le rapporteur spécial ne peut que soutenir l'action engagée par le DIE et préconiser le développement des outils nécessaires à la généralisation de la comptabilité analytique « bâtimentaire ».**

● **En second lieu, l'optimisation du patrimoine de l'État suppose une diversification de ses modes de valorisation.**

Du point de vue du rapporteur spécial, la cession des biens représente une sorte d'appauvrissement de la puissance publique dans la mesure où elle aboutit à la perte définitive d'un actif qui, au demeurant, peut retrouver un usage en fonction de l'évolution des missions exercées par la puissance publique.

---

*(1) Cf. rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp. 37-39.*

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2018, **le rapporteur spécial avait souligné que les dispositifs contractuels prévus par notre droit permettaient de conserver à l'État la pleine propriété de certains biens tout en en confiant la gestion à une ou plusieurs sociétés de droit privé susceptibles d'en rentabiliser l'exploitation.**

**Dans cette optique, il ne peut qu'accueillir favorablement les conclusions du deuxième comité interministériel de la transformation publique** tendant à la mise en place d'outils nouveaux dans la gestion du parc immobilier de l'État.

D'après ce document, **le Gouvernement examine ainsi la possibilité de confier la gestion de certaines parties du parc à des foncières** <sup>(1)</sup>. Ces structures pourraient recevoir la mission :

– d'assurer la gestion en « syndic » des sites multi-occupants, à l'instar des cités administratives, notamment dans l'objectif de garantir une réalisation plus efficace des travaux d'entretien ;

– de garantir la valorisation locative de biens devenus inutiles, mesure susceptible de contribuer au financement de la politique immobilière de l'État tout en assurant la conservation des actifs non cessibles dans les conditions actuelles du marché mais pouvant recevoir un autre usage ;

– d'assumer la gestion du parc résidentiel social de l'État, dans un souci de mutualisation entre les différents services ou opérateurs.

D'après les conclusions du comité interministériel, les relations entre les foncières et les occupants, leur modèle économique, ainsi que les conditions d'une ouverture à des expertises extérieures pourraient être définies d'ici à la fin de l'exercice 2018.

**À l'évidence, l'élaboration de ces montages juridiques ne va pas de soi, pas plus que le renouvellement des modes de valorisation des actifs immobiliers de l'État.** La mise en place de dispositifs alternatifs à la cession soulève en effet des questions nombreuses, d'ordre juridique (comptabilité de la mise en location avec les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques), budgétaires, fiscales (en matière de taxe sur la valeur ajoutée ou de taxe foncière) ou économique (avec un arbitrage entre les coûts de gestion et la valeur commerciale des biens).

---

(1) Les foncières désignent des structures autonomes dont l'objet est la constitution, la gestion ou la cession d'un portefeuille immobilier.

**C'est la raison pour laquelle, à l'initiative du rapporteur spécial, la commission des Finances a approuvé un amendement qui demande au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement, qui pourrait notamment être confié à un organisme consultatif spécialisé dans cette thématique, afin d'évaluer les dispositifs qui, en l'état du droit, favoriseraient des modes de valorisation du patrimoine de l'État.** Il importe en effet de mener à bien les réflexions engagées depuis 2017 par la Direction de l'Immobilier de l'État et d'engager au plus tôt ce chantier par une mise en commun des expertises.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa seconde réunion du mardi 23 octobre 2018, la commission des finances examine les crédits du compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État.*

**M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial.** Comme vous le savez, chers collègues, ce compte d'affectation spéciale (CAS) constitue aujourd'hui le vecteur budgétaire interministériel de la politique immobilière de l'État. À ce titre, il prend en charge les dépenses relatives à plusieurs types d'opérations – d'entretien, en fonctionnement, en investissement ou en vue de cession – qui portent sur des biens de son patrimoine immobilier ou qui figurent à son bilan. Relèvent également de son périmètre, 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.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoit d'affecter au CAS la somme de 581,70 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 483 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Par rapport à la loi de finances pour 2018, les crédits demandés reculent de 25,42 % en AE et de 16,97 % en CP. Ce mouvement – nettement plus accentué que l'évolution constatée entre 2017 et 2018 – correspond à la réduction des crédits affectés aux opérations structurantes et de cession. Cela étant, en dehors de l'action 14 relative aux travaux de gros entretien, de réhabilitation de mise en conformité et de remise en état, la baisse des crédits affecte l'ensemble des postes de dépenses.

Quant aux recettes, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit un montant global de 410 millions d'euros : 320 millions d'euros provenant du produit des cessions ; 90 millions d'euros au titre des redevances domaniales. Ce recul de 29,52 % des ressources du CAS par rapport aux prévisions de la loi de finances en cours d'exécution résulte exclusivement de la chute du produit attendu des cessions immobilières, en retrait de 34,92 %. Dans ces conditions, le CAS devrait accuser un déficit de 73 millions d'euros en 2019. On rappellera que la programmation 2018 reposait sur le retour à un solde nul, après le résultat de – 83,91 millions d'euros constaté au terme de l'exercice 2017.

En eux-mêmes, ces chiffres ne mettent pas en cause la pertinence de la programmation budgétaire 2019. En revanche, ils doivent nous alerter. En effet, ils mettent en lumière une réalité perceptible depuis plusieurs exercices et dont l'examen de la loi de règlement 2017 a montré l'acuité ; je parle ici des limites d'un modèle qui fonde le financement de l'entretien du patrimoine par la cession de ses actifs. De fait, au vu des premiers résultats de l'exécution 2018, le produit tiré des ventes va poursuivre son érosion : alors que la prévision inscrite en loi de finances initiale portait sur 491,7 millions d'euros, le produit attendu pour

l'ensemble de l'exercice 2018 devrait se limiter à un montant compris entre 300 et 350 millions d'euros.

Dans une certaine mesure, l'heure des choix approche alors que, par ailleurs, la politique immobilière de l'État s'affermir.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la communication du Conseil des ministres du 20 janvier 2016, la gestion des actifs immobiliers de l'État et de ses opérateurs gagne en efficacité. L'élaboration des schémas directeurs régionaux touche à sa fin. Au 31 juillet 2018, quatorze régions sur dix-huit ont adressé un projet à la direction de l'immobilier de l'État, qui a souligné la qualité du travail fourni. Celui-ci devrait aboutir à une stratégie patrimoniale permettant de distinguer les actifs ayant vocation à demeurer dans le patrimoine de l'État.

Les progrès de la politique de renégociation des baux rendent crédible le maintien d'un objectif d'économies de 40 millions d'euros en 2018. La refonte de la maquette budgétaire, avec la création d'un programme 723 regroupant les crédits du CAS pour les services centraux mais aussi déconcentrés, semble aujourd'hui donner satisfaction en favorisant la mutualisation des crédits.

Sur le plan de l'allégement des procédures, je crois qu'il convient également de se féliciter de la suppression des loyers budgétaires dans le PLF 2019. De fait, ce dispositif donnait lieu à des jeux d'écriture qui mobilisaient les services sans nécessairement contribuer à une prise de conscience de la valeur patrimoniale des biens occupés. Cela étant, la juste valorisation des actifs immobiliers au bilan de l'État demeure un enjeu fondamental. Cela suppose que nous réfléchissions à un mécanisme d'intéressement susceptible d'inciter les occupants à préserver les actifs dont ils ont l'usage.

Il importe de consolider les acquis de la politique immobilière de l'État et de garantir la viabilité de son financement. Le PLF 2019 contribue à ces objectifs en ce qu'il accorde la priorité aux actions de gros entretien, de réhabilitation ou par l'attention nouvelle accordée aux enjeux des cités administratives, objet du programme 348. C'est la raison pour laquelle je vous appellerai toute à l'heure à voter en faveur de son adoption.

Cependant, nous pouvons faire œuvre utile en incitant le Gouvernement, par deux amendements que je vous propose, à répondre à deux exigences.

La première est la préservation des recettes du CAS. Je défendrai un amendement tendant à mieux encadrer le recours à la décote sur les prix de cession des biens immobiliers de l'État à des collectivités, établissements ou opérateurs qui, par ailleurs, disposent de réserves foncières.

La seconde exigence a trait aux modalités de valorisation du patrimoine public. Vous l'aurez compris, je ne crois pas que la cession constitue l'alpha et l'oméga pour atteindre cet objectif. Au contraire, elle me semble plutôt participer à une forme d'appauvrissement. La direction de l'immobilier de l'État affirme

mener depuis plusieurs mois une réflexion sur des modes alternatifs de valorisation du patrimoine. Sans mésestimer l'ampleur de la tâche, je propose que les pouvoirs publics mettent en commun cette expertise avec un rapport du Gouvernement qui évaluera les dispositifs envisageables en l'état du droit.

#### *Article 41 et état D*

*La commission adopte les crédits du compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État, non modifiés.*

\*

\* \*

#### *Article additionnel après l'article 84*

### **Précision des critères de calcul de la décote applicable à la cession de biens du domaine privé de l'État**

*La commission examine, en présentation commune, les amendements II-CF309 et II-CF307 du rapporteur spécial.*

**M. le rapporteur spécial.** Je souhaite, par ces deux amendements, revenir sur la décote dite « Duflot », thématique à laquelle j'ai consacré mon rapport lors du printemps de l'évaluation et qui a fait l'objet d'une résolution examinée et adoptée par l'Assemblée nationale en juin dernier.

En commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre avait déjà indiqué partager ce constat qui est non seulement le mien, mais aussi celui de la Cour des comptes.

Introduite dans notre droit en 2013 avec des objectifs chiffrés – 110 000 logements devaient être construits entre 2012 et 2016, et 224 sites cédés –, la décote n'a pas atteint son objectif. En effet, le bilan est faible : en 2017, 20 biens ont été cédés – 87 depuis 2013, loin des 224 ambitionnés. Elle n'a pas non plus produit le « choc d'offre » escompté : 8 000 logements construits dont 6 000 sociaux au lieu des 110 000 logements prévus.

En revanche, la décote peut léser le contribuable, notamment à Paris où le coût de la décote est de 100 000 euros par logement social alors qu'ailleurs en France il est de 16 000 euros par logement social. C'est en outre un dispositif complexe, peu efficient, coûteux pour l'argent public, et qui suscite des effets pervers de spéculation de la part de collectivités pourtant bien dotées, qui préfèrent y recourir plutôt que d'utiliser leur patrimoine foncier qu'elles valorisent différemment.

La résolution adoptée au mois de juin visait ainsi à garantir un usage plus proportionné et plus pertinent du mécanisme de la décote, en proposant une révision du dispositif réglementaire fixant les critères de calcul ainsi que les règles de plafonnement et en établissant un contrôle financier a posteriori des opérations

ayant donné lieu à la cession de biens immobiliers de l'État. Ces préconisations visent à remédier à la fragilité des recettes finançant la politique immobilière de l'État et à sauvegarder l'équilibre financier du CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Avec ces deux amendements, je vous propose de poursuivre ce travail.

L'amendement II-CF309 vise à préciser les critères de calcul de la décote applicable à la cession des biens du domaine privé de l'État en introduisant deux nouveaux critères. Ces critères seraient : d'une part l'existence de réserves foncières susceptibles de permettre la réalisation de programmes comprenant la réalisation de logements sociaux à un prix de revient équivalent à celui résultant de la décote ; d'autre part, le coût moyen de la construction de logements sociaux dans la commune ou l'agglomération, qui créerait les conditions d'une application plus pertinente et proportionnée de la décote.

L'amendement II-CF307 est un amendement d'appel qui vise, en demandant un rapport, à inviter le Gouvernement à améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État en développant d'autres outils de valorisation – baux emphytéotiques, foncières –, afin de ne pas avoir pour seul réflexe leur cession.

**M. le président Éric Woerth.** L'immobilier de l'État à l'étranger entre-t-il dans le champ de ce CAS ?

**M. le rapporteur spécial.** Non.

**M. le président Éric Woerth.** Il doit donc figurer directement dans les crédits de l'action extérieure de l'État. Quel est le taux de retour lorsqu'une administration vend un bien ? Je crois qu'il était très élevé chez les militaires et aux affaires étrangères, mais je ne sais plus ce qu'il en est dans les autres administrations.

*Article additionnel après l'article 84*

**Rapport du Gouvernement au Parlement sur les outils  
et montages juridiques permettant la valorisation  
du patrimoine immobilier de l'État en dehors des cessions**

*La commission **adopte** successivement les amendements II-CF309 et II-CF307.*

\*

\* \*

## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Ministère de l'Intérieur**

M. Antoine Gobelet, administrateur civil hors classe, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières

Mme Anne Archambault, administratrice civile hors classe, sous-directrice des affaires immobilières

Mme Emmanuelle Fresnay, sous-préfète hors classe, cheffe du Bureau de la synthèse, du patrimoine et de la stratégie

### **Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)**

Mme Hélène Farnaud-Defromont, ministre plénipotentiaire, directrice générale de l'administration et de la modernisation, haute fonctionnaire correspondante de défense et de sécurité

Mme Odile Roussel, ministre plénipotentiaire, directrice des immeubles et de la logistique

### **Ministère du travail**

Mme Valérie Delahaye-Guillocheau, directrice des finances, des achats et des services

M. Philippe Benoist, adjoint, chargé de l'immobilier du sous-directeur des services généraux, et de l'immobilier (SDSGI)

M. Alban Garillon, chef du bureau de la stratégie immobilière (BSI)

### **Ministère de la Culture**

M. Grégory Cazalet, administrateur civil hors classe, chef du service des affaires financières et générales

M. Antoine Austruit, attaché principal d'administration, chef du bureau de la Politique immobilière

### **Ministère des Armées**

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (SGA), président du comité pour la modernisation du ministère de la Défense

Colonel Franck Mollard, chef de cabinet, secrétaire permanent du COMEX

**Ministère de l'Action et des Comptes publics – Direction de l'Immobilier de l'État (DIE)**

Mme Isabelle Saurat, conseillère maître à la Cour des comptes, directrice

Mme Agnès Teyssier d'Orfeuil, sous-directrice Gouvernance, financement et supports (DIE-1)

M. Alain Josserand, chef du bureau Financement et inventaire immobilier (BID-1B)

**Ministère de l'Action et des Comptes publics**

Mme Justine Coutard, directrice adjointe du cabinet

Mme Manon Perrière, conseillère juridique

**Ministère de la Justice**

M. Philippe Monnot, adjoint à la cheffe du service de l'immobilier Ministériel du secrétaire général

Mme Lucrèce Rouget, cheffe du bureau de la stratégie de la Politique immobilière (BSI)