



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 27

GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JEAN-PAUL MATTEI

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS	5
I. UNE PROGRAMMATION INTERMINISTÉRIELLE TENUE DE COMPOSER AVEC L’AFFAISSEMENT DES CAPACITÉS DE FINANCEMENT DU CAS ...	10
A. UN VECTEUR BUDGÉTAIRE FIGÉ DANS SON PÉRIMÈTRE ET DEMEURANT MARGINAL AU REGARD DES PROGRAMMES MINISTÉRIELS.....	10
B. UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIAL DE PLUS EN PLUS EXPOSÉ AUX CONTRAINTES D’UN DÉSÉQUILIBRE STRUCTUREL	12
1. Des dépenses en baisse mais tenant compte des engagements renouvelés de la politique immobilière de l’État	13
2. Des ressources tombant à un niveau plancher malgré le recours accru à des recettes plus solides.....	15
a. Les redevances domaniales : une ressource d’un poids croissant mais ne pouvant constituer une recette d’équilibre	15
b. Des cessions immobilières : un produit en voie d’épuisement, faute d’actifs encore suffisamment valorisables.....	16
3. La décote : un dispositif de cession du foncier exigeant une certaine vigilance quant à son impact sur la valorisation du patrimoine public.....	19
II. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE EN PASSE DE RÉALISER SES OBJECTIFS INITIAUX MAIS APPELÉE À RENOUVELER SES OUTILS ET FINALITÉS	21
A. UNE GOUVERNANCE ACTIVE FAVORISANT L’INTÉGRATION ET À LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE	21
1. Des instances dont le fonctionnement paraît de nature à développer une gestion plus transversale du parc de l’État	22
2. Des instruments de planification en voie de perfectionnement	27
a. Des progrès décisifs dans et par l’établissement de schémas directeurs régionaux (SDIR)	27
b. Des SPSI ministériels en voie de renouvellement et donnant lieu à un exercice assez inégal de projection.....	28
c. Les SPSI des opérateurs : un processus à relancer	32

B. DES VOIES À EXPLORER POUR LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE ET DE SES ACTIFS IMMOBILIERS	33
1. Établir de nouvelles modalités de gestion interministérielle du patrimoine immobilier.....	34
a. La DIE : une direction possédant les attributs de l'État propriétaire ?	35
b. Le programme 348 : des projets nécessitant une attention particulière compte tenu de leur exemplarité.....	37
2. Définir de nouveaux critères de performance et de valorisation du patrimoine afin de sortir de l'impasse du « tout-cession ».....	38
a. Améliorer la connaissance du patrimoine public.....	39
b. Développer des outils de gestion plus incitatifs pour un usage plus rationnel du parc immobilier	40
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

Le projet de loi de finances pour 2019 propose de fixer à **380 millions d’euros les recettes** du Compte d’affectation spécial consacré à la Gestion du patrimoine immobilier de l’État. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, **le recul du montant global des recettes s’atténue** (– 7,45 %). Le montant des recettes tirées des redevances domaniales est porté à 100 millions d’euros. Ce relèvement ne peut compenser **une nouvelle chute du produit des cessions immobilières, lequel est estimé à 280 millions d’euros** (– 12,5 %).

Les crédits demandés pour le programme 723 passent de 483 millions d’euros à 447 millions d’euros. Sans remettre en cause la pertinence de la programmation, **les préoccupations quant à la capacité de financement du CAS se renforcent.**

Au-delà, **la politique immobilière de l’État est appelée à renouveler les instruments et les finalités de sa mise en œuvre, avec la nouvelle « feuille de route » esquissée par le deuxième comité de la transformation publique tenue le 29 octobre 2018.** Dans cette perspective, le rapporteur spécial recommande notamment :

– de garantir le maintien d’un niveau de crédits satisfaisant pour l’entretien du patrimoine de l’État ;

– d’assurer l’application des dispositions de l’article 274 de la loi de finances pour 2019, afin de mieux proportionner le recours à la décote ;

– de maintenir les exigences relatives aux analyses et des préconisations attendues des SPSI ministériels et de veiller à leur renouvellement périodique ;

– de relancer la campagne de renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l’État ;

– de mener à bien les travaux engagés dans le cadre des trois missions consacrées à la gestion en « syndic » des sites multi-occupants, à la gestion du parc résidentiel social de l’État, ainsi qu’à la valorisation locative des biens inutiles ;

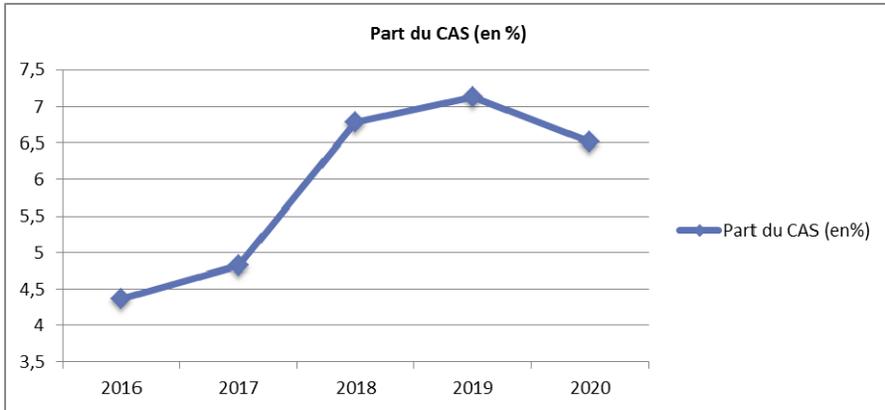
– de veiller attentivement à la réalisation des étapes préalables au lancement effectif des travaux touchant aux cités administratives et aux sites multi-occupants ;

– 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 » ;

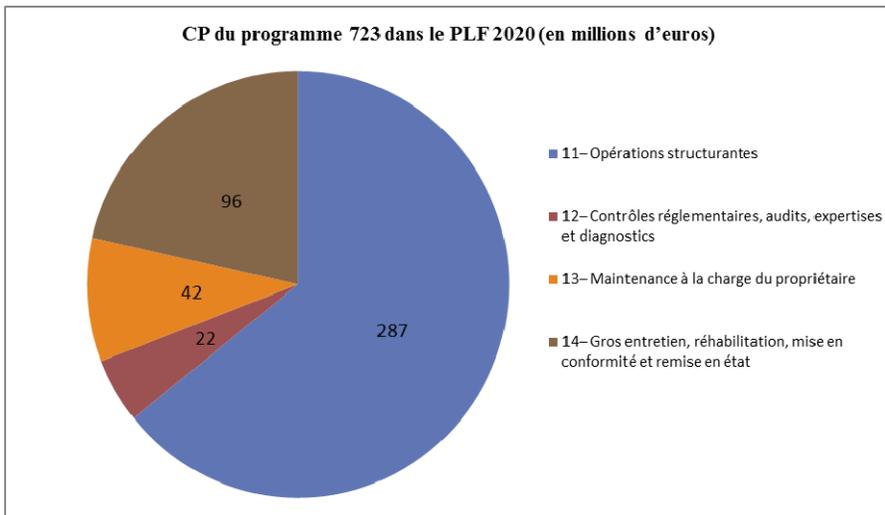
– d’envisager une évolution des modalités de financement du CAS permettant aux services affectataires de conserver le bénéfice d’une partie des économies dégagées par le choix de modalités d’occupation du parc immobilier l’État moins coûteuses.

– de recourir à d’autres modes de valorisation du patrimoine immobilier de l’État que la cession, par le biais de montages contractuels permettant d’associer d’autres personnes publiques et privées dans l’exploitation des biens.

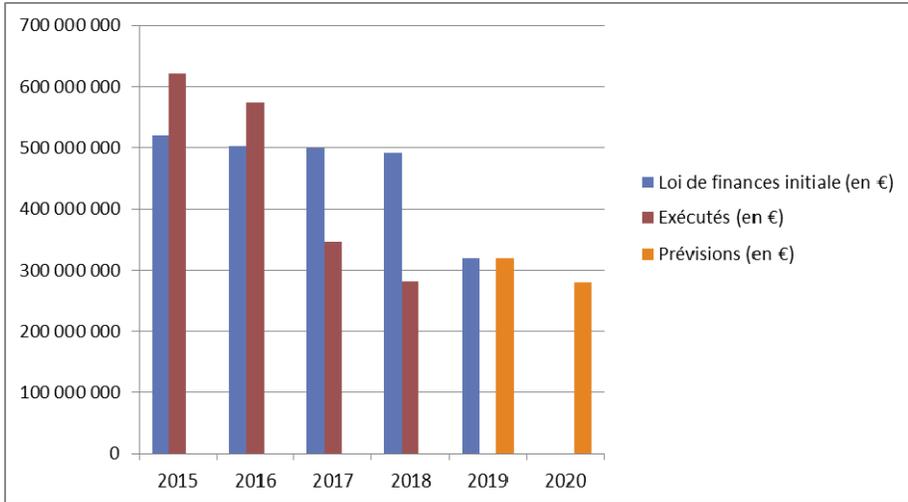
ÉVOLUTION DE LA PART DU CAS DANS LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES INSCRITES AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DE 2015 À 2018



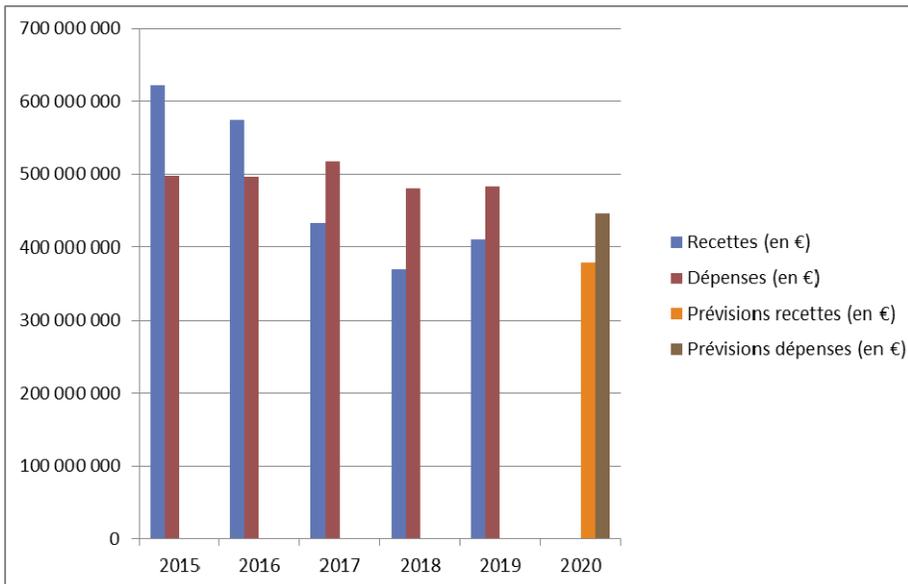
RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DU PROGRAMME 723 DANS LE PLF 2020



ÉVOLUTION DES RECETTES DE CAS ENTRE 2015 ET 2020



ÉVOLUTION DES DÉPENSES / AUX RECETTES ENTRE 2015 ET 2020



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

Créé par la loi de finances initiale pour 2006⁽¹⁾, celui-ci porte les dépenses d'investissement et de fonctionnement en rapport avec des opérations immobilières ou d'entretien 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.

En soi, la réalisation de ces objectifs ne soulève pas que des enjeux strictement financiers. De l'ensemble des auditions réalisées par le rapporteur spécial, il ressort en effet que la politique immobilière de l'État dépend tout autant de la mobilisation de moyens matériels que de l'affermissement d'une gouvernance et de l'élaboration d'une stratégie de long terme.

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

Cependant, la précarité croissante de l'équilibre du compte d'affectation spéciale ne peut que prendre un relief tout particulier alors que la politique immobilière de l'État poursuit son développement et qu'elle apparaît en quête d'un renouvellement de ses outils, voire de ses finalités.

I. UNE PROGRAMMATION INTERMINISTÉRIELLE TENUE DE COMPOSER AVEC L'AFFAISSEMENT DES CAPACITÉS DE FINANCEMENT DU CAS

La question posée est celle de la capacité du CAS à apporter une contribution décisive, au plan financier, dans la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le rapporteur spécial avait estimé que l'heure des choix approchait dans la mesure où les tensions perceptibles dans l'équilibre des dépenses et des recettes tendaient à s'accroître. Cette préoccupation demeure dès lors que le projet de loi de finances fige l'architecture budgétaire de la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et anticipe une nouvelle dégradation des recettes.

A. UN VECTEUR BUDGÉTAIRE FIGÉ DANS SON PÉRIMÈTRE ET DEMEURANT MARGINAL AU REGARD DES PROGRAMMES MINISTÉRIELS

Le projet de loi de finances pour 2020 propose en effet **le maintien de la maquette budgétaire, telle qu'elle résulte des dispositions prises dans le cadre des lois de finances initiales pour 2017 et 2018.**

Conformément aux dispositions de la loi de finances initiale pour 2018, le CAS comporte deux programmes. 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⁽¹⁾ ; son maintien peut s'expliquer par la nécessité de garantir la traçabilité de produits de cession dont le caractère exceptionnel pourrait justifier une affectation 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.

(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.

Au regard des analyses développées devant le rapporteur spécial, **cette architecture n'appelle pas de nouveaux commentaires en ce qui concerne sa contribution à la mutualisation des ressources entre ministères et à la simplification de la gestion des crédits.**

De même, au-delà des effets de la création du programme 348 ⁽¹⁾, ainsi que le montre le tableau ci-après, les crédits inscrits sur le CAS lui confèrent un rôle mineur dans la budgétisation des opérations touchant au patrimoine immobilier de l'État. Le compte demeure conçu comme un levier au plan financier.

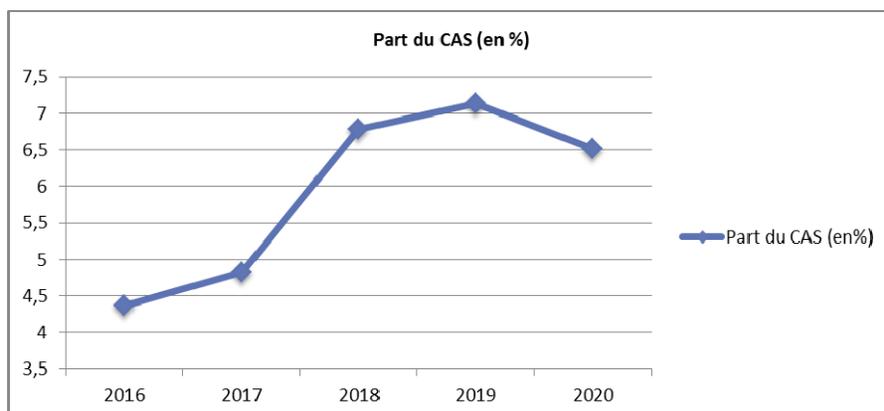
DÉPENSES IMMOBILIÈRES INSCRITES AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DE 2015 À 2018

(en millions euros)

	Exécution 2016		Exécution 2017		Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CAS	242,00	315,95	472,76	354,76	362,55	480,63	391,29	483,00	428,00	447,00
Autres Programmes du budget général	7 667,05	7 244,88	8 407,03	7 342,64	7 225,99	7 075,88	9 256,21	6 764,82	8 121,12	6 871,59
Part du CAS	3,16 %	4,36 %	5,62 %	4,83 %	5,01 %	6,79 %	4,22	7,14 %	5,27 %	6,51 %

Source : d'après le document de politique transversale (DPT). Politique immobilière de l'État.

ÉVOLUTION DE LA PART DU CAS DANS LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES INSCRITES AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DE 2015 À 2018



(1) Cf. infra p. 39.

B. UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIAL DE PLUS EN PLUS EXPOSÉ AUX CONTRAINTES D’UN DÉSÉQUILIBRE STRUCTUREL

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit en l’occurrence **un nouveau solde négatif de 67 millions d’euros**.

Quoiqu’en diminution par rapport à l’exercice 2019, **ce déficit peut néanmoins être tenu pour inquiétant car il demeure à un niveau élevé et, ce faisant, ouvre la perspective d’une nouvelle ponction sur la trésorerie du CAS**. Avec près de 702 millions, cette dernière équivalait encore, à la fin de l’exercice 2018, à une année et demie de dépenses au rythme annuel de consommation actuelle des crédits. Toutefois, son montant accusait déjà une baisse de 13,6 % par rapport à l’exécution antérieure et **le caractère exceptionnel des cessions réalisées au premier semestre 2019⁽¹⁾ – qui soutient de manière appréciable la trésorerie en 2019 mais concerne une opération du ministère des Armées ne remet pas fondamentalement en cause une tendance de fond**.

En elles-mêmes, ces données ne donnent que plus de reliefs à une question soulevée par un nombre croissant d’observateurs dont le rapporteur spécial⁽²⁾ : celle de la soutenabilité d’un mode de financement de l’entretien du patrimoine de l’État en grande partie fondée sur la cession de ses actifs

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	

(1) *Infra* p.17.

(2) *Rapport n° 1302, annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 11-20.*

2006	798,9	SO	0	0	798,90	225,30	68,5	293,80	+ 505,10
2007	820,9	SO	6,4	0,4	827,70	684,50	175,1	859,60	- 31,90
2008	395,3	SO	1,5	0,3	397,10	305,70	51,2	356,90	+ 40,20
2009	475,0	SO	140,0	0,5	615,50	868,30	32,2	900,50	- 285,0
2010	502,3	SO	89,1	0,9	592,30	567,90	44,9	612,80	- 20,50
2011	597,7	SO	13,4	4,6	615,70	365,60	56,5	422,10	+ 193,60
2012	514,7	SO	22,7	9,7	547,10	400,0	61,4	461,40	+ 85,70
2013	391,0	SO	5,9	9,5	406,40	494,35	76,11	570,46	- 164,06
2014	505,98	SO	10,83	15,61	532,42	499,30	76,55	575,85	- 43,43
2015	609,23	SO	8,93	3,85	622,01	411,47	86,24	497,71	+ 124,3
2016	559,52	SO	6,73	7,49	573,74	315,95	180,90	496,85	+ 76,89
2017	339,62	86,26	3,85	4,02	433,75	457,55	60,11	517,66	- 83,91
2018	491,70	90,00	10,45	15,24	581,70	581,70	SO	581,70	+ 0,00
2019	320,00	90,00	ND	ND	410,00	483,00	SO	483,00	- 73,00
2020	280,00	100,00	SO	SO	380,00	447,00	SO	447,00	- 67,00
TOTAL	7 601,85	366,26	309,34	56,87	8 334,32	7 107,62	969,71	8 077,33	256,99

Source : d'après les rapports annuels de performances de 2006 à 2018 et le projet annuel de performances 2020.

1. Des dépenses en baisse mais tenant compte des engagements renouvelés de la politique immobilière de l'État

Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'inscrire sur le programme 723 **la somme de 428 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 447 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Le montant des crédits demandés correspond à une hausse des AE de 9,38 % et à une baisse des CP de 7,45 % en comparaison avec les crédits ouverts en loi de finances initiales pour 2019.

En soi, **ces chiffres correspondent à une certaine stabilisation des ressources consacrées au CAS**, après les très forts replis observés entre les exercices 2018 et 2019 (soit - 25,42 % en AE et - 16,97 % en CP).

La progression des AE tient pour une part prépondérante aux crédits demandés au titre des opérations structurantes (l'action 11). La programmation pour 2020 prévoit sur ce poste une augmentation nette des dépenses investissements, dépenses ayant pour objet : l'acquisition ou la construction d'immeubles inscrits au bilan de l'État ; la réalisation de travaux structurants (restructuration et densification, réhabilitation ou remise à niveau).

Ainsi que le montre le tableau ci-après, **le recul programmé des crédits de paiement affecte l'ensemble des actions du programme 723, à l'exclusion de l'action 14 relative au Gros entretien, aux réhabilitations, aux mises en conformité et en remise en état**.

Cette prévision présente une certaine cohérence au regard des facteurs de la forte baisse des autorisations d'engagement inscrites en loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾, ainsi de la volonté exprimée par la DIE de se montrer plus sélective dans le choix des projets financés par le CAS. Du reste, on notera que **l'écart entre l'autorisation de dépenses en crédit de paiement et le montant des crédits consommés en 2018 (soit près 480,63 millions d'euros)**

(1) Rapport n° 1302, annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 12-13.

peut être tenu pour raisonnable, au regard du faible taux de consommation constaté des crédits ouverts (soit 36,11 %).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la programmation pour 2020 comporte le maintien de l'enveloppe de crédits consacrés aux opérations d'entretien, soit 160 millions d'euros en AE et en CP.

Du point de vue du rapporteur spécial, il s'agit là d'une nécessité absolue, eu égard à la très grande hétérogénéité du parc et à l'ampleur des besoins que révèle l'établissement des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). On relèvera par ailleurs que d'après les réponses au questionnaire budgétaire, la DIE envisage d'utiliser les crédits du programme 723 afin de pourvoir aux dépenses d'entretien des cités administratives non retenues dans le cadre des opérations de rénovation menées par le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*⁽¹⁾ de la mission *Action et transformation publiques*.

Cette perspective ne rend que plus nécessaire une clarification du champ exact des programmes 348 et 723 en ce qui concerne la prise en charge de certaines dépenses touchant aux cités administratives. Elle souligne davantage l'importance de ne pas solliciter de manière excessive un CAS confronté à l'épuisement de ses ressources fondamentales.

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

(en millions d'euros)

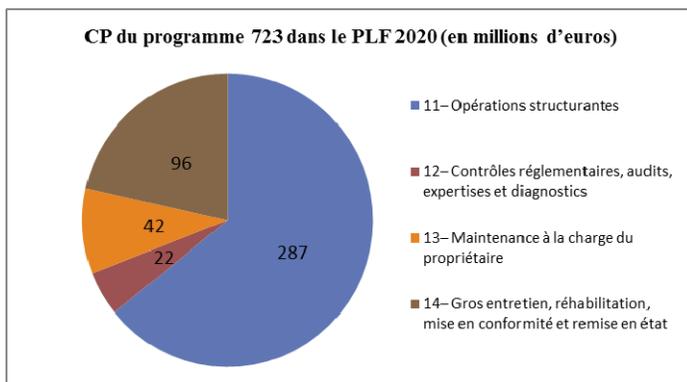
		LFI 2015 (exec)	LFI. 2016 (exec)	LFI 2017 (exec.)	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	PLF 2019 / LFI 2015
11– Opérations structurantes	A E	418,82 (409,31)	433,82 (241,99)	311,74 (352,44)	364,6 3	229,2 9	268,0 0	+ 16,88 %
	C P	413,00 (411,47)	420,00 (315,95)	305,19 (280,41)	421,7 0	322,0 0	287,0 0	– 10,87 %
12– Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics	A E	12,78 (19,95)	11,39 (19,44)	13,61 (14,78)	24,00	23,00	22,00	– 4,35 %
	C P	13,63 (13,19)	12,21 (18,74)	6,41 (12,94)	24,00	22,00	22,00	+ 0,00 %
13– Maintenance à la charge du propriétaire	A E	47,36 (49,56)	41,96 (40,37)	17,94 (17,28)	48,00	44,00	45,00	+ 2,27 %
	C P	50,51 (52,24)	44,99 (44,86)	20,17 (14,51)	48,00	44,00	42,00	– 4,55 %
14– Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	A E	90,21 (63,99)	80,63 (65,88)	32,22 (88,27)	88,00	95,00	93,00	– 2,11 %
	C P	96,21 (78,46)	86,45 (64,53)	43,03 (46,91)	88,00	95,00	96,00	+ 1,05 %
TOTAL	A E	569,17 (542,81)	567,80 (367,68)	375,54 (472,76)	524,6 3	391,2 9	428,0 0	+ 9,38 %

(1) Le programme 348 relève de la mission Action et transformation publiques.

	C P	573,35 (555,36)	563,65 (444,08)	374,79 (354,76)	581,7 0	483,0 0	447,0 0	- 7,45 %
--	----------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------	--------------------	--------------------	----------

Source : d'après les rapports annuels de performances pour 2016 à 2018 et le projet annuel de performances pour 2020.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DU PROGRAMME 723 DANS LE PLF 2020



2. Des ressources tombant à un niveau plancher malgré le recours accru à des recettes plus solides

Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'inscrire au compte d'affectation spéciale la somme de **380 millions d'euros en recettes**. Il s'agit là d'un produit en nette baisse (- 12,5 %) par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2019 (410 millions d'euros).

Certes, le recul des recettes attendues pour 2020 peut paraître atténué au regard de la véritable chute qu'avaient anticipée les responsables du programme entre les exercices 2018 et 2019 (- 29,5 %). Il n'en contribue pas moins à prolonger le mouvement qui, depuis 2015, expose le CAS aux effets d'une attrition continue de ses ressources fondamentales et que ne compensent pas des recettes d'appoint.

Ainsi, le financement du CAS pour 2020 repose sur deux recettes d'un produit très inégal et suivant une évolution contraire.

a. Les redevances domaniales : une ressource d'un poids croissant mais ne pouvant constituer une recette d'équilibre

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de porter de 90 à **100 millions d'euros le montant du produit des redevances domaniales et loyers de l'État inscrit au compte d'affectation spécial.**

Ce faisant, il tend à conforter la place prise par cette recette dans l'équilibre du CAS, en conséquence des dispositions prises dans les lois de

finances pour 2017⁽¹⁾ et 2019⁽²⁾. Sa progression en 2020 résulterait du renforcement du produit de ses deux composantes :

– les recettes tirées des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire, ainsi que des locations d'immeubles de son domaine privé (évaluées à 90 millions d'euros) ;

– des redevances et loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est gestionnaire (pour un montant escompté de 10 millions d'euros).

Au regard du résultat de l'exécution 2018, ainsi que des premières données disponibles pour l'exercice 2019, les prévisions du projet de loi de finances ne paraissent pas infondées.

En effet, d'après les réponses au questionnaire budgétaire, au 31 juillet de cette année, le montant des encaissements réalisés atteignaient 64,8 millions d'euros en ce qui concerne la première composante des redevances (contre 61,6 millions d'euros au 31 août 2018). Pour leur part, les revenus du domaine public et privé relevant du ministère des armées s'élevaient à 6,8 millions d'euros. Suivant l'analyse de la direction de l'immobilier de l'État, ces données rendent crédible la réalisation de l'objectif fixé par la loi de finances initiale pour 2019.

Cela étant, la progression attendue des redevances domaniales (+ 10 millions d'euros) ne saurait à l'évidence qu'atténuer l'effondrement des recettes tirées de ventes immobilières de l'État.

b. Des cessions immobilières : un produit en voie d'épuisement, faute d'actifs encore suffisamment valorisables

Le projet de loi de finances prévoit l'inscription au compte d'affectation spéciale **d'un produit de cessions immobilières de 280 millions d'euros. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, ce montant représente un recul des recettes tirées des ventes de près de 7,3 %.**

À l'aune des résultats de l'exécution 2018 et des premières données disponibles pour l'exercice 2019, cette cible peut être jugée réaliste.

Rappelons qu'au terme du dernier exercice connu, le produit des cessions immobilières réalisées s'établissait à environ 281,34 millions d'euros, en recul de 19 % par rapport à 2017 et à son plus faible niveau depuis la création du CAS. Par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (soit 491,70 millions d'euros),

(1) Article 42 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 : modifiant l'article 47 de la loi de finances pour 2006 qui portait création du CAS, ce texte pose le principe de l'affectation d'une partie produit des concessions ou autorisation de toute nature relevant de la compétence du ministre chargé du budget, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire, ainsi que des locations d'immeubles de son domaine privé.

(2) Article 93 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 : la disposition inclut « les redevances et loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est gestionnaire » parmi les redevances dont le produit est inscrit au compte d'affectation spéciale.

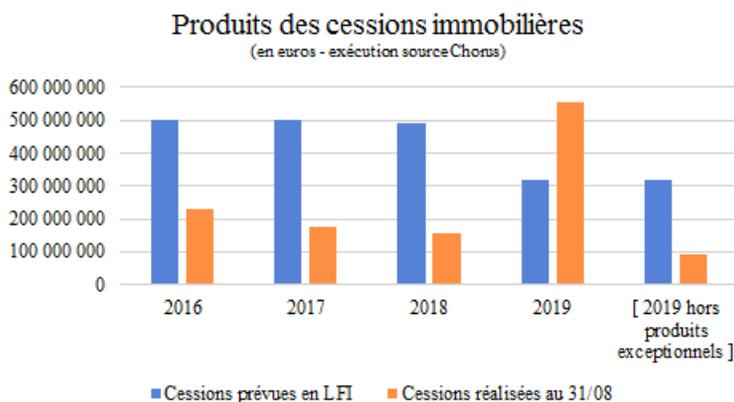
l'écart atteint 210,36 millions d'euros et s'accroît en comparaison de l'exercice précédent (– 152,51 millions d'euros) ⁽¹⁾.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au 31 août 2019, les recettes encaissées au profit du CAS s'élèvent à un peu plus de 633,02 millions d'euros, dont 555,96 millions d'euros au titre du produit des cessions immobilières ⁽²⁾. Le très net dépassement des prévisions de la loi de finances initiale pour 2019 (soit 320 millions d'euros) s'explique en réalité par la réalisation de ventes d'un montant exceptionnel.

Il s'agit en l'occurrence des cessions portant sur :

- l'îlot Saint-Germain (368,10 millions d'euros) ;
- l'hôtel de Seignelay, occupé par le ministère de l'économie et des finances (61 millions d'euros) ;
- l'École nationale supérieure ENS Cachan, relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (31,75 millions d'euros).

Déduction faite du montant de ces ventes, le total des produits de cession au 31 août 2019 se révèle en retrait par rapport au montant constaté à la même date en 2018.



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

La raréfaction du produit de cession se mesure également à la valorisation pondérée des ventes programmées pour 2019. Alors que le nombre d'opérations dépasse celles de la programmation 2018, le montant des recettes attendues accuse une très sensible baisse (passant de près de 215,65 millions d'euros à 212,93 millions d'euros).

(1) Cette accentuation s'explique toutefois par le versement anticipé sur l'exercice 2017 de la recette prévue en 2018 au titre de la vente de l'École centrale de Paris (ECP).

(2) Ce montant inclut 57 469 euros de pénalités.

LES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT ENVISAGÉES EN 2019

Ministère	Nombre de biens à vendre	Valorisation pondérée ⁽¹⁾ *
Biens non affectés	129	4 761 564 €
Ministère de la culture et de la communication	14	4 752 960 €
Ministère de la défense	126	37 745 143 €
Ministère de la justice et des libertés	31	5 859 131 €
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative : Jeunesse et sports	4	251 725 €
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative : santé	3	219 124 €
Ministère de l'agriculture et de la pêche	84	9 289 074 €
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	451	38 076 591 €
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	16	6 559 351 €
Ministère de l'éducation nationale	13	3 244 710 €
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	21	7 011 573 €
Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales	48	11 810 498 €
Ministère des affaires étrangères et européennes	25	59 264 909 €
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	62	10 866 431 €
Ministère du logement et de la ville	2	1 304 000 €
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	16	9 591 362 €
Services du Premier ministre	12	2 323 660 €
TOTAL GÉNÉRAL (exercice 2018)	1 057 (791)	212 931 805 € (215 646 668)

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Comme l'indiquait le rapporteur spécial au terme de son analyse du projet de loi de règlement pour 2018, **deux facteurs structurels – dont l'impact s'accroît en 2018 – déterminent le déclin inexorable du produit des cessions immobilières** : d'une part, une conjoncture sur le marché immobilier professionnel quelque peu morose, du moins très inégale suivant les régions ; d'autre part, la raréfaction des biens aisément valorisables, les biens restants étant aujourd'hui ceux dont la qualité et la localisation rendent moins facilement envisageable la vente.

En soi, les prévisions du projet de loi de finances pour 2020 se bornent à prendre acte d'une érosion programmée avec laquelle les gestionnaires du compte d'affectation spéciale vont devoir composer.

(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).

LES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT RÉALISÉES DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2019

(en euros)

Ministère Occupant	Nombre de biens cédés	Somme des prix de vente
Biens non affectés	65	1 808 891
Ministère de la Culture et de la communication	2	2 653
Ministère de la défense	20	376 667 935
Ministère de la justice et des libertés	8	1 698 110
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative : santé	2	310 200
Ministère de l'agriculture et de la pêche	15	3 833 590
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	174	22 407 121
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	3	61 114 000
Ministère de l'éducation nationale	7	1 183 543
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	5	36 108 715
Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales	14	8 078 386
Ministère des affaires étrangères et européennes	1	3 000 000
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	13	2 413 246
TOTAL GÉNÉRAL	329	518 626 390

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

3. La décote : un dispositif de cession du foncier exigeant une certaine vigilance quant à son impact sur la valorisation du patrimoine public

Le recours à la décote autorisée par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 ⁽¹⁾ (dite « décote Duflot ») comporte des incidences non négligeables sur la conduite de la politique immobilière de l'État, ainsi que sur la juste valorisation de son patrimoine. **S'il contribue à la construction d'un nombre relativement limité de logements sociaux, ce dispositif n'en occasionne pas moins des pertes de recettes que d'aucuns pourraient juger significatives.**

Les évolutions dont rend compte le tableau ci-après confirment nettement cette analyse, étayée par les travaux du rapporteur dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2018 ⁽²⁾. Pour 10 259 logements programmés (dont 7 583 logements sociaux) depuis le lancement du dispositif, le montant total des décotes et déduction accordées atteint près de 206,80 millions d'euros sur un ensemble de biens dont la valeur vénale était estimée à un peu plus de 306,30 millions d'euros.

(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° 1055 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980), pp. 13-25.

LA DÉCOTE « DUFLOT » EN CHIFFRES DEPUIS 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Nombre de cessions	1	11	19	34	20	18	7	110
Valeur vénale	4 365 000	48 829 127	71 732 728	64 321 499	37 278 650	106 031 084	3 744 959	336 303 047
Décote et déduction	1 123 076	27 069 877	48 535 950	29 814 778	27 614 303	70 748 594	1 892 912	206 799 490
Prix de cession	3 241 924	21 759 250	23 196 778	33 961 397	9 664 347	34 980 255	1 852 047	128 655 998
Taux moyen de décote	26 %	55 %	68 %	46 %	74 %	67 %	51 %	61 %
Logements programmés (dont sociaux)	157 (65)	2 765 (1 995)	982 (954)	2 163 (1 333)	1 855 (1 645)	1 963 (1 399)	374 (192)	10 259 (7 583)

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

D'après les chiffres fournis dans les réponses au questionnaire budgétaire, **les derniers mois de l'exercice 2018 semblent marquer une certaine accélération** : le montant des décotes et déductions s'élevait à environ 70,75 millions d'euros en 2018, contre près de 27,61 millions d'euros en 2017. Au premier semestre, il s'élève à 1,89 million d'euros.

Les éléments d'analyse dont dispose le rapporteur spécial ne permettent pas d'établir si ce renforcement de la dépense se justifie par les caractéristiques des biens « décotés » ou par une accumulation de cessions qui auraient pu être conclues plus tôt.

Ces chiffres n'en démontrent pas moins l'attention que requièrent les conditions de recours à ce dispositif particulier de mobilisation du foncier public en faveur du logement social. Cette exigence se révèle d'autant plus prégnante que rien n'assure que les ajustements prévus par la « loi Elan »⁽¹⁾ produisent encore tous leurs effets⁽²⁾.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, à l'initiative du rapporteur spécial, **la commission des finances, puis l'Assemblée nationale, avaient approuvé un amendement qui visait 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 du premier alinéa de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques ; **d'autre part, le coût moyen de la construction de logements sociaux** dans la commune ou l'agglomération. Introduites par l'article 274 de la loi de finances pour 2019, ces nouvelles conditions figurent aujourd'hui à l'article L. 3211-7 précité, dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2020.

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(2) Rapport n° 1302, annexe 27 - rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 19-20.

Or, le décret auquel renvoyait l'article pour son application demeure à ce jour non publié, malgré des échanges réguliers avec les ministères chargés de son élaboration. **Le rapporteur spécial ne peut qu'appeler à l'achèvement rapide des travaux interministériels nécessaires à la signature du décret et à son entrée en vigueur afin que soit respectée l'intention du législateur exprimé par l'adoption de l'article 274 de la loi de finances initiale pour 2019.**

*

* *

En définitive, l'analyse de l'équilibre financier prévisionnel du CAS ne remet pas en cause, en tant que telle, la programmation des crédits proposée pour 2020. Elle plaide en faveur d'une rénovation des instruments de la politique immobilière de l'État dont la mise en œuvre n'appelle pas que des considérations d'ordre financier.

II. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE EN PASSE DE RÉALISER SES OBJECTIFS INITIAUX MAIS APPELÉE À RENOUVELER SES OUTILS ET FINALITÉS

Au terme de l'examen du premier projet de loi de finances du quinquennat, le rapporteur spécial avait estimé que la politique immobilière de l'État était désormais tenue de dépasser ses premiers acquis⁽¹⁾. Cette nécessité demeure aujourd'hui alors que pour l'essentiel, le « programme » tiré de la communication du conseil des ministres du 20 janvier 2016 apparaît réalisé.

Ce constat vaut tout particulièrement sur plan de la gouvernance qui, au plan interministériel, promeut de nouvelles normes pour la gestion du patrimoine immobilier. Toutefois, du point de vue du rapporteur spécial, ces indéniables progrès ne sauraient conduire à éluder les enjeux qui s'attachent encore à la préservation des intérêts de l'État propriétaire et au bon usage de ses actifs immobiliers.

A. UNE GOUVERNANCE ACTIVE FAVORISANT L'INTÉGRATION ET À LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Dans le cadre des orientations fixées par la communication du conseil des ministres du 20 janvier 2016, la réforme de la gouvernance se présentait comme la pierre angulaire de la refondation de la politique immobilière de l'État. À l'expérience, elle représente aujourd'hui un jalon important pour ses développements ultérieurs. En effet, son bilan comporte au moins deux acquis : des instances contribuant à une gestion plus transversale du parc de l'État ; des instruments de planification en voie de perfectionnement.

(1) Rapport n° 273, annexe 27 - rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), pp. 23-37.

1. Des instances dont le fonctionnement paraît de nature à développer une gestion plus transversale du parc de l'État

La gestion interministérielle du patrimoine immobilier peut s'appuyer sur une gouvernance formée d'autorités de décision et d'instances de pilotage que constituent :

– la direction nationale de l'immobilier de l'État (DIE) et la conférence nationale de l'Immobilier public (CNIP) à l'échelle nationale⁽¹⁾ ;

– 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.

Les réponses au questionnaire budgétaire donnent à penser que **ce dispositif – que le rapporteur spécial jugeait déjà opérationnel en 2018 pour une large part – atteint désormais un rythme de croisière.**

• Ce jugement vaut, en premier lieu, pour l'échelon central, ainsi qu'en témoigne le rythme relativement soutenu des CNIP dans leur formation opérationnelle (*cf. infra*).

Les éléments recueillis par le rapporteur spécial au cours de ses travaux n'incitent pas à porter une autre appréciation sur la qualité du fonctionnement du dispositif au plan national que celle exprimée en 2018⁽²⁾. L'ensemble des représentants des ministères indiquent entretenir de bonnes relations avec la direction de l'immobilier de l'État. Les discussions menées dans le cadre des CNIP semblent permettre sinon l'établissement d'arbitrages consensuels, du moins un rapprochement des points de vue, le partage d'informations utiles et la prise en considération des points de vue.

Des progrès – ou en tout cas une acculturation – semblent ainsi perceptibles dans la mise en œuvre de la procédure de labellisation. Suivant l'enquête réalisée auprès des membres de la communauté ministérielle en 2018, 92 % des participants estiment que les CNIP ont contribué à donner plus de visibilité et de cohérence à la PIE, en favorisant une vision globale et transverse des projets immobiliers à travers une méthodologie commune. 75 % des personnes interrogées considèrent que les conférences consacrées à la labellisation favorisent l'échange de bonnes pratiques entre ministères, ainsi que le développement d'une expertise dans le montage de projets immobiliers au sein de l'État et des opérateurs. En outre, leur fréquence paraît satisfaisante pour 83 % des participants.

(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) *Rapport n° 1302, annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 22-23.*

Certes, le rapporteur spécial n'a pu recueillir par lui-même le sentiment des responsables ministériels auditionnés sur l'ensemble de ces points. Néanmoins, l'absence des griefs parfois exprimés à l'encontre du fonctionnement des CNIP tend, dans une certaine mesure, à corroborer les conclusions de cette étude quant au caractère satisfaisant de la gouvernance.

À la suite du second comité interministériel de la transformation publique réunie le 29 octobre 2018, **la gouvernance de la politique immobilière devrait connaître un certain nombre d'aménagements**. Ainsi, font actuellement l'objet d'une concertation interministérielle :

– la création du Conseil stratégique de l'immobilier de l'État (CSIE), en remplacement de la CNIP dans sa formation stratégique : d'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette mesure vise, d'une part, à alléger le fonctionnement de la conférence nationale de l'immobilier ; d'autre part, il s'agit de mieux intégrer les autres politiques sectorielles susceptibles d'affecter la conduite de la politique immobilière (à l'exemple du logement ou de l'écologie) ;

– supprimer la commission interministérielle sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) d'après les éléments recueillis au cours des auditions du rapporteur spécial, cette mesure – que ne soutient pas le ministère de l'Europe et des affaires étrangères – vise à mieux inscrire la gestion des biens situés hors du territoire nationale dans les procédures et normes de la politique immobilière interministérielle ;

– rénover le conseil immobilier de l'État (CIE).

Les éléments recueillis par le rapporteur spécial dans le cadre de ses travaux ne lui donnent pas, à ce stade, les moyens d'évaluer la pertinence de cette réorganisation. Néanmoins, **il ne peut que soutenir les réflexions qui tendent à simplifier les procédures et surtout à garantir une gestion rationalisée d'un parc immobilier hétérogène**.

• En second lieu, **l'animation de la politique immobilière de l'État à l'échelon local semble connaître une dynamique assez similaire pour ce qui concerne la gestion des biens des services ministériels relevant de l'autorité des préfets**.

Ainsi que l'ont confirmé plusieurs des personnes auditionnées, l'intégration va moins de soi pour les ministères des armées, de la justice, ainsi que pour les ministères financiers. En effet, ces départements ministériels disposent de réseaux déconcentrés propres et ne sont pas, en principe, parties prenantes des procédures faisant intervenir les CRIP. Néanmoins, des concertations peuvent exister sur le terrain.

Au-delà, les réponses au questionnaire budgétaire rendent compte **d'une activité soutenue du réseau des instances locales de la politique immobilière de l'État et confirment une certaine satisfaction à l'égard de sa gouvernance**.

D'après une note en date du 4 juin 2018 adressée aux préfets de région, ainsi qu'aux SGAR et RRPiE, on recense 252 conférences régionales de l'immobilier public en 2017 et 2018, dont 109 ayant décidé de la labellisation de 173 projets immobiliers. Au plan plus qualitatif, il ressort de ce premier bilan établi par la DIE que les conférences régionales auraient déjà favorisé des progrès dans l'animation et la coordination des acteurs locaux, le partage d'information et la diffusion des bonnes pratiques.

Activité de la conférence nationale de l'immobilier public

Pour l'ensemble de l'exercice 2018, la Conférence nationale pour l'immobilier public (CNIP) a tenu 26 réunions, dont 19 dans sa formation opérationnelle. Ces réunions avaient notamment pour objet : l'examen de projets proposés à la labellisation (7 réunions donnant lieu à labellisation de 10 opérations) ; l'instruction des schémas directeurs immobiliers régionaux – SDIR – (5 réunions) ; la sélection d'opérations financées sur le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* (deux réunions aboutissant à la sélection de six projets) ; le financement de projet sur le CAS immobilier (2 réunions aboutissant à 4 projets retenus). Par ailleurs, la CNIP a également fourni le cadre à des discussions sur les questions touchant à la politique immobilière de l'État (objet de 3 réunions), intéressant également le programme 348 (au cours d'une CNIP « mixte »). Ont également été abordés des sujets spécifiques, tels que la transition énergétique (dans le cadre de 7 CNIP *ad hoc*).

Au 1^{er} juillet 2019, 17 réunions de la CNIP dans sa formation opérationnelle avaient été organisées. Par rapport à 2018, l'ordre du jour des conférences porte principalement sur : la sélection des projets pouvant être financés sur le programme 348 (objet de 9 réunions) ; la labellisation des projets (dans le cadre d'une réunion *ad hoc* et une réunion mixte portant également sur le financement du programme 348) ; l'examen des SDIR (2 conférences et 1 conférence consacrée également aux missions foncières) ; des discussions sur des thèmes particuliers (2 CNIP consacrées à la transition énergétique, une réunion abordant la thématique de la gestion du parc résidentiel social de l'État) ; des réunions d'état-major (ayant pour objet les nouveaux espaces de travail)

Par ailleurs, il convient de signaler **les échanges organisés à propos de la fusion des programmes 307 Administration territoriale et 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées**. Cette évolution de l'organisation des services déconcentrés de l'État a donné lieu à deux réunions entre d'une part la direction de l'immobilier de l'État et, d'autre part, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre puis la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, associant le réseau des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPiE) et celui des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR).

La CNIP devrait tenir 13 autres réunions au cours du second semestre 2019 **une réunion d'échanges avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI)**, associant (RRPiE) et des ingénieurs réseaux radiodétection énergie.

Devrait figurer à l'ordre du jour de ces conférences la poursuite de chantiers ouverts, notamment ceux relatifs à : l'avancée des missions foncières ; la mise en œuvre de la transition énergétique ; la professionnalisation de la fonction immobilière ; le système d'information de l'immobilier de l'État ; l'examen des projets soumis à labellisation et le financement d'opérations sur les crédits mutualisés du CAS.

Les axes de travail pour l'exercice 2020 restent à fixer mais devraient poursuivre les travaux réalisés en 2019.

En outre, le dispositif de labellisation serait relativement bien appréhendé par les services locaux et s'avérerait bien adapté, tant du point de vue de la procédure que de son périmètre.

En soi, **l'état des lieux dressés par la DIE tend à mettre en exergue la maturité également acquise par la gouvernance de la politique immobilière de l'État à l'échelon local.** Il s'agit là d'un progrès décisif au regard des questionnements que pouvait susciter, il y a encore deux ans, le constat d'un dispositif opérationnel mais devant composer avec des ressources finalement restreintes ⁽¹⁾.

• Dans l'émergence d'une communauté interministérielle autour de la politique immobilière de l'État, il convient de **ne pas négliger l'importance prise par le développement des ressources informatiques.**

Depuis l'échec du projet consistant à développer les fonctionnalités d'un système d'information de l'immobilier de l'État au sein de Chorus, la DIE s'emploie à concevoir des outils applicatifs répondant à des besoins circonscrits.

Déployé en mai 2016, **le portail de l'immobilier de l'État présente l'intérêt de remplir plusieurs fonctions essentielles que constituent, sur un site internet unique :**

- la mise en commun des ressources documentaires ;
- le regroupement et un accès facilité aux outils informatiques développés par la DIE ;
- le partage des bonnes pratiques de la politique immobilière de l'État.

Accessible à l'ensemble des acteurs de la PIE (soit 3 000 personnes environ), il a connu plusieurs développements touchant à son ergonomie ou à ses fonctionnalités. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, il semble donner à la DIE les moyens de mener une politique active de publication doctrinale et documentaire dans les métiers immobiliers qu'elle exerce ou dans lesquels elle intervient (par exemple, le pilotage et gestion stratégique du parc immobilier et gestion administrative et évaluations des actifs).

(1) Rapport n° 273, annexe 27 - rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), pp. 27-31.

Quelques outils informatiques de la politique immobilière de l'État

- **Chorus RE-Fx** : cette application assure la tenue de l'inventaire physique du parc immobilier ; déployée auprès de 1 800 utilisateurs, elle permet de consolider et de restituer selon de nombreux axes des données immobilières issues de différentes sources.
- **l'outil d'aide au diagnostic (OAD)** : utilisé pour l'élaboration des diagnostics des parcs immobiliers régionaux, il permet de combiner des restitutions alphanumériques, graphiques et cartographiques ; il comporte également un outil d'analyse économique des opérations immobilières, ainsi qu'un module de projection du parc immobilier depuis 2017 ; cette dernière fonctionnalité offre une visualisation du parc immobilier dans une région de manière à la fois géographique et temporelle, et de suivre son évolution.
- **le référentiel technique (RT)** : déployé auprès de 900 utilisateurs, cet outil donne la possibilité de collecter et de mettre à jour certaines données bâtimentaires sur le parc immobilier de l'État (données générales, états techniques et données d'exploitation) auprès des services des ministères et de mettre à jour régulièrement ; la DIE dispose d'application utilisant le RT dédiées pour certains parcs immobiliers spécifiques (tels que celui des universités et grandes écoles, de la Préfecture de police et de la direction générale des finances publiques (DGFIP).
- **l'outil CDU web** : mis à disposition des services locaux du Domaine en juin 2016, il a pour objet le suivi de l'avancement et du pilotage du chantier de passation des conventions d'utilisation ; depuis sa mise en service en juin 2016, l'application a donné lieu au développement de 2 versions ; livrée au début de l'année 2019, la version V3 est censée comporter de nouvelles évolutions fonctionnelles et ergonomiques, dont une fonction d'archivage.
- **l'outil PAB web** : cette application permet l'informatisation des prises à bail ; elle est depuis novembre 2018 au sein des services locaux du domaine (SLD), des directions départementales des finances publiques (DDFiP), ainsi que dans les pôles de gestion domaniale (PGD) des directions régionales des finances publiques (DRFiP).
- **l'outil de programmation budgétaire (POB)** : cette application poursuit deux objectifs ; d'une part, améliorer et harmoniser la gestion des budgets consacrés à l'entretien des immeubles de l'État, ainsi que les financements accordés aux opérations structurantes immobilières ; d'autre part, optimiser le dialogue entre la DIE et les responsables de budget opérationnels (RBOP).
- **GIDE** : cet outil intranet a pour fonction le suivi des titres d'occupation et redevances associées ; une refonte doit être engagée à l'automne 2019, afin de tenir compte des conclusions d'un audit de la mission risques-audits (MRA) de la DGFIP et se conformer aux exigences de meilleure valorisation des occupations et utilisations du domaine de l'État.
- **l'outil interministériel de suivi des fluides (OSFi)** : piloté par la Direction des achats de l'État (DAE), en coopération avec la DIE, cet outil doit permettre de connaître précisément les consommations imputables aux immeubles du parc de l'État, ainsi que leur évolution ; en cours de lancement, l'application devrait alimenter les restitutions de l'OAD en fournissant les données de consommation.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

En 2020, la DIE affirme vouloir poursuivre ou lancer d'autres projets informatiques. Cette programmation comporterait notamment : la création d'un site internet institutionnel de l'immobilier de l'État ; la mise en place d'outils collaboratifs destinés aux structures déconcentrées de la DIE, notamment les MRPIE, et des communautés locales des acteurs immobiliers (annuaires et agendas partagés en externe, partage documentaire, suivi de projet, publication régionale, etc.).

Le rapporteur spécial estime qu'il s'agit là d'un investissement d'autant plus fondé qu'il paraît susceptible de conforter une dynamique intégratrice dans l'application des normes de la politique immobilière de l'État. Du reste, ces projets peuvent utilement soutenir un effort de planification dont les développements se révèlent essentiels.

2. Des instruments de planification en voie de perfectionnement

Dans la mise en œuvre de la communication du conseil des ministres du 20 janvier 2016, il convient en effet de mettre en exergue les progrès accomplis dans la connaissance du parc immobilier et l'esquisse d'une stratégie à même d'en adapter le périmètre et les caractéristiques.

Au-delà du développement d'applications informatiques, les instruments de cette rationalisation de la politique immobilière résident dans trois documents : les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ; les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères ; les SPSi des opérateurs ⁽¹⁾.

Quoique présentant un degré inégal d'avancement, l'établissement ou le renouvellement de ces schémas emporte des exigences nouvelles qui, désormais, contribuent à la maturité de la politique immobilière de l'État.

a. Des progrès décisifs dans et par l'établissement de schémas directeurs régionaux (SDIR)

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, 15 régions sur 18 avaient adressé à la DIE un projet de schéma directeur immobilier, à la date du 31 juillet 2019. 11 d'entre eux ont fait l'objet d'une présentation et d'un examen devant la Conférence de l'immobilier de l'État. 9 ont été examinés par le Conseil de l'immobilier de l'État.

Les éléments d'appréciation dont dispose le rapporteur spécial montrent que **dans l'ensemble, il s'agit de travaux de qualité en ce qu'ils permettent l'établissement de diagnostic très précis de l'état du patrimoine.** De surcroît, certains SDIR esquissent de véritables stratégies patrimoniales et d'intervention : ils favorisent l'identification de rationalisations nécessaires au plan immobilier, ainsi que des cessions utiles.

(1) Pour une description de l'objet de ces documents, cf. rapport n° 273, annexe 27 - rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), pp. 31-36.

Ainsi que le relève la direction de l'immobilier de l'État, **les schémas pourraient connaître dans les mois qui viennent certaines adaptations ou inflexion, en conséquence de l'application des circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018 ⁽¹⁾, ainsi que des 5 ⁽²⁾ et 12 juin 2019 ⁽³⁾.**

Le rapporteur spécial adhère volontiers à cette perspective car il pense qu'au-delà de la planification des dépenses et de l'objectif d'une maîtrise des coûts, les schémas doivent permettre une adaptation des implantations immobilières aux évolutions de la politique générale de l'État. Il importe donc d'en assurer une actualisation périodique, sous réserve toutefois de ménager le temps nécessaire à la réalisation d'objectifs pérennes.

b. Des SPSI ministériels en voie de renouvellement et donnant lieu à un exercice assez inégal de projection

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) doivent rendre compte de la manière dont les départements ministériels entendent remplir plusieurs fondamentaux de la politique immobilière de l'État :

– mettre à disposition des agents un parc optimisé, flexible, adapté aux besoins et respectant les ratios d'occupation par poste de travail (18 m² SUB maximum par poste de travail) ;

– lutter contre l'émiettement des implantations et mutualiser les espaces dans le cadre d'une approche par pôle ministériel ;

– réduire le nombre des implantations situées au centre de Paris et n'y maintenir que les services légitimes à y demeurer ;

– prendre en compte les nouvelles modalités de travail (télétravail, « *coworking* », développement du mode projet et du mode agile) ;

– réduire l'empreinte énergétique des bâtiments.

(1) Circulaire n° 6029/SG du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics : dans le cadre de la rationalisation des moyens de fonctionnement, le Premier ministre demande aux préfets 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. »

(2) Circulaire n° du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail

(3) Circulaire n° du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. La circulaire présente la mutualisation de l'occupation du patrimoine par les administrations comme un moyen de « simplifier l'accès des usagers aux services et de fournir aux agents le cadre le plus efficace à l'exercice de leurs activités ». Elle pose le principe de l'application des schémas directeurs immobiliers en région (SDIR) à « l'ensemble des services, qu'ils soient ou non placés sous l'autorité directe des préfets et être conçus pour traduire ces objectifs ». Elle prescrit l'identification de « 30 projets immobiliers significatifs traduisant cette orientation et susceptibles d'être réalisés dans les trois prochaines années » et prévoit qu'« ils feront l'objet de financements spécifiques ».

D'après les chiffres fournis par la direction de l'immobilier de l'État, onze SPSI d'administration centrale ont été mis en œuvre entre **2008-2018**. Du point de vue de la DIE, un bilan plutôt positif peut être tiré de cette démarche si l'on considère notamment la réduction des surfaces occupées, la diminution du nombre d'implantations franciliennes, ainsi que les progrès réalisés dans la connaissance du parc.

Toutefois, **il ressort également des travaux menés par le Conseil de l'immobilier de l'État** ⁽¹⁾, **que les documents présentés peuvent comporter un certain nombre de lacunes**. Dans plusieurs des SPSI examinés, le CIE relève ainsi :

– l'imprécision des données relatives au coût et au financement des opérations immobilières projetées ;

– l'absence de mise en perspective de l'évolution des surfaces occupées au regard de celle des effectifs.

– le défaut d'analyse économique susceptible d'appréhender le coût de la fonction immobilière.

Devant le Conseil, la direction de l'immobilier de l'État a affirmé vouloir maintenir, pour la période 2018-2023, les objectifs assignés aux SPSI. Dorénavant élaborés en collaboration avec les préfets, les schémas devraient exposer une « approche territoriale décloisonnée ». En outre, les SPSI d'administration centrale devraient couvrir les implantations situées en Île-de-France comme en province, ainsi que les services à compétence nationale et les écoles. Ils pourraient également inclure dans leur champ des opérateurs recevant des missions d'administrations centrales.

Pour sa part, la DIE veillerait à la cohérence des SDIR et SPSI. Ces derniers devraient également envisager les possibles mutualisations entre administrations centrales, opérateurs et services déconcentrés.

Du point de vue du rapporteur spécial, **les insuffisances relevées par le Conseil de l'immobilier de l'État montrent en effet la nécessité d'une vigilance et d'une exigence accrues quant aux analyses et préconisations des SPSI ministériels**. Au regard de leur dimension programmatique, ils ne sauraient avoir pour seul objet la vérification du respect des plafonds de surfaces occupées ou l'examen des raisons les poussant à se maintenir à Paris. **Il importe que les schémas proposent une véritable projection sur la base de l'évolution de leurs effectifs et de leurs missions**.

(1) *Conseil de l'immobilier de l'État, avis n° 2018-27, sur le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023, séance du 20 décembre 2018.*

Dans cette même optique, **le rapporteur spécial ne peut qu'appeler les ministères à veiller au renouvellement régulier de leur programmation dans le cadre des procédures de la politique immobilière de l'État.** Suivant les réponses au questionnaire budgétaire, certains départements se bornent en effet à produire des documents partiels ou des notes stratégiques traitant pour l'essentiel de chantiers en cours.

Certes, les interrogations exprimées devant le rapporteur spécial peuvent revêtir un caractère légitime, dès lors que l'état du patrimoine et des ressources budgétaires rendent difficilement concevables des inflexions significatives des orientations passées. En outre, le rapporteur spécial n'entend pas minorer l'importance du travail qu'exige l'établissement d'une telle planification, en particulier pour des départements ministériels dont les services immobiliers manquent d'effectifs suffisant afin de mener à bien des tâches de gestion ordinaires.

Mais cet exercice n'en demeure pas moins indispensable pour garantir un bon usage des deniers publics et du patrimoine de l'État.

Actualité de quelques SPSI ministériels en 2019 et 2020

– 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 ⁽¹⁾. **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 »** ⁽²⁾.

La situation décrite par le rapport spécial consacré au projet de loi de finances pour 2019 ⁽³⁾ connaît peu de changements. Depuis la transmission en octobre 2018 de l'avant-projet sommaire (APS) par les architectes, le ministère demeure dans l'attente de réponses de la maîtrise d'œuvre jugées indispensables à l'engagement de l'avant-projet détaillé (APD) ⁽⁴⁾. En conséquence, le MEAE ne valide pas l'APS et l'APD. Les interrogations du ministère portent en particulier sur le dévoiement des réseaux, le respect de la sécurité incendie, ainsi que sur les pistes d'économies du projet permettant de rester dans l'épure budgétaire globale retenue en 2018. À ce stade, **le coût prévisionnel du projet Quai d'Orsay 21 s'élèverait à 82,6 millions d'euros**. ⁽⁵⁾ Il devrait être actualisé au stade de l'approbation de l'APD.

(1) *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. Rapport n° 1302, annexe 27 - rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 26-27.*

(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) *Rapport n° 1302, annexe 27 - rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), pp. 26-27.*

(4) *Les interrogations du MEAE portent : sur la surface utile prévue – que le ministère estime insuffisante pour accueillir 600 postes de travail ; la pertinence d'une verrière pour les conditions de travail des personnels ; le respect de normes de performance énergétiques.*

(5) *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).*

En dehors du SPSI, **il convient de noter, en conséquence du passage de la réorganisation des réseaux de l'État à l'étranger, du transfert au MEAE de 215 biens d'une valeur globale estimée à 80 millions d'euros.**

– Le SPSI des administrations centrales des ministères sociaux

Présenté au Conseil immobilier de l'État le 10 février 2016, le schéma pluriannuel fixe deux principes : 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). Un appel à projet a été déclaré infructueux en avril 2017. Il visait à l'installation de 1 070 postes de travail dans un site de 20 000 mètres carrés à proximité du quartier de Montparnasse.

Depuis juin 2018, **est envisagée l'implantation des services des ministères sociaux dans un immeuble domanial situé à Malakoff et qui abritait les services de l'INSEE.** Dans le cadre des négociations engagées, l'État et la ville peinent aujourd'hui à trouver un accord, compte tenu de leurs demandes respectives : pour la ville, la création d'une coulée verte, la réimplantation sur une parcelle communale jouxtant la parcelle de l'État pour une école aujourd'hui à proximité du périphérique ; pour l'État, l'acquisition d'un ou de deux immeubles présentant des coûts d'exploitation les onéreux possibles, offrant une capacité de modularité, ainsi qu'un accès maîtrisable du point de vue des exigences de sécurité.

– les ministères économiques et financiers :

Présenté au Conseil de l'immobilier de l'État, le SPSI 2012-2023 des ministères économiques et financiers s'ordonne autour de trois principaux objectifs : en premier lieu, l'optimisation des implantations et l'utilisation des espaces ; en second lieu, la modernisation des espaces de travail ; en dernier lieu, l'amélioration de l'exploitation des bâtiments et des services aux utilisateurs. Il porte sur un périmètre élargi de 103 bâtiments. En application du premier objectif, les ministères prévoient :

– **la reconduite du bail sur le bâtiment Atrium au-delà de fin 2022**, dans l'attente de l'achèvement du projet portant sur le bâtiment Vincent Auriol ;

– **la déconstruction-reconstruction du bâtiment Vincent Auriol** : estimé à 125 millions d'euros, avec une durée prévisionnelle de cinq ans à compter de 2019, ce projet vise à accroître la capacité d'accueil du site, avec pour objectif l'installation de 1 186 postes de travail (contre 300 postes en l'état actuel du bâtiment) ;

– **la réimplantation des services centraux des ministères situés à Nantes au sein de la future cité administrative de la ville** ⁽¹⁾ ;

– **la fin de la location dans le site Richelieu**, dernier site locatif des services centraux des ministères économiques et financiers dans le centre de Paris ;

– **la densification des espaces occupés**, afin d'atteindre le ratio d'occupation fixé par la politique immobilière de l'État (12 mètres carrés SUN par poste de travail) ;

– **le regroupement fonctionnel dans les mêmes bâtiments de certains services** exerçant des missions proches, dans le cadre d'un schéma de déménagement de services s'inspirant de l'opération de transfert de plus de 700 agents rendue nécessaire par l'expiration du bail portant sur l'immeuble Valmy.

(1) Dans l'attente de la livraison de ce projet (fin 2022), une prise à bail a été nécessaire afin de reloger les 190 agents concernés en dehors des espaces actuellement occupés dans le bâtiment Tour Bretagne peu performant et présentant un risque sanitaire élevé (en raison de la présence d'amiante).

c. Les SPSI des opérateurs : un processus à relancer

L'obligation faite aux opérateurs de l'État, d'établir de nouveaux schémas pluriannuels de stratégie immobilière découle des prescriptions de la circulaire n° 5888/G du Premier ministre du 19 septembre 2016⁽¹⁾.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au 1^{er} août 2019, la direction de l'immobilier de l'État avait reçu **61 projets de schémas complets, ce qui représente 13 % des documents attendus**. 45 % étaient en cours d'élaboration. La direction a rendu un avis sur 47 des 61 projets reçus, dont 45 avis de conformité (avec ou sans réserve) et 2 avis de non-conformité.

Suivant son analyse, **les projets reçus apparaissent en général comme de qualité : ils comportent un diagnostic suffisamment étayé pour établir une stratégie immobilière pertinente**.

Tout en jugeant le bilan positif, la DIE n'en décèle pas moins **quelques difficultés dans l'établissement des schémas** qui tiennent :

– au temps nécessaire à la maîtrise de la procédure de mise à jour de la modélisation du parc dans Chorus Re-FX ;

– à l'absence de dimension prospective de schémas portant sur la période 2016-2020 ;

– au manque d'implication ou à la longueur des circuits internes de validation de certains projets, un délai de deux ans pouvant s'écouler avant réception des documents par la DIE.

Ce dernier constat explique la nouvelle procédure de transmission des SPSI, applicable à compter du 1^{er} septembre 2019.

Celle-ci prévoit l'envoi simultané des projets à la tutelle, au contrôleur budgétaire, à la DIE et aux préfets concernés. En outre, la procédure vise à enfermer l'envoi et l'examen des projets dans des délais plus stricts, à savoir :

– trois mois donnés à la tutelle et au contrôleur budgétaire pour la validation des schémas proposés ;

– un mois accordé au préfet pour rendre son avis ;

Passé le délai de 3 mois à compter de la date de réception du SPSI, la DIE instruira le dossier sur la base de l'ensemble des pièces qui lui auront été transmises ; elle rendra son avis à l'opérateur dans les deux mois.

(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.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la direction de l'immobilier de l'État entend aussi, dans les mois à venir, renforcer l'animation du réseau (par le biais des missions régionales de politique immobilière de l'État).

Du point de vue du rapporteur spécial, **le maintien de la dynamique engagée auprès des opérateurs constitue en effet une nécessité, tant au regard du nombre d'organismes sur lequel pèse l'obligation de renouveler le SPPI⁽¹⁾ que de l'importance du patrimoine en jeu** : des actifs d'une valeur brute estimée à 69 milliards d'euros en 2018 (+ 9 milliards en variation annuelle⁽²⁾) ; 56 000 bâtiments représentant plus de 32 millions de m² de surface utile brute (SUB)⁽³⁾.

B. DES VOIES À EXPLORER POUR LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE ET DE SES ACTIFS IMMOBILIERS

Certes, on peut donner acte à la DIE de poursuivre résolument la mise en œuvre de la « feuille de route » tracée par la communication du Conseil des ministres du 20 janvier 2016. Cette politique produit des effets tangibles, à l'exemple de la rationalisation de la gouvernance ou des économies dégagées par la renégociation des baux.

La politique de renégociation des baux en 2019

En 2018, la renégociation de 468 baux a permis de dégager des gains d'un montant total brut de 46,9 millions d'euros (soit par abaissement des loyers acquittés, soit par résiliation définitive). Au 1^{er} semestre 2019, 173 contrats ont été pris en charge pour une économie brute attendue de 6,5 millions d'euros. Enfin, 180 baux ont été confiés pour analyse à des prestataires externes, dans le cadre d'un marché d'assistance à la renégociation des baux générant 7,1 millions d'euros de gains.

Le suivi et la gestion des baux privés de l'État et de ses opérateurs peuvent aujourd'hui faire appel à l'application Prise à bail Web (PAB Web), application nationale développée par le DIE. Les données de l'outil ont fait l'objet d'actions de fiabilisation portant de manière prioritaire sur les baux considérés comme soulevant des enjeux particuliers, soit les baux tertiaires d'un loyer hors taxe hors charges supérieur à **500 000 euros**.

Au 3 septembre 2019, on recensait 191 baux privés de l'État et de ses opérateurs en Île-de-France dont le loyer annuel actuel est supérieur ou égal à ce montant. Ces contrats représentent 7 % des baux mais 77 % en montant de loyer total.

(1) *Au sens du jaune budgétaire annexé à la loi de finances pour 2018, 486 organismes relevaient de la catégorie des opérateurs de l'État au 31 décembre 2018 (contre 492 en 2017).*

(2) *Suivant la valeur des biens immobiliers inscrits dans les comptes des opérateurs.*

(3) *Données Chorus RE-FX au 17 août 2019.*

Toutefois, ainsi que le rappelle le présent rapport, la conduite des opérations affectant le patrimoine immobilier reste pour l'essentiel le fait des programmations et des crédits ministériels. **Et l'objectif d'une optimisation de la gestion du patrimoine immobilier public reste à concrétiser.**

C'est la raison pour laquelle le rapporteur spécial avait accueilli favorablement les conclusions du deuxième comité interministériel de la transformation publique tenue le 29 octobre 2018⁽¹⁾. De son point de vue, elles avaient en effet le mérite d'offrir la perspective d'un dépassement des orientations de la communication du conseil des ministres du 20 janvier 2016, notamment en assignant à la politique immobilière de l'État deux priorités : la diversification des moyens permettant la valorisation du patrimoine de l'État ; la rénovation des cités administratives, par un programme de travaux destinés à réaliser les objectifs énergétiques et environnementaux du Grand plan d'investissement.

En soi, cette « nouvelle feuille de route » trace deux axes à approfondir : d'une part, l'établissement de nouvelles modalités de gestion interministérielle du patrimoine immobilier ; d'autre part, la définition de nouveaux critères de performance et d'optimisation de ses actifs.

1. Établir de nouvelles modalités de gestion interministérielle du patrimoine immobilier

À la suite du comité interministériel de la transformation publique, trois chefs de mission ont été désignés en janvier 2019 pour expertiser l'amélioration des 3 fonctions immobilières suivantes :

- la gestion en « syndic » des sites multi-occupants ;
- la gestion du parc résidentiel social de l'État ;
- la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État.

Des rapports intermédiaires ont été remis début juillet au ministre de l'action et des comptes publics et ont fait l'objet d'une présentation devant la CNIP et devant le Conseil de l'immobilier de l'État. Du point de vue du rapporteur spécial, **il importe de mener à bien cette réflexion sur la création de ces nouvelles structures de gestion, ce qui implique que les travaux engagés débouchent sur des préconisations opérationnelles dans les meilleurs délais.**

Cela étant, cette démarche fondamentale ne saurait dispenser les pouvoirs publics d'une attention particulière sur deux instruments essentiels de la programmation pour 2020 : d'une part, les moyens et le positionnement de la direction de l'immobilier de l'État ; d'autre part, les conditions de la mise en œuvre du programme 348.

(1) Rapport n° 1302, annexe 27 - rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p. 34.

a. La DIE : une direction possédant les attributs de l'État propriétaire ?

En application du décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016⁽¹⁾, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) a remplacé de France Domaine et doit assumer l'ensemble des missions relatives à la PIE et à la gestion et l'évaluation domaniales. Entrent dans ce champ de compétences la conception, la mise en œuvre et de la gouvernance de la politique immobilière de l'État, ainsi que l'exercice des missions en matière de législation, de réglementation, de gestion et d'évaluation domaniales.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la DIE dispose de 17 millions d'euros en crédits de paiement. Ce budget se répartit entre plusieurs programmes budgétaires.

Au plan local, les réponses au questionnaire budgétaire donnent à penser que la DIE dispose aujourd'hui de relais solides.

Son réseau repose, en premier lieu, sur **l'équipe des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE)**. D'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, en principe, celles-ci comprennent désormais en métropole un adjoint A+ et de trois chargés de mission de catégorie A. La DIE s'efforce que le binôme RRPIE/adjoint au RPIE associe un fonctionnaire de la DGFIP ou d'une autre administration et au moins un des emplois de chargé de mission recruté en externe. Par ailleurs, les responsables régionaux s'appuient sur un réseau de correspondants départementaux de la PIE (CDPIE) au sein des directions départementales des finances publiques.

En second lieu, dans le cadre de la réorganisation effective depuis le 1^{er} septembre 2017, **la DIE s'appuie sur des pôles de gestion domaniale**. Créés au niveau régional (hors région Ile-de-France, Corse et départements d'outre-mer), ces services traitent les dossiers les plus complexes (opérations immobilières, contentieux domaniaux) reçus par les DDFip qui conservent, en tant qu'échelon de premier niveau, un service local du domaine à l'échelon départemental. Sur l'ensemble du territoire, il existe ainsi 59 pôles d'évaluation domaniale, dotés d'un ressort mono ou pluridépartemental, localisées dans les directions régionales et certaines directions régionales des finances publiques.

Au total, la DIE dispose d'un effectif de 1 550 agents, dont une centaine de personnes travaillant en administration centrale. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, une enquête réalisée en 2019 à propos du réseau déconcentré conclut à une situation globalement satisfaisante du réseau et à une progression de l'appropriation de la réorganisation des services.

(1) 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.

Programmes budgétaires finançant la direction de l'immobilier de l'État

– le **programme n° 723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État** de la mission supporte les dépenses réalisées pour le compte de l'ensemble des budgets opérationnels qui participent à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État par le biais du CAS. Entrent dans cette catégorie les dépenses relatives aux marchés informatiques ayant pour objet les développements applicatifs de pilotage ou de gestion de la DIE (marchés AMOA, MOE, marchés UGAP) ; les marchés de prestations juridique et d'assistance (évaluation des biens, optimisation des baux) ;

– le **programme n° 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local** ⁽¹⁾ de la mission porte les dépenses de personnel de la direction, ainsi que les dépenses de fonctionnement courant dites « dépenses métier ». Ces dépenses correspondent aux achats courants (notamment honoraires juridiques, stages et formation, documentation générale et technique) et aux prestations susceptibles d'être fournies par un autre service de la Direction générale des finances publiques (service des systèmes d'information ou école nationale des finances publiques), ainsi que les dépenses de frais de déplacement ;

– le **programme n° 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières** ⁽²⁾ de la mission intervient de façon plus limitée, en prenant en charge des prestations communes à l'ensemble des services centraux du ministère (affranchissement du courrier, fournitures de bureau, achat de presse et documentation professionnelle) ou s'appuyant sur les services du secrétariat général (centre de conférence, ateliers de reprographie, centre de traduction) ;

– le **compte de commerce n° 907 Opérations commerciales des domaines** finance les opérations de réécriture des applications informatiques de gestion administrative et comptable liées aux opérations commerciales du Domaine (Hermès - système d'information des ventes mobilières de l'État et des organismes publics et Angélis - application nationale de gestion et liquidation des successions) ;

En revanche, certaines des personnes auditionnées par le rapporteur spécial ont pu estimer que les moyens alloués à la DIE ne correspondaient pas nécessairement à l'étendue de ses missions. Au-delà de son appartenance à la direction générale des finances publiques, la question posée est celle de son positionnement vis-à-vis des autres acteurs de la politique immobilière.

En l'état, suivant les conclusions établies par les sénateurs Michel Bouvard et Thierry Carcenac ⁽³⁾, **la DIE ne peut prétendre exercer les attributs de l'État propriétaire.** Les choix qui ont présidé à sa création la place en réalité dans une situation intermédiaire. Ainsi, elle ne peut exercer ses compétences que dans le respect des dispositions du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets ⁽⁴⁾.

(1) *Le programme 156 relève de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

(2) *Idem.*

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

(4) *Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ; le décret précise notamment les attributions respectives des préfets et des directeurs départementaux des finances publiques (DDFiP).*

À l'évidence, un éventuel renforcement de la gestion interministérielle du patrimoine immobilier de l'État peut conduire à examiner la pertinence d'une réforme tendant à accorder aux départements ministériels le statut d'affectataires des biens qu'ils occupent. Cela étant, votre rapporteur spécial observe que la DIE est parvenue à construire sa légitimité en donnant corps au rôle d'animation et de conception qui lui avait été confié. De son point de vue, **il convient d'abord aujourd'hui de lui assurer les moyens d'assumer pleinement cette tâche, ce qui soulève la question des instruments budgétaires dont elle dispose.**

b. Le programme 348 : des projets nécessitant une attention particulière compte tenu de leur exemplarité

Institué par la loi de finances initiale pour 2018⁽¹⁾, le programme 348 **Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants** est placé sous l'autorité de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE).

Le programme vise 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.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, **39 projets de rénovations ou de reconstructions de cités administratives ont été retenus en 2019**, dans le cadre des travaux de la Conférence nationale de l'immobilier public. Leur financement devrait mobiliser la quasi-totalité des autorisations d'engagements affectés au programme 348. La plupart de ces crédits feraient l'objet d'une affectation d'ici à la fin de l'année 2019.

Aujourd'hui, le projet de loi de finances 2020 propose l'ouverture de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 168 millions d'euros en crédits de paiement. Cette inscription vise à couvrir les aléas susceptibles d'entourer les 39 projets retenus et à autoriser les premiers paiements. Il s'agit là d'un investissement cohérent et conforme aux prévisions qui ont conduit le Parlement à approuver la création du programme 348.

Du point de vue du rapporteur spécial, **cette nouvelle autorisation budgétaire ne saurait à elle seule garantir la bonne réalisation du programme.**

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Certes, on peut concevoir que les dépenses s'échelonnent sur l'ensemble de la durée d'existence du programme, au rythme de la mise en œuvre séquencée des différents marchés participant à l'exécution des projets ⁽¹⁾. Pour autant, même s'il correspond au financement d'études et audits préalables, le montant des dépenses réalisées au 1^{er} semestre 2019 peut apparaître relativement modeste. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la consommation d'AE et de CP consommés s'élevait à respectivement 4,75 millions d'euros et 2,89 millions d'euros.

Dans ces conditions, il ne paraît pas totalement hors de propos de s'interroger sur la capacité à mener l'ensemble des opérations à échéance 2022. Aussi, le rapporteur spécial appelle la DIE à veiller attentivement à la réalisation des étapes préalables au lancement effectif des travaux touchant aux cités administratives et aux sites multi-occupants.

2. Définir de nouveaux critères de performance et de valorisation du patrimoine afin de sortir de l'impasse du « tout-cession »

En soi, la précarité croissante du compte d'affectation spéciale démontre s'il en était besoin que la vente des biens immobiliers – pas plus que la réduction des surfaces occupées – ne saurait être tenue pour l'alpha et l'oméga de la politique d'optimisation du patrimoine immobilier public.

Ainsi que le rapporteur spécial a pu l'affirmer, ces biens constituent des actifs essentiels même s'ils demeurent peu pris en considération dans l'examen des finances publiques. Or, d'après les chiffres fournis par les réponses au questionnaire budgétaire, le patrimoine immobilier de l'État représente un capital solide et à la valeur croissante.

ÉVOLUTION DE LA VALEUR DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT ENTRE 2016 ET 2018

(en millions d'euros)

	Valeur brute			Valeur nette		
	31/12/2016	31/12/2017*	31/12/2018	31/12/2016	31/12/2017*	31/12/2018
Terrains, sites naturels et cimetières	1 988	2 644	2 610	1 982	2 557	2 520
Constructions	63 651	67 661	69 072	59 143	59 740	61 639
Total parc immobilier	65 639	70 305	71 682	61 125	62 297	64 159

Source : d'après réponses au questionnaire budgétaire 2019 et 2020.

(1) La rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants fait en l'occurrence appel à des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage, des marchés de maîtrise d'œuvre, des marchés de travaux ou des marchés globaux de performance. Il importe également de prévoir des dépenses de prestations intellectuelles assurant la coordination et la sécurité des chantiers, etc.).

Ce constat ne souligne que mieux la nécessité de sortir de l'alternative réductrice entre conservation ou vente des biens. Les nouvelles orientations de la politique immobilière de l'État appellent en effet d'avantage une réflexion en termes de gestion d'actifs dont le maintien ou la sortie du bilan des personnes publiques doit résulter d'un arbitrage quant à leur utilité et leur valeur à long terme.

Dans cette optique, il convient de poursuivre les efforts engagés tendant à améliorer l'évaluation du patrimoine mais également de développer des instruments plus incitatifs, permettant aux personnes publiques d'assumer pleinement leurs responsabilités.

a. Améliorer la connaissance du patrimoine public

Au-delà du développement d'instruments de planification, la connaissance des actifs représente un préalable nécessaire à leur bonne gestion. Dans cette perspective, il convient de se féliciter des mesures prises par la DIE afin d'étoffer les instruments dont disposent les services de l'État en ce domaine.

En premier lieu, on signalera **la mise en service ou le projet d'applications informatiques nouvelles donnant les moyens de déterminer plus précisément la consistance du patrimoine public, voire d'en déterminer la valeur dans son environnement immédiat**. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, participent à cette amélioration :

– la mise en place d'un observatoire des valeurs locatives tertiaires : basé sur la technologie Qlikview, il doit permettre de visualiser et de comparer les valeurs par zones géographiques ; cet outil doit être généralisé à la fin de l'exercice 2019 ;

– la rénovation du site internet des cessions immobilières de l'État et la création d'un site internet de valorisation/location des biens : cette dernière application vise à assurer la publicité préalable des titres d'occupation du domaine de l'État et des nouvelles formes de valorisation des immeubles alternatives aux cessions.

En second lieu, on ne peut que se féliciter de **la généralisation de la comptabilité analytique dans les services de la direction générale des finances publiques**.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette consolidation de données essentielles quant à la valeur du patrimoine et les dépenses qu'il peut susciter repose notamment sur l'usage de l'outil SARBACAN. En l'occurrence, l'application donne aux services gestionnaires de chaque ministère la capacité d'accéder à la liste des bâtiments ressortant de leur périmètre. Depuis août 2018, les gestionnaires peuvent en outre rattacher une dépense immobilière au bâtiment concerné.

S'il ne dispose pas d'éléments d'évaluation circonstanciés, le rapporteur spécial estime que telles actions paraissent de nature à répondre au besoin fondamental de connaissance du patrimoine immobilier de l'État. Dans cette optique, **il soutient les efforts de la DIE tendant à équiper les services de l'État de ressources informatiques offrant une vue exacte de la consistance du patrimoine et à fiabiliser les données de la comptabilité bâtiminaire.**

b. Développer des outils de gestion plus incitatifs pour un usage plus rationnel du parc immobilier

Optimiser l'usage du parc immobilier public recèle deux exigences pour l'État propriétaire : en premier lieu, déterminer le bien-fondé de la conservation d'un bien au regard de la dépense consentie ; en second lieu, favoriser une adaptation des modalités d'occupation de son parc, en considération de l'équilibre entre les coûts à assumer par l'État – mais aussi par les services affectataires – et les revenus que peut dégager un autre usage des biens.

Aussi, il convient de s'interroger sur les moyens et procédures susceptibles d'intéresser les services affectataires à la conservation et à la pleine valorisation des biens qu'ils occupent.

• Cet « intéressement » peut d'abord revêtir une dimension financière. Elle peut consister en des dispositifs qui mettent les services affectataires en situation d'intégrer le coût des locaux qu'ils occupent et, le cas échéant, de tirer avantage d'un relogement dans une emprise suscitant moins de dépenses. Dans cette optique, le rapporteur spécial incline à soutenir deux orientations.

La première porte sur **le remplacement des loyers budgétaires**. Dans une certaine mesure, la suppression de ce dispositif dans le cadre de la loi de finances pour 2019 pouvait se justifier au regard de la lourdeur et de l'inutilité des opérations comptables auxquelles donnait lieu sa mise en œuvre. Pour autant, il manque 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.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, la direction de l'immobilier de l'État entend conserver l'identification d'un coût d'occupation domaniale hors charges (CODHC) dans **les conventions d'occupation signées entre l'État propriétaire et les occupants. Du point de vue du rapporteur spécial, il s'agit là d'un critère utile qui ne saurait toutefois suffire. Il soutient donc la poursuite de travaux qui pourraient aboutir à l'établissement d'un nouveau mécanisme d'intéressement financier des services occupants de biens immobiliers du patrimoine de l'État.**

À cette même fin, **il semble utile d'envisager une évolution des modalités de financement du compte d'affectation spéciale.**

Du fait de la raréfaction du produit des ventes et, en conséquence, d'une réduction des ressources disponibles, son financement tend à perdre son pouvoir incitatif pour la mise en œuvre des normes de la politique immobilière de l'État. En outre, les éléments recueillis par le rapporteur spécial donnent à penser que les conditions d'accès aux lignes budgétaires peuvent conduire à des ventes inconsidérées au regard des revenus que les biens pourraient procurer à plus long terme.

C'est la raison pour laquelle, à l'initiative du rapporteur spécial, la commission des Finances a approuvé un amendement⁽¹⁾ qui vise à inciter les ministères occupant le patrimoine immobilier de l'État à privilégier le mode de valorisation de ce patrimoine le plus avantageux, en les intéressant aux gains de gestion réalisés.

• Au-delà, l'intéressement des services affectataires des biens immobiliers de l'État peut également procéder de la mise en œuvre de nouveaux montages contractuels susceptibles de répondre aux besoins de leur fonctionnement.

Du point de vue du rapporteur spécial, le premier intérêt des dispositifs contractuels prévus par notre droit réside dans la capacité donnée aux personnes publiques de conserver 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. **Le droit des sociétés paraît aussi susceptible d'apporter des outils afin de surmonter des contraintes financières préjudiciables au plein développement du patrimoine.**

L'insuffisance des ressources propres constitue une entrave que de nombreux établissements publics éprouvent dans l'accomplissement de leurs missions. S'agissant des établissements universitaires, les travaux menés dans le cadre des travaux du Printemps de l'évaluation 2019⁽²⁾ ont mis en exergue la relative rigidité des instruments auxquels ils pouvaient prétendre, tant pour le financement de la rénovation de leur patrimoine immobilier que pour des investissements relatifs à la transition énergétique. Mais il apparaît également que les formes de société auxquelles les universités peuvent avoir ordinairement recours ne favorisent pas nécessairement l'association de partenaires privés à la réalisation de projet de développement.

C'est sur la base de ce constat que la commission des finances a adopté un amendement du rapporteur spécial⁽³⁾ qui consacre pleinement la capacité des établissements universitaires à recourir aux contrats et formes de sociétés publiques ou commerciales prévues par le code de commerce et le code général des collectivités territoriales.

(1) Amendement II-CF410 de M. Jean-Paul Mattéi.

(2) Rapport n° 1990 annexe 27 - rapport de M. Jean-Paul Mattéi sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 16 à 34.

(3) Amendement II-CF 409 de M. Jean-Paul Mattéi.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du 23 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits du compte d'affectation spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État. Le compte-rendu de cette réunion est disponible sur [le site de l'Assemblée nationale](#) ⁽¹⁾.

Suivant la recommandation du rapporteur, la commission a adopté les crédits de la mission.

Elle a par ailleurs adopté l'amendement CF n° II-CF408 du rapporteur portant article additionnel après l'article 76 du projet de loi de finances. Issu des travaux du printemps de l'évaluation, cet amendement vise à mieux encadrer les conditions dans lesquels les universités peuvent accepter des dons et legs. À cet effet, il interdit l'intégration au patrimoine des établissements de biens immobiliers grevés de charges financières et de restrictions d'utilisation qui auraient pour effet d'interdire leur usage dans le cadre de l'exercice des missions d'enseignement et de recherche.

La commission a ensuite adopté l'amendement CF n° II-CF409 du rapporteur. Fondé sur les conclusions des travaux du printemps de l'évaluation, l'amendement consacre la possibilité pour les établissements universitaires de recourir aux formes de société publiques ou privées prévues par le code de commerce et le code général des collectivités territoriales, pour la gestion ou la valorisation de leur patrimoine immobilier. Il écarte en revanche tout montage juridique susceptible de conduire à l'aliénation des biens immobiliers essentiels à l'exercice de missions d'enseignement et de recherche.

La commission a enfin adopté l'amendement CF n° II-CF410 du rapporteur. S'appuyant sur les travaux préparatoires à l'examen du projet de loi de finances pour 2020, cet amendement vise à modifier les règles d'affectation du compte d'affectation spéciale afin que les ministères occupant le patrimoine immobilier de l'État soient incités à privilégier le mode de valorisation de ce patrimoine le plus avantageux pour l'État. À cette fin, il limite à 50 % la part inscrite au CAS des droits immobiliers qui résulterait de la mise en location d'un immeuble de l'État ; il donne la possibilité de faire bénéficier d'une ouverture de crédits supplémentaires les services affectataires ayant fait le choix d'occuper un bien immobilier comportant des charges moins onéreuses.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920016.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Secrétariat des ministères économiques et financiers : Mme Armelle Degenève, cheffe du service des achats, des finances et de l'immobilier, Secrétariat des ministères économiques et financiers ;

Conférence des présidents d'université (CPU) : Mme Christine Gangloff-Ziegler, vice-présidente, M. Kévin Neuville, conseiller des relations parlementaires et institutionnelles

Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics : Mme Justine Coutard, directrice adjointe du cabinet, Mme Manon Perriere, conseillère juridique,

Direction de l'immobilier de l'État (DIE) : M. Philippe Bauchot, chef de service, Mme Agnès Teyssier d'Orfeuill, sous directrice, M. Alain Josserand, chef de bureau

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères : Mme Myriam Achari, directrice, Mme Marie-Odile Michel-Amiot, sous-directrice des opérations immobilières, M. Philippe Boissy, sous-directeur des affaires domaniales et administratives

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, chef de bureau sous-direction des affaires immobilières

Ministère de la justice : Mme Lucrèce Rouget, chef du bureau de la stratégie et de la politique immobilière, M. Philippe Monnot, adjoint au chef du service de l'immobilier ministériel

Ministère de la transition écologique et solidaire : M. Michel Vermeulen, délégué-adjoint à l'action foncière et immobilière, Mme Laure De Crouy-Chanel, M. Alain Goret, ingénieur divisionnaire de l'industrie et des mines, chef du Département de l'immobilier ;

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales : Mme Valérie Delahaye-Guillocheau, directrice des finances, des achats et des services, secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, M. Erick Glippa, sous-directeur des services généraux et de l'immobilier, secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

Ministère des armées : Mme Isabelle Saurat, secrétaire général pour l'Administration ;

Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie : M. Emmanuel de Lanversin, directeur-adjoint, M. Jean Guinard, M. Michel Vermeulen, délégué-adjoint à l'action foncière et immobilière.