

N° 2345

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI

visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État (n° 1796),

PAR M. THOMAS CAZENAVE,

Député

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	9
<i>Article 1^{er} : Crédit d'une foncière de l'État</i>	9
I. FACE AU CONSTAT RÉPÉTÉ DE L'INEFFICACITÉ DE L'ARCHITECTURE ACTUELLE, LA NÉCESSITÉ DE MODERNISER LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT S'IMPOSE	11
A. LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT PEINE À FAIRE VALOIR LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE	11
1. Les réformes successives de la politique immobilière de l'État visent à mieux prendre en compte les intérêts de l'État propriétaire sans pour autant y parvenir pleinement	11
2. Des objectifs de plus en plus ambitieux ont été fixés à la politique immobilière de l'État, sans que la DIE ne possède nécessairement les moyens de les mettre en œuvre	15
B. L'ORGANISATION ACTUELLE NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AU DOUBLE DÉFI DE L'OPTIMISATION DU PARC ET DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	15
1. Le constat répété du caractère inadapté de l'architecture actuelle de la politique immobilière de l'État plaide en faveur de son évolution	15
2. Un bilan qui demeure perfectible au regard des objectifs fixés	18
C. LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE FAIT PARTIE DES RÉFORMES RÉGULIÈREMENT ENVISAGÉES POUR MODERNISER LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT SANS POUR AUTANT ABOUTIR	21
1. La foncière constitue un modèle répandu et éprouvé en Europe	21
2. La création d'une foncière de l'État avait été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2025	22
II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE DE L'ÉTAT	22
A. LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE DOIT PERMETTRE DE MATÉRIALISER LA DISTINCTION ENTRE LES FONCTIONS DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE ET DE L'ÉTAT OCCUPANT	23
1. La transformation de la société anonyme Agile en établissement public national à caractère industriel et commercial	23
2. La foncière a vocation à assurer les missions du propriétaire	25

3. Les ressources de la foncière seront essentiellement constituées par les loyers versés par les services occupants.	27
B. LA NATURE DES BIENS TRANSFÉRÉS À LA FONCIÈRE SERA DÉTERMINÉE PAR DÉCRET	27
1. Des biens appartenant aux domaines publics et privés de l'État pourront être transférés à la foncière, sans pour autant remettre en cause les règles relatives à la domanialité publique.	27
2. Les biens transférés bénéficieront d'un régime fiscal adapté et d'une dérogation aux droits de préemption et de priorité des collectivités territoriales.	29
3. Le périmètre retenu conditionnera le coût de la création de la foncière.	30
C. LES BÉNÉFICES ATTENDUS : UNE GESTION IMMOBILIÈRE OPTIMISÉE PLUS SOBRE ET PLUS DURABLE	31
1. Les bénéfices attendus sont nombreux....	31
2. sous réserve d'une mise en œuvre volontariste.....	31
<i>Article 2 : Recevabilité financière</i>	<i>32</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .	55

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi est le fruit d'un travail collectif, qui rencontre un large écho transpartisan, se traduisant par 153 cosignataires allant du groupe socialiste à la droite républicaine.

Le texte est porteur d'une réforme structurelle, trop longtemps ajournée, visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Portée de longue date par le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), présidé par M. Jean-Paul Mattei, évoquée dès 2003 dans un rapport remis au Premier ministre par M. Olivier Debains, elle avait été introduite par la voie d'un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2025, mais finalement censurée par le Conseil constitutionnel, au motif qu'elle constituait un cavalier budgétaire.

L'État et ses établissements publics occupent un patrimoine immobilier particulièrement étendu et diversifié, représentant plus de 96 millions de m² de surface bâtie et plus de 42 000 km² de terrains non bâties.

Or, l'architecture actuelle de la politique immobilière de l'État apparaît inadaptée pour faire face au double défi de la rénovation énergétique de ses bâtiments et de l'optimisation de son parc.

D'une part, l'État se retrouve aujourd'hui face à un vrai « mur d'investissement », pour répondre à la fois au sous-entretien chronique de nombreux bâtiments publics et à la nécessité de réduire l'empreinte carbone de ce parc immobilier. Le décret du 23 juillet 2019, dit « décret tertiaire », fixe ainsi un objectif de réduction de 60 % de la consommation énergétique des bâtiments d'ici 2050 par rapport à 2010. Le coût des travaux à engager dans le cadre de la planification écologique a été estimé à près de 142 milliards d'euros sur la période 2024-2051⁽¹⁾, ce qui nécessiterait une augmentation annuelle des crédits immobiliers de l'ordre de 20 à 25 %, selon la Cour des Comptes⁽²⁾.

(1) *Estimation du secrétariat général à la planification écologique (juin 2023). « La planification écologique dans les bâtiments », Réunion de travail sur la rénovation énergétique, 12 juin 2023.*

(2) *Cour des comptes, « La politique immobilière de l'État, une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir », décembre 2023. (Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale).*

D'autre part, dans un contexte budgétaire contraint, l'efficience de l'action publique doit être recherchée. Or, la rationalisation des surfaces de bureaux reste encore décevante. Si la surface globale du parc géré par l'État en qualité de propriétaire ou d'occupant a diminué de 7 % en dix ans sous l'effet des réorganisations militaires et de l'administration territoriale, le rythme actuel ne permettra pas d'atteindre l'objectif de réduction de 25 % des surfaces de bureaux d'ici à 2032. En parallèle, le ratio d'occupation des bureaux ne s'est pas amélioré.

Face à ces enjeux, et malgré les efforts de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), épaulée par l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État, l'organisation actuelle de la politique immobilière de l'État apparaît trop complexe et éclatée. Aucune vision d'ensemble, ni aucune politique ambitieuse ne peut s'en dégager lorsque les responsabilités sont réparties entre l'ensemble des ministères.

Pour y remédier, la présente proposition de loi prévoit une réforme d'ampleur à travers la création d'une foncière de l'État.

Les bénéfices attendus de la création d'une foncière sont nombreux.

Distinguer clairement les responsabilités de l'État propriétaire et celle des occupants permettra de responsabiliser les ministères et de mener à bien l'objectif de rationalisation des surfaces occupées, tout en préservant les budgets alloués à l'entretien et à la rénovation d'un arbitrage avec les autres dépenses de politique publique. Cette organisation devrait permettre de dégager des économies, qui seront ensuite réinvesties pour tenir les objectifs fixés en matière de mise aux normes et de transition énergétique. La réduction de 25 % des surfaces du parc tertiaire pourrait ainsi permettre de dégager des ressources de financement de l'ordre de 25 milliards d'euros sur la période 2024-2051, selon le rapport précité de la Cour des comptes.

Ce modèle de la foncière a, par ailleurs, déjà été éprouvé, puisque de nombreux États européens se sont déjà dotés d'une organisation similaire. C'est notamment le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas, de la Belgique, du Danemark, de la Finlande et de la Grèce. Ce mode d'organisation est également retenu par les grandes entreprises disposant d'un parc immobilier important comme La Poste.

Le présent texte propose ainsi de transformer l'actuelle Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile), société anonyme créée en 2021, en foncière de l'État sous la forme d'un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC). La foncière sera ainsi une personne morale distincte de l'État, matérialisant la séparation entre propriétaire et occupant.

Le statut d'EPIC permettra d'offrir des garanties en maintenant la foncière dans la sphère publique, tout en offrant la possibilité d'exercer une activité économique et de disposer d'une certaine souplesse dans son fonctionnement. La foncière pourra notamment s'appuyer sur des profils issus du secteur privé, afin

de renforcer la professionnalisation de la fonction immobilière de l'État, tout étant placée sous la tutelle du ministère chargé des domaines.

Cette transformation permettra le transfert en pleine propriété de certains biens immobiliers relevant des domaines public et privé à la foncière, dont la liste sera établie par décret.

Elle aura ainsi pour mission d'assurer la gestion, l'entretien l'exploitation et la valorisation des biens qui lui seront transférés et de les mettre à disposition des services de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements, en contrepartie du versement de loyers. Les services occupants assureraient, quant à eux, les charges de gestion courante. L'introduction de loyers réels constituera un signal-prix permettant de responsabiliser les occupants en matérialisant le coût de l'occupation des locaux pour les inciter à réduire les surfaces occupées, en particulier celles devenues inadaptées ou inutiles. La foncière pourra également valoriser et céder les biens immobiliers relevant du domaine privé qui ne sont plus utiles à l'État.

Toutefois, il convient de souligner que la présente proposition de loi ne modifie en aucun cas les principes d'inaliénabilité et d'impréscriptibilité des biens relevant du domaine public.

Les ressources de l'EPIC qui seront constituées à titre principal des loyers perçus mais également du produit des cessions ou encore des opérations de valorisation, doivent permettre de lui donner davantage de visibilité sur sa trajectoire d'investissement à moyen et long termes.

S'agissant de la gouvernance, la texte prévoit que l'EPIC soit dirigé par un conseil d'administration, présidé par la directrice de l'immobilier de l'État et composé de représentants de l'État et de personnalités qualifiées, mais également de représentants du personnel de l'établissement.

Enfin, le rapporteur est convaincu que le succès de la foncière sera conditionné à une mise en œuvre volontariste de cette réforme. L'État doit transférer, dans un horizon de temps raisonnable, suffisamment de biens immobiliers à la foncière pour que cette dernière atteigne une taille critique permettant de mutualiser concrètement les espaces et d'investir dans la rénovation des bâtiments.

En définitive, l'objectif poursuivi à travers la présente proposition de loi est bien de **moderniser la gestion immobilière de l'État pour la rendre à la fois plus responsable, plus sobre et plus durable**.

*

* * *

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} **Création d'une foncière de l'État**

Résumé du dispositif

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit, à titre principal, la création d'une foncière de l'État, résultant de la transformation de la société anonyme Agile en établissement public national à caractère industriel et commercial.

Cette foncière permettrait de distinguer les fonctions de l'État propriétaire et de l'État occupant. Elle serait propriétaire des biens immobiliers relevant des domaines privé et public de l'État qui lui seraient transférés.

La liste des biens concernés par le transfert et la date à laquelle celui-ci interviendrait seraient déterminés par décret.

Selon la rédaction initiale de la proposition de loi, la transformation serait effective au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Treize amendements rédactionnels déposés par le rapporteur ont été adoptés. En outre, deux autres amendements du rapporteur ont été adoptés : l'un établissant que la date de transformation de la société Agile en foncière de l'État interviendrait au plus tard au 1^{er} janvier 2027, l'autre autorisant la foncière à conclure des marchés globaux de performance et des contrats globaux de performance énergétique à paiement différé, en complément des marchés de partenariat.

Enfin, un amendement de M. Kévin Mauvieux (RN, Eure) introduisant une obligation d'établir un dossier d'actif évaluant sa valeur avant chaque transfert a également été adopté.

L'article ainsi modifié a été adopté par la commission des finances.

I. FACE AU CONSTAT RÉPÉTÉ DE L'INEFFICACITÉ DE L'ARCHITECTURE ACTUELLE, LA NÉCESSITÉ DE MODERNISER LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT S'IMPOSE

A. LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT PEINE À FAIRE VALOIR LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE

1. Les réformes successives de la politique immobilière de l'État visent à mieux prendre en compte les intérêts de l'État propriétaire sans pour autant y parvenir pleinement.

• Chargée d'un patrimoine très vaste et diversifié, la politique immobilière de l'État a été modernisée à partir de 2006, en cohérence avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 1^{er} août 2001, dans l'objectif d'établir une meilleure connaissance du patrimoine immobilier de l'État et de pouvoir mieux retracer sa valeur et son coût budgétaire.

Les surfaces occupées par l'État et ses établissements publics atteignaient ainsi 96,7 millions de m² de surface bâtie et plus de 42 000 km² de terrains non bâties au 31 décembre 2024, représentant une valeur de 73,7 milliards d'euros pour les seuls biens de l'État à la fin de l'année 2023.

La diversité du parc immobilier de l'État

Trois catégories principales peuvent être distinguées :

- le bâti représente une surface de 96,7 millions de m² ;
- les infrastructures (canaux, ponts, routes, infrastructures portuaires, aéroportuaires, etc.) ; et
- les terrains, d'une surface de 42 000 Km².

S'agissant du patrimoine bâti, le parc de bureaux représente 24 % du total, celui des logements 19 % et celui des bâtiments d'enseignement 21 %.

En termes d'occupation par les ministères, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche occupe le quart de ce parc, à l'instar du ministère des armées. Le ministère de l'intérieur occupe, quant à lui, un sixième du parc ; le tiers restant est occupé par les autres ministères.

77,5 millions de m² du parc bâti sont propriétés de l'État ou de ses établissements publics et opérateurs. La part restante, soit 19 millions de m², relève d'autres propriétaires et leur occupation se fait en grande partie dans le cadre d'un contrat de bail, par exemple conclu avec des collectivités ou des tiers privés.

Source : commission des finances d'après les informations fournies par la DIE, en réponse au questionnaire de votre rapporteur.

• La structuration de la politique immobilière de l’État a été renforcée en 2016. Succédant au service « France Domaine » créé en 2006, **la direction de l’immobilier de l’État (DIE) conduit depuis 2016⁽¹⁾ la politique immobilière de l’État et incarne l’État propriétaire**. Au sein de la direction générale des finances publiques, la DIE est rattachée au ministre chargé du domaine. La direction a pour mission de définir et de s’assurer de la mise en œuvre de la politique immobilière de l’État. Au niveau déconcentré, les préfets de région constituent l’échelon de relais des orientations de la politique immobilière de l’État. Au total, ce sont près de 13 804 ETPT, qui sont dédiés à l’immobilier de l’État.

• Dans leur rôle d’impulsion et d’appui interministériel, la DIE et les préfets de région, s’appuient également sur la **conférence nationale de l’immobilier public** (CNIP). La CNIP, qui remplace cinq instances préexistantes et répond à la nécessité de mettre en place une gouvernance nationale unifiée, est associée à la préparation des orientations stratégiques de la politique immobilière de l’État. Elle est présidée par le ministre chargé du domaine, dans son format dit stratégique, ou par le directeur de l’immobilier de l’État dans son format dit opérationnel. Elle réunit notamment les secrétaires généraux des ministères autour de la DIE⁽²⁾. Au niveau déconcentré, la conférence régionale de l’immobilier public (CRIP) est présidée par le préfet de région, représentant de l’État propriétaire dans sa circonscription. Ces conférences sont appelées à se prononcer en particulier sur la stratégie immobilière de l’État qui se décline soit en schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), soit en schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

Sur le plan budgétaire, des conférences immobilières sont organisées chaque année par la DIE et par la direction du budget avec les responsables immobiliers de chaque ministère.

Enfin, le **Conseil de l’immobilier de l’État** (CIE), créé en 2006, constitue un organe consultatif placé auprès du ministre chargé du domaine, principalement chargé de l’éclairer sur la stratégie immobilière et d’évaluer la démarche de modernisation⁽³⁾.

• Afin de renforcer les moyens à disposition de la DIE pour garantir l’effectivité de la politique immobilière de l’État, **l’Agence de gestion de l’immobilier de l’État (Agile) a été créée en mars 2021** dans le cadre d’une expérimentation.

Les lacunes observées en matière d’exploitation et de maintenance de l’immobilier de l’État, notamment s’agissant des immeubles de bureau, ont en effet conduit à la création d’une structure opérationnelle chargée de faire de l’immobilier de l’État un véritable levier de transformation de l’action publique.

(1) Crée par le décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016.

(2) Circulaire Premier ministre du 27 avril 2016.

(3) Article D4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

Société anonyme dont le capital est détenu entièrement par l’État, l’Agile est issue de la transformation de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim), dont l’efficacité avait été remise en question par la Cour des comptes ⁽¹⁾. À la suite de la présentation de son bilan provisoire devant le CIE en janvier 2023, l’expérimentation, prévue initialement pour 18 mois, a été prolongée.

Forte de 116 collaborateurs à la fin de l’année 2025, l’Agile intervient dans l’ensemble des métiers de l’immobilier. Selon les informations fournies, l’activité de l’Agile s’articule autour de cinq piliers :

- l’administration de bien et les services d’exploitation-maintenance ;
- la sobriété et l’efficacité énergétique, qui inclue la *Task Force* sobriété ;
- le développement de projets photovoltaïques ;
- la maîtrise d’ouvrage et valorisation ;
- et la gestion d’actifs.

Son modèle économique est fondé, d’une part, sur la facturation de prestations et, d’autre part, sur la perception de loyers relatif aux actifs dont elle a la propriété.

Selon le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2026, la création de l’Agile « *permet aux services de l’État de se désengager de missions qui ne correspondent pas nécessairement à leurs compétences ou à leurs moyens et de recentrer leurs agents sur leur cœur de métier, tout en conservant la maîtrise et la direction des actions confiées à Agile* ». Il s’agit encore de « *professionnaliser la gestion du patrimoine immobilier public* » et de « *faciliter le dialogue entre les administrations occupantes, dans une logique de mutualisation des fonctions supports de l’immobilier* ».

(1) *Cour des comptes, rapport public annuel 2014.*

Activités de l'Agile

L'Agile est en phase de fort développement dans une série de domaines :

- Les études préalables aux projets immobiliers tels que les cités administratives d'Angers, de Chartres, le pôle administratif de Blois, la sous-préfecture de Dieppe, le Centre des finances publiques de Laval, *etc.*
- La conduite de projets immobiliers (assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'ouvrage délégée), en particulier pour le site Cruveilhier à Limoges, la cité Administrative de Saint-Lô, l'aménagement des bureaux de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) à Paris, le pôle administratif régional de Dijon, les cités administratives de Melun, de La Roche-sur-Yon, la direction départementale des territoires et de la mer de l'Aude à Carcassonne, *etc.*
- Les études pour valorisation d'actifs immobiliers telles que la cité administrative d'État de la Part-Dieu à Lyon, l'hôtel Vieljeux à La Rochelle, le site Raymond Marcheron à Vanves.
- Le développement du photovoltaïque.
- L'appui au profit des services de l'État dans le cadre de la « *task force* » Agile.
- L'exploitation et la maintenance de sites, telle que l'administration des biens (gestion locative, gestion budgétaire et financière, gestion administrative et juridique), la gestion technique des bâtiments (dont l'entretien-maintenance), ou les services généraux. Cette action s'adresse en priorité aux sites multi-occupants des administrations de l'État, mais également aux bâtiments récemment rénovés énergétiquement dans le cadre du programme 348 (cités administratives de Toulouse, Bordeaux, Lille, Colmar, Amiens, Avignon, Toulon, *etc.*) et du programme 362 (site Forestié à Montauban, maison de l'État à Avesnes-sur-Helpe, immeuble Niemeyer à Saint-Denis, *etc.*). L'objectif est de s'assurer, après la réception des travaux, de la conservation des gains en matière énergétique en supervisant l'exploitation maintenance de ces sites immobiliers de l'État.

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2026.

- Depuis 2011, les rapports entre propriétaire et occupants sont matérialisés par une convention d'utilisation (CDU)⁽¹⁾, qui a vocation à encadrer les relations internes entre l'État propriétaire et les administrations utilisatrices. L'objectif est de couvrir l'ensemble des biens immobiliers domaniaux utilisés par les services de l'État et les établissements publics nationaux par la matérialisation de CDU (99 % des biens situés en France étaient couverts au 31 décembre 2024).

(1) Conformément aux dispositions de l'article R 2313-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Les immeubles qui appartiennent à l'Etat sont mis à la disposition des services civils ou militaires de l'Etat et de ses établissements publics afin de leur permettre d'assurer le fonctionnement du service public dont ils sont chargés, dans les conditions prévues par une convention dont le modèle est fixé par arrêté du ministre chargé du domaine. ». Le modèle de CDU en vigueur a été fixé par l'arrêté ministériel du 6 novembre 2018 modifié.

2. Des objectifs de plus en plus ambitieux ont été fixés à la politique immobilière de l'État, sans que la DIE ne possède nécessairement les moyens de les mettre en œuvre.

● Parallèlement à la modernisation de sa gouvernance, la politique immobilière de l'État s'est vu fixer des objectifs de plus en plus ambitieux pour répondre aux enjeux, d'une part, de l'optimisation du parc et, d'autre part, de la transition énergétique.

Peuvent ainsi être cités :

– Le décret du 23 juillet 2019⁽¹⁾, dit « décret tertiaire », qui fixe les modalités d'atteinte de l'objectif de réduction de 60 % de la consommation énergétique des bâtiments d'ici 2050 par rapport à 2010 ;

– La circulaire de la Première ministre du 8 février 2023⁽²⁾ portant nouvelle doctrine des immeubles tertiaires de l'État, qui fixe un ratio unique d'occupation, avec une cible à 16 m² de surface utile brute (SUB) par résident et un plafond de 18 m² ; et

– L'objectif de réduction de 25 % des surfaces de bureaux occupées par les services et opérateurs de l'État d'ici 2032.

● La politique immobilière de l'État doit également prendre en compte de nouveaux enjeux, comme l'évolution des modes de travail, marquée notamment par l'essor du travail à distance dans le sillage de la crise sanitaire.

B. L'ORGANISATION ACTUELLE NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AU DOUBLE DÉFI DE L'OPTIMISATION DU PARC ET DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

1. Le constat répété du caractère inadapté de l'architecture actuelle de la politique immobilière de l'État plaide en faveur de son évolution.

● Les tentatives menées pour responsabiliser les services occupants sans moderniser l'organisation en place, n'ont pas permis d'obtenir les résultats escomptés.

Ainsi, les loyers budgétaires introduits en 2006, pourtant supposés matérialiser le principe de distinction entre le propriétaire et l'occupant, ont été supprimé en 2019 en raison de la lourdeur et de la faible efficacité des opérations comptables auxquelles donnait lieu sa mise en œuvre.

(1) Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire.

(2) Le ratio unique se substitue aux deux ratios alors en vigueur : un ratio exprimé en surface utile brute par poste de travail et un ratio exprimé en surface utile nette par poste de travail, plafonnés respectivement à 20 mètres carrés (18 en zone tendue) et à 12 mètres carrés (10 en zone tendue).

Selon la DIE, auditionnée par votre rapporteur, « *le dispositif des loyers budgétaires s'est avéré un échec* » car le loyer budgétaire n'emportait pas de « *relations et des obligations réciproques entre bailleur et locataire, ce dernier n'attendant rien en retour de la part du premier, que le loyer soit payé ou non* ». À ce titre, l'entretien lourd immobilier continuait à relever du « locataire occupant » même en payant un loyer, l'État propriétaire ne pouvant utiliser les loyers budgétaires « encaissés » pour des investissements immobiliers. Par ailleurs, « *l'incitation à une réduction du loyer budgétaire s'est avérée limitée dans le domanial, l'accent était mis prioritairement sur une réduction de l'occupation de biens réellement loués, afin que l'État bénéficie d'une économie liée à la réduction d'un loyer effectif.* »

Les loyers budgétaires

Les loyers budgétaires étaient dus par les services administratifs de l'État lorsqu'ils occupaient des immeubles appartenant à celui-ci, principalement des bureaux. L'objectif de ce dispositif était de rationaliser le parc immobilier de l'État **en incitant les services occupants à réduire leur surface utilisée en fonction de leurs besoins réels**.

Le montant des loyers était calculé à partir de la valeur locative de marché de l'immeuble et évoluait en fonction de l'indice des loyers des activités tertiaires déterminé par l'INSEE. Ces loyers étaient fixés dans les conventions d'utilisation conclues entre les ministères et la DIE, matérialisant ainsi la mise à disposition des immeubles de l'État à ses services et établissements publics. Le montant total des loyers budgétaires a évolué de manière stable autour **d'un milliard d'euros**.

Pour atteindre l'objectif de rationalisation des surfaces occupées, le dispositif prévoyait deux mécanismes d'incitation :

- **L'intérressement des services occupants**, avec une baisse du montant des loyers en cas de réduction de la surface occupée ; et
- **La baisse des dotations budgétaires**, qui intervenait si aucune réduction n'était entreprise alors que la DIE proposait une solution de rationalisation.

Les mesures incitatives et contraignantes du dispositif n'ayant pas été mises en œuvre, les loyers budgétaires se sont trouvés réduits à un **simple jeu d'écriture budgétaire sans enjeux réels pour l'occupant et le propriétaire**.

Le dispositif a été finalement **supprimé par la loi de finances pour 2019, sans être remplacé par un mécanisme d'intérressement susceptible d'inciter les administrations occupantes à préserver les actifs dont elles ont l'usage**.

Source : Assemblée nationale. Rapport d'information la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur les défis et stratégies pour une gestion durable et optimisée du patrimoine immobilier de l'État, M. Mohamed Laqhila, rapporteur, juin 2024.

- De nombreux rapports ont permis de documenter le caractère inadapté de l'architecture actuelle de la politique immobilière de l'État. Il convient de citer, à titre principal, le rapport de la Cour des comptes sur la politique immobilière de

l'État⁽¹⁾, celui des inspections générales (IGF et IGEDD)⁽²⁾, mais également trois récents rapports parlementaires : d'une part, le rapport de MM. Jolivet et Mauvieux⁽³⁾, d'autre part, celui de M. Mattei, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, ou encore celui de M. Laqhila, précité.

En effet, la Cour des comptes constatait en 2023 que « *la stratégie, l'organisation et les moyens actuels ne permettront pas de faire face aux enjeux majeurs et au « mur d'investissement » qui se présentent dans un contexte de nécessaire rationalisation du parc immobilier et de réponse au changement climatique.* »

L'organisation actuelle apparaît inadaptée pour plusieurs raisons.

D'une part, la distinction est aujourd'hui insuffisante entre les fonctions de l'État propriétaire et de l'État occupant. En effet, les services ministériels, dont l'organisation et les compétences en matière d'immobilier sont très différentes, disposent de l'essentiel des crédits immobiliers sans être responsables de la qualité et de la valorisation du parc immobilier qu'ils occupent. Selon le rapport précité de M. Laqhila, seuls certains ministères (armées, économie et finances, intérieur) disposent d'une gestion immobilière très organisée et de compétences internes importantes relatives à des métiers variés (gestion du propriétaire, exploitation-fonctionnement, conduite d'opération). D'autres ministères (culture, justice, enseignement supérieur) ont recours à des opérateurs spécialisés dotés du statut d'établissements publics administratifs. Ils disposent surtout de compétences en matière de conduite d'opération. Enfin, certains ministères disposent de compétences immobilières plus restreintes, notamment pour les petites et moyennes opérations. Dans leur ensemble, les ministères sont régulièrement confrontés à des difficultés de recrutement s'agissant des métiers de l'immobilier.

Si la distinction entre l'État propriétaire et occupant repose sur le principe que chaque acteur doit assumer des responsabilités distinctes, il s'avère en pratique que les ministères occupants gardent d'importantes marges de manœuvre, sans pour autant être responsables de la qualité et de la valorisation du parc.

D'autre part, la gestion actuelle se caractérise par une trop grande dispersion des crédits, répartis entre 62 programmes budgétaires, dont 45 finançant directement la politique immobilière de l'État et 17 y concourant. Par ailleurs, cette complexité organisationnelle conduit à une dilution des responsabilités, doublée d'une connaissance perfectible du parc. Ainsi, le montant des crédits consacrés à la

(1) *Cour des comptes, rapport portant sur la politique immobilière de l'État, décembre 2023.*

(2) *Marie-Luce Bousseton, Igor Kisseeff, CGEDD ; Jean-Pierre Menanteau, Pascal Lefèvre, Thomas Brand, Bruno Kerhuel, Matéo Garbe, IGF, Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser, avril 2022.*

(3) *Assemblée nationale. Rapport de la mission d'évaluation de la politique immobilière de l'État, MM. Mauvieux et Jolivet, rapporteurs, novembre 2024.*

politique immobilière de l'État en 2026 s'élevait à 10,2 milliards d'euros en crédits de paiement, dont une faible part de crédits mutualisés (525 millions d'euros).

Il en résulte un sous-entretien et un sous-investissement chroniques dans le parc immobilier car les crédits, déjà limités, sont trop souvent utilisés comme des variables d'ajustement, au détriment de la qualité de l'environnement de travail des agents et de la valeur du patrimoine.

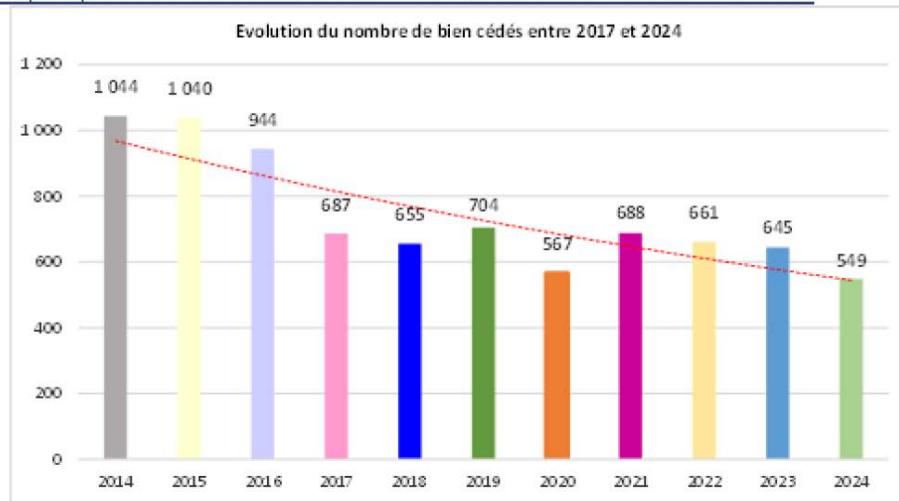
2. Un bilan qui demeure perfectible au regard des objectifs fixés.

Bien que des progrès aient déjà pu être accomplis, les résultats ne sont pas pleinement satisfaisants.

• **Tout d'abord, une relative inertie de la rationalisation du parc et de sa valorisation économique est constatée** car les services concernés sont insuffisamment intéressés à cet objectif et ne sont pas incités à réduire les surfaces qu'ils occupent aujourd'hui gratuitement. Ainsi, dans un contexte de ralentissement du rythme des cessions, la réduction de la surface globale du parc géré par l'État en qualité de propriétaire ou d'occupant demeure limitée. Elle a diminué de 7 % en dix ans sous l'effet des réorganisations militaires et de l'administration territoriale, selon la Cour des comptes. Par ailleurs, certains sites demeurent inoccupés. Selon le document de politique transversale, 3 375 sites comportaient des biens remis au Domaine, à la suite d'une décision d'inutilité de l'occupant ou à l'échéance du titre d'occupation délivré par un service de l'État, et/ou des biens vacants et sans maître devenus propriété de l'État qui n'ont jamais été mis à disposition d'un occupant, au 31 décembre 2024.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BIENS CÉDÉS ENTRE 2014 ET 2024

Le graphique ci-après présente l'évolution du nombre des biens cédés entre 2014 et 2024 :



Source : outil de suivi des cessions (extraction chaque mois de janvier sur l'année précédente).

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2026.

En prenant en compte l'ensemble du parc immobilier, les surfaces ont même continué d'augmenter. Selon le document de politique transversale précité en 2023, « *l'augmentation des surfaces de 1,4 millions de m² est notamment liée à des créations (nettes) de surfaces sur des sites existants. Cette évolution positive concernait principalement le ministère des armées (90 000 m² pour le Prytanée de La Flèche, 79 000 m² pour la base des Emirats Arabes Unis, 61 000 m² pour la base aérienne d'Évreux et 19 000 m² pour le camp militaire de Canjuers), le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (60 000 m² pour le site de Saint-Martin d'Hères, 57 000 m² pour l'Université Gustave Eiffel, 28 000 m² pour le Crous de Grenoble, 32 000 m² pour le Crous de Poitiers), ou l'administration pénitentiaire (123 000 m²).* »

• En particulier, **la rationalisation des surfaces de bureaux reste encore décevante**. Si la surface des bureaux occupés par l'État a connu une légère baisse d'un demi-million de m² entre 2015 et 2024, pour s'établir à 18,2 millions de m² en 2024, le ratio d'occupation des bureaux, ne s'est pas amélioré. Il s'élève à plus de 25 m² de surface utile brute en moyenne par poste de travail pour les services de l'État à la fin 2024 loin de l'objectif de 16 m² de surface utile brute (SUB) par résident⁽¹⁾.

TABLEAU PRÉSENTANT L'ÉVOLUTION DE LA DENSIFICATION DES ESPACES DE BUREAUX OCCUPÉS PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT (HORS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET OPÉRATEURS) EN PROPRIÉTÉ OU EN LOCATION

Densification des espaces de bureaux (SUB par poste de travail)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
M ² de surface utile brute par poste de travail	24,57	23,37	24,54	24,87	24,93	25,25

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2026.

(1) Document de politique transversal annexé au PLF 2026, p.48. Selon le DPT, le dénominateur repose sur le nombre de postes de travail, notion devant se voir substituer à celle de « résident », plus proche de la réalité des occupations des locaux. Elle s'appuie sur la notion de surface utile brute (SUB), dans la mesure où elle correspond à la surface effectivement occupée et entretenue et que le nombre de résidents correspond à l'occupation réelle du bâtiment, en prenant en compte ses utilisateurs réguliers et pérennes ainsi que l'éventuel taux de nomadisme lié aux missions exercées.

ÉVOLUTION DES SURFACES DE BUREAUX OCCUPÉES PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT

Surface utile brute (M ²)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bureaux	18 494 895	19 070 931	18 160 380	18 134 908	18 014 012	17 964 130	18 027 239	18 080 996	18 191 008
Total État	66 472 080	64 255 561	58 398 060	59 487 706	57 051 097	56 028 663	56 379 763	57 112 726	57 661 633

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2026.

- **Ensuite, l'État peine à atteindre les objectifs fixés en matière de mise aux normes et de rénovation énergétique.**

Selon les informations fournies par la DIE, avec 16 TWh consommés par an, l'immobilier occupé par l'État, ses établissements publics nationaux et ses opérateurs tient une part déterminante dans la consommation d'énergie de l'immobilier en France. La mise en œuvre d'un programme d'investissement pour la sobriété énergétique des bâtiments publics représente un véritable enjeu de transition écologique. Un tel investissement générera également des externalités positives en diminuant la facture énergétique des bâtiments sur toute la durée de vie des bâtiments rénovés. Toutefois, malgré les actions engagées, le gain énergétique n'est que de 6 % entre 2024 et 2022, selon la DIE.

- **Enfin, l'expérimentation de l'Agile, dont le périmètre apparaît trop limité, n'a pas atteint les ambitions initialement affichées.**

L'Agile n'exerce pas aujourd'hui le rôle d'une foncière, la société n'est pas propriétaire des biens qu'elle gère, hormis trois exceptions :

- l'îlot Ségur- Fontenoy d'une surface d'environ 50 000 m² situé à Paris qui accueille les services du Premier ministre ;
- l'immeuble Bosquet de l'ordre de 9 000 m² également situé à Paris, loué au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et occupé par l'Organisation internationale de la francophonie ; et
- l'immeuble Spallis situé à Saint-Denis d'environ 37 000 m², acquis en 2024.

Selon les informations fournies par l'Agile, ce dernier immeuble avait, lors de l'acquisition, un taux d'occupation inférieur à 10 %. Depuis lors, l'Agile a signé des baux avec trois locataires ⁽¹⁾.

(1) Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour près de 5 000 m² (cette opération s'inscrit dans le cadre du projet de rénovation du Quai d'Orsay) ; la Direction du contrôle fiscal d'Île de France (Dircofi) pour environ 12 000 m² et une société privée pour un peu plus de 1 000 m².

Toutefois, selon les informations fournies par l'agence, l'activité d'administration de biens et de gestion bâimentaire lancée en 2022 en vue de gérer l'ensemble des sites multi-occupants de l'État demeure pour l'instant limitée : l'Agile ne gère que 29 sites de l'État, contre plus de 200 prévus initialement sur une période de cinq ans.

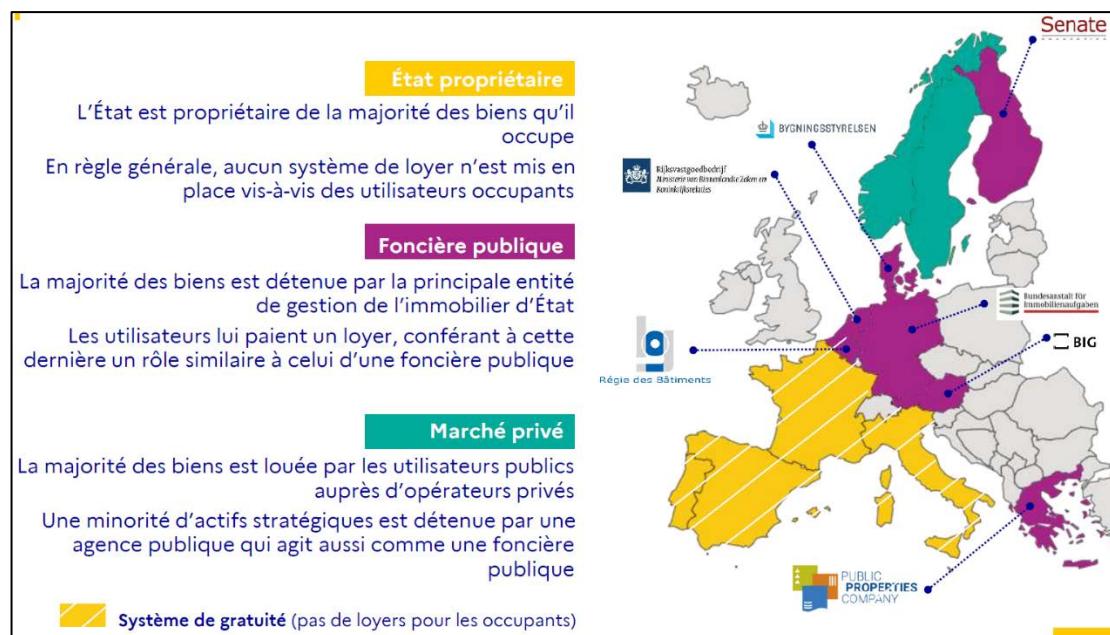
C. LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE FAIT PARTIE DES RÉFORMES RÉGULIÈREMENT ENVISAGÉES POUR MODERNISER LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT SANS POUR AUTANT ABOUTIR

1. La foncière constitue un modèle répandu et éprouvé en Europe.

• À l'initiative de la DIE, une étude comparative sur l'immobilier public européen, financée par l'Union européenne, a été confiée en septembre 2021 aux cabinets de conseils Ernst & Young (EY) et Jones Lang LaSalle (JLL).

Il en ressort que **le principe de gratuité de l'occupation par les services, pratiqué en France, est peu répandu** : la plupart des pays ont instauré un système de loyers payés par les administrations occupantes. C'est notamment le cas des Pays-Bas, du Danemark, de la Finlande, de l'Autriche, de la Belgique et de la Grèce.

LES TROIS MODÈLES DE GESTION DES PARCS IMMOBILIERS DES ÉTATS EUROPÉENS



Source : Étude comparative sur la gestion de l'immobilier d'État en Europe, EY et JLL, juin 2022.

• Le recours à une foncière permettant de centraliser la gestion immobilière existe également dans le secteur privé. De grandes entreprises comme La Poste ou la SNCF y ont, par exemple, recours selon des modalités différentes.

2. La création d'une foncière de l'État avait été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2025.

• La création d'une foncière fait partie des solutions avancées de longue date. La nécessaire modernisation de l'immobilier de l'État avait déjà fait l'objet d'un rapport remis au Premier ministre dès 2003, recommandant la création d'une agence propriétaire unique de l'ensemble des immeubles de bureaux. La création d'une foncière de l'État, certes sous la forme d'une société anonyme, figurait également parmi les scénarios privilégiés par la Cour des comptes.

• Annoncée par le ministre chargé des comptes publics en février 2024, la création d'une foncière avait été intégrée par voie d'amendement gouvernemental à l'article 177 du projet de loi de finances pour 2025. La création de la foncière avait finalement été censurée par le Conseil constitutionnel, au motif qu'elle ne trouvait pas sa place en loi de finances⁽¹⁾. Le schéma du dispositif initialement envisagé en 2025 se limitait à deux régions et à deux ministères (économiques et financiers et Intérieur, hors police et gendarmerie nationales). Faute de base juridique, il a finalement été abandonné.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE DE L'ÉTAT

La présente proposition de loi prévoit un véritable changement de modèle de la politique immobilière de l'État à travers la création d'une foncière, propriétaire des biens, avec des services occupants, qui lui verseraient des loyers réels. Le texte propose ainsi de transformer l'actuelle Agence de gestion de l'immobilier de l'État en foncière de l'État.

La foncière n'est pas un acteur de plus : elle a vocation à exercer de manière unifiée des fonctions aujourd'hui exercées de manière disparates et éclatées. Le choix du statut établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC) permet de donner davantage de souplesse à la foncière tout en garantissant que les biens transférés demeurent dans la sphère publique. La foncière sera ainsi une personne morale distincte de l'État matérialisant la séparation entre propriétaire et occupant.

(1) *Décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025.*

A. LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE DOIT PERMETTRE DE MATERIALISER LA DISTINCTION ENTRE LES FONCTIONS DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE ET DE L'ÉTAT OCCUPANT

1. La transformation de la société anonyme Agile en établissement public national à caractère industriel et commercial.

• L'établissement public constitue une personne morale de droit public gérant un service public spécialisé, créée par une autre personne publique, en principe l'État (établissement public national) ou les collectivités territoriales (établissement public local). L'établissement public est distinct de l'État, tout en lui étant rattaché.

L'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) constitue, avec l'établissement public national administratif (EPA), l'une des deux catégories juridiques d'établissements publics.

La qualification d'un établissement public peut être opérée directement par le législateur, comme c'est le cas dans la présente proposition de loi. À défaut de qualification législative, le juge administratif a établi des éléments de distinction entre les services publics administratifs et industriels et commerciaux. Il se fonde pour ce faire sur un « faisceau d'indices » relatif à l'objet du service public, à son mode de financement et à ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Le caractère de SPIC est retenu si l'objet est assimilable à celui d'une entreprise privée, si le financement est principalement tiré de l'activité menée et si ses modalités d'organisation et de fonctionnement sont distinctes de celles de l'administration⁽¹⁾. En principe, les EPA sont soumis essentiellement au droit public, tandis que les EPIC sont essentiellement régis par les règles de droit privé. Les personnels, à l'exception du chef de l'établissement et de l'agent comptable, sont soumis au droit du travail⁽²⁾, mais avec des éléments relevant du droit public. Ils demeurent néanmoins soumis à des règles spécifiques telles que l'interdiction de recourir à des clauses compromissoires⁽³⁾, sauf autorisation par décret, le droit de la commande publique ou le principe de spécialité⁽⁴⁾.

• La présente proposition de loi prévoit de transformer la société anonyme Agile en EPIC.

S'agissant d'une transformation, la présente proposition de loi précise qu'elle n'emporte « *ni création d'une personne morale nouvelle, ni cessation d'activité* ». Le statut retenu pour la foncière est celui d'un EPIC, en raison tout d'abord de la nature économique des activités menées par la foncière, dont les

(1) CE, ass., 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*.

(2) CE, sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*.

(3) *La clause compromissoire est une clause contractuelle que les parties à un contrat conviennent d'insérer dans le but d'exclure la compétence des tribunaux de l'État quant à un litige pouvant survenir dans le cadre de l'exécution des obligations de ce contrat.*

(4) *Absence de compétence générale.*

ressources seront essentiellement composées des loyers versés par les services occupants, en contrepartie de la prise en charge des missions d'entretien par la foncière. Par rapport au statut actuel de société anonyme de l'Agile, l'intérêt d'un EPIC réside également dans la possibilité de transférer à l'établissement la propriété de biens immobiliers appartenant au domaine public. Les biens des EPIC sont, du reste, insaisissables. Le recours à cette forme juridique d'établissement public, *a contrario* d'une société anonyme, garantira la propriété publique des biens transférés à la foncière.

Les EPIC peuvent également bénéficier de la prescription quadriennale édictée par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics, ils peuvent également émettre des titres exécutoires et enfin, les procédures de redressement et de liquidation judiciaire leur sont inapplicables⁽¹⁾.

• S'agissant de **ses personnels**, la foncière pourra recruter des profils issus du secteur privé, afin de renforcer la professionnalisation de la fonction immobilière de l'État. Selon les informations fournies par la DIE, des agents publics pourront également être recrutés par la voie du détachement. Des travaux sont en cours afin de déterminer avec précision les effectifs du nouvel établissement public. Il est envisagé que des agents des directions immobilières des ministères ou des secrétariats généraux des préfectures puissent effectivement rejoindre le nouvel établissement. Un chantier spécifique aux ressources humaines doit ainsi être mené tout au long de la phase de préfiguration.

• S'agissant de la **gouvernance** de la foncière, la présente proposition de loi prévoit que l'EPIC soit administré par un conseil d'administration, présidé par la directrice de l'immobilier de l'État et composé de représentants de l'État et de personnalités qualifiées, mais également de représentants du personnel de l'établissement. L'EPIC sera également placé sous la tutelle du ministère chargé des domaines. Le texte prévoit que le conseil d'administration « *arrête les orientations stratégiques de l'établissement et exerce le contrôle permanent de sa gestion* » et renvoie au décret pour déterminer la composition du conseil d'administration.

Ainsi, le contrôle de la gestion de la foncière sera exercé, d'une part, par son conseil d'administration, et, d'autre part, par le contrôle général économique et financier de l'État.

• **L'effectivité de la transformation d'Agile en EPIC a été reportée au plus tard au 1^{er} janvier 2027 lors de l'examen en commission.** Un amendement déposé par le rapporteur et adopté par la commission met ainsi en cohérence la date de la création de l'EPIC avec le calendrier d'examen du présent texte. Selon les personnes auditionnées par le rapporteur, la date du 1^{er} janvier 2027 permettra aux services de la DIE de mener à bien l'évaluation préalable des actifs qui seront transférés, de conduire tous les diagnostics nécessaires, de préparer les transferts et la montée en charge des compétences en 2026.

(1) Conseil d'Etat, fiche n° 14, *Établissements publics industriels et commerciaux*, version 2012/2022.

2. La foncière a vocation à assurer les missions du propriétaire.

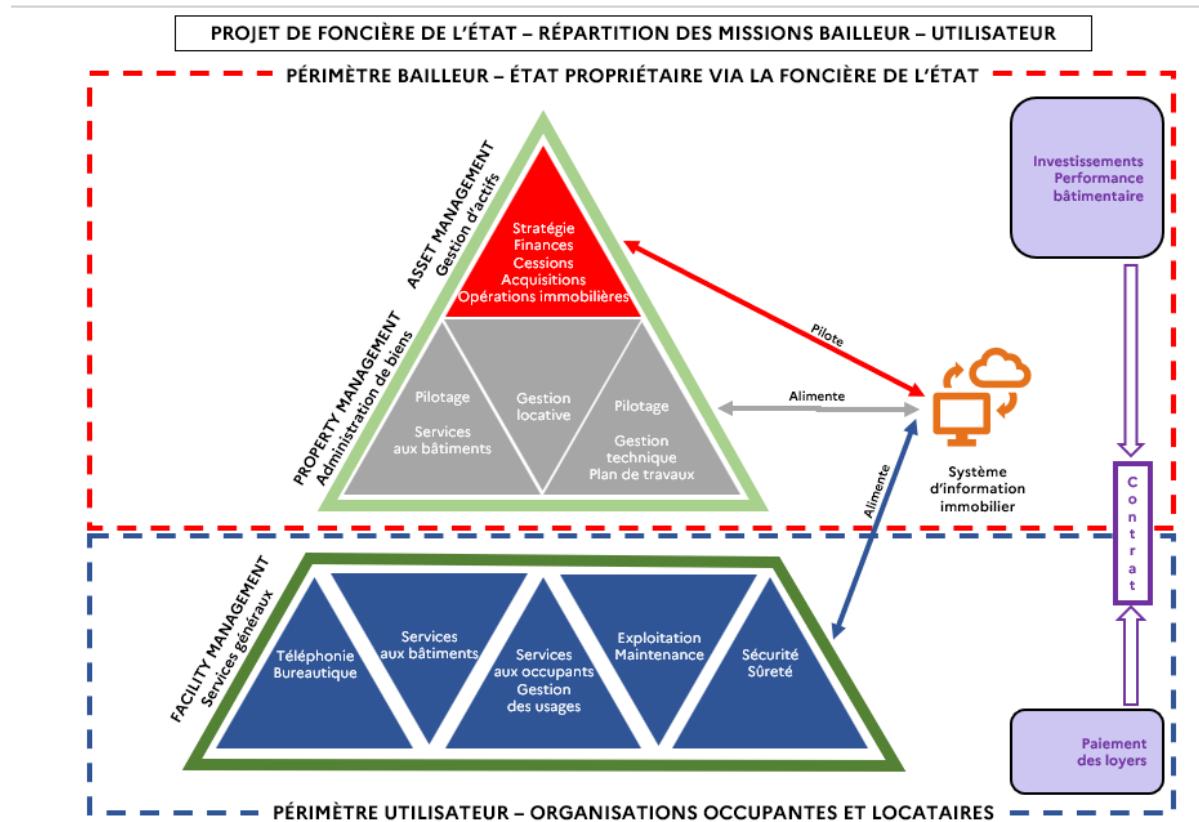
- La présente proposition de loi prévoit que l'EPIC se substitue « *de plein droit à l'État pour les droits et obligations afférents à la gestion, à l'entretien et à l'exploitation des biens qui lui sont transférés* ».

Ainsi, la foncière aura essentiellement pour mission d'assurer la gestion, l'entretien, la rénovation et la valorisation des biens qui lui seront transférés et de les mettre à disposition des services de l'État, des collectivités territoriales ou de tout organisme public ou privé, en contrepartie du versement de loyers.

Les occupants assureront quant à eux principalement les charges de gestion courante et conserveraient leurs services généraux. Les relations seront formalisées par un contrat de bail ou par une convention d'occupation du domaine public. L'introduction de loyers réels, doit permettre de constituer un signal-prix visant à responsabiliser les occupants en matérialisant le coût de l'occupation des locaux afin de les inciter à réduire les surfaces occupées.

Au niveau déconcentré, la foncière pourra s'appuyer sur une direction régionale et des équipes sur place, notamment pour exercer la maîtrise d'ouvrage et la gestion bâimentaire, selon la DIE.

SCHÉMA DE LA RÉPARTITION ENVISAGÉE DES MISSIONS ENTRE LA FONCIÈRE ET LES OCCUPANTS



• Les outils à disposition de la foncière pour valoriser les biens transférés ont été complétés par la possibilité de conclure des contrats de performance énergétique à paiement différé.

Dans sa rédaction initiale la présente proposition de loi prévoyait déjà d'autoriser la foncière à conclure des marchés de partenariat. Le marché de partenariat constitue une catégorie spécifique de marché public qui « *permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale* » sous maîtrise d'ouvrage privée ⁽¹⁾. Il convient de noter que le recours aux marchés de partenariat est encadré. Pour engager la procédure de passation d'un marché de partenariat, l'acheteur doit démontrer que le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable que celui des autres modes de réalisation du projet et que la valeur du marché dépasse un seuil fixé par voie réglementaire.

Un amendement du rapporteur adopté en commission autorise également la foncière à conclure des marchés globaux de performance, définis à l'article L. 2171-3 du code général de la propriété des personnes publiques, et des contrats de performance énergétique à paiement différé, dans les conditions prévues par la loi du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique ⁽²⁾. Ce dernier dispositif, expérimental, permet « *d'associer une offre technique portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps.* » ⁽³⁾. Cette faculté offerte à la foncière lui permettra de disposer des outils nécessaires à la réalisation de ses objectifs en matière de rénovation énergétique des bâtiments de l'État.

• Enfin, le présent texte prévoit la possibilité pour la foncière de « *créer des filiales ou de prendre des participations dans des sociétés groupement ou organismes* », dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions, après accord préalable du ministre de tutelle. Il ressort des auditions menées par votre rapporteur que la création de filiales pourrait intervenir, par exemple, pour certains types de bâtiments, classes d'actifs ou à une échelle régionale donnée. Selon la DIE, toutes les formes de sociétés sont envisageables : des filiales avec personnels ou sans personnels.

(1) *Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.*

(2) *Loi n° 2023 222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.*

(3) *Assemblée nationale, rapport législatif sur la loi n° 2023 222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique, M. Cazenave, rapporteur.*

3. Les ressources de la foncière seront essentiellement constituées par les loyers versés par les services occupants.

- Les ressources de la foncière sont constituées à titre principal des loyers perçus, mais également de subventions publiques ou privées, des emprunts de toute nature, du produit des cessions, des opérations commerciales, de dons et legs, du revenu tiré des biens meubles et immeubles, ou de tout autre recette provenant de l'exercice de ses activités.

Selon les personnes auditionnées, ces sources de financement doivent permettre de faciliter l'inscription de l'activité de la foncière dans une logique de plus long terme et lui donner davantage de visibilité sur sa trajectoire d'investissement.

- L'inscription dans la présente proposition de loi de la possibilité de recourir à l'endettement autorise la foncière à déroger au principe d'interdiction de l'emprunt pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC), inscrit dans la loi de programmation des finances publiques. La LPFP 2011-2014 interdit effectivement aux ODAC de s'endetter auprès d'un établissement de crédits ou une société de financement pour une période allant au-delà d'une année, sauf recours à des prêteurs institutionnels tels que la Banque européenne d'investissement (BEI) ou la Banque de développement du Conseil de l'Europe. Cette interdiction a été reconduite à l'article 23 de la LPFP 2023-2027⁽¹⁾.

Le recours à l'endettement, faculté déjà ouverte à l'Agile, pourrait faciliter et accélérer le lancement d'opérations importantes, selon la DIE. Cette possibilité sera néanmoins encadrée et le recours à l'emprunt se fera, le cas échéant, sous le contrôle de la tutelle, le risque étant *in fine* supporté par l'État.

B. LA NATURE DES BIENS TRANSFÉRÉS À LA FONCIÈRE SERA DÉTERMINÉE PAR DÉCRET

1. Des biens appartenant aux domaines publics et privés de l'État pourront être transférés à la foncière, sans pour autant remettre en cause les règles relatives à la domanialité publique.

- La transformation de l'Agile en EPIC permettra le transfert en pleine propriété de biens immobiliers relevant des domaines public et privé de l'État, dont la liste et la date de transfert seront fixées par décret. La présente proposition de loi précise que ce transfert s'effectue à titre gratuit.

(1) LOI n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Le domaine public, défini à l'article L2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) est constitué des biens appartenant à une personne publique « *qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.* » Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques « *qui concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable* ».

Quant au domaine privé, défini à l'article L2211-1 du même code, il est constitué, de manière négative, par les biens des personnes publiques qui ne relèvent pas du domaine public. L'article précise qu'il en va notamment ainsi « *des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public* ».

• **Le transfert des biens ne modifie en aucun cas les règles applicables à la domanialité publique.**

Les biens relevant du **domaine public** demeurent **inaliénables et imprescriptibles**⁽¹⁾. L'inaliénabilité se traduit par l'interdiction de se défaire d'un bien du domaine public, de manière volontaire ou non, à titre onéreux ou gratuit. L'impresscriptibilité fait obstacle, en outre, à ce qu'une personne publique puisse être dépossédée d'un bien de son domaine public du seul fait de sa détention prolongée par un tiers.

Ainsi, d'éventuelles cessions ne pourront intervenir que lorsque les sites seront libérés, et donc déclassés préalablement, dès lors que l'affectation à l'usage direct du public ou à un service public aura cessé⁽²⁾. Pour ce faire, les personnes publiques doivent, en principe, suivre deux étapes qui peuvent être successives ou concomitantes : la **désaffectation et le déclassement**. La désaffectation est le fait de revenir sur l'affectation du bien à l'usage direct du public ou à un service public, c'est-à-dire ne plus utiliser ce bien conformément à son affectation initiale. Quant au déclassement, il s'agit de l'acte administratif qui permet de faire sortir le bien désaffecté du domaine public. La plupart du temps, c'est le propriétaire public lui-même qui est compétent pour retirer son affectation à une dépendance domaniale⁽³⁾. En l'état actuel du droit, pour l'État, la décision de désaffectation est prise, soit par le préfet, soit au niveau ministériel (pour le domaine public militaire, il s'agit du commandant de la base de défense ou le chef du service parisien de soutien de l'administration centrale)⁽⁴⁾.

(1) Art. L. 3111-1 du CG3P.

(2) Art. L. 2141-1 du même code « *Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement.* »

(3) *Le propriétaire n'est pas toujours le seul habilité à désaffecter ses biens; sa compétence est ainsi écartée, s'agissant des édifices du culte (Circulaire du 29 juill. 2011, relative aux édifices du culte).*

(4) Dalloz, Code CG3P, version commentée.

En revanche, les biens immobiliers affectés à un service public, mais qui relèvent du **domaine privé**, tels que les immeubles de bureaux, ne sont ni inaliénables ni imprescriptibles⁽¹⁾. Toutefois, la présente proposition de loi prévoit que **seuls les biens du domaine privé qui ne sont plus utiles à l'État pourront être cédés**.

• En pratique, les biens visés en priorité par la réforme de la foncière sont les immeubles de bureaux, voire certains locaux d'activité attenant. Lors des auditions, la DIE a ainsi rappelé que le cœur de cible était constitué des biens immobiliers occupés par des activités tertiaires et les locaux d'activités associés. Cela se traduit par une grande majorité de bureaux mais aussi des bâtiments affectés à d'autres usages mais faisant partie d'un site (par exemple, bâtiments techniques type garage ou atelier), et quelques logements quand ils sont intégrés au site tertiaire. Des biens vacants, vides, ou du foncier pourront être aussi transférés pour des opérations de valorisation.

2. Les biens transférés bénéficieront d'un régime fiscal adapté et d'une dérogation aux droits de préemption et de priorité des collectivités territoriales.

• La proposition de loi prévoit que les transferts de propriété effectués entre l'État et la foncière, de la même manière que ceux qui pourraient être effectués entre l'établissement public et une société dont il détiendrait directement ou indirectement l'intégralité du capital, ainsi que les opérations résultant de la transformation de l'Agile en EPIC, sont exonérées du paiement de « *tout impôt, droit ou taxe* » et ne donnent lieu à aucune « *contribution ou frais perçus au profit du Trésor* ».

La question du régime fiscal applicable aux activités de la foncière, hors hébergement des services de l'État, reste néanmoins ouverte. Selon la DIE, le principal sujet identifié concerne la taxe foncière, dont l'État est aujourd'hui exonéré, dès lors que ses biens ne sont pas productifs de revenus. Un transfert de ces biens au nouvel établissement public aurait donc pour conséquence de les faire entrer dans l'assiette de la taxe foncière. Afin d'éviter de créer une charge supplémentaire pour l'État qui résulterait d'une simple réforme des modalités de gestion de l'immobilier occupé par ses services, il est envisagé de prévoir une exonération au bénéfice des biens transférés au nouvel établissement public et occupés par des services de l'État. Il en irait différemment des biens inoccupés et destinés à être valorisés.

(1) Art. L. 3211-2 du même code : « *Les biens immobiliers à usage de bureaux mentionnés à l'article L. 2211-1, qui sont la propriété de l'État, peuvent être aliénés alors qu'ils continuent à être utilisés par les services de l'État. Dans ce cas, l'acte d'aliénation comporte des clauses permettant de préserver la continuité du service public.* »

- Par ailleurs, **les biens transférés à la foncière**, de la même manière que ceux qui pourraient être transférés par l'établissement public à une société dont il détiendrait directement ou indirectement l'intégralité du capital, **ne seraient pas soumis aux droit de préemption, ni de priorité des collectivités territoriales**.

D'une part, la présente proposition de loi ajoute une exception supplémentaire à la liste figurant à l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme relative à l'exercice du droit de préemption et, d'autre part, elle modifie à l'article L. 240-2 du même code, la liste des opérations immobilières non soumises au droit de priorité des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le droit de préemption urbain, prévu à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme, implique en principe que le propriétaire d'un bien situé dans une zone définie par une commune ou un EPCI en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement urbain doit, en priorité, proposer la vente du bien à cette collectivité.

Par ailleurs, en application de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, les communes et les EPCI titulaires du droit de préemption urbain bénéficient d'*« un droit de priorité sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé sur leur territoire et appartenant à l'État, à des sociétés dont il détient la majorité du capital »*, et à certains établissements publics (...) *« en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du présent code ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations. »*. Le droit de priorité se distingue du droit de préemption urbain notamment par son champ d'application puisqu'il ne porte que sur des cessions de biens appartenant à des personnes publiques.

En revanche, les cessions réalisées par la foncière pourront être soumises aux droits de préemption et de priorité susmentionnés, dans les conditions prévues aux articles L. 211-1 et L. 240-1 du code l'urbanisme.

3. Le périmètre retenu conditionnera le coût de la création de la foncière.

- La DIE n'a pas été en mesure d'établir un chiffrage précis du coût de la création de la foncière. Ce dernier dépendra fortement du rythme auquel les biens lui seront transférés et de l'ampleur du périmètre retenu.

Si la création de la foncière se traduirait dans un premier temps par une « bosse budgétaire », elle serait, à terme, vectrice d'économies pour l'État (économies d'échelle, négociation de contrats, économies liées à la réduction des dépenses liées à l'inaction). Ce surcoût résulterait essentiellement de la révélation de coûts dits « cachés », liés au sous-entretien du parc, que devront pallier des dépenses d'investissement plus importantes pour mettre aux normes, transformer et permettre *in fine* de réduire la dépense.

Cette « bosse budgétaire » pourrait être prise en compte dans le projet de loi de finances pour 2027, en cohérence avec la date de transformation de la société Agile en foncière. S'agissant de l'architecture budgétaire, la DIE a indiqué à votre rapporteur que si le projet de réforme allait nécessairement avoir des conséquences financières, l'architecture actuelle ne serait pas en elle-même bouleversée, chaque programme ministériel ayant vocation à financer les loyers versés à la foncière. En revanche, la réforme se traduirait certainement par la réduction progressive du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

C. LES BÉNÉFICES ATTENDUS : UNE GESTION IMMOBILIÈRE OPTIMISÉE PLUS SOBRE ET PLUS DURABLE

1. Les bénéfices attendus sont nombreux...

La création de la foncière doit permettre :

- Une meilleure connaissance du parc ;
- Une plus grande professionnalisation de la fonction immobilière ;
- Une gestion plus vertueuse et optimale des surfaces ;

– Un renforcement des dépenses d'investissement en faveur de la rénovation énergétique, de la modernisation, de la mise en accessibilité et de la sécurisation des bâtiments publics. Votre rapporteur a ainsi pu constater que la réforme faisait l'objet d'une forte attente de la part des services de la DIE et de l'Agile. La concentration des moyens sur un parc rationalisé facilitera la rénovation et l'adaptation des espaces de travail des agents publics. Ainsi, selon la DIE, « *les bénéfices escomptés par la réforme sont multiples : des meilleures conditions de réalisation des missions de service public à travers la modernisation des espaces de travail et des conditions d'accueil du public, la mutualisation de services et la rationalisation des surfaces occupées et donc de la dépense, une plus grande professionnalisation de la fonction immobilière et des capacités d'innovation. L'efficacité et l'accélération de l'action sur les bâtiments aura un impact positif sur la réduction de l'empreinte carbone, permettra l'évitement de couts liés à l'inaction, et finalement de réduire la charge financière sur l'État : moins de m² occupés et des m² rénovés avec un cout d'exploitation réduit. En parallèle la maximisation de la création de valeur amplifiera les marges de manœuvre.* »

2. ... sous réserve d'une mise en œuvre volontariste.

La mise en œuvre de la foncière suppose une démarche volontariste de transfert des biens dans un objectif assumé de rationalisation des surfaces tertiaires. Votre rapporteur sera particulièrement vigilant à ce que la réforme soit menée à bien dans un horizon temporel compatible avec les engagement pris en termes de rationalisation des surfaces et de rénovation énergétique.

À cet égard, selon la DIE, il conviendra d'assurer un juste équilibre dans les modes de gouvernance entre, d'une part, l'indépendance de la foncière vis-à-vis des différents ministères occupants pour ne pas brider sa capacité d'action, et, d'autre part, les modalités d'association et d'intégration des ministères occupants pour améliorer les services rendus aux occupants et intégrer leurs contraintes. Les réponses à cette préoccupation devront notamment être apportées dans le choix relatif à la composition du conseil d'administration.

Article 2
Recevabilité financière

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit que la perte de recettes et la charge potentielles occasionnées pour l'État par la présente proposition de loi, soient compensées par l'augmentation de l'imposition sur le tabac.

Position de la commission des finances

L'article a été adopté sans modification.

L'article 2 assortit la présente proposition de loi d'un gage de compensation en recettes et en dépenses des dispositions de l'article 1^{er}, reposant sur la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue chapitre IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine la proposition de loi visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État (n° 1796) (M. Thomas Cazenave, rapporteur)

M. le président Éric Coquerel. Nous examinons la proposition de loi visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État, qui sera examinée en séance publique le mardi 27 janvier au titre de l'ordre du jour transpartisan.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Au 31 décembre 2024, les surfaces occupées par l'État et ses établissements publics atteignaient 96,7 millions de mètres carrés de surface bâtie et plus de 42 000 kilomètres carrés de terrains non bâties, pour une valeur de 74 milliards d'euros fin 2023 pour le seul patrimoine de l'Etat.

Le texte que nous soumettons au vote, soutenu par 153 cosignataires allant du groupe Socialiste et apparentés à la Droite républicaine, propose une réforme structurelle de la gestion de ce patrimoine immobilier, trop longtemps ajournée, au travers de la création d'une foncière de l'État permettant de répondre à un double défi.

Premièrement, le sous-entretien chronique de nombreux bâtiments publics et la nécessité de réduire l'empreinte carbone du parc immobilier placent l'État devant un véritable mur d'investissements. Le décret du 23 juillet 2019, dit « décret tertiaire », fixe en effet un objectif de réduction de 60 % de la consommation énergétique des bâtiments d'ici à 2050 par rapport à 2010. Le coût des travaux qu'implique cette transition énergétique a été estimé à près de 142 milliards d'euros à l'horizon 2050, ce qui nécessiterait une augmentation annuelle des crédits immobiliers de 20 à 25 % selon la Cour des comptes. En parallèle, l'État doit poursuivre ses investissements dans la rénovation des bâtiments, leur désamiantage et leur mise en accessibilité.

Le second défi, dans le contexte budgétaire difficile que nous connaissons, est de faire des économies tout en améliorant l'efficacité de l'action publique. Or, en matière de gestion immobilière, le compte n'y est pas. La rationalisation des surfaces de bureaux demeure décevante. Si la surface globale du parc géré par l'État en qualité de propriétaire ou d'occupant a diminué de 7 % en dix ans sous l'effet des réorganisations militaires et de l'administration territoriale, le rythme actuel ne permettra pas d'atteindre l'objectif de réduction de 25 % que s'est fixé l'État d'ici 2032. En parallèle, le ratio d'occupation des bureaux ne s'est pas amélioré : avec près de 25 mètres carrés de surface utile brute (SUB) par poste de travail pour les services de l'État fin 2024, il demeure loin de l'objectif de 16 mètres carrés fixé par la circulaire Borne du 8 février 2023. À titre de comparaison, la moyenne est de 10 mètres carrés dans le secteur privé. L'objectif est donc tout à fait atteignable et respectueux des conditions de travail des agents.

L'organisation actuelle de la politique immobilière de l'État, trop complexe, ne permet pas de répondre à ces deux défis, comme l'ont rappelé la Cour des comptes en 2023 et le rapport d'information présenté le 14 novembre 2024 par François Jolivet et Kévin Mauvieux. Aucune vision d'ensemble ni politique ambitieuse ne peut en effet se dégager lorsque les responsabilités sont réparties entre l'ensemble des ministères. À titre d'exemple, la politique immobilière est budgétairement éclatée entre soixante-deux programmes, ce qui conduit à une dilution des responsabilités et à une connaissance insuffisante du parc.

Pour remédier à cela, nous proposons une réforme d'ampleur : la création d'une foncière de l'État qui serait propriétaire des murs, tandis que les ministères occupants verseraient des loyers réels.

Cette distinction permettra tout d'abord de responsabiliser les ministères et de mener à bien l'objectif de rationalisation des surfaces occupées, tout en sécurisant les budgets alloués à l'entretien et à la rénovation. Il s'agit de la solution la plus réaliste pour faire des économies, qui seront ensuite réinvesties pour atteindre les objectifs fixés en matière de mise aux normes et de transition énergétique. Selon le dernier rapport de la Cour des comptes, la réduction de 25 % des surfaces du parc tertiaire pourrait ainsi permettre de dégager des ressources de financement de l'ordre de 25 milliards d'euros sur la période 2024-2051. Nos voisins européens ont pour la plupart déjà mis en place une organisation semblable à ce modèle de foncière, ce qui prouve son efficacité – c'est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas, de la Belgique, du Danemark, de la Finlande ou encore de la Grèce. Ce mode de fonctionnement est également retenu par de grandes organisations comme La Poste.

Le texte propose de transformer l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile) – société anonyme (SA) créée en 2021 – en foncière de l'État sous forme d'un établissement public. La foncière sera ainsi une personne morale distincte de l'État, matérialisant la séparation entre propriétaire et occupant.

Le statut retenu est celui d'un établissement public industriel et commercial (Epic), en raison de la nature des activités menées par la foncière. Ce statut offrira des garanties en maintenant la foncière dans la sphère publique tout en offrant la possibilité d'exercer une activité économique ainsi qu'une plus grande flexibilité, notamment dans le recrutement des personnels. Tout en restant sous la tutelle du ministère chargé des domaines, l'Epic pourra par exemple renforcer la professionnalisation de la fonction immobilière de l'État en accueillant des profils issus du secteur privé. Cette transformation permettra le transfert en pleine propriété d'actifs appartenant aux domaines public et privé, dont la liste sera fixée par décret.

La foncière aura pour mission d'assurer la gestion, l'entretien, l'exploitation et la valorisation des biens qui lui seront transférés et de les mettre à disposition des services de l'État ou de ses opérateurs en contrepartie du versement de loyers. Les ministères occupants assureront quant à eux les charges de gestion courante. Les relations seront formalisées par un contrat de bail. L'introduction de loyers réels constituera un signal prix permettant de responsabiliser les occupants en matérialisant le coût de l'occupation des locaux pour les inciter à réduire les surfaces occupées. La foncière pourra également valoriser et céder les biens qui ne sont plus utiles à l'État.

S'agissant de la gouvernance, la proposition de loi prévoit que l'Epic soit dirigé par un conseil d'administration présidé par le directeur de l'immobilier de l'État et composé de représentants de l'État, de personnalités qualifiées et de représentants du personnel de l'établissement.

Les ressources, constituées principalement des loyers perçus mais également du produit des cessions et des opérations de valorisation, doivent permettre de faciliter l'inscription de l'activité de la foncière dans une logique de moyen terme et de lui donner davantage de visibilité sur sa trajectoire d'investissement. Le périmètre visé concernerait en priorité les immeubles de bureaux et les locaux d'activité de l'État, soit près de 20 millions de mètres carrés sur les 96 millions de mètres carrés propriété de l'État.

Je serai particulièrement vigilant à ce que la foncière fasse l'objet d'une mise en œuvre rapide afin de mener à bien la réforme dans un horizon temporel raisonnable. Ce projet

de réforme est porté depuis longtemps par le Conseil de l’immobilier de l’État (CIE), présidé par Jean-Paul Mattei. Évoqué dès 2003 dans le rapport Debains sur la mission « Immobilier public », j’en avais proposé une amorce par voie d’amendement dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025. La création de la foncière avait alors été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu’elle constituait un cavalier budgétaire.

Je vous propose d’aboutir enfin sur ce sujet majeur, car cette réforme est indispensable pour rendre la gestion immobilière plus responsable, plus sobre et plus durable.

M. le président Éric Coquerel. Le projet de réforme propose la transformation de l’Agile en Epic, qui sera donc régi par le droit privé, et non public. Plutôt que des fonctionnaires, ce sont des salariés de droit privé qui seront chargés de ces missions. Cela crée une séparation entre l’État propriétaire et l’État occupant : la foncière étant propriétaire des biens immobiliers de l’État, les ministères deviendront des locataires – c’est-à-dire des clients.

Cette réforme s’inscrit dans une logique de « moins d’État », reposant sur l’idée que les services publics coûtent trop cher. Elle dégradera les conditions de travail des agents publics et réduira l’attractivité du secteur public, fragilisant d’autant plus ce dernier. Pour la plupart, ces biens immobiliers seront vendus et privatisés. Cette réforme s’inspire de préceptes néolibéraux cherchant à appliquer la logique de l’économie de marché aux biens publics – ce n’est pas, vous l’imaginez bien, la pensée qui m’anime. Sous le prétexte de rationaliser à tout prix, cela revient à réduire l’occupation immobilière de l’État, sans tenir compte des conséquences. La surface globale du parc géré par l’État a déjà diminué de plus de 7 % en dix ans, et vous proposez d’aller plus loin avec cette transformation importante : ce n’est pas ce qu’il convient de faire.

L’État dispose d’une administration compétente chargée de la gestion du domaine de l’État : il s’agit de la direction de l’immobilier de l’État (DIE), qui est rattachée à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Certains de nos collègues, plutôt classés à gauche, défendent l’idée que la foncière faciliterait la récupération de terrains par les collectivités. Pour ma part, j’estime que l’idée-force de cette réforme est plutôt la possibilité de vendre et de privatiser le patrimoine immobilier de l’État au nom de la rationalisation des coûts, quitte à dégrader les conditions de travail des agents qui servent l’État. Telles sont les raisons pour lesquelles je ne vois pas d’un bon œil cette proposition de loi.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je m’attendais un peu à cette critique. Le projet de réforme propose l’inverse d’une privatisation du patrimoine de l’État, puisqu’il s’agit de transformer une société anonyme – l’Agile – en établissement public. La foncière aura des activités commerciales de valorisation, d’encaissement de loyers et de cession éventuelle : ce sera donc bien un Epic, mais dont le conseil d’administration sera présidé par le directeur ou la directrice de l’immobilier de l’État.

Par ailleurs, la situation actuelle n’est pas acceptable pour les agents publics. Le patrimoine immobilier de l’État se dégrade, en particulier les surfaces de bureaux qui sont parfois trop grandes et mal entretenues. Nous devons changer d’organisation pour améliorer la gestion de ce patrimoine et le rendre plus sobre, en contournant la réticence des ministères.

Il ne s’agit donc ni de diminuer le rôle de l’État ni de privatiser, mais d’opérer un changement majeur dans la gestion de ce patrimoine, jugée insatisfaisante depuis longtemps. Je salue, comme vous l’avez fait, le travail des agents de la DIE, qui attendent d’ailleurs avec

impatience cette réforme, qui leur fournira un levier opérationnel plus puissant pour gérer notre patrimoine commun.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Kévin Mauvieux (RN). Dans le rapport d'information sur l'évaluation de la politique immobilière de l'État que nous avions rédigé, avec François Jolivet, nous avions dressé un état des lieux : près de 100 millions de mètres carrés de surface, quelque 200 000 bâtiments, dont plus de 80 % détenus en pleine propriété par l'État, une valorisation à près de 74 milliards d'euros. Derrière ces chiffres très importants s'en cachent d'autres, difficiles à évaluer et à anticiper : ceux de l'entretien bâimentaire dans les années à venir. Les travaux de remise en état seront d'autant plus coûteux et compliqués à réaliser que l'entretien a été quasiment inexistant pendant des décennies.

Cette proposition de loi va dans le bon sens et notre groupe ne s'y opposera pas. La transformation de la SA en Epic garantit que le patrimoine reste bien dans les mains de l'État, ce qui était l'une de mes demandes lors de l'élaboration de notre rapport. Nos quelques amendements techniques concernent le fonctionnement de l'Epic et le transfert des biens immobiliers – cela a été fait dans le cas de La Poste, mais aussi de la SNCF.

La création d'une foncière permettra de faire des économies en privatisant et vendant l'immobilier que l'on n'utilise pas, mais également d'assurer l'entretien bâimentaire de manière plus professionnelle. Celui-ci est en effet négligé par les ministères, qui utilisent les crédits destinés à l'entretien pour d'autres dépenses. Le produit des loyers qu'ils seront tenus de verser à la foncière servira réellement à l'entretien des biens.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Cette proposition de loi part d'un constat simple : l'État est un mauvais propriétaire. Avec près de 100 millions de mètres carrés, l'immobilier public est l'un des premiers postes de dépenses de l'État, mais aussi l'un des moins bien pilotés. Personne ne paye le coût réel des surfaces occupées ; personne n'est incité à réduire, à optimiser ou à arbitrer. Il en résulte un véritable gaspillage et une inefficacité de la dépense publique, qui dérive sans améliorer le service rendu.

Le texte propose une réforme de structure salutaire : séparer clairement l'État propriétaire de l'État occupant. C'est un principe fondamental d'efficacité économique : quand le propriétaire est responsable et que l'occupant paye un loyer, les bons arbitrages apparaissent naturellement : moins de mètres carrés inutiles, plus d'investissements ciblés et une meilleure allocation des ressources publiques. Créer une foncière de l'État ne revient donc pas à créer une couche administrative de plus mais à professionnaliser la gestion, à introduire des incitations économiques saines et à mettre fin à une logique selon laquelle l'immobilier public serait gratuit, donc sans valeur.

Ce texte est aussi profondément responsable sur le plan budgétaire, puisqu'il permet de financer l'entretien et la rénovation par la valorisation des actifs, ce qui rend possible la cession intelligente de biens inutiles. Il prépare l'État à affronter le mur d'investissements à venir sans avoir besoin de recourir systématiquement à l'impôt. Les pays européens qui ont fait ce choix – Allemagne, Royaume-Uni, Finlande – ont réduit leur surface immobilière, maîtrisé leurs coûts et amélioré la qualité de leurs bâtiments publics. Il n'y a donc aucune raison pour que la France reste à la traîne.

Notre groupe soutient donc pleinement cette proposition de loi, parce qu'elle remet de la rationalité économique dans l'action publique et qu'elle est exigeante sur l'usage de l'argent du contribuable.

M. Jérôme Legavre (LFI-NFP). Cette proposition de loi est l'ultime avatar d'une orientation continue depuis plusieurs dizaines d'années : extraire la gestion du patrimoine immobilier de l'État de la gestion publique, au lieu de donner les moyens aux agents de faire leur travail.

Dans un pays où 350 000 personnes sont sans abri et qui compte plus de 1 million de mal-logés alors que, paraît-il, l'État regorge de bâtiments « inutiles », dans un pays où les hôpitaux doivent en appeler à la générosité du public pour ouvrir des lits et où les universités doivent arbitrer entre le chauffage des amphithéâtres et l'existence d'une formation, affronter ces questions qui prennent à la gorge n'est pas votre problème. Pour vous, il est plus urgent de créer une foncière de l'État, d'externaliser la gestion du domaine public et de le transformer en marchandise. Les effets en sont pourtant connus : braderie du patrimoine public au profit du secteur privé, regroupement forcé de services, dégradation accrue des conditions de travail des fonctionnaires.

Les précédents de La Poste et de la SNCF sont instructifs : ils confirment que l'orientation générale qui est la vôtre – réduire de 25 % le parc immobilier d'ici 2032 – s'accompagne toujours d'une logique de privatisation et de réduction drastique du nombre de fonctionnaires. Il a fallu des années aux gouvernements successifs, beaucoup de mensonges et de trahisons, y compris de la part de ceux qui se revendiquent de gauche lorsqu'ils étaient au pouvoir, pour avoir la peau du statut des cheminots et des postiers. Cela s'est toujours accompagné de la transformation d'un service public en Epic ou en société anonyme, suivant la logique que vous portez. Les services de La Poste et de la SNCF se sont-ils améliorés ? C'est en réalité tout l'inverse. On ne peut qu'être inquiet lorsqu'on voit que cette proposition de loi n'indique nulle part au service de quelle politique publique l'immobilier de l'État devrait être réformé.

Enfin, on nous bassine avec le déficit. Mais un État qui cesserait de dilapider plus de 200 milliards d'aides publiques aux grosses entreprises sous perfusion d'argent public et d'exonérer d'impôts les plus fortunés, et qui se trouve par ailleurs être assis sur un patrimoine public de 74 milliards d'euros, cet État aurait en réalité les moyens de répondre aux besoins urgents de la population. Ce n'est manifestement pas le choix que vous faites.

Mme Sophie Pantel (SOC). Nous connaissons tous la situation dégradée du patrimoine de l'État, qui représente à la fois une richesse et une charge budgétaire. Nous avons également tous en tête des exemples, dans nos territoires, de locaux qui n'offrent pas aux agents de l'État des conditions de travail dignes ou qui sont inadaptés pour accueillir nos concitoyens. Plusieurs bâtiments sont inoccupés, en général parce qu'ils n'ont pas été réaffectés à l'issue du transfert de leurs missions à des collectivités.

Une foncière permettrait donc d'avoir une vision globale transversale et de disposer d'un levier opérationnel pour mettre fin à de très nombreux programmes fonctionnant en silo au niveau des ministères. Cela peut fonctionner, à condition que les objectifs à atteindre soient bien définis et que le cadre du dispositif soit assorti de transparence et de garanties pour l'État et le contribuable. Nous proposerons donc plusieurs amendements en séance afin de créer des garde-fous.

Cette foncière doit avant tout gérer des biens visant à garantir le maintien des services publics de l'État, des collectivités et des autorités publiques. Elle doit également poursuivre

l'amélioration des conditions de travail des agents. Pour cela, la Cour des comptes préconise d'imposer des évaluations avant tout transfert ; il faut égalementachever les transferts inaboutis, lorsque les missions ont été transférées aux collectivités. Les loyers doivent être encadrés. En matière de gouvernance, il faut prévoir un bilan et un contrôle du Parlement. En cas de sous-occupation par les services publics de l'État, nous souhaitons la création d'un mécanisme, par exemple un droit de préemption, permettant de réaffecter les bâtiments en priorité aux autres collectivités, voire aux HLM.

À ce stade de la commission, nous nous abstiendrons.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Le patrimoine immobilier de l'État, estimé au chiffre colossal de 73 milliards d'euros, n'est pas bien géré. En 2023, Véronique Louwagie et Robin Reda, dans leur rapport d'information sur la rationalisation de notre administration comme source d'économies budgétaires, proposaient de céder 12,4 % du foncier de chaque ministère, ce qui générerait un apport immédiat de 1 milliard d'euros. Le taux d'occupation des locaux de l'État étant en moyenne de 50 %, beaucoup de locaux sont vacants ou sous-occupés, ce qui explique qu'ils ne soient pas entretenus. Pour réduire le déficit public, il conviendrait donc de s'approcher de l'objectif fixé par Véronique Louwagie.

Notre groupe considère que la création d'une foncière d'État pour faciliter la cession des biens immobiliers est une bonne initiative. C'est un outil utile, qui permettra la mise en place d'une stratégie globale et cohérente de gestion du parc immobilier. Encore faudra-t-il qu'il y ait un pilotage et une volonté politique : il est en effet facile de confier la foncière à une gestion extérieure, mais la démarche ne sera pertinente que si elle produit les économies attendues.

Mme Christine Arrighi (EcoS). La proposition de loi est présentée comme une réforme technique de la gestion immobilière de l'État, mais lorsqu'on examine attentivement sa portée, on constate qu'elle organise en réalité un changement de modèle beaucoup plus profond, qui appelle un positionnement politique clair.

En dissociant la propriété des biens de leur affectation aux missions de service public, le texte fait entrer la gestion du patrimoine immobilier de l'État dans une logique de foncière patrimoniale. On passe ainsi d'une gestion fondée sur l'usage et la continuité des services publics, où prime l'intérêt général, à une gestion d'actifs immobiliers inspirée de logiques de marché, où les arbitrages sont guidés par l'optimisation patrimoniale et où les intérêts particuliers pourront prévaloir.

Sur le plan budgétaire, les interrogations sont tout aussi sérieuses. Les ambitions d'investissement affichées par ce type de dispositif supposent par nature des volumes financiers importants. Or, le texte ne présente aucune trajectoire budgétaire consolidée permettant d'apprécier la soutenabilité du modèle. Il ouvre explicitement la voie à l'endettement sans encadrement précis, et repose sur des mécanismes de lissage et de décalage dans le temps qui peuvent en atténuer le coût immédiat, mais qui en reportent la charge sur les années suivantes. *In fine*, le risque financier est, dans tous les cas, supporté par l'État.

Ce texte pose également un problème démocratique. Sa mise en œuvre suppose en effet une centralisation très forte des décisions immobilières, avec des arbitrages imposés aux services occupants. En parallèle, il neutralise plusieurs leviers d'intervention foncière des collectivités territoriales, alors même que ce sont elles qui font face aux besoins en logement, en équipements collectifs et en services publics de proximité. Ce choix de recentralisation, en contradiction avec vos discours en faveur de la décentralisation, affaiblit ainsi le lien entre politique immobilière et réalité territoriale.

Enfin, cette réforme est en décalage complet avec les priorités écologiques et sociales. La transformation du parc immobilier public devrait d'abord viser la rénovation énergétique, la sobriété foncière et la lutte contre l'artificialisation des sols. Or, le cadre proposé privilégie une logique de restructuration patrimoniale, dont rien ne garantit qu'elle servira prioritairement ces objectifs ni qu'elle préservera durablement l'affectation publique des biens.

Moderniser l'action publique ne peut pas signifier importer des logiques de financiarisation excessives dans la gestion du patrimoine foncier de l'État, affaiblir le contrôle démocratique et faire peser des risques budgétaires et territoriaux majeurs sans garanties suffisantes. Pour ces raisons, nous voterons absolument contre ce texte.

M. Jean-Paul Mattei (DEM). Le texte propose la création d'un outil de gestion et de rationalisation de l'immobilier de l'État tout à fait pertinent – l'État est en effet à la fois propriétaire et occupant, et l'on a du mal à s'y retrouver. Les enjeux sont importants puisque ce parc immobilier est estimé à 96 millions de mètres carrés, dont 23 millions de mètres carrés de bureaux qui pourraient ainsi, en partie, être transformés en logements.

Cette réforme est attendue par la DIE, qui sera à la manœuvre. La gouvernance mériterait d'inclure des représentants du Parlement, qui pourraient ainsi contrôler cette structure, sur le modèle de la Caisse des dépôts. Sur le plan juridique, la transformation de l'Agile en Epic rassure, car l'État sera omniprésent dans la gestion de la structure. Il n'est évidemment pas question de privatiser l'immobilier de l'État, mais au contraire de mieux le gérer.

Nous sommes donc favorables à ce texte, qui nous paraît plus pertinent que l'amendement au projet de loi de finances pour 2024 jugé inconstitutionnel parce qu'il s'agissait d'un cavalier budgétaire. Nous sommes plus à l'aise avec un texte, qui nous permettra de déposer des amendements et d'étudier les effets de bord possibles. Cela garantit la qualité du débat parlementaire que nous aurons dans l'hémicycle.

M. François Jolivet (HOR). Le véritable apport de la foncière, dont nous avions proposé la création avec Kévin Mauvieux dans notre rapport d'information, est de permettre l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et aux personnels, et de renforcer l'agilité de l'État dans la gestion de son patrimoine. Celui-ci, évalué à 80 milliards d'euros – et non 74 milliards –, n'a jamais été certifié depuis que la Cour des comptes s'est vu attribuer la mission de certification du budget de l'État. Cela signifie que ce dernier n'a qu'une connaissance lacunaire de son actif et de sa valeur.

Ce sont des gouvernements de gauche qui ont décidé la création de SNCF Immobilier et de La Poste Immobilier, afin d'exiger de ces établissements publics la connaissance de leur patrimoine. Dans le cas de la SNCF, il suffit de comparer les gares d'il y a trente-cinq ans à celles d'aujourd'hui pour constater que des travaux ont été effectués.

Rompre avec le dogme du propriétaire occupant est la seule solution pour moderniser l'action publique : actuellement, les ministères se considèrent en effet tous comme propriétaires et ne coopèrent pas pour partager leurs biens, ce qui contraint l'État à être locataire dans l'immobilier privé pour 20 % des surfaces qu'il occupe.

Nous sommes donc très favorables à cette proposition de loi.

M. Charles de Courson (LIOT). Le groupe LIOT soutient cette proposition de loi, qui apporte une réponse structurante à des dysfonctionnements anciens – et largement

documentés – de la politique immobilière de l’État. La dispersion des responsabilités, le sous-investissement chronique dans l’entretien et la rénovation ainsi que l’absence d’incitation économique claire à une bonne gestion du parc, qui incite d’ailleurs à la rétention, ont durablement affaibli la performance de l’action publique et freiné la réalisation des objectifs fixés par l’État en matière de sobriété immobilière et de transition écologique.

En instituant une véritable fonction d’État propriétaire, confiée à un Epic issu de la transformation de l’Agile, le texte clarifie les responsabilités et professionnalise la gestion du patrimoine immobilier de l’État sans remettre en cause son caractère public. Cette réforme constitue donc un levier essentiel pour atteindre les objectifs, fixés par l’État lui-même, de réduction du nombre de mètres carrés de surface par fonctionnaire, d’optimisation de l’occupation des locaux et de programmation pluriannuelle des investissements.

Le groupe LIOT salue donc la sécurisation juridique apportée par le texte, notamment par l’alignement du régime applicable à l’établissement et à ses filiales sur celui de l’État pour les opérations de cession et l’absence de fiscalisation du transfert de propriété.

Ces choix permettent de fluidifier les transferts internes à la sphère publique, et de lever les contraintes procédurales qui entravent la mise en œuvre opérationnelle des orientations de gestion arrêtées par l’État. La continuité des droits et obligations lors de la transformation en Epic, le contrôle économique et financier de l’opérateur par l’État, ainsi que la capacité donnée à l’établissement d’investir dans la durée, y compris en recourant à l’emprunt, concourent à créer un cadre cohérent et soutenable pour atteindre les objectifs de performance, de sobriété et de valorisation du patrimoine public.

Le groupe LIOT est donc favorable à cette proposition de loi mais souhaiterait des précisions sur deux points : le statut du personnel transféré de l’État vers cet Epic, d’une part, et le recours à l’emprunt, d’autre part – est-il soumis au plafonnement prévu par la loi organique ?

M. Emmanuel Maurel (GDR). La question du patrimoine de l’État n’est pas technique, mais hautement stratégique. De ce point de vue, le statut d’établissement public administratif (EPA) me semble plus adapté que celui d’Epic pour gérer un patrimoine qui, bien qu’hétérogène et parfois en mauvais état, avoisine tout de même une valeur de 80 milliards d’euros.

Par ailleurs, je ne suis pas certain que la foncière pallie les dysfonctionnements actuels. D’abord, la contractualisation augmentera le coût des services publics. Ensuite, rien ne prouve qu’une foncière permettrait de favoriser la rénovation énergétique du patrimoine immobilier de l’État. Au contraire, les rapports de la Cour des comptes indiquent que la création d’une foncière occasionnerait un surcoût très important.

Enfin, à partir du moment où l’on présente la séparation entre l’État propriétaire et l’État occupant comme le *nec plus ultra* de la modernité administrative, on passe sous silence deux risques : d’une part, la liquidation progressive du patrimoine public, facilitée paradoxalement par la hausse des prix de l’immobilier ; d’autre part, la généralisation de loyers internes trop élevés – observée dans des établissements publics comme la SNCF –, qui finit par obérer les capacités d’accueil des services publics, avec pour résultat moins d’espace et de moyens pour les agents et les usagers.

Il y a là un risque politique très important : notre groupe est donc circonspect, voire opposé à ce texte.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Monsieur Mauvieux, l'un des enjeux de cette réforme est effectivement de mieux connaître le patrimoine immobilier de l'État pour pouvoir mieux l'entretenir et le valoriser, au travers d'une estimation de la qualité des biens et des travaux à réaliser.

Que M. Kasbarian se rassure : nous allons bien faire preuve de sobriété administrative en transformant la société Agile en établissement public, sans créer de nouvel opérateur.

Monsieur Legavre, je ne savais pas le groupe La France insoumise si attaché au principe de propriété, que vous défendez avec acharnement ce matin. Vous voyez, dans le mécanisme de la foncière, une mise en danger d'un patrimoine commun ; or nous faisons presque un pas vers vous en proposant de transformer une société anonyme en établissement public ! Il s'agit d'une garantie supplémentaire par rapport à la société Agile, qui assure que ce patrimoine restera bien dans le giron de l'État. Cette réforme s'inscrit par ailleurs dans une politique publique de sobriété – foncière, énergétique – et d'économies.

Madame Pantel, nous pourrons, lors du débat dans l'hémicycle, enrichir le texte avec la mise en place de garde-fous concernant la gouvernance et les évaluations avant transfert.

Madame Dalloz, la création de la foncière répond à un double objectif de sobriété : environnementale d'abord – l'entretien et la rénovation des bâtiments sont bons pour le climat – et financière ensuite – grâce aux économies découlant d'une meilleure gestion du parc –, auxquelles s'ajoute une sobriété en termes de surface utilisée par l'État. Ces deux objectifs ne sont pas contradictoires : on peut être exigeant sur les deux plans à la fois. Par ailleurs, vous avez raison : il faut un vrai pilotage et une volonté politique. La création de la foncière ne sera pas, si j'ose dire, la fin de l'histoire.

Madame Arrighi, je ne comprends pas la position de votre groupe, car la rénovation du parc public est un vrai combat pour la transition écologique. C'est grâce à la foncière que nous pourrons atteindre l'objectif de sobriété porté par le décret tertiaire, dont nous sommes très loin aujourd'hui : les réductions de surface sont extrêmement faibles, et leur entretien n'est pas du tout à la hauteur. Il n'est par ailleurs pas question de privatisation : cette proposition de loi vise en effet à transformer une société anonyme en établissement public, dont la présidence du conseil d'administration sera assurée par la DIE, c'est-à-dire par l'État.

Monsieur Mattei, je vous remercie pour le soutien de votre groupe et je salue votre effort personnel, depuis de nombreuses années, pour faire adopter cette réforme. Nous pourrons débattre de la gouvernance de la foncière, notamment de la présence de parlementaires dans son conseil d'administration.

Je remercie également M. Jolivet pour son soutien et pour le travail qu'il a effectué sur ce sujet au sein du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) avec Kévin Mauvieux.

Monsieur de Courson, les personnels de la société Agile, qui relèvent du droit privé, seront transférés au sein de l'Epic. La DIE est en train d'étudier les mécanismes de détachement possibles pour les personnels ayant un statut d'agent public.

Monsieur Maurel, l'Epic est un établissement public au même titre que l'EPA. Cela devrait vous rassurer car ce n'est pas avec un Epic que l'on privatisé, mais avec une société anonyme. Si le système de gestion actuel ne fonctionne pas, c'est parce que la question immobilière n'est jamais la priorité des ministères au moment des arbitrages budgétaires. Confier la fonction de propriétaire à un établissement garantit donc que l'objectif d'entretien

et de valorisation du patrimoine sera pris en compte et réalisé. Le paiement d'un loyer évitera l'illusion de gratuité dans laquelle baignent les ministères et les incitera à réduire leurs surfaces.

Article 1^{er}

Amendements de suppression CF1 de M. Aurélien Le Coq et CF16 de Mme Christine Arrighi.

M. Aurélien Le Coq. Monsieur le rapporteur, je ne comprends pas comment vous pouvez faire preuve à ce point de mauvaise foi et d'hypocrisie. Nous critiquons parfois la propriété privée lucrative, c'est certain, mais nous sommes en revanche les premiers défenseurs de la propriété collective et publique !

Vous tordez tous les mots : la sobriété énergétique n'a absolument rien à voir avec celle que vous défendez, qui consiste à diminuer et donc à brader le patrimoine de l'État !

Vous ajoutez que ce patrimoine est aujourd'hui géré par la société anonyme Agile, et que la transformer en Epic constituerait donc un progrès ; mais Agile n'a pas le statut de propriétaire, ce qui fait toute la différence ! Mon collègue Jérôme Legavre a brillamment démontré que lorsqu'on commence par transformer une structure en Epic, ce dernier devient ensuite une société anonyme – qui, dans le cas de la foncière, sera entre-temps devenue propriétaire des biens publics.

Enfin, vous assumez vouloir dégrader les conditions de travail des fonctionnaires en réduisant le nombre de mètres carrés qui leur est alloué. Ce chiffre est actuellement le même que dans le privé, sauf dans deux ministères : l'éducation nationale – je ne pense pas que vous souhaitiez réduire la surface des salles de classe – et la défense – mais peut-être voulez-vous supprimer aussi les terrains militaires.

Faire payer aux universités et à l'enseignement supérieur des loyers pour l'utilisation de leurs locaux, au ministère de la culture des loyers pour la possession du Panthéon, et au ministère de l'intérieur des loyers pour l'utilisation des commissariats, c'est tout simplement aberrant.

Mme Christine Arrighi. Ce qu'il y a de savoureux dans vos interventions, monsieur le rapporteur, c'est que vous ne cessez de faire le bilan de votre inaction et de votre échec en tant que ministre délégué chargé des comptes publics : vous n'avez pas réussi à faire ce qui est prévu dans toutes les circulaires depuis des années, à savoir rénover et valoriser le patrimoine immobilier de l'État, et vous prétendez maintenant que la foncière réglera tous les problèmes.

Vous rejetez la faute sur l'intérêt particulier des ministères, mais votre argument ne tient pas car l'intérêt particulier concourt à l'intérêt général – c'est donc bien votre propre échec que vous pointez du doigt. De plus, cette question se règle assez facilement en valorisant le produit des ventes dans le budget du ministère concerné. Il faudrait donc vous croire sur parole quand vous affirmez que ce dispositif sera vraiment meilleur, alors que cela fait des

années que vous échouez. En guise de gage, vous affirmez que l'établissement sera piloté par une direction du ministère des finances : pourquoi dès lors ne pas confier cette mission à des fonctionnaires investis et compétents, qui feraient tout aussi bien ?

Enfin, votre texte ne comporte aucune trajectoire budgétaire consolidée permettant d'apprécier la soutenabilité financière du modèle que vous proposez : de fait, vous ne disposez d'aucune évaluation des immeubles et des biens que vous prendrez dans votre stock. C'est ouvrir la voie à l'endettement et donc, d'ici quelques années, à la mise à contribution de l'État, donc du contribuable.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. J'émets un avis défavorable sur ces deux amendements.

Monsieur Le Coq, maintenir le *statu quo* ne garantit pas des conditions de travail agréables pour les agents publics. Il vaut mieux travailler dans 16 mètres carrés d'un bâtiment rénové énergétiquement, mis en accessibilité et désamianté que dans les 24 mètres carrés actuels – un chiffre qui n'est pas du tout comparable avec celui du secteur privé.

Madame Arrighi, ce n'est pas dans la proposition de loi qu'on peut bâtir la trajectoire financière : cela se fera dans le cadre de la loi de finances pour 2027 si cette proposition de loi est adoptée.

M. Jean-Paul Mattei. La privatisation du patrimoine de l'État n'est absolument pas le sujet. L'outil de gestion qui nous est proposé est un établissement public, qui sera contrôlé complètement par l'État, avec une direction immobilière de l'État à la manœuvre – nous proposons d'ailleurs de réfléchir à la gouvernance de cette structure.

Cet outil sera utile. La solution des loyers budgétaires a été tentée : elle ne fonctionne pas. On ne peut pas continuer à raisonner en silo, par ministère : nous avons besoin d'une vision globale et mutualisée des surfaces. N'y voyons pas le mal absolu de la privatisation, mais un véritable outil de gestion du patrimoine de l'État, qui a vocation à le demeurer – nous serons vigilants sur ce point : vendre ne sera pas la seule option car il existe des contrats qui évitent à l'État de se déposséder, comme les baux emphytéotiques administratifs.

Je trouve que c'est un bon texte, technique et utile. Nous nous opposerons donc à ces amendements de suppression.

M. François Jolivet. Monsieur Le Coq, vos arguments sont faux : les écoles et les universités ne sont pas la propriété de l'État et ne sont donc pas concernés. De même, un établissement ne perd pas son caractère public en devenant un Epic – cela me donne l'occasion de répondre au président que le personnel d'un établissement public est, par définition, constitué d'agents publics, qu'ils soient sous contrat de droit privé ou fonctionnaires détachés : c'est le critère organique qui prévaut.

Madame Arrighi, nous ne pouvons évidemment pas afficher une trajectoire financière à ce stade. En revanche, on sait que les crédits d'entretien courant sont toujours ceux qui sont supprimés par les ministères ; on sait que les vingt-sept secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints s'érigent en directeurs immobiliers *bis* et ne coopèrent pas entre eux ; on sait, enfin, que si la moyenne d'occupation est de 24 mètres carrés par agent, elle additionne des surfaces occupées et inoccupées : les ministères préfèrent prendre à bail plutôt que d'utiliser les bâtiments vides des autres ministères. C'est de la gabegie !

M. Kévin Mauvieux. Madame Arrighi, vous reliez la création de cette foncière à l'inaction des gouvernements successifs de ces dernières décennies : c'est aussi la vôtre dans ce cas, puisque les écologistes ont fait partie de plusieurs gouvernements, notamment celui de François Hollande.

Monsieur Le Coq, votre calcul du nombre de mètres carrés par agent inclut effectivement des surfaces qui ne relèvent pas du patrimoine immobilier de l'État, notamment les écoles.

Les arguments opposés à la création d'une foncière ont avancé que l'État pouvait gérer lui-même son immobilier en se dotant d'une bonne motivation. Au moment de publier notre rapport sur l'évaluation de la politique immobilière de l'État, j'avais d'abord proposé moi aussi que la gestion du patrimoine soit confiée à la DIE ; mais, au fil des auditions, j'ai réalisé qu'elle n'en serait pas capable. Il est nécessaire de dissocier le propriétaire et l'occupant pour responsabiliser ce dernier et pour mettre en place une gestion professionnelle de l'immobilier de l'État.

On a beaucoup parlé des mètres carrés et de ventes, mais j'insiste : l'avantage principal de la foncière est de pouvoir gérer l'immobilier et l'entretenir, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. le président Éric Coquerel. Je ne veux pas parler d'hypocrisie car je ne veux pas être désagréable, mais j'ai le sentiment qu'on tourne autour du pot.

Vous parlez de créer une foncière pour gérer, moderniser, améliorer, etc. Mais je reconnais à Marie-Christine Dalloz le mérite d'avoir dit les choses clairement : il s'agit en réalité de faciliter la cession des biens immobiliers, notamment pour financer les travaux de rénovation et d'isolation qui n'ont pas été faits faute de budgets suffisants – c'est aussi vrai d'ailleurs pour le budget de l'environnement. La foncière ira chercher les moyens de rénover et d'isoler en vendant et en cédant une partie du patrimoine immobilier de l'État.

L'objectif majeur de cette proposition de loi est ainsi de permettre de rationaliser la vente du patrimoine immobilier de l'État, y compris pour améliorer ce qui restera. C'est un choix : brader le patrimoine immobilier de l'État, ou bien sortir de l'austérité et voter des budgets qui permettront de rénover et d'améliorer ce patrimoine.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Il a fallu des années à la ville de Riom pour acquérir deux énormes friches carcérales. Vous visez certes les bureaux, mais il faut aller beaucoup plus loin et poser des garde-fous en donnant un droit de préemption aux collectivités locales. Avec la décentralisation, les départements ont entretenu les collèges et construit des collèges neufs, et les régions ont fait de même avec les lycées – l'État ne le faisait pas.

Cette proposition de loi pourrait permettre de donner aux collectivités locales et aux bailleurs sociaux un droit de préemption pour acquérir des locaux fermés parfois depuis des années et qui ne servent à personne. Il ne s'agit pas de vendre à n'importe qui et à n'importe quel prix, mais de mieux gérer car, lorsque l'État ne fait pas son boulot et n'entretient pas bien ses bâtiments, ce sont les Français qui s'appauvrissent, puisque c'est à eux qu'ils appartiennent. Les collectivités locales, les bailleurs sociaux et d'autres autorités publiques pourraient le faire utilement sur nos territoires, notamment ruraux, où l'on voit depuis des années des friches publiques.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Monsieur Jolivet, l'immobilier utilisé par le ministère de l'enseignement supérieur et les universités est, dans son immense majorité,

propriété de l'État mais, hormis certaines écoles nationales dont les bâtiments le sont aussi, les écoles primaires et maternelles, les collèges et les lycées appartiennent aux collectivités territoriales. Or les écoles et les terrains militaires, que je citais tout à l'heure pour répondre au rapporteur, faussent la statistique selon laquelle on disposerait, pour l'ensemble de la fonction publique, de 24 mètres carrés par fonctionnaire – avec l'objectif de réduire ce chiffre à 16 mètres carrés.

Selon le rapporteur, il serait préférable de disposer de bâtiments plus petits mais mieux entretenus. Selon nous, mieux vaut avoir de bonnes conditions de travail, c'est-à-dire des agents qui ne soient pas confinés dans des espaces aussi petits que possibles, comme c'est le cas dans les nouveaux bâtiments publics – par exemple, dans ma circonscription, ceux de la cité Marianne, la nouvelle cité administrative de Lille, où les agents n'ont même pas de bureaux individualisés où ils puissent recevoir dans de bonnes conditions un public avec lequel ils doivent parfois traiter des cas sensibles et confidentiels.

Avoir un patrimoine public est une fierté pour notre pays, et heureusement que nous avons le plus gros d'Europe.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il est malade. C'est ce que vous faites en refusant toutes les propositions qui vous sont faites, comme le droit de préemption des collectivités ou le retour aux ministères concernés du produit financier de la vente des biens, qui pourrait fluidifier les cessions. Il en va de même pour le profil des agents chargés de ces dossiers, dont je tiens à préciser, pour répondre à toute mise en cause de leur compétence, qu'ils sont recrutés uniquement sur des postes à profil particulier, lié à l'activité immobilière. Je ne comprends pas, monsieur Jolivet, pourquoi la compétence en la matière serait spécifique au privé ! Un agent de la fonction publique peut très bien être spécialiste d'immobilier.

À défaut d'avoir opéré les évolutions réclamées par les organisations syndicales, les agents, les partis politiques et les collectivités locales, vous nous vendez maintenant un objet non identifié en nous disant qu'avec la privatisation, cela va mieux marcher. Or vous n'avez aucune preuve de cette affirmation et puisque votre texte n'intègre pas les demandes exprimées depuis des années, il est clair que la réalité financière et patrimoniale sera une déperdition pour le budget de l'État.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Madame Arrighi, vous ne proposez rien. Les propositions du Parti socialiste en matière de gouvernance et de préemption n'ont pas donné lieu à des amendements qui viendront en discussion, et votre amendement ne vise qu'à supprimer. Vous venez en outre d'asséner encore un gros mensonge en dénonçant la privatisation de l'immobilier de l'État, alors que je ne cesse de dire et d'écrire que ce patrimoine sera confié à un établissement 100 % public – et, à la différence d'une société anonyme, l'ouverture du capital d'un établissement public est impossible.

Monsieur le président, nous avons en effet besoin de trouver des ressources pour la rénovation énergétique, mais aujourd'hui, le produit des cessions de l'État n'est pas systématiquement fléché vers la rénovation, puisqu'il alimente le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*. Avec la foncière, les loyers encaissés serviront à l'entretien et les cessions éventuelles pourront être fléchées. Il s'agit donc de créer une fonction et des ressources dédiées à l'entretien, à l'amélioration des conditions de travail et à la rénovation énergétique. C'est un système bien plus vertueux.

La commission rejette les amendements.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CF18, CF19 et CF20 de M. Thomas Cazenave, rapporteur.

Amendement CF13 de M. Kévin Mauvieux

M. Kévin Mauvieux (RN). Il vise à rendre obligatoire, avant tout transfert ou arbitrage, l'élaboration d'un dossier d'actifs comportant une évaluation précise du bien qui indique notamment l'état technique, la conformité réglementaire et les performances énergétiques, c'est-à-dire ce qu'on demande lors du transfert d'un bien dans le domaine privé. De fait, l'État ne connaît pas son parc immobilier et doit donc, pour le transférer, procéder à un état des lieux.

Quant au fonctionnement de la foncière, il ne se résume pas à la vente des biens. Il arrive ainsi qu'on change les chaudières à fuel d'un bâtiment inutilisé pour la seule raison que c'est prévu dans le cadre d'un plan de remplacement décidé pour des raisons écologiques et que des subventions sont accordées à cet effet. Je préférerais que la foncière utilise ce bâtiment ou qu'elle le revende et que l'argent soit employé à la rénovation énergétique d'un bâtiment utilisé.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je partage cette analyse. La réforme permet de mieux connaître le patrimoine, dont tous les professionnels, tout au long de la chaîne, de l'Agile à la DIE, considèrent qu'il est trop mal connu.

Toutefois, la loi doit-elle vraiment entrer dans ce niveau de détail quant à l'administration de la foncière ? Par ailleurs, sur le plan rédactionnel, vous citez par exemple les « Capex » (dépenses d'investissement). Tout en souscrivant à l'objectif de l'amendement, je vous invite donc à le retirer pour le retravailler en ce sens en vue de la séance publique.

La commission adopte l'amendement.

Amendements CF4 de M. Jérôme Legavre, CF7 de M. Aurélien Le Coq, CF11 de M. Jérôme Legavre et CF8 de M. Aurélien Le Coq (discussion commune)

M. Jérôme Legavre (LFI-NFP). L'amendement CF4 est un amendement de repli qui vise à exclure du transfert vers la foncière les biens protégés au titre des monuments historiques. Un tel transfert permettrait en effet à la foncière d'exiger le versement d'un loyer au prix de marché, ce qui serait absurde dans le cas, par exemple, du Panthéon ou du château de Chambord. Par ailleurs, les surcharges engendrées par les loyers des monuments historiques étoufferont mécaniquement le ministère de la culture. À tous points de vue, donc, cette logique est particulièrement dangereuse.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). L'amendement CF7 vise à exclure du transfert à la foncière l'ensemble des biens relevant de la souveraineté de l'État, c'est-à-dire l'ensemble des biens immobiliers utilisés notamment par les ministères de l'intérieur, des armées et de la justice, afin que ce dernier, dont la nécessité de renforcer les moyens fait consensus, ne soit pas obligé de payer des loyers pour utiliser ses tribunaux, ni le ministère des armées pour utiliser ses casernes ou le ministère de l'intérieur pour utiliser ses commissariats.

M. Jérôme Legavre (LFI-NFP). L'amendement CF11 vise à exclure du transfert à la foncière les établissements de l'enseignement supérieur. Vous ne cessez de rappeler que cette foncière est un Epic mais un tel établissement est, par définition, soumis à une logique commerciale relevant du privé, et cherche donc à valoriser les actifs et à assurer l'équilibre financier. Le passage d'une logique de propriété ou d'affectation à une logique locative entraînera mécaniquement pour les établissements de l'enseignement supérieur une hausse insupportable des loyers, alors que ces universités sont déjà prises à la gorge et asphyxiées.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). L'amendement CF8 vise à exclure de la foncière les biens immobiliers dédiés aux concessions de logement pour les agents civils et militaires. En effet, une fois transmis à la foncière, ces biens pourraient être cédés ou donneront lieu à des loyers qui seront facturés au ministère concerné. Or 15 000 logements sont destinés aux personnels du ministère des armées et à leurs familles, soit 78 % des logements propriété de l'État.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Avis défavorable sur tous ces amendements. La proposition de loi ne modifie pas les règles de la domanialité publique : ce qui relève du domaine public de l'État reste inaliénable et imprescriptible. Il ne peut y avoir de cession et de valorisation qu'après décision de déclassement, de passage du domaine public de l'État à son domaine privé. Ce n'est donc pas parce qu'un bien entrerait dans le périmètre de la foncière qu'il serait potentiellement cessible et il n'est pas question d'en exclure, au fil des amendements, les différents ministères. Je rappelle d'ailleurs que, dans le travail de préfiguration, en 2025, le ministère de l'intérieur, par exemple, était tout à fait volontaire pour entrer dans ce dispositif, et que le ministère des armées, que vous semblez vouloir défendre, confie la gestion de ses activités de logement à un acteur privé. Votre préoccupation n'est pas celle des gestionnaires de l'immobilier et ces amendements ont vocation à désosser la foncière que nous essayons de bâtir en la vidant de sa substance. La logique est pourtant inchangée et la protection du domaine public de l'État n'est absolument pas remise en cause par ce texte.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je comprends la philosophie qui sous-tend ces amendements. La commune que je citais tout à l'heure a enfin pu acheter ces énormes friches carcérales. Une chapelle classée, acquise avec ce centre de détention dans lequel elle se trouve, deviendra une annexe de l'université de Clermont Auvergne – l'école Ecomob –, tandis que le centre de détention sera transformé en centaines de logements, dans une opération mixte associant privé et public. Exclure n'est pas le bon outil : mieux vaut des droits de priorité et de préemption, des garde-fous, car l'exclusion aurait pu priver la ville de cette belle opération.

M. Charles de Courson (LIOT). Ces amendements soulèvent en effet des questions. Le ministère de la culture fixera-t-il un loyer aux cathédrales lorsque celles-ci, qui sont propriété de l'État, seront transférées ? Les investissements seront-ils financés par ce loyer ou y aura-t-il une mutualisation interministérielle ? Les prisons seront-elles transférées à cet Epic et leur entretien, les réparations et les investissements seront-ils de la compétence de celui-ci ? Le parc est d'une diversité extrême.

Par ailleurs, certains biens sont totalement inutilisés. Dans ma circonscription de la Marne et pour ne citer que cet exemple, à Vouillé, près de Saint-Dizier, des bâtiments militaires sont restés abandonnés pendant quinze ans et les gens allaient piller les maisons, jusqu'à ce que la commune en rachète une partie. Ce n'est pas normal.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Sur quelle base construirez-vous, contrat par contrat et immeuble par immeuble, les obligations des uns et des autres et comment la foncière s'acquittera-t-elle de ses obligations de propriétaire ? À quelles expertises recourra-t-elle pour

réaliser toutes les opérations d'entretien relevant de ses obligations ? En effet, cela n'apparaît pas dans la proposition de loi.

M. Philippe Lottiaux (RN). Nous sommes évidemment favorables au principe de cette loi. Dans le domaine de la culture, toutefois, qu'adviendra-t-il des plus de cent monuments mis par l'État, qui en est propriétaire, à la disposition du Centre des monuments nationaux, qui les gère ?

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Selon le texte de la proposition de loi, un décret établit la liste des biens qui entrent dans la foncière. Les cathédrales ne me semblent pas faire partie de la cible visée par ce mécanisme. La foncière regroupera plutôt des biens relevant du tertiaire, des bureaux et des biens qui ne sont pas spécifiques ou techniques. Selon l'alinéa 9 de la proposition de loi, « Des biens immobiliers relevant du domaine privé ou du domaine public de l'État peuvent être transférés en pleine propriété à l'établissement public [...]. Ces transferts s'effectuent à titre gratuit. Un décret fixe la liste des biens transférés [...] ». Il n'y a donc pas de grand soir où l'on placerait dans la foncière tous les biens de l'État, quels qu'ils soient, cathédrales comprises. L'objectif est bien, avec cet outil, de valoriser, d'entretenir et d'optimiser.

On peut donc aussi décider par décret de biens n'entrant pas dans la logique même de la foncière, qui vise à l'entretien et à la valorisation. Le texte renvoie au décret et il n'y a pas de mécanique automatique de transfert du patrimoine, quelles que soient sa nature et ses spécificités.

Madame Arrighi, les équipes techniques de la foncière, dont nous avons une préfiguration avec la société Agile, gèrent les contrats de maintenance et d'entretien, ainsi que le bail à signer avec le ministère. Elles sont destinées à assurer les actes et compétences du propriétaire.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Nous avons bien compris que cette liste serait fixée par décret et proposons d'encadrer par la loi ce qui ne peut pas figurer dans ce décret, notamment les monuments historiques, les universités et les bâtiments liés à la souveraineté.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Pour ce qui est de la relation contractuelle qu'évoque Mme Arrighi, des conventions d'occupation et des baux fixeront les obligations du propriétaire et de l'occupant et joueront ainsi un rôle pédagogique très utile : il s'agit de savoir qui assume les gros travaux et les travaux d'entretien. Il ne faut pas voir ce dispositif du mauvais côté : au contraire, il incitera à bien distinguer l'État propriétaire et l'État occupant, ce qui manque aujourd'hui, et favorisera une prise de conscience permettant de rationaliser et d'optimiser les surfaces, qui ne seront pas réduites pour le plaisir, mais pour mieux gérer le patrimoine de l'État.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CF3 de M. Aurélien Le Coq

M. Jérôme Legavre (LFI-NFP). Dans la même logique, cet amendement vise à exclure du transfert vers l'Epic l'ensemble des biens affectés à l'usage direct du public. Vous ne m'avez pas convaincu, monsieur le rapporteur, en disant que la nature d'Epic que revêt la foncière nous prémunirait contre les dangers que nous dénonçons depuis le début de cette discussion. Le droit ne change pas, certes, mais la logique que vous introduisez favorise de

fait la privatisation. En droit, un Epic exerce une activité économique de type concurrentiel, similaire à celle d'une entreprise ordinaire. Il existe des précédents de passage à un Epic, comme celui de La Poste, que j'ai cité et dont on connaît le résultat. La logique de votre proposition de loi conduira inévitablement et mécaniquement aux mêmes effets que les lois précédentes qui se sont traduites par le démantèlement de fait d'un grand nombre de services publics, dont les usagers et les agents paient aujourd'hui le prix fort.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Avis défavorable. Je répète que, concrètement, cette proposition de loi transforme une société anonyme en établissement public, ce qui donne des garanties très fortes quant au maintien de ce patrimoine dans le giron de l'État. Au-delà de la structure juridique, elle maintient la domanialité publique : le domaine public de l'État est inaliénable et imprescriptible, et ne peut sortir du giron de l'État que par un acte décidant qu'il n'est plus lié, par exemple, à une mission de service public.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Le domaine public se définit par deux critères qu'il n'est pas question de remettre en cause : la propriété et l'affection. Si un bien du domaine public est cédé par l'Epic, il faudra qu'il y ait désaffection pour pouvoir le rendre aliénable. Le processus juridique reste inchangé.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Je suis favorable à cet amendement car je suis opposée à la création de cette foncière et tout ce qui pourra être présenté dans ce sens me paraît donc pertinent. Vous n'avez toutefois pas répondu à ma question relative à l'organisation : comment la foncière s'acquittera-t-elle de ses obligations de propriétaire si vous ne vous appuyez pas sur les services déconcentrés ? Aujourd'hui, la force de la gestion domaniale est qu'elle s'appuie sur l'ensemble des services déconcentrés et des services spécifiquement rattachés à ce domaine au niveau des ministères.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Madame Arrighi, vous combattez la foncière depuis la première seconde et j'aurai du mal à vous convaincre du bien-fondé de cette réforme, mais je vous répondrai. Il s'agit de transformer la société anonyme Agile, qui emploie une centaine de personnes, en un établissement public. Ensuite, à mesure que l'immobilier lui sera transféré, des agents de chaque ministère, au niveau central et territorial, rejoindront la fonction de propriétaire, ce qui permettra de faire monter en puissance les équipes.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CF22, CF21, CF23 et CF24 de M. Thomas Cazenave, rapporteur.

Amendement CF2 de M. Jérôme Legavre

M. Jérôme Legavre (LFI-NFP). Cet amendement vise à garantir et à améliorer les conditions de travail des agents, que percut, par définition, la logique de votre proposition de loi. J'en prendrai un exemple dans le département de Seine-Saint-Denis, dont je suis élu : dans le cadre d'une opération de restructuration du genre de celles que votre proposition de loi encouragera, l'inspection du travail a été déménagée de force vers de nouveaux locaux, plus réduits, qui ne permettent pas aux inspecteurs du travail d'assumer leurs missions et, en particulier, de recevoir les salariés dans des conditions garantissant la confidentialité des échanges. Très souvent donc, sinon la plupart du temps, la restructuration opérée par de pareils

textes se traduit en réalité par une dégradation effective des conditions de travail des fonctionnaires.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. On ne peut que partager votre objectif d'améliorer les conditions de travail des agents publics, mais c'est en améliorant l'entretien du patrimoine immobilier de l'État, en rénovant les bureaux et en respectant les obligations réglementaires que l'on y parviendra. J'ajoute que les conditions de travail des agents ne s'apprécient pas en fonction du nombre de mètres carrés mis à leur disposition. Du reste, pour ce qui est de la seule catégorie de l'immobilier de bureaux, chacun d'eux bénéficie d'une vingtaine de mètres carrés de surface utile brute par poste de travail alors que la cible fixée par la circulaire de 2023 est de 16 mètres carrés et que l'on recommande une surface minimale de 10 mètres carrés dans le secteur privé.

Par ailleurs, le lien que vous établissez dans l'exposé sommaire avec les suicides à la DGFIP est assez choquant. Avis défavorable.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Ce sont les suicides qui sont choquants !

Mme Christine Arrighi (EcoS). Je soutiens cet amendement et l'amélioration des conditions de travail des agents. Or vous avez indiqué, monsieur le rapporteur, que seront rattachés à la foncière non seulement les personnels qui procèdent aux évaluations mais aussi tous les agents chargés de rédiger les contrats pour le remplacement de la chaudière, par exemple, ou de suivre les travaux liés aux obligations de propriétaire. Ils y perdront donc à la fois sur le plan géographique et statutaire.

M. Charles de Courson (LIOT). Je tiens à rappeler à nos collègues que le plafond des locaux d'une inspection du travail s'est effondré ; cela démontre qu'il existe bien un problème de gestion du parc immobilier.

M. le président Éric Coquerel. Il y a aussi un problème de nombre d'inspecteurs...

M. Charles de Courson (LIOT). En outre, l'amendement, mal rédigé, est incompréhensible. Il faut donc, à tout le moins, le retirer et le réécrire en vue de la séance publique.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Madame Arrighi, les postes liés à la fonction de propriétaire dans les ministères – et non les équipes chargées du petit entretien, qui incombe à l'occupant – seront transférés au fur et à mesure que les biens le seront à l'établissement public. Quant aux agents, les modalités de leur mobilité sont encadrées mais celle-ci n'est, en tout état de cause, jamais imposée.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF12 de M. Jérôme Legavre

M. Jérôme Legavre (LFI-NFP). Il s'agit de rendre obligatoire, pour la foncière, la transmission à Bercy des informations relatives à la valeur du patrimoine détenu au sein de son bilan pour permettre au ministère des finances d'établir le solde net du patrimoine public.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Avis défavorable. L'amendement est de fait satisfait, car la présidence du conseil d'administration de la foncière sera assurée par le DIE.

M. François Jolivet (HOR). J'ajoute que lorsqu'un bien entrera dans le patrimoine de la foncière, il faudra le valoriser, donc établir sa valeur d'actif, puis l'amortir, ce qui permettra, grâce à cet autofinancement, de réaliser des travaux – travaux que l'État n'effectue pas car il est le seul acteur public européen qui n'amortit pas ses biens.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF10 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Nous proposons de préciser que la foncière devra toujours faire primer les intérêts collectifs relatifs au service public sur ses activités commerciales – cela va mieux en l'écrivant.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Il n'est pas nécessaire de le préciser puisque la foncière sera un établissement public qui, par définition, remplit une mission de service public. Défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF15 de M. Kévin Mauvieux

M. Kévin Mauvieux (RN). Nous proposons qu'après une durée de sous-occupation définie et au terme d'une procédure contradictoire, les surfaces puissent être réaffectées à un autre service public ou que le bien puisse être repris par la foncière afin d'en optimiser l'usage tout en préservant les impératifs de continuité du service et en tenant compte de contraintes spécifiques. Je pense, par exemple, au cas d'une cité administrative toute neuve dont une des ailes n'est pas occupée parce que les services qui devaient s'y installer ont été logés dans un autre bâtiment.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. L'amendement est satisfait par la création de la foncière qui, parce qu'elle sera propriétaire et assurera la gestion des biens immobiliers, pèsera davantage que la société actuelle face aux ministères. En cas de désaccord avec l'occupant, le litige se réglera au niveau interministériel. Je ne suis donc pas convaincu de l'intérêt d'une telle disposition. Avis défavorable.

M. Kévin Mauvieux (RN). Certes, la foncière est créée dans le but précisément d'optimiser l'utilisation des locaux et d'en assurer une gestion correcte et appropriée. Mais cet amendement présente deux avantages : d'une part, il fixe un cadre en prévoyant une durée de sous-occupation et le lancement d'une procédure contradictoire, d'autre part, il garantit la préservation des impératifs de continuité du service et le respect de contraintes spécifiques liées, par exemple, à la défense ou à la sécurité. Ce faisant, il est de nature à rassurer certains acteurs.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CF6 de M. Aurélien Le Coq et CF31 de M. Thomas Cazenave (discussion commune)

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Nous proposons de supprimer la possibilité offerte à la foncière de conclure des marchés de partenariat, ces partenariats public-privé qui ont démontré leur caractère coûteux et inefficace et sont, selon un rapport sénatorial de 2014, une véritable « bombe à retardement ».

Un rapport de l'IGF (Inspection générale des finances) de décembre 2025 estime à plus de 30 % la part des ouvrages construits sous cette forme juridique qui ont été livrés avec des retards conséquents. Qui plus est, les surcoûts sont souvent pharaoniques. Ils ont été, par exemple, de plus de 41 % pour le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères. Puisque vous êtes attaché à la bonne gestion des biens publics, je vous invite, monsieur le rapporteur, à voter pour cet amendement.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. L'amendement CF31 vise, quant à lui, à offrir à la foncière et à ses filiales la possibilité de conclure des marchés globaux de performance énergétique à paiement différé dans les conditions prévues par la loi du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

M. le président Éric Coquerel. Pourquoi refusez-vous l'amendement CF6 ?

M. Thomas Cazenave, rapporteur. J'y suis défavorable, car cet amendement vise à empêcher tout recours aux marchés de partenariat quand le mien étend la possibilité d'y recourir aux marchés de partenariat à paiement différé.

J'invite d'ailleurs M. Le Coq, qui a cité le rapport de l'Inspection générale des finances, à le citer jusqu'au bout : ce rapport ne conclut pas du tout qu'il faut priver l'État de la possibilité recourir à ce type de marché.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Dans ce cas, je vais citer un rapport de la Cour des comptes qui, en 2017, a recommandé au gouvernement de renoncer à l'avenir à cette forme contractuelle car de nombreux partenariats public-privé ont abouti à des retards de livraison ou à des surcoûts dont la puissance publique a pâti. Je pourrais évoquer l'exemple du palais de justice de Paris, dont le coût a été exorbitant.

M. François Jolivet (HOR). Si les secrétaires généraux des ministères défendent le recours aux partenariats public-privé, c'est parce que les crédits d'entretien courant sont les premiers à être supprimés, et ce, quelle que soit la majorité au pouvoir : c'est un mode de gestion. En revanche, les immeubles construits dans le cadre d'un partenariat public-privé sont en bon état et les agents qui les occupent bénéficient de services de très bonne qualité parce que les réclamations sont prises en compte. Elles le seront, demain, par les équipes territoriales de l'établissement public industriel et commercial, lequel est tout à fait à même de gérer une mission d'intérêt général, comme en témoignent les offices HLM.

M. le président Éric Coquerel. La décision de recourir à un partenariat public-privé est tout de même politique ; elle n'est pas prise par des fonctionnaires. Il serait d'ailleurs intéressant d'organiser une audition sur l'histoire de cette forme de contrat qui, dans de très nombreux cas, sert davantage le secteur privé que l'État. En proposant, par son amendement, de la favoriser, le rapporteur fait entrer le loup dans la bergerie.

M. Charles de Courson (LIOT). Monsieur le rapporteur, l'amendement CF31 vise les sociétés de financement des économies d'énergie, n'est-ce pas ? Pourtant, il est déjà possible de recourir à ce type de société. Dès lors, pourquoi préciser dans l'exposé sommaire

que l'amendement vise à l'« autoriser explicitement » ? Est-ce à dire que cette pratique est actuellement privée de base juridique ?

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Nos collègues de La France insoumise ne peuvent pas prendre prétexte de deux partenariats public-privé qui se sont mal passés pour réclamer l'interdiction de ce dispositif. En effet, l'ensemble Ségur-Fontenoy, qui abrite notamment le Défenseur des droits et la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés), a été réalisé dans le cadre d'un partenariat public-privé qui a très bien fonctionné : le coût a été maîtrisé et l'État, qui n'est pas forcément le meilleur gestionnaire de son parc immobilier, y a trouvé son compte. Je suis donc assez favorable à l'amendement du rapporteur.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Monsieur de Courson, peut-être la loi de 2023 permet-elle à la foncière de recourir au dispositif mais, dans le doute, j'ai souhaité déposer cet amendement pour l'y autoriser explicitement.

La commission rejette l'amendement CF6 et adopte l'amendement CF31.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CF25, CF26, CF27, CF28, CF30 et CF29 de M. Thomas Cazenave, rapporteur.

Amendement CF17 de M. Thomas Cazenave

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Il s'agit de reporter au 1^{er} janvier 2027 la date de la transformation de la société anonyme Agence de gestion de l'immobilier de l'État en foncière de l'État afin de tenir compte du calendrier d'examen de la proposition de loi.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2

La commission adopte l'article 2 non modifié.

Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

Direction de l'immobilier de l'État (DIE) :

- Mme Sylviane Bourguet, directrice ;
- Mme Sarah Kowal, experte.

Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) :

- M. Jean-Paul Mattei, président ;
- M. Laurent Darrouzet, secrétaire général.

Agence de Gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) :

- Mme Sandrine Brun, directrice générale déléguée ;
- M. Nicolas Vital, directeur juridique et des achats ;
- M. Bruno Beltrami, directeur maîtrise d'ouvrage et valorisation ;
- M. Lionel Tenette, directeur des relations institutionnelles et de la communication.

*

* * *