



ASSEMBLÉE
NATIONALE

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Évaluation de la politique immobilière de l'État

MM. François Jolivet et Kévin Mauvieux,
rapporteurs

Jeudi 14 novembre 2024



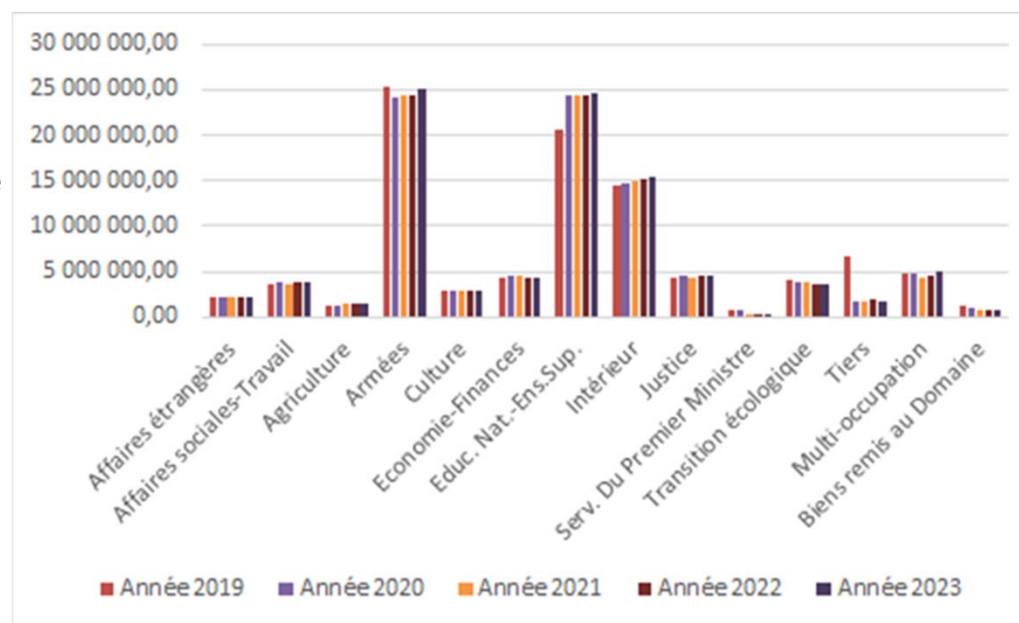
I - Le parc immobilier de l'État ne fait toujours pas l'objet d'une connaissance exhaustive et structurée

■ Un patrimoine immobilier vaste et composite

- ▶ 194 456 bâtiments couvrant une surface utile brute de 95 882 868 m²
- ▶ 30 918 terrains non bâtis représentant une superficie de 4,1 millions d'hectares
- ▶ soit 225 374 actifs immobiliers

■ Deux phénomènes:

- ▶ Une tendance structurelle à la baisse des surfaces occupées par l'État
- ▶ Une récente tendance conjoncturelle à l'augmentation des surfaces immobilières





■ Des outils numériques d'inventaire et de gestion encore perfectibles

- Le système d'information relatif à l'immobilier de l'État (SIIE) a été mis en place progressivement
- Le module CHORUS RE-FX assure l'inventaire des actifs et constitue le référentiel pour la construction des applications de gestion de l'immobilier
- Le référentiel technique RT, nourri par les saisies des occupants des biens immobiliers, comporte les données à l'échelle d'un bâtiment : c'est un outil de précision pour connaître l'état des actifs
- L'outil de suivi des fluides interministériel (OSFi) mesure les consommations énergétiques
- Des applications de gestion immobilière, locative, financière, budgétaire sont en complément : outils de suivi des cessions, outil d'aide à la décision, outil de diagnostic amiante...

Schéma du SIIE





■ **La connaissance de l'état du parc immobilier et de ses coûts de fonctionnement reste très lacunaire**

L'indice de complétude de la donnée mesure l'état d'exhaustivité des données recensées dans le RT : complétude à 63 %

L'indicateur de l'état de santé des bâtiments : l'information porte sur 51 % du parc, les données pour le restant des actifs sont trop lacunaires

Pour les actifs renseignés, le parc est dans un état : très satisfaisant (14 %), satisfaisant (26 %), peu satisfaisant (9 %) et pas satisfaisant (2 %)

■ **La valorisation comptable du patrimoine immobilier de l'État était insuffisamment fiable pour la Cour des comptes**

- Valeur nette comptable des actifs immobiliers contrôlés par l'État : 75 milliards d'euros (en progression)

- Valeur comptable brute des biens immobiliers figurant au bilan des établissements publics nationaux et des 438 opérateurs : 93,3 milliards d'euros (en progression)

- La Cour des comptes émet des réserves de certification de la valorisation du patrimoine de l'État dans son acte de certification des comptes de l'État

Au 1^{er} janvier 2024, la méthode du coût historique amorti se substitue à la méthode de la valeur vénale pour les bâtiments à usage d'habitation et les bureaux : un « amortissement » des investissements et une plus grande fiabilité sont attendus



II - La gouvernance ne permet pas d'assurer un pilotage global et cohérent

- **Des instances de concertation et des documents mais une absence de programmation d'ensemble**
 - La conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), les SPSI et les SDIR
 - La feuille de route « transition écologique »
 - La circulaire « surfaces » de février 2023 : un objectif de réduction des surfaces tertiaires de 25 % en 10 ans
 - Un tableau de bord opérationnel comportant les différents aspects de la PI

La DIE (1 570 agents) est davantage un animateur fonctionnel qu'un décideur

- **Un rôle effacé de la direction de l'immobilier de l'État dans le cas des ministères régaliens**

La légitimité métier conserve une forte emprise aux ministères des armées, de la justice...

- **Au niveau déconcentré, les préfets de région, représentants de l'État propriétaire, définissent les orientations de la politique immobilière**

Les secrétariats généraux communs de département ont perdu des services et des compétences en immobilier et en ingénierie publique, alors que la gestion de la PIE est d'une technicité croissante



■ Une architecture budgétaire éclatée

PRINCIPAUX PROGRAMMES BUDGÉTAIRES CONCOURANT À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

<i>Intitulé du programme (PLF 2025)</i>	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<i>P178 Préparation et emploi des forces</i>	1 949 860 970	1 557 965 886
<i>P152 Gendarmerie nationale</i>	1 474 293 569	1 026 635 046
<i>P182 Protection judiciaire de la jeunesse</i>	99 965 710	81 352 708
<i>P215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	98 651 766	30 000 646
<i>P212 Soutien de la politique de la défense</i>	910 953 294	956 417 018
<i>P129 Coordination du travail gouvernemental</i>	85 009 435	98 869 124
<i>P166 Justice judiciaire</i>	776 207 556	629 400 970
<i>P348 Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs</i>	674 956 624	360 300 105
<i>P107 Administration pénitentiaire</i>	592 081 037	736 417 313
<i>P146 Équipement des forces</i>	578 830 400	554 882 638
<i>P354 Administration territoriale de l'État</i>	424 947 013	354 918 308
<i>P156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	355 037 880	320 472 605
<i>P723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État</i>	340 000 000	340 000 000

Source : Données issues du document de politique transversale « Politique immobilière de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2025.



III - Une soutenabilité financière fragile devant l'effort d'investissement à venir

■ **Le patrimoine immobilier présente un entretien insuffisant**

- Des dépenses d'investissement immobilisées (dépenses dites du propriétaire) à un faible niveau de 2010 à 2020 : entre 1,6 et 1,9 md d'euros, soit un effort annuel de 2,7 % pour un parc alors évalué à au moins 68 milliards d'euros
- Des dépenses d'entretien courant également réduites : autour de 7,2 mds entre 2012 et 2020

■ **Les gestionnaires recourent à des tiers financeurs**

- La croissance des dépenses de loyers : 1,57 md d'euros en 2014 et 1,8 md d'euros en 2023
- Les prises à bail par les administrations progressent : 2 250 en 2019 et 3 900 en 2023
- Le recours au partenariats public-privé : des dépenses forfaitisées dans les contrats et rigidifiées dans le budget, un loyer élevé payé par l'administration mais des prestations de qualité

■ **Un effort a été réalisé avec le plan France Relance**

- Un rattrapage a commencé en 2018 : le Grand plan d'investissement puis le plan France Relance : 4 mds d'euros de financements pour environ 4 000 projets / une économie d'énergie anticipée de 43 % en moyenne / un remboursement du financement investi en 25 ans

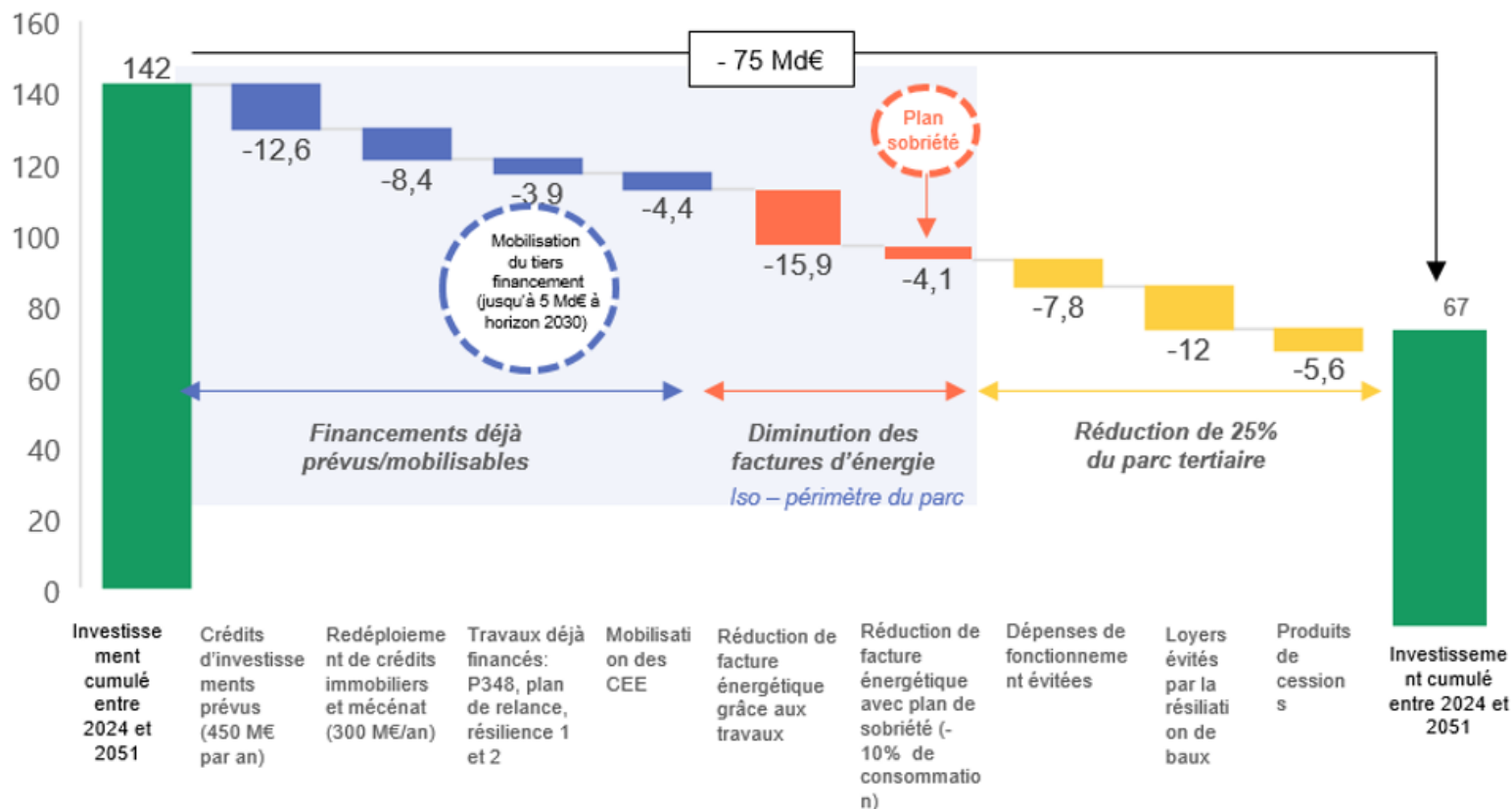


■ Le besoin de financement sera croissant dans les prochaines années

► Le diagnostic du Cerema : 144 à 147 milliards d'euros sur 28 ans, soit 5 milliards de plus chaque année

► La réponse du Secrétariat général à la planification écologique : 67 milliards d'euros, soit 2,4 milliards de plus par an

RÉÉVALUATION DES BESOINS D'INVESTISSEMENT EN ACTIONNANT DIFFÉRENTS LEVIERS



Source : Politique immobilière de l'État, SGPE, 2024.



IV – Pour une réforme urgente de la gestion immobilière

■ Modifier les règles de gouvernance

- Formaliser une stratégie globale et étoffer la mesure de la performance

Proposition n° 2 : Élaborer un document-cadre unique décrivant la stratégie immobilière de l'État assorti d'un plan d'action et d'indicateurs mesurant sa mise en œuvre.

Proposition n° 3 : Mettre en place un plan de contrôle interne destiné à renforcer la fiabilité des données, afin d'alimenter un logiciel unique de gestion de patrimoine.

■ Renforcer l'autorité et le rôle de la DIE

Proposition n° 4 : Rattacher la direction de l'immobilier de l'État au Premier ministre et maintenir la direction nationale d'interventions domaniales au sein de la direction générale des finances publiques.



- **Prendre davantage en compte les attentes des agents publics et des usagers**

Proposition n° 1 : Généraliser la mesure de la satisfaction des agents des services publics et des usagers, relative à la fréquentation des emprises immobilières et aux services qui y sont associés.

- **Revoir les paramètres de l'équation financière**

- ▶ Sécuriser la trajectoire pluriannuelle des crédits immobiliers

Proposition n° 5 : Instaurer une programmation triennale des crédits d'entretien du patrimoine immobilier de l'État, fondée sur une planification des opérations.

- ▶ Diversifier les modes de valorisation : AOT, bail emphytéotique, locations, concessions, production d'énergie solaire...



- **Accélérer la professionnalisation de la gestion : créer une foncière à capitaux publics**
- Une solution européenne

Pour augmenter l'efficacité du parc immobilier public, la plupart des pays ont instauré des **systèmes de loyers**, permettant de distinguer **3 modèles de propriété**

État propriétaire

L'État est propriétaire de la majorité des biens qu'il occupe

En règle générale, aucun système de loyer n'est mis en place vis-à-vis des utilisateurs occupants

Foncière publique

La majorité des biens est détenue par la principale entité de gestion de l'immobilier d'État

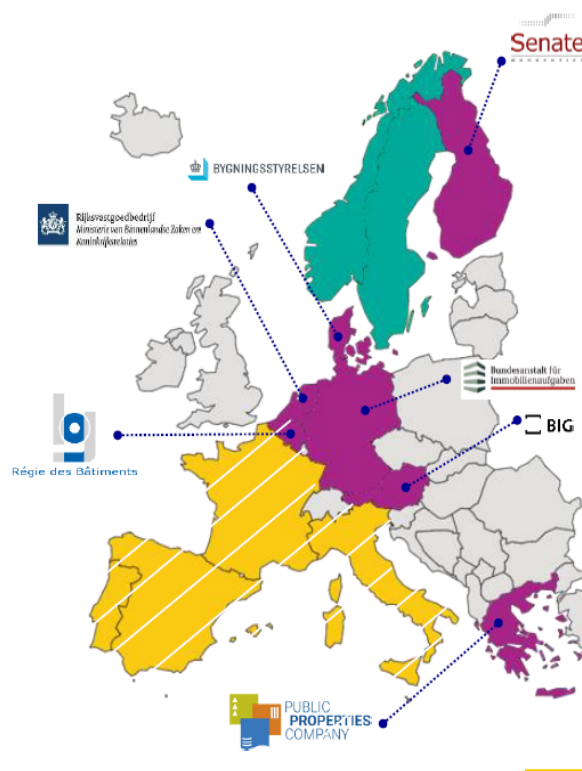
Les utilisateurs lui paient un loyer, conférant à cette dernière un rôle similaire à celui d'une foncière publique

Marché privé

La majorité des biens est louée par les utilisateurs publics auprès d'opérateurs privés

Une minorité d'actifs stratégiques est détenue par une agence publique qui agit aussi comme une foncière publique

 **Système de gratuité** (pas de loyers pour les occupants)





- **Accélérer la professionnalisation de la gestion : créer une foncière à capitaux publics**
 - ▶ Une expérience positive avec l'Agence de l'immobilier de l'État (AGILE) créée en 2021
 - ▶ Une réforme d'envergure qui comporte des risques

