



Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Évaluation de la politique immobilière de l'État

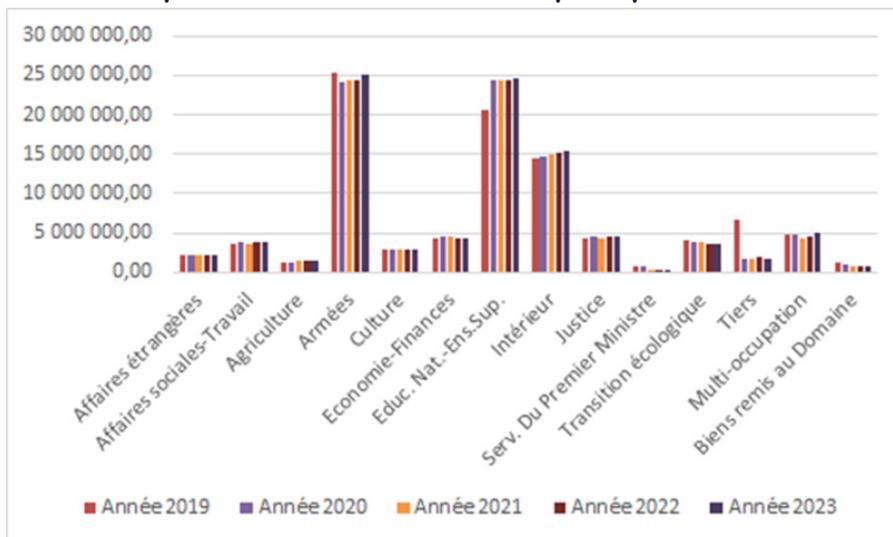
MM. François Jolivet et Kévin Mauvieux
rapporteurs

La présente évaluation, menée au cours du premier semestre 2024 et reconduite sous la présente législature, s'appuie sur les travaux de la Cour des comptes, présentés au CEC en décembre 2023, ainsi que sur les 18 auditions et la table ronde organisées par les rapporteurs. À l'issue de leurs travaux, ils formulent six propositions.

LE PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT NE FAIT TOUJOURS PAS L'OBJET D'UNE CONNAISSANCE EXHAUSTIVE ET STRUCTURÉE

L'envergure du parc immobilier de l'État est considérable, avec près de 96 millions de mètres carrés pour 194 456 bâtiments, répartis sur 30 918 terrains. Il est également très composite : des bureaux, des logements, des locaux d'enseignement, des monuments historiques, etc. Son empreinte géographique est très large, avec des actifs en France continentale et ultra-marine, et dans de très nombreux pays.

Répartition des surfaces occupées par ministère



Source : Document de politique transversale PLF 2025

La comparaison avec l'immobilier des États européens montre des patrimoines beaucoup moins vastes : 60 millions de m², par exemple, en Allemagne. Pour le secteur privé, la plus grande foncière en Europe, Gecina, dispose de 1,4 million de m² de bureaux (contre 13,6 millions pour les bureaux non spécialisés de l'État).

Deux phénomènes sont à observer :

- une tendance structurelle à la baisse des surfaces occupées par l'État depuis plusieurs années : le parc est passé de 101,2 millions de m² de surface utile brute en 2013 à 95,9 millions en 2023 ;
- une récente tendance conjoncturelle à l'augmentation des surfaces sur les trois dernières années (1%) qui s'explique notamment par de nouvelles constructions liées à deux opérateurs : l'Association pour la formation professionnelle des adultes (à hauteur de 600 000 m²) et l'université Paris Sorbonne (à hauteur de 300 000 m²). Également, on observe des créations nettes de surfaces sur des sites déjà existants du ministère des armées, des opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et enfin des bâtiments de l'administration pénitentiaire.

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

La direction de l'immobilier de l'État a développé un ensemble d'outils techniques et numériques afin d'améliorer la connaissance du parc immobilier et sa gestion. L'outil de base est le système d'information de l'immobilier de l'État (SIIE) qui doit permettre la connaissance des actifs, leur coût budgétaire et leur valorisation comptable. Il se compose d'un inventaire physique des biens, construit avec le module RE-FX du progiciel Chorus, et d'applications de gestion développées progressivement.

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

Malgré ses améliorations, le SIIE peine à répondre aux exigences en termes de qualité et de précision de la donnée selon la Cour des comptes, qui qualifie les données de la DIE comme « assez lacunaires ».

Pour des raisons liées à la fois à un manque de moyens humains et à un ensemble de difficultés techniques, les données saisies dans l'inventaire du SIIE sont partiellement fiables et encore incomplètes.

Le manque de fiabilité des données issues du RT rend délicate l'interprétation des indicateurs de performance (énergétique par exemple).

En 2022, le taux de complétude des données prioritaires était de 63 %. Les données portant sur l'état de santé des biens (vétusté, mise aux normes en matière réglementaire, etc.), essentielles pour ajuster le pilotage et l'entretien, sont encore très incomplètes.

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

La valeur nette comptable des actifs immobiliers contrôlés par l'État s'élevait, fin 2023, à près de 75 Mds€ dont 16,8 Mds€ pour le ministère de la justice, 16,5 Mds€ pour le ministère des armées, et 14,5 Mds€ pour le ministère de l'intérieur.

La certification de la valorisation du parc immobilier de l'État fait l'objet de réserves récurrentes de la part de la Cour des comptes : celle-ci émet de manière systématique, depuis 2021, une réserve de certification « sans élément probant permettant d'identifier une anomalie significative ». La Cour explique que la défaillance résulte des lacunes du système de gestion, du caractère inadapté du système d'information et de l'inefficacité des contrôles internes.

Une amélioration de la fiabilité devrait intervenir. Néanmoins, nous considérons que la direction de l'immobilier de l'État doit s'efforcer de résoudre les anomalies relevées par la Cour, afin de parvenir à une connaissance satisfaisante de la valeur des actifs immobiliers étatiques.

LA GOUVERNANCE NE PERMET PAS D'ASSURER UN PILOTAGE GLOBAL ET COHÉRENT

La politique immobilière de l'État (DIE) a été mise en place en 2007 en distinguant le propriétaire (représenté par le ministre chargé du Domaine au plan national et au niveau local par les préfets de région et de département) et l'occupant, à savoir les administrations des ministères et les opérateurs de l'État. Les ministères ne sont pas propriétaires mais affectataires des actifs immobiliers de l'État.

La DIE, créée en 2016, a signé des conventions d'utilisation avec les administrations occupantes. La pratique montre que ce sont les ministres ou leurs services immobiliers qui prennent les décisions, la DIE est cantonnée dans un rôle d'expertise consultatif.

Le système de gestion de la politique immobilière met la DIE dans la position d'un animateur fonctionnel plutôt que dans celle d'un décideur.

La DIE et son réseau comptent 1 570 agents (sur un total de 13 100 agents de l'ensemble de la filière immobilière), la majorité traitant de l'évaluation des biens et de leur cession, et la minorité des missions de stratégie et de cession.

Une architecture budgétaire éclatée

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

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

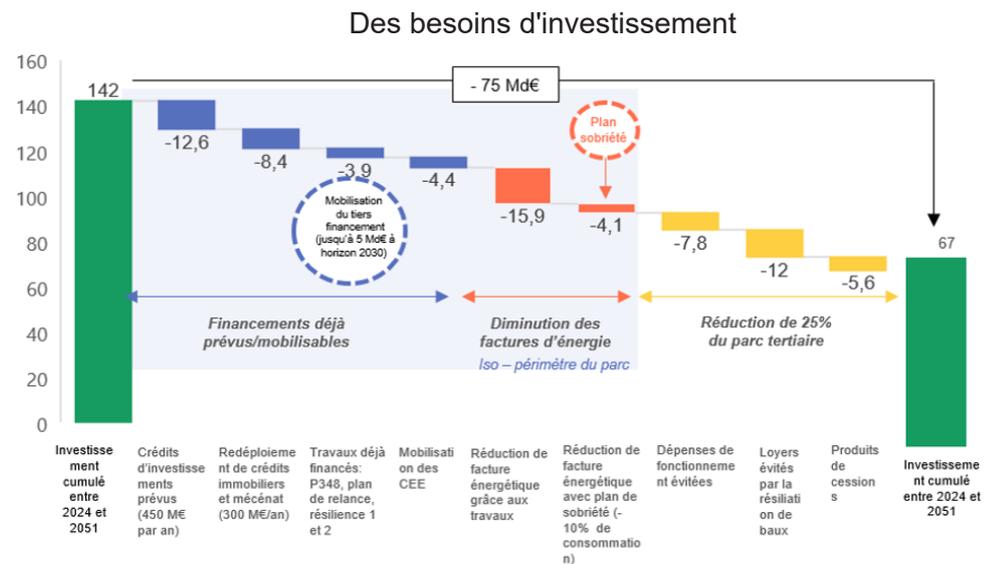
D'après le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2025, le total des crédits concourant à la politique immobilière de l'État s'élève à 10,1 Mds€ en autorisations d'engagement et 9,4 Mds€ en crédits de paiement. Ces crédits sont dispersés au sein de 47 programmes actifs.

UNE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE FRAGILE DEVANT L'EFFORT D'INVESTISSEMENT À VENIR

Le parc immobilier souffre d'un manque chronique d'entretien, souvent au détriment de la qualité de l'environnement de travail des agents. Les mécanismes financiers existants n'ont pas permis de responsabiliser les occupants quant aux travaux d'entretien courant, ce qui nuit à la conservation du patrimoine à long terme.

La moyenne des dépenses immobilières a été basse, autour de 7,2 Mds€ annuels, entre 2012 et 2020 mais elle a remonté depuis à la faveur notamment du plan de relance.

L'état du patrimoine est hétérogène : certains ministères ont eu des moyens suffisants, et ont aussi réduit leur réseau, et d'autres au contraire ont souffert d'un manque de crédits, comme la Gendarmerie nationale, dont le parc domanial est en mauvais état, voire très vétuste, résultante d'un déficit de crédits d'investissement immobilier depuis 2010. Le risque de manquer de crédits d'entretien, ou l'impossibilité de procéder aux rénovations nécessaires ont poussé les gestionnaires à recourir au parc locatif (les loyers représentent 54% du budget immobilier de la Gendarmerie nationale par exemple).



Les administrations ont été conduites à contourner la gestion étatique et budgétaire en signant des contrats de partenariat avec les sociétés du secteur privé pour réaliser des opérations impossibles à financer autrement.

Un certain nombre de dispositions environnementales légales et réglementaires s'appliquent à l'immobilier de l'État et une très grande part de l'immobilier domanial n'est pas en conformité avec ces prescriptions.

Le CEREMA a établi un diagnostic et proposé un scénario "réglementaire" de mise aux normes afin d'assurer la transition écologique. Il comporte un investissement total sur 28 ans de 144,4 Mds€, soit en moyenne 5,2 Mds€ par an.

En partant de ce diagnostic, un groupe de travail conduit par le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et la DIE a estimé les besoins nets d'investissement immobilier à 67 Mds€ à horizon 2051 grâce à plusieurs leviers d'économies... ce qui représente néanmoins 2,4 Mds€ supplémentaires par an.

POUR UNE RÉFORME URGENTE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

♦ Modifier les règles de gouvernance :

- ✓ Proposition : 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 oeuvre.
- ✓ Proposition : 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 : 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 : Généraliser la mesure de la satisfaction des agents des services publics et des usagers, relative à la fréquentation des emprises immobilières et des services qui y sont associés.

♦ **Revoir les paramètres de l'équation financière :**

✓ Proposition : Instaurer une programmation triennale des crédits d'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat, fondée sur une programmation 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 :**

Pour optimiser la gestion du parc immobilier, la plupart des États européens se sont dotés d'une structure autonome, notamment pour favoriser la distinction propriétaire/occupant.

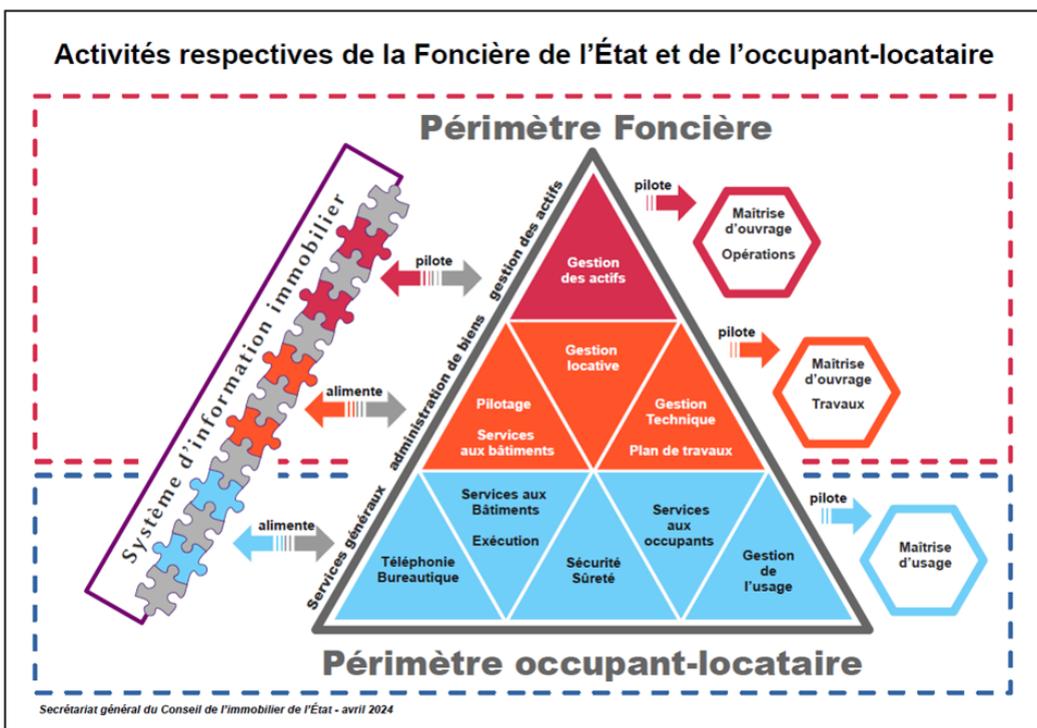
La présente évaluation a envisagé dès le début l'option de créer une société foncière à capitaux publics afin de lui confier la gestion d'une partie du patrimoine immobilier et ainsi en professionnaliser la gestion. Cette option est devenue plus concrète avec le projet de foncière du Gouvernement qui a fait l'objet de réflexions tout au long de l'année 2024 et devrait faire l'objet d'un article de la loi de finances pour 2025. Le projet a pris la forme d'un pilote opérationnel qui devrait être lancé en juin 2025 ; sa forme juridique serait celle d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) d'une catégorie nouvelle, qui nécessite une création législative. Cette évolution s'accompagne de nombreuses questions que détaille le rapport.

La répartition des compétences est un élément essentiel de la réussite de cette transformation : elle devra être délimitée clairement dès le pilote opérationnel.

Cette organisation obligera les administrations à définir leur besoin précisément, et à le partager ensuite avec la foncière.

Cette réforme d'envergure modifie substantiellement l'organisation actuelle, elle ne va donc pas sans risques : opérationnels, structurels, financiers.

La mise en service de la foncière conduira *de facto* à augmenter, dans un premier temps, les crédits de la politique immobilière de l'État mais cela devrait générer des économies à terme et une meilleure qualité de service.



Le passage à la gestion par une foncière ira certainement de pair avec la révision des opérations importantes, la réduction des implantations et le regroupement de services, l'économie de certains loyers...

Il appartiendra à la DIE d'être le chef de projet d'une réorganisation qui s'échelonnera sur plusieurs années.

Lire l'intégralité du rapport sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/delegations-comites-offices/cec>