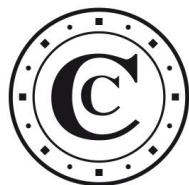


Cour des comptes



LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Une réforme nécessaire pour aborder
les enjeux à venir

Communication au Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques de l'Assemblée nationale

Décembre 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I UN PARC IMMOBILIER D'UNE TRÈS GRANDE TAILLE, EXTRÉMEMENT DIVERSIFIÉ ET ENCORE INSUFFISAMMENT CONNU MALGRÉ DES PROGRÈS.....	17
I - UN PARC TRÈS VASTE ET DIVERSIFIÉ.....	17
A - Un parc fortement diversifié, dans lequel les bureaux représentent à peine un quart des surfaces totales	18
B - Un parc géré principalement par ministère, dominé par l'Enseignement supérieur et les ministères régionaux	19
C - Des statuts juridiques d'occupation complexes, en particulier entre les différentes personnes publiques, qui ne favorisent pas la bonne gestion du parc	21
D - Un parc de bureaux distribué de manière relativement homogène entre ministères et qui demeure faible	23
E - Un parc de logements concentré dans quelques ministères et très peu mutualisé	25
II - UN ÉTAT DU PARC MAL CONNU ET MAL SUIVI PAR UN SYSTÈME D'INFORMATION PERFECTIBLE	27
A - Un parc encore insuffisamment connu, même si des progrès ont été accomplis depuis dix ans	27
B - Un système d'information en constante évolution	28
C - Une qualité des données à améliorer	30
D - Une valorisation comptable qui fait l'objet de réserves de la Cour	31
CHAPITRE II DES OBJECTIFS DE MISE AUX NORMES ET D'ADAPTATION PEU ORDONNÉS ET PEU LISIBLES, DES RÉSULTATS EN-DEÇÀ DES ENJEUX.....	37
I - UN IMPORTANT RETARD DANS LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS ET DES NORMES	37
A - Le défi de la transition énergétique et climatique	37
B - Les autres réglementations bâimentaires (accessibilité, amiante) : un retard persistant	43
II - D'AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES QUI INTERFÈRENT AVEC LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE.....	45
A - La mobilisation du foncier pour le logement social	45
B - La prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire.....	46
C - Une réorganisation territoriale de l'État qui modifie les besoins immobiliers	48
III - UNE STRATÉGIE INEXPRIMÉE ET UNE DOCTRINE INABOUTIE	48
A - Trois circulaires successives toujours en vigueur, un ratio d'occupation difficile à faire respecter	49
B - Une formalisation très insuffisante de la stratégie immobilière de l'État.....	52

CHAPITRE III UNE ORGANISATION DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE QUI ATTEINT SES LIMITES	57
I - LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT : UNE RÉFORME INACHEVÉE.....	58
A - Au niveau central, une clarification souhaitable du positionnement de la DIE et des instances de gouvernance	58
B - Au niveau déconcentré, une réorganisation qui reste à consolider.....	62
C - Les schémas directeurs immobiliers : des outils opérationnels perfectibles	66
II - UNE ORGANISATION DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE TRÈS DIFFÉRENTE SELON LES MINISTÈRES ET DES COMPÉTENCES GLOBALEMENT INSUFFISANTES	68
A - Des organisations ministérielles très différentes dont les services « forts » sont globalement concentrés sur les opérations lourdes	68
B - Un double enjeu de recrutement et de formation	72
C - L'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile) : une expérimentation dans trois domaines d'intervention.....	73
III - UNE GESTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONFIÉE POUR L'ESSENTIEL AUX MINISTÈRES.....	75
A - Une dispersion des crédits budgétaires entre de nombreux supports	76
B - Des outils budgétaires mutualisés d'ampleur modeste.....	76
C - Des décisions qui prennent insuffisamment en compte les intérêts de l'État propriétaire	82
IV - UN BESOIN DE FINANCEMENT IMPORTANT POUR L'AVENIR	83
A - Un important programme de travaux de rénovation à engager	84
B - Des ressources de cession au potentiel limité	84
C - La réduction des surfaces : une source potentielle de financement conditionnée aux décisions de réorganisation des administrations	85
CONCLUSION ET SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION.....	89
LISTE DES ABRÉVIATIONS	95
ANNEXES	99

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2^o de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de l'Assemblée nationale, par lettre du 20 octobre 2022, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, d'une demande d'enquête du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques portant sur « la politique immobilière de l'État ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 26 octobre 2022. Ce dernier, par une lettre datée du 2 décembre 2022, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n° 1). La date de remise du présent rapport a été fixée au mois de novembre 2023.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations concernées par lettres en date du 22 mars 2023.

Pour l'instruction de ce rapport, des entretiens ont été réalisés avec les directions d'administration centrale concernées :

- la direction de l'immobilier de l'État (DIE), placée au sein de la direction générale des finances publiques : les entretiens ont eu lieu avec le directeur, les trois sous-directeurs, et le directeur de la direction nationale d'interventions domaniales, service à compétence nationale rattaché à la DIE en charge de l'animation des pôles d'évaluation domaniale dans les services déconcentrés ;
- la direction du budget ;
- la direction générale de l'administration et de la fonction publique ;
- la direction générale du Trésor, précisément le service à compétence nationale Fin Infra ;
- la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Des entretiens ont également été organisés auprès des services déconcentrés en Normandie et en Centre-Val-de-Loire. Les services rencontrés relevaient des directions régionales et départementales des finances publiques (missions régionales de la politique immobilière de l'État, pôles de gestion domaniale, services locaux du domaine, pôles d'évaluation domaniale) et des préfectures de région et de département (secrétariats généraux pour les affaires régionales, secrétariats généraux communs départementaux).

Enfin, un entretien a été organisé avec le directeur de La Poste Immobilier.

L'instruction s'est par ailleurs appuyée sur les nombreux travaux de la Cour relatifs à l'immobilier des ministères et de leurs opérateurs.

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 20 novembre 2023 par la première chambre présidée par Mme Camby, et composée de MM. Barbé, Boudy et Blondy, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, M. Bichot, conseiller maître, M. Basset, conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Petit, experte, et en tant que contre-rapporteur, M. Giannesini, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes ainsi que M. Gautier, procureur général, a été consulté sur le rapport le 23 novembre 2023. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 4 décembre 2023.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française

Synthèse

Saisie par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale d'une demande d'enquête sur la politique immobilière de l'État, qui porte sur 192 550 bâtiments représentant 94,4 millions de mètres carrés, la Cour des comptes constate 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.

Au regard des objectifs de rationalisation et de réponse au changement climatique, des résultats décevants avec pour conséquence une mise aux normes et un « mur d'investissement » à franchir dans les vingt prochaines années

Deux grands objectifs sont assignés à la politique immobilière de l'État depuis une quinzaine d'années : la rationalisation du parc et la prise en compte du changement climatique. En dépit d'enjeux renouvelés – les nouveaux modes de travail à distance et l'adaptation à l'inéluctable hausse des températures – et d'initiatives politiques ou de bases juridiques modifiées, ces deux objectifs restent pleinement pertinents et doivent inciter à énoncer rapidement une stratégie et à revoir l'organisation actuelle. Ils relèvent désormais de l'urgence d'agir.

En effet, ces deux objectifs présentent à ce jour des résultats décevants.

La rationalisation du parc immobilier, symbolisée par l'introduction dès 2009 d'une norme d'occupation dans le parc de bureaux de 12 mètres carrés de surface utile nette (SUN) par poste de travail, n'a quasiment pas progressé. Certes, 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, mais le ratio d'occupation des bureaux, lui, ne s'est pas amélioré : avec 14,15 mètres carrés de surface nette par agent fin 2021, il est même légèrement supérieur à ce qu'il était en 2014-2015. La nouvelle cible édictée en 2023, soit 16 mètres carrés de surface brute par résident, correspond, quant à elle, à une réduction théorique de plus de 30 % de la surface du parc puisque le taux constaté aujourd'hui se situe au-dessus de 24 m².

Conséquence de cette rationalisation au point mort, la mutualisation interministérielle des bâtiments demeure faible, même en s'en tenant aux bureaux « banalisés », avec seulement 4 % des bâtiments représentant 12 % des surfaces.

La rénovation énergétique des bâtiments et leur adaptation au changement climatique, quant à elles, sont difficiles à évaluer puisqu'elles ne sont pas inscrites dans une stratégie pluriannuelle assortie de cibles stables dans le temps. Au contraire, les objectifs, les normes et les cibles chiffrées se sont ajoutés les uns aux autres depuis dix ans, pour être ensuite repoussés dans le temps. Ainsi, l'objectif du Grenelle de l'environnement, organisé en 2007, de réduire de 40 % la consommation énergétique des bâtiments par rapport à 2010 a été repris par le décret

du 23 juillet 2019, dit « décret tertiaire », pour être repoussé de 2020 à 2030, tout en maintenant une cible ambitieuse pour 2050 de réduction de 60 %. Dans le même temps, les directives européennes sur la performance et l'efficacité énergétique des bâtiments, régulièrement révisées, fixent des objectifs annuels minimaux de réduction de la consommation énergétique globale et de rénovation du parc, sans que ceux-ci fassent l'objet d'une déclinaison explicite dans un plan national. Finalement, ce n'est qu'à la faveur du plan de relance engagé fin 2020 et dans le cadre du plan exceptionnel de sobriété lancé en 2022 (qui a atteint en 2023 son objectif de réduction des consommations de 10 %) qu'une impulsion semble avoir été donnée, en s'appuyant sur des financements spécifiques et de nouveaux outils juridiques, comme le marché global de performance énergétique.

Enfin, d'autres réglementations s'imposent aux bâtiments de l'État, avec là aussi des retards et des carences. En matière d'accessibilité, la mise en œuvre des « agendas d'accessibilité » ne devrait s'achever qu'en 2027, tandis que le recensement et le diagnostic des bâtiments amiantés sont encore en cours. De surcroît, l'état sanitaire des bâtiments n'affiche pas d'amélioration substantielle depuis quinze ans et reste mal renseigné puisque les données de suivi n'existent que pour les deux tiers d'entre eux, et ne sont complètes que pour une minorité.

Conséquence du peu de progrès accomplis alors que les cibles quantitatives s'additionnent avec une ambition croissante, l'immobilier de l'État voit aujourd'hui se dresser devant lui un « mur » de mise aux normes et d'investissement. Dans le cadre de la planification écologique, le coût des travaux à engager a été estimé à un montant compris entre 140 et 150 Md€ à l'horizon 2050, ce qui nécessiterait une augmentation annuelle des crédits immobiliers de l'ordre de 20 à 25 % par rapport aux niveaux actuels.

Devant cette échéance, fût-elle à 25 ans, l'absence de stratégie formalisée qui caractérise la politique immobilière depuis longtemps ne peut perdurer. Alors que les orientations nationales sont exprimées par des circulaires du Premier ministre juxtaposées à intervalles de quelques années, il est indispensable que les objectifs, leur hiérarchisation, les échéances pluriannuelles, les cibles et les moyens soient rassemblés dans un document d'ensemble pour donner à la politique immobilière la visibilité et la lisibilité qui font aujourd'hui défaut et pour que sa mise en œuvre soit davantage suivie et évaluée.

Il est également indispensable, eu égard à la situation des finances publiques, que la réduction des surfaces occupées chemine de concert avec la prise en compte du changement climatique, non seulement pour réduire le périmètre des travaux nécessaires mais aussi pour contribuer, par des cessions et des valorisations plus volontaristes, à leur financement. L'annonce d'un objectif de réduction des surfaces de bureaux de 25 % par le ministre en charge de l'économie, le 19 novembre 2023, répond à cette exigence mais exigera une autorité et un pilotage interministériels beaucoup plus forts que ceux qui existent aujourd'hui.

Un cadre général mis en place en 2016 qui a permis quelques progrès mais qui atteint aujourd’hui ses limites

La politique immobilière de l’État repose aujourd’hui sur le cadre de gouvernance mis en place à partir de 2016 avec la création de la direction de l’immobilier de l’État (DIE), la réorganisation des services locaux et le renforcement des schémas directeurs.

Cette organisation, et notamment la DIE, est à l’origine de certains progrès.

Ainsi, la gouvernance interministérielle d’ensemble de la politique immobilière a été simplifiée et unifiée autour de la conférence nationale de l’immobilier public (CNIP), qui a remplacé cinq instances préexistantes. Un réseau territorial de la DIE a été constitué autour de 18 missions régionales de la politique immobilière de l’État (MRPIE), en charge de l’animation de la stratégie régionale, de l’élaboration et du suivi des schémas directeurs régionaux et de l’accompagnement des projets locaux. Malgré des retards et des difficultés, les nombreux schémas directeurs prévus depuis les années 2006-2009 (ministériels, régionaux, d’opérateurs publics) ont vu le jour et bénéficient de guides méthodologiques diffusés par la DIE. Enfin, bien que les systèmes d’information servant à l’inventaire et au suivi de l’état du parc soient encore trop nombreux et dispersés, et que données sur l’état d’entretien du parc soient incomplètes, un socle a été constitué autour du référentiel technique (« RT »).

La DIE peut aussi être créditez d’avoir entrepris une remise en ordre de la stratégie nationale autour de la feuille de route pour la transition énergétique des bâtiments de l’État, publiée en 2018, après l’échec du Grenelle de l’environnement en matière d’immobilier public, dont les ambitions sont restées virtuelles et dont les objectifs ont dû être plusieurs fois repoussés.

Ces progrès, réels, ont cependant porté sur l’outillage de la politique immobilière, et non sur son fondement, c’est-à-dire la gestion ministérielle qui réunit les responsabilités du propriétaire et de l’occupant au niveau de chaque administration.

En effet, bien que la DIE représente l’État propriétaire et défende ses intérêts, dans les faits, elle dispose de peu d’autorité vis-à-vis des ministères occupants. Ces derniers conservent la maîtrise de l’essentiel des crédits immobiliers : les 9,6 Md€ prévus à ce titre par la LFI 2023 sont répartis sur 45 programmes budgétaires différents, dont deux seulement correspondent à des financements partiellement mutualisés et ne comptent que pour 13 % du total. Les conférences immobilières annuelles par ministère, instituées depuis la préparation du projet de loi de finances pour 2017, ne couvrent pas tout le champ de l’immobilier de l’État, ne permettent pas une consolidation à l’échelle de ce dernier et ne donnent pas lieu à des arbitrages budgétaires.

Ce primat de la gestion par ministère a pour conséquences, identifiées de longue date, un sous-entretien chronique des bâtiments, la concentration des crédits et des compétences sur les grandes opérations emblématiques et une inertie marquée de la rationalisation du parc ainsi que de sa valorisation économique.

De surcroît, malgré ses efforts, l’action structurellement limitée de la DIE n’a pas permis de constituer une filière professionnelle à même de se saisir à plein des enjeux de l’immobilier. Plusieurs ministères (armées, justice, culture, enseignement supérieur) disposent certes d’établissements spécialisés de maîtrise d’ouvrage. Mais les compétences sont nettement plus rares et dispersées ailleurs, et notamment au niveau territorial.

Dans ces conditions, l'organisation actuelle ne permettra pas de piloter la mise aux normes et les investissements nécessaires dans les deux prochaines décennies, et moins encore la rationalisation du parc à laquelle les ministères sont insuffisamment intéressés ou contraints.

Trois scénarios de réforme structurelle

La mise en œuvre efficace et économique des investissements à venir exige au préalable que soient mieux exprimés, priorisés et garantis les intérêts de l'État-propriétaire au regard des ministères. Elle impose également que la gestion immobilière soit davantage professionnalisée tout en satisfaisant les besoins des occupants. Pour ce faire, trois scénarios d'évolution sont identifiés par la Cour, qui décrivent trois organisations plus ou moins éloignées de la configuration actuelle. Ces trois scénarios ont pour facteur commun de renforcer la DIE en la détachant de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour la placer directement auprès du ministre en charge du domaine public.

Le scénario d'un renforcement de la DIE

Un premier scénario, d'une ambition limitée, est celui d'un renforcement de la DIE en tant que représentante de l'État propriétaire. Il consisterait à l'associer davantage à la procédure budgétaire en confortant le rôle et la portée des conférences immobilières. La gestion des crédits demeurerait de la responsabilité des ministères moyennant une cible pluriannuelle de dépenses d'entretien, tout en étendant le champ et le volume des programmes budgétaires interministériels mutualisés placés sous la responsabilité de la DIE.

Afin de s'assurer d'une utilisation des crédits conforme aux orientations de la politique immobilière, l'obtention par les ministères de la labellisation de leurs projets par la conférence nationale de l'immobilier public deviendrait obligatoire.

Ce scénario a l'avantage d'être relativement simple à mettre en œuvre. En revanche, il ne modifie pas le principe central du propriétaire-occupant décliné à l'échelle de chaque ministère, ce qui ne garantit pas la défense des intérêts de l'État propriétaire ni le respect des orientations de la politique nationale. Par ailleurs, il nécessite que tous les ministères occupants, qui demeurent décisionnaires en matière d'immobilier, disposent des compétences nécessaires.

Le scénario d'une centralisation des opérations de l'État propriétaire sur une ou plusieurs structures professionnelles

Un deuxième scénario consisterait à organiser une séparation des responsabilités opérationnelles de propriétaire et d'occupant, comme le préfigure à très petite échelle l'expérimentation de l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile). La gestion du propriétaire pourrait être confiée à une ou plusieurs structures spécifiques, services à compétence nationale ou établissements publics, placées sous l'autorité de la DIE. Différentes variantes de mise en œuvre sont envisageables : se limiter à certains ministères civils par exemple, ou disposer de plusieurs structures de gestion, par région ou par type de bâtiment. Il serait possible de ne pas inclure les biens présentant certaines caractéristiques (monuments historiques, bâtiments abritant les pouvoirs publics constitutionnels, etc.). Les opérateurs spécialisés de certains ministères ont fait la démonstration de la possibilité de constituer des structures professionnelles immobilières, essentiellement en matière de maîtrise d'ouvrage de grands travaux : il conviendrait de s'en inspirer en étendant leur champ de compétence.

Cette organisation vise à garantir le bon niveau et la bonne exécution des dépenses d'entretien du propriétaire et des travaux de mise aux normes, en confiant le pilotage à une ou plusieurs structures dont c'est la mission, et dans lesquelles des compétences spécifiques peuvent être rassemblées, notamment en matière de rénovation énergétique. L'Allemagne et la Belgique répondent à ce modèle. Selon le degré de séparation entre les fonctions, la ou les structures pourrait être directement affectataire des crédits gérés par la DIE dans une logique interministérielle ou jouer un rôle de prestataire pour le compte des ministères. Cette organisation suppose toutefois qu'une bonne articulation soit assurée entre la structure en charge de la gestion du propriétaire et les occupants.

Le scénario d'une foncière d'État

Le troisième scénario propose de franchir une étape supplémentaire dans la séparation entre propriétaire et occupant, en transférant la propriété des biens à une entité externe à l'administration, mais détenue par l'État et soumise à son contrôle. Il s'agirait d'une foncière, qui pourrait prendre la forme d'une société anonyme, à l'image d'Agile aujourd'hui, afin d'être dotée d'un bilan et, le cas échéant, d'une capacité d'autofinancement ou d'ingénierie financière. Les services occupants verseraient des loyers réels à la foncière, qui prendrait en charge les dépenses du propriétaire. Il s'agit là du modèle adopté par plusieurs pays européens (Pays-Bas, Danemark, Finlande) et par les très grandes entreprises disposant d'un parc important (SNCF, La Poste, groupes de la grande distribution).

Comme dans le deuxième scénario, il serait possible de ne pas inclure dans le champ de la foncière les biens relevant de certains ministères ou présentant certaines caractéristiques (monuments historiques, bâtiments abritant les pouvoirs publics constitutionnels, etc.). Il serait également possible de constituer plusieurs foncières, spécialisées par région ou par type de bâtiment, dès lors que le parc qui leur est confié dispose d'une masse critique pour mener à bien les chantiers de rationalisation, de mutualisation et de rénovation. Le ministre délégué aux comptes publics a évoqué, le 22 novembre 2023, la création d'une foncière pour la gestion des bureaux. Dans ce scénario, la foncière aurait pour mission de préserver les intérêts de l'État en tant que propriétaire et de proposer les meilleures solutions aux besoins exprimés par les ministères. Les compétences seraient regroupées au sein d'un seul ou de quelques organismes, disposant pour leurs recrutements d'une plus grande liberté que l'administration.

Ce scénario, qui constitue un changement majeur par rapport à la situation actuelle, suppose d'organiser le transfert de propriété des biens et de bâtir un modèle économique et budgétaire soutenable. Celui-ci reposeraient en tout ou partie sur les loyers versés par les occupants, dont la fixation obéirait à une négociation délicate.

Chacun de ces scénarios présente ses avantages, ses inconvénients et ses risques. Les deuxième et troisième scénarios s'inscrivent en rupture avec le primat de la logique ministérielle uniquement en matière de gestion. Chaque ministère resterait pleinement responsable de l'expression de ses besoins, de ses choix d'implantation et de ses options techniques, architecturales ou fonctionnelles, à charge pour lui de piloter ses relations avec la structure mutualisée et de bâtir une stratégie budgétaire cohérente avec ses attentes. Par ailleurs, Quel que soit le scénario retenu, il gagnerait à être en priorité appliqué au parc de bureaux, puis dans un second temps aux logements. Ces biens présentent à la fois le moins de spécificités fonctionnelles et d'importants enjeux en termes de rationalisation et de prise en compte du changement climatique.

En tout état de cause, il importe d'engager rapidement une réforme de l'organisation actuelle qui apparaît largement inadaptée à une gestion efficace et durable de l'immobilier de l'État et aux travaux majeurs à entreprendre dans les prochaines années.

Recommendations

Le présent rapport conclut à la nécessité d'une réforme substantielle de la politique immobilière de l'État, dont les contours pourront correspondre à l'un des trois scénarios identifiés par la Cour. Dans l'attente d'une telle réforme, la Cour formule quatre recommandations au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique susceptibles d'être mises en œuvre à court terme pour préparer celle-ci, en préciser les enjeux, notamment financiers, et améliorer la connaissance et le suivi du parc immobilier de l'État.

1. Développer un plan de contrôle interne pour s'assurer de la fiabilité des données renseignées dans le système d'information et prévoir un indicateur de fiabilité des données (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
2. Formaliser dans un document de référence la stratégie immobilière de l'État assorti d'un tableau de bord de pilotage, comprenant une actualisation de la feuille de route Transition énergétique pour les bâtiments de l'État, des objectifs d'avancement pluriannuels pour chacune de ses composantes (rénovation énergétique, mise aux normes, rationalisation des surfaces) et un chiffrage plus précis de son économie, en recettes, en moindres dépenses de fonctionnement et en investissement (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Rattacher directement la direction de l'immobilier de l'État au ministre chargé du domaine et en détacher les fonctions d'évaluation (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
4. Mettre en place un plan de montée en compétences de l'ensemble des services intervenant dans la gestion immobilière (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Introduction

La Cour des comptes a été saisie par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale d'une demande d'enquête sur la politique immobilière de l'État, pour examiner trois aspects en particulier : la stratégie de l'État en matière immobilière, son organisation pour la gestion de son parc, et les financements consacrés à l'immobilier.

La politique immobilière de l'État avait connu une évolution majeure en 2006, dont l'objectif était de clarifier la distinction entre l'État propriétaire et les ministères occupants. Cette réforme s'est traduite par la création de France Domaine, en charge de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de la préservation de ses intérêts en tant que propriétaire. La réforme avait également conduit à la création du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier*, afin de dynamiser la gestion de leur parc par les ministères. La Cour avait adressé en 2014 un référendum au Premier ministre, qui soulignait les limites voire les faiblesses de cette organisation.

Une nouvelle phase de réforme est intervenue en 2016. Elle s'est traduite par la création de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), chargée d'incarner l'État propriétaire et d'en défendre les intérêts. La gouvernance de la politique immobilière au niveau national a été simplifiée, avec la création d'une instance unique. L'enquête de la Cour intervient sept ans après cette deuxième vague de réformes, et en évalue la mise en œuvre, notamment à la lumière des enquêtes récentes qu'elle a conduites sur l'immobilier de différents ministères.

Le rapport comprend trois chapitres. Le premier est consacré à une description du parc immobilier de l'État, qui se caractérise d'abord par sa très grande taille mais aussi par la diversité des biens qui le composent. Les deux chapitres suivants examinent les questions posées à la Cour dans le cadre de la saisine : le deuxième chapitre analyse la stratégie de l'État en matière immobilière, pour une part imposée par de nombreuses normes, et peu formalisée ; le troisième chapitre aborde la question de l'organisation institutionnelle et budgétaire de la fonction immobilière issue de la réforme de 2016. En conclusion de ces analyses, et pour remédier aux limites constatées, le rapport présente trois scénarios de réforme de la fonction immobilière de l'État, dont le troisième a été repris et évoqué par le ministre délégué aux comptes publics le 22 novembre 2023.

Chapitre I

Un parc immobilier d'une très grande taille, extrêmement diversifié et encore insuffisamment connu malgré des progrès

Le parc immobilier de l'État est la matérialisation concrète de la place de l'État central dans la construction de la Nation. Il est à la fois extrêmement étendu, présent dans presque tous les pays du monde et couvre de manière relativement homogène la France continentale et la France ultra-marine. Il répond à des fonctions extrêmement diverses, diversité qui ne s'observe chez aucun autre propriétaire ou occupant de biens immobiliers.

I - Un parc très vaste et diversifié

Les développements qui suivent ont pour base le fichier d'inventaire qui sert à la rédaction du document de politique transversale (DPT) relatif à la politique immobilière de l'État. Ce document est élaboré chaque année par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et annexé au projet de loi de finances¹. Le périmètre des biens suivis dans ce cadre englobe un large ensemble de biens de nature diverse : il couvre à la fois les biens que l'État occupe, qu'il en soit ou non propriétaire, mais aussi des biens dont il est propriétaire mais qu'il n'occupe pas².

Au 31 décembre 2022, le parc relevant de la politique immobilière de l'État concernait 192 550 bâtiments, d'une surface utile brute (SUB)³ de 94 433 197 m². Ce parc est d'une ampleur considérable, tant par rapport aux autres pays européens que par rapport aux grands acteurs du secteur privé que sont les foncières.

¹ Cf. la [liste des documents de politique transversale annexés au projet de loi de finances pour 2024](#).

² Le champ de cette enquête ne comprend pas les monuments historiques, ni les biens situés à l'étranger, ni les bases militaires. Il ne comprend pas non plus les terrains non bâties.

³ Sauf mention explicite contraire, les surfaces mentionnées dans ce rapport sont exprimées en surface utile brute (SUB).

Ainsi, le parc de l’immobilier de l’État central dans plusieurs pays européens permet de comprendre le caractère exceptionnel du parc immobilier français : l’Allemagne compte 60 millions de m², les Pays-Bas 11,7 millions, l’Autriche 7 millions et la Finlande 5,9 millions.

Le chiffre de 94 millions de m² peut également être mis en regard des principaux acteurs de l’immobilier privé. Gecina⁴, la première foncière de bureaux d’Europe, revendiquait à la même époque 1,4 million de m², alors que les bureaux non spécialisés de l’État (c’est-à-dire hors gendarmeries, commissariats, tribunaux, etc.) représentent 13,6 millions de m² soit un parc presque dix fois plus grand. L’État loge relativement peu ses agents et la politique immobilière de l’État concerne « seulement » 18 millions de m² de logements. L’une des plus importantes sociétés foncières de logements, CDC Habitat, détenait en 2022 un portefeuille d’environ 28 millions de m². Les autres catégories de bâtiments de l’État (enseignement supérieur, bâtiments culturels de type musée ou édifice cultuel, bâtiments techniques, prisons, tribunaux, etc.) sont trop spécifiques pour permettre une analogie avec le secteur privé.

Ces comparaisons ont leurs limites puisqu’elles ne prennent pas en compte la localisation et donc la valeur de ces biens mais elles permettent de mesurer l’importance particulière du parc immobilier de l’État. La taille de ce parc est tendanciellement en baisse : en 10 ans, sa surface utile brute a été réduite de 7 %, passant de 101,2 millions de m² au 31 décembre 2013 à 94,4 millions de m² au 31 décembre 2022⁵ sous l’effet notamment des réorganisations militaires et de l’administration territoriale.

Tableau n° 1 : évolution de la surface occupée par le parc immobilier relevant de la politique immobilière de l’État (millions de m² de surface utile brute - SUB)

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taille du parc de la politique immobilière de l’État au 31 décembre	101,2	100,4	97,6	97,2	99,1	96,6	96,8	94,3	93,8	94,4

Sources : documents de politique transversale « Politique immobilière de l’État » annexés aux projets de loi de finances 2015 à 2023, fichier transmis par la Direction de l’immobilier de l’État pour les biens au 31 décembre 2022

A - Un parc fortement diversifié, dans lequel les bureaux représentent à peine un quart des surfaces totales

Le parc immobilier de l’État se caractérise par une hétérogénéité extrême en termes de surface. Deux éléments illustrent particulièrement cette diversité : les 29 plus grands bâtiments font chacun plus de 50 000 m² et représentent au total 3,1 millions de m² ; 38 957 bâtiments⁶ font moins de 100 m² et représentent 2,2 millions de m².

⁴ <https://www.gecina.fr/fr/patrimoine-immobilier>, consulté le 12 juillet 2023.

⁵ La Cour relève deux années d’augmentation de la surface totale, dans une évolution tendancielle à la baisse : d’une part l’année 2017 avec 99,076 millions de m² de SUB (alors qu’elle est précédée d’une année 2016 avec 97,213 millions de m² de SUB et suivie par l’année 2018 avec 96,612 millions de m² de SUB) et d’autre part l’année 2022 avec 94,433 millions de m² de SUB, qui inverse la tendance observée depuis une dizaine d’années.

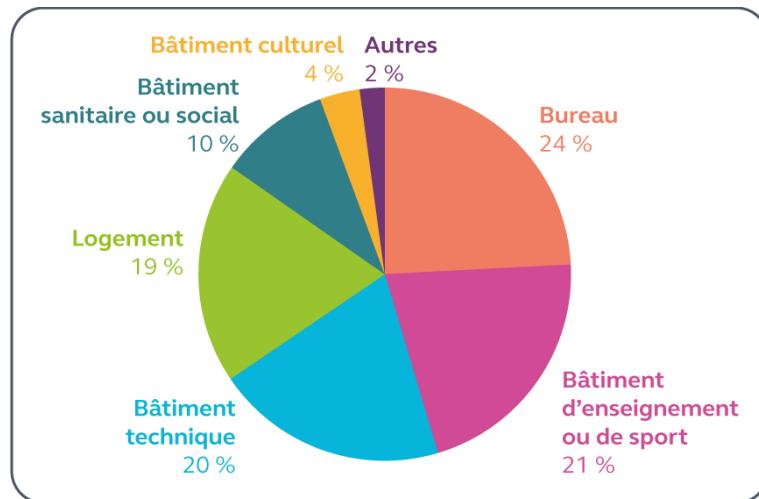
⁶ Ces biens les plus petits recouvrent une diversité extrême : maisons, garages, bâtiments de stockage, chenils, mémoriaux, zoos, archives, stands de tir, mais aussi une part importante de subdivisions d’ensemble bâimentaires plus importants.

Le parc se caractérise aussi par une extrême diversité en termes de fonctions. Cette dernière est mise particulièrement en avant pour justifier une gestion différenciée des biens immobiliers par ministère.

Les bureaux représentent 24 % des surfaces avec 22,8 millions de m² de SUB. Le parc de logements représente 18,1 millions de m² de SUB, soit 19 % des surfaces.

En grandes masses, le reste du parc, soit 58 % des surfaces, est constitué de biens spécifiques à des métiers comme les bâtiments d'enseignement ou de sport qui représentent 21 % des surfaces, les bâtiments techniques (20 %), les bâtiments sanitaires et sociaux (10 %), et les bâtiments culturels (3,5 %). L'annexe n° 2 présente plus en détail cette diversité.

Graphique n° 1 : répartition des bâtiments par nature (% de SUB)



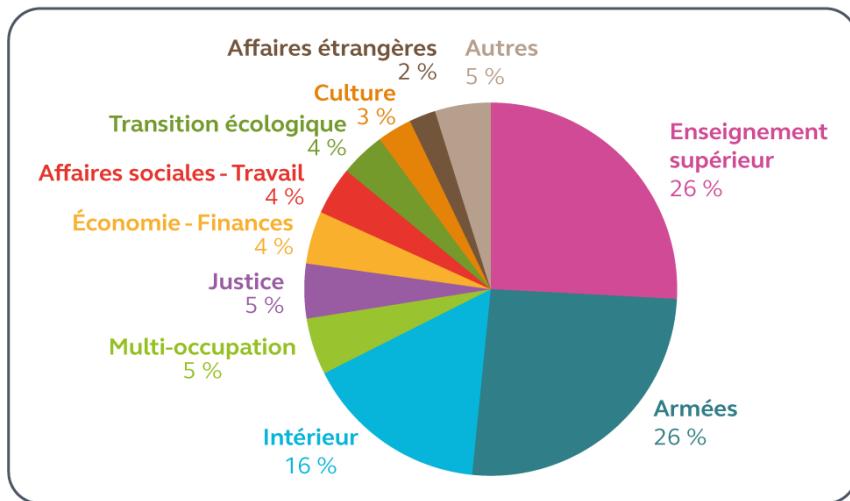
Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

B - Un parc géré principalement par ministère, dominé par l'enseignement supérieur et les ministères régaliens

Le parc relevant de la politique immobilière de l'État est très inégalement réparti entre ministères. L'enseignement supérieur⁷ ainsi que les ministères régaliens en représentent la plus grande partie. La DIE suit ces bâtiments par la notion de « gestionnaire », qui correspond à l'occupant, indépendamment de la notion de propriété.

⁷ Dans l'inventaire, les bâtiments sont rattachés au ministère de l'Éducation nationale et au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Cependant, l'essentiel des biens sont des universités qui relèvent de l'Enseignement supérieur. Par souci de simplification de la rédaction, il est fait référence dans ce rapport à l'Enseignement supérieur uniquement.

Graphique n° 2 : répartition des bâtiments relevant de la politique immobilière de l'État par ministère gestionnaire (SUB en m²)



Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

Le premier groupe est constitué par 26 % des bâtiments qui relèvent de l'enseignement supérieur. Il s'agit essentiellement des universités, un faible nombre d'entre elles ayant à ce stade obtenu la dévolution de leur patrimoine immobilier, possibilité ouverte par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 11 août 2007. Mais relèvent également de ce ministère de nombreux autres biens dont les gestionnaires sont des opérateurs de l'État⁸.

Un deuxième grand groupe de ministères est constitué par les armées, l'intérieur et la justice. Ils occupent à eux trois 43,9 millions de m², soit 46 % de la surface totale des bâtiments relevant de la politique immobilière de l'État. La part des armées est prépondérante avec 24,3 millions de m², soit un peu moins de 26 % de la surface totale. Le ministère de l'intérieur est, quant à lui, identifié comme gestionnaire d'une surface de 15,1 millions de m², soit 16 % de la surface totale. Les gendarmeries et leurs casernes, les préfectures et sous-préfectures et les hôtels de police constituent l'essentiel de ces bâtiments. Enfin, le ministère de la justice est le gestionnaire de 4,5 millions de m², soit 4,7 % des surfaces. Il s'agit essentiellement de tribunaux et de bureaux d'une part, et d'établissements pénitentiaires d'autre part (43 % des surfaces dans chaque cas).

⁸ Les principales surfaces sont ainsi occupées par des locaux de centres de recherche tels le CEA, le CNRS ou le Conservatoire National des Arts et Métiers, de grandes écoles (École normale supérieure de Paris Saclay et École normale supérieure de la rue d'Ulm à Paris, CentraleSupélec à Gif-sur-Yvette), des lycées (lycée Lakanal à Sceaux, lycée d'État mixte de Palente à Besançon lycée Bellevue à Albi, lycée du parc impérial à Nice) ou des collèges (collège Michelet à Pointe-à-Pitre) ou des bibliothèques universitaires telle la bibliothèque Sainte-Geneviève place du Panthéon à Paris.

Les biens gérés par ces ministères, ainsi que ceux accueillant plusieurs ministères (« multi occupants »), représentent au total 72 % des surfaces du parc. Les 28 % restants se répartissent entre sept ministères, des établissements publics et les biens remis au domaine. Ce parc, plus morcelé, n'en reste pas moins considérable avec 21,5 millions de m² (cf. annexe n° 2 pour une présentation détaillée).

Les bâtiments considérés comme étant mutualisés (« multi occupants ») restent marginaux et représentent 5 % des surfaces.

C - Des statuts juridiques d'occupation complexes, en particulier entre les différentes personnes publiques, qui ne favorisent pas la bonne gestion du parc

La politique immobilière de l'État ne peut être abordée par la seule distinction usuelle entre propriété et location. L'État possède et loue des biens, mais en met également certains à disposition d'autres entités *via* différentes modalités juridiques. La DIE distingue à cet égard essentiellement quatre catégories⁹ :

- les biens que l'État possède et qui sont occupés par ses services. Ces bâtiments représentent 43,6 millions de m² soit 46 % du parc ;
- les biens que l'État possède et qui sont occupés par des opérateurs ou des tiers (24,1 millions de m², soit 26 % des surfaces), typiquement les bâtiments universitaires ou de recherche ;
- les biens que l'État ne possède pas mais qui sont occupés par un de ses opérateurs (13,4 millions de m², soit 14 % des surfaces) ;
- les biens que l'État ne possède pas mais qui sont occupés par un de ses services (12,9 millions de m² soit 14 % des surfaces).

Tableau n° 2 : répartition des biens immobiliers par statut d'occupation

Statut d'occupation	SUB (m ²)	%
Biens que l'État possède et occupe	43 554 569	46,1 %
Biens que l'État possède occupés par des opérateurs ou des tiers	24 100 014	25,5 %
Biens que l'État ne possède pas mais occupés par un opérateur	13 384 364	14,2 %
Biens que l'État ne possède pas mais occupés par un service de l'État	12 825 193	13,6 %
Autres biens	569 057	0,6 %
Total	94 433 197	100,0 %

Source : *inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022*

⁹ Les autres biens représentent une surface marginale en proportion (0,6 %) mais qui, étant donné la taille du parc, est importante en volume avec 569 000 m².

1 - Près de la moitié des surfaces occupées par l'État sans qu'il n'en soit propriétaire sont des bâtiments des collectivités territoriales

Les services *stricto sensu* de l'État n'occupent « que » 59,7 % du parc de la politique immobilière de l'État. L'État est propriétaire à 77 % de ce parc qu'il occupe, et dispose des 23 % restants *via* d'autres statuts d'occupation (locations, mises à disposition par d'autres personnes publiques, etc.).

Ces biens sont pour 48 % (6,1 millions de m²) des propriétés des collectivités territoriales et de leurs satellites (offices publics de l'habitat, sociétés publiques locales, sociétés d'économies mixtes, etc.). Les biens occupés sont essentiellement propriété du bloc communal (46 % des surfaces) et des départements (35 %). Les régions n'y tiennent qu'une place très marginale (1 %). Pour près de 18 % des surfaces occupées par les services de l'État dans des bâtiments propriété de collectivité, la nature du propriétaire est mal connue ou renseignée.

Cette situation est issue des différentes étapes de la décentralisation et des transferts de compétences et de propriété entre l'État et les collectivités territoriales. Les préfectures sont pour une part importante logées dans des immeubles accueillant l'hôtel départemental et dont la propriété a été transférée ; de nombreux logements de fonction des ministères de l'intérieur et des armées sont propriétés des communes, de même que les commissariats et les tribunaux. Cette relation avec les collectivités territoriales n'est pas sans poser d'importantes difficultés opérationnelles et en termes de responsabilités, les conventions d'utilisation des biens pouvant ne pas être à jour ou mal suivies par les services.

Par ailleurs, l'État loue 5,5 millions de m² de bâtiments auprès de personnes privées, soit 43 % de la surface bâtimmentaire qu'il occupe mais ne possède pas. Près de 7 % des surfaces occupées par l'État et dont il n'est pas propriétaire le sont auprès de tiers classés dans la catégorie « autres » dans l'inventaire. Il s'agit pour la quasi-totalité de bâtiments situés à l'étranger.

Tableau n° 3 : répartition des propriétaires de bâtiments occupés par l'État sans qu'il en soit propriétaire

Nature du tiers	SUB (m ²)	%
Collectivité territoriale ou un de ses satellites (OPH, SEM, SPL, etc.)	6 137 711	48 %
Personne privée physique ou morale	5 500 915	43 %
Autre personne publique (EPA, EPIC, autre non identifiée, etc.)	319 084	2 %
Autre	867 484	7 %

Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

2 - L'État met 36 % des biens immobiliers qu'il possède à disposition de ses opérateurs

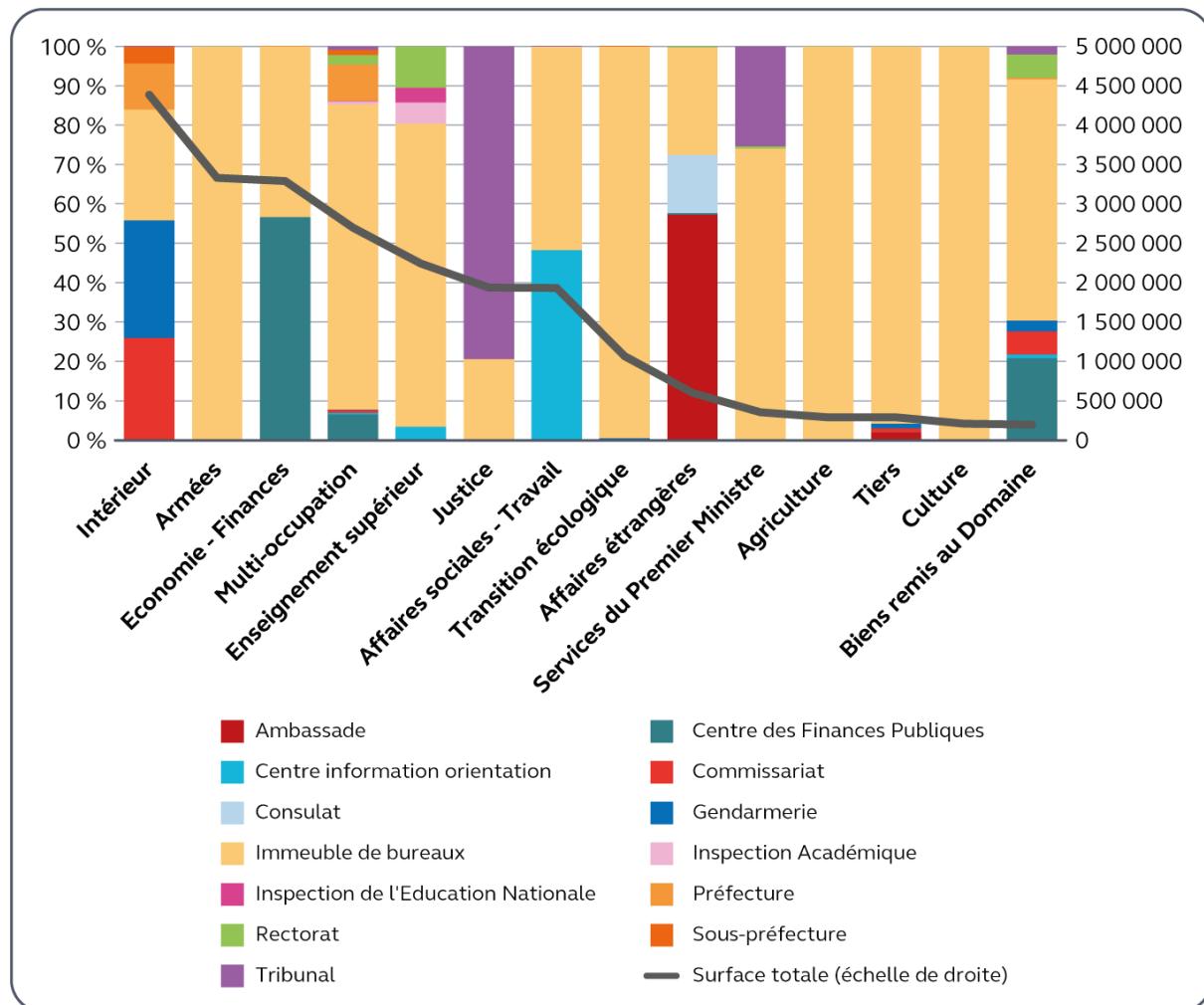
L'État possède au total 67,7 millions de m² mais n'en occupe que 64 %. Les 36 % restant, soit 24,1 millions de m² sont mis à disposition. Les 190 principaux bâtiments mis à disposition, qui représentent 22,4 millions de m² (93 % des surfaces mises à disposition par l'État) sont occupés à 66 % par des organismes relevant de l'enseignement supérieur (universités, CROUS, grandes écoles) et de la recherche, à 19 % par d'autres opérateurs de l'État avec une part importante des établissements culturels et à 8 % par les établissements d'enseignement du second degré transférés en gestion aux collectivités territoriales. Les biens mis à disposition de tiers privés et ceux mis à disposition des collectivités territoriales et de leurs satellites (HLM, SEM, etc.) représentent 3 % du total dans chacun des cas.

D - Un parc de bureaux distribué de manière relativement homogène entre ministères et qui demeure faible

L'inventaire de la politique immobilière de l'État regroupe sous une appellation générale les bureaux, avant de distinguer précisément leurs fonctions. Les 22,8 millions de m² de bureaux sont répartis de manière relativement homogène entre les ministères. Ainsi, quatre ministères gèrent chacun 10 % ou plus des surfaces du parc de bureaux : l'intérieur, les armées, l'économie et les finances, et l'enseignement supérieur. À eux quatre, ils représentent 58 % des surfaces de bureaux réparties sur 13 972 bâtiments. Parmi les autres ministères, aucun n'a un parc inférieur à 200 000 m², ce qui en fait des parcs de tailles tout à fait considérables. Le nombre de sites renseignés comme multi-occupants est de 783 soit 4 % des bâtiments représentant 12 % des surfaces.

Cette répartition des immeubles de bureaux doit toutefois être relativisée : la qualification générale de « bureau » dans l'inventaire ne rend pas compte de la diversité des locaux dont certains sont très spécialisés.

Graphique n° 3 : ventilation des surfaces de bureaux par catégorie (%) et surface totale (m², échelle de droite) par ministère gestionnaire

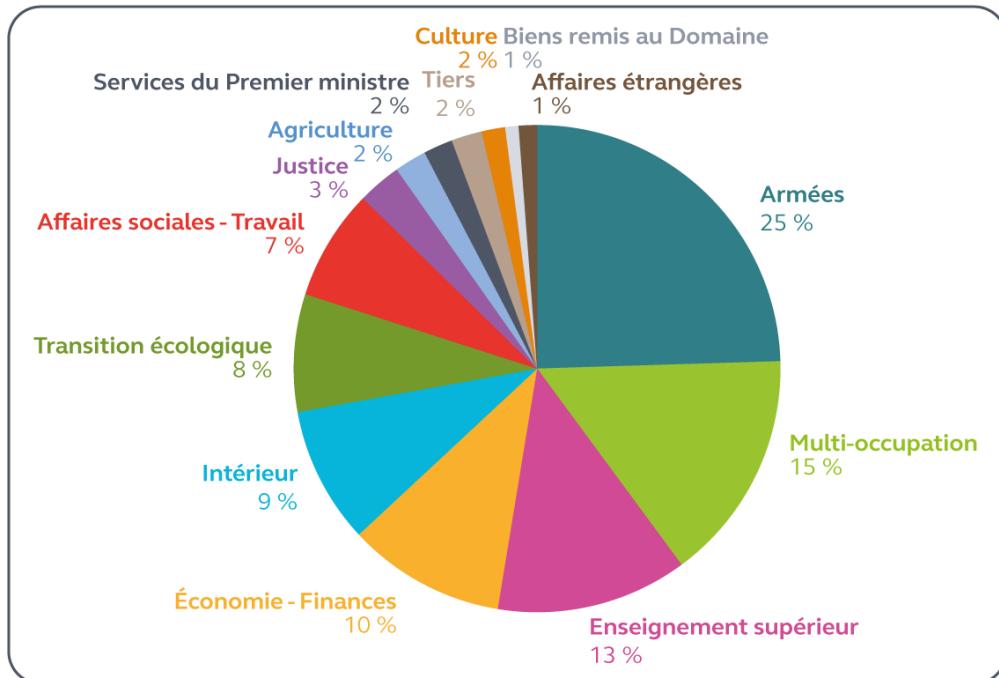


Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

Si l'on considère le parc de bureaux au sens commun du terme en réduisant la catégorie aux seuls immeubles de bureaux tertiaires non spécialisés, le périmètre se restreint à 13,6 millions de m² répartis dans 11 451 immeubles.

Le parc d'immeuble de bureaux non spécialisés occupés par plusieurs ministères (en multi-occupation) est le deuxième parc « ministériel » avec 2,1 millions de m² soit 15 % des surfaces d'immeubles de bureaux non spécialisés, et 6 % des bâtiments, soit une surface par bâtiment (3 390 m²) nettement supérieure à la moyenne (1 186 m²). Ceci peut s'expliquer à la fois par un regroupement de plusieurs services exigeant des surfaces plus grandes mais aussi par la capacité pour ces immeubles de plus grande taille d'offrir de la souplesse au gré des mutations des services occupants. Ces bureaux tertiaires « standards » comprenant des espaces de travail et des salles de réunion se prêtent à une mutualisation plus poussée puisqu'une part non négligeable des services de l'État les partage d'ores-et-déjà.

Graphique n° 4 : répartition de la surface d'immeubles de bureaux non spécialisés par ministère



Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

E - Un parc de logements concentré dans quelques ministères et très peu mutualisé

L'inventaire de la politique immobilière de l'État recense 18,1 millions de m² de logements répartis au sein de 48 015 bâtiments.

Ce parc de logements est très inégalement réparti entre ministères, en fonction de leur taille et de leurs missions. À eux seuls, l'intérieur et les armées concentrent à la fois 80 % des surfaces de logements et du nombre de bâtiments. Le ministère de l'enseignement supérieur en occupe 6 % et le ministère de la transition écologique 3 %. Les 11 % restant se répartissent entre les autres ministères.

L'essentiel des surfaces de logements sont des bâtiments de casernement (57 %), suivis par des immeubles d'habitation (25 %) et des maisons individuelles (13 %).

Tableau n° 4 : répartition des natures de logements

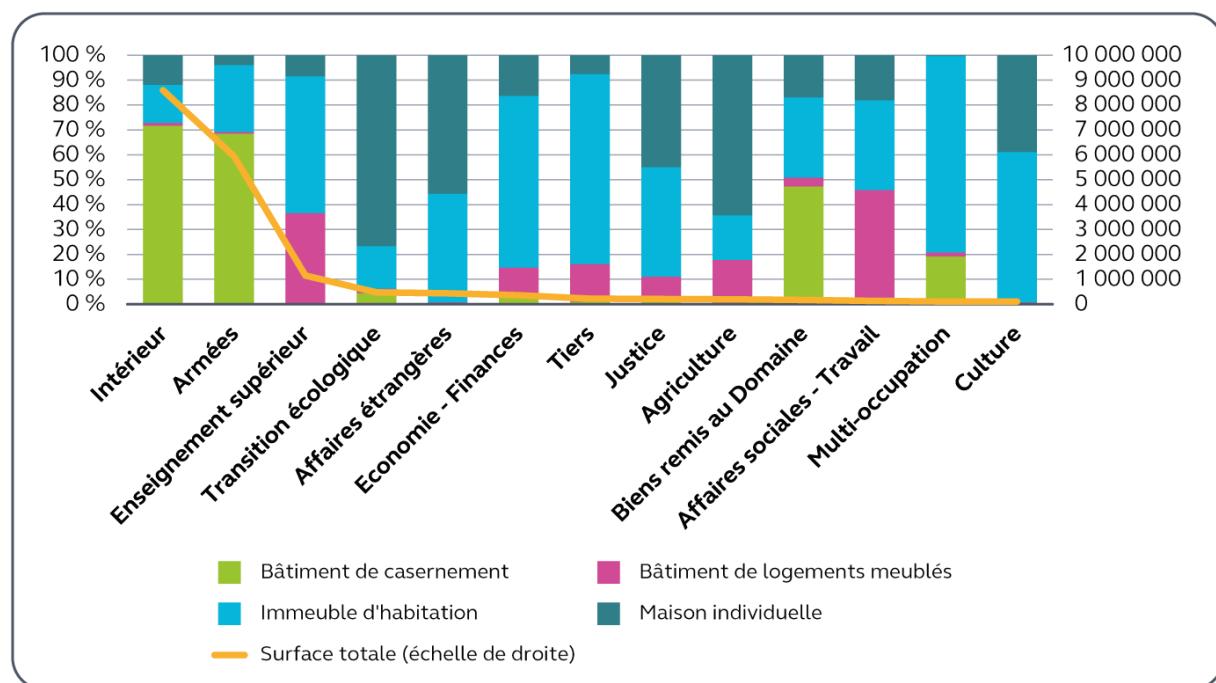
	SUB (m ²)	Pourcentage de la surface	Nombre de bâtiments	Pourcentage des bâtiments
Bâtiment de casernement	10 376 571	57 %	14 123	29 %
Immeuble d'habitation	4 605 290	25 %	15 778	33 %
Maison individuelle	2 358 656	13 %	17 436	36 %
Bâtiment de logements meublés	774 050	4 %	678	1 %
Total	18 114 568	100 %	48 015	100 %

Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

Le nombre de personnes (agents du service public et leurs familles) bénéficiant de facilités de logement n'est pas connu. La surface moyenne des maisons individuelles, soit 135 m², affiche de fortes disparités d'un ministère à l'autre, qui peut s'expliquer par les caractéristiques intrinsèques des biens, allant de la maison forestière aux logements sur un site relevant de la représentation de la Nation à l'étranger¹⁰. L'inventaire des bâtiments de la politique immobilière de l'État ne permet pas de déterminer, au-delà de la surface générale, combien de logements individuels en immeubles d'habitation peuvent bénéficier à des agents du service public, et partant, de leur surface moyenne. À cet égard, la surface moyenne des immeubles d'habitation (292 m²) apparaît singulièrement faible (6 logements de 50 m² ou 4 logements de 80 m²).

Par ailleurs, la typologie des bâtiments diffère profondément d'un ministère à l'autre. L'intérieur et les armées présentent des typologies de logements proches où le bâtiment de casernement domine nettement ; à l'inverse le parc de logements des ministères de la transition écologique ou de l'agriculture est dominé par des maisons individuelles.

Graphique n° 5 : répartition des natures de logements par ministère et surface totale (m², échelle de droite)



Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

¹⁰ Quatre groupes émergent pour les parcs ministériels les plus significatifs :

- 75 m² pour les 1 668 maisons du ministère de l'agriculture avec certainement des maisons forestières ;
- de 114 à 119 m² pour les 2 104 maisons des armées, 809 de la justice et 8 557 de l'intérieur ;
- de 160 à 172 m² pour les 2 311 maisons du ministère de la transition écologique, les 575 de l'enseignement supérieur et les 133 des affaires sociales et du travail ;
- de 220 à 367 m² pour les ministères de la culture et des affaires étrangères, qui s'explique en grande partie par la nature des sites (fonctions de prestige, intégration au sein de bâtiments administratifs culturels ou de représentation).

Certaines erreurs manifestes de classification peuvent augmenter artificiellement ces moyennes : un bien de plus de 42 000 m², manifestement d'hébergement collectif, est par exemple classé en maison individuelle.

Les mutualisations apparaissent extrêmement limitées : 20 251 m² de bâtiments de casernement (soit 0,2 % du parc, dont la mutualisation entre intérieur et armées pourrait être compliquée du fait en particulier d'implantations géographiques différentes) et 83 225 m² d'immeubles d'habitation (soit 1,8 % du parc).

II - Un état du parc mal connu et mal suivi par un système d'information perfectible

Les informations disponibles sur le parc immobilier ne renseignent pas de manière satisfaisante sur son état. Le système d'information continue de s'enrichir de nouveaux outils mais son utilité pour la connaissance du parc est aujourd'hui entravée par l'incomplétude et le manque de fiabilité de certaines données.

A - Un parc encore insuffisamment connu, même si des progrès ont été accomplis depuis dix ans

Le fichier d'inventaire permet une description détaillée de la composition du parc immobilier de l'État. Toutefois, les données dont disposent la DIE pour caractériser son état et, par conséquent, pour évaluer le coût des travaux de rénovation à entreprendre, sont assez lacunaires. Le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » annexé au projet de loi de finances 2024 comprend un indicateur d'état de santé des bâtiments, qui porte sur un périmètre de 61,2 millions de m². L'information n'est toutefois pas complète pour 57 % de l'échantillon. Selon les informations disponibles pour les 43 % restant, 14 % du parc est jugé dans un état très satisfaisant, 22 % dans un état satisfaisant (état moyen, quelques défauts, fonction correctement remplie), 6 % dans un état peu satisfaisant (état médiocre, dégradation partielle et/ou fonction mal remplie) et 1 % dans un état pas satisfaisant (état mauvais, dégradation générale et/ou fonction non remplie). Lorsque l'indicateur est renseigné, c'est donc environ 1/6 du parc (16,3 %¹¹) dont l'état est jugé peu ou pas satisfaisant. Selon les documents de politique transversale annuels, ce taux était plus élevé en 2018 (27 %), mais il est stable depuis 2019, se situant entre 15 % et 18 %. Au regard du faible taux de complétude des informations, il reste toutefois difficile d'apprécier l'état réel du parc et son évolution. De surcroît, la DIE ne dispose d'aucune donnée consolidée relative au risque amiante. Un outil de recensement de ces données (DTA-thèque¹²) est seulement en cours de déploiement.

Par ailleurs, et contrairement à d'autres pays européens, aucun indicateur ne mesure la satisfaction des usagers des bâtiments, qu'il s'agisse du public ou des agents concourant à l'exécution du service public. La DIE n'est donc pas en mesure de savoir si les bureaux répondent bien aux besoins.

Il est donc impossible de porter une appréciation d'ensemble sur l'état du parc, les éventuels risques pour les usagers ou en termes de responsabilité pénale que porteraient des chefs d'établissement, ou encore le niveau d'investissement à consentir pour non seulement mettre le parc immobilier aux normes mais plus encore l'adapter aux évolutions des modalités de travail et aux enjeux environnementaux.

¹¹ Soit la somme de 6 % (peu satisfaisant) et de 1 % (pas satisfaisant) rapportée à 43 % (proportion des biens pour lesquels l'indicateur d'état de santé est disponible).

¹² DTA : dossier technique amiante.

Ce niveau d'incomplétude des données est un réel obstacle à la conduite d'une politique immobilière et renvoie à plusieurs facteurs organisationnels qui sont développés dans le Chapitre III .

B - Un système d'information en constante évolution

Le système d'information de l'immobilier de l'État (SIIE) s'est construit depuis 2009 à partir du module *RE-FX* du progiciel Chorus, qui retrace l'inventaire physique des biens immobiliers de l'État et de ses opérateurs.

Depuis 2017, la DIE a développé plusieurs applications permettant de diversifier les sources de données et d'offrir des fonctionnalités à forte valeur ajoutée aux acteurs de la gestion bâimentaire. L'ensemble de ces applications destinées à la gestion, la prise de décision et la communication sont présentées ci-dessous (cf. schéma n° 1).

Ainsi, le SIIE comporte des applications relatives à la gestion, qu'elle soit immobilière, locative ou encore financière et budgétaire telles que *OSC*, l'outil de suivi des cessions, *CDUWeb*, relatif aux conventions d'utilisation¹³ ou *PABWeb* relatif aux prises à bail.

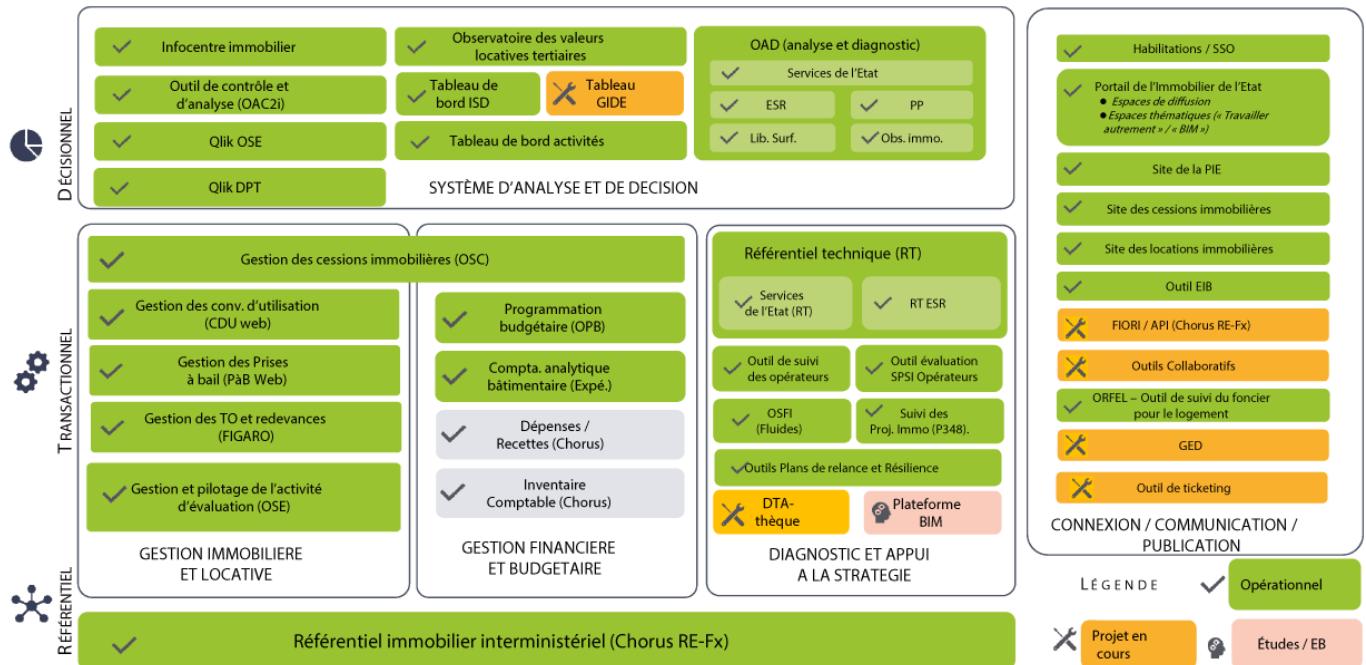
Des applications interministérielles de diagnostic et d'appui à la stratégie ont également été mises en place avec notamment le développement du référentiel technique (RT), qui recense les données techniques et d'exploitation des bâtiments occupés par les services de l'État, et l'outil de suivi des fluides interministériels (*OSFI*) pour permettre à l'État de mieux gérer les consommations énergétiques.

Enfin, la DIE s'est dotée d'outils d'analyse et d'aide à la décision tels que l'infocentre immobilier, l'outil d'analyse et de diagnostic (*OAD*) ainsi que l'observatoire des valeurs locatives tertiaires.

Début 2023, le nombre d'utilisateurs des différentes applications du système d'information de la DIE s'élevait à 9 355. Le référentiel technique (RT) et l'outil d'aide aux diagnostics (*OAD*) qui sont les principaux outils de collecte de données et de pilotage comptaient près de 2 800 utilisateurs actifs.

¹³ Les conventions d'utilisation fixent les conditions d'utilisation d'un bien dont l'État est propriétaire. Elles sont signées par l'État et le service occupant.

Schéma n° 1 : la carte du système d'information de l'immobilier de l'État



Source : DIE

À ce système d'information commun à tous les services de l'État s'ajoutent les « applications ministérielles métiers » (AMM) dans certains ministères et opérateurs : armées (*G2D*), justice (*Patrimmo*), intérieur (*Géaude*) et direction générale de l'aviation civile (*Gesimmo*). Ces applications ne sont pas interfacées avec Chorus Re-FX ni avec le référentiel technique¹⁴. Le déploiement d'une interface avec Chorus Re-FX est prévu pour *G2D* et *Géaude* en 2023. Ce manque d'interfaces complexifie la mise à disposition de la DIE de l'ensemble des données de gestion de ces ministères.

La DIE considère que le numérique constitue un des principaux leviers au service d'une meilleure connaissance du parc et de son état afin de servir les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État. Dans son schéma directeur « SIIE 2021-2024 », la DIE promeut le développement d'une offre de services sur de nouveaux domaines fonctionnels pourachever de couvrir l'ensemble des métiers de la gestion immobilières, notamment :

- le Nouveau Socle de Gestion (NSG), plateforme de gestion ;
- le SI Data pour permettre la valorisation des données et de disposer d'un système intégré et agile ; il a pour objectif de proposer de nouveaux services d'analyses pour enrichir l'offre de *reporting* et de pilotage, et d'être en capacité d'interagir avec des systèmes tiers ou d'échanger des données avec des systèmes applicatifs externes ;

¹⁴ Le ministère de la justice a indiqué à la Cour que son application ministérielle métier Patrimmo n'est en effet pas interfacée avec Chorus, mais que certaines données de cette application sont utilisées pour mettre à jour des informations dans Chorus Re-FX, et qu'un travail de comparaison des données des deux outils est effectué annuellement.

- le développement d'interfaces entre les applications pour rendre l'architecture du système d'information plus performante ;
- l'outil DTA-Thèque, qui permettra de recenser les diagnostics techniques amiante, et ainsi d'identifier les opérations de désamiantage à engager, qui représentent un coût potentiellement élevé pour l'État¹⁵ ;
- l'Outil de Support aux Utilisateurs (OSU), canal unique pour l'ensemble des demandes des utilisateurs concernant le SIIE.

Ces nouveaux outils étaient encore en cours de développement ou de déploiement en 2023. L'outil *DTA-Thèque* devait être mis en place à l'automne 2023. Les interfaces entre applications du SIIE devaient être déployées au 1^{er} semestre 2023 ; les travaux concernant les interfaces avec les applications des autres ministères étaient prévus au second semestre. Le Nouveau socle de gestion (NSG) nécessite des discussions avec les ministères pour recenser les données et les fonctionnalités souhaitées.

Pour sa part, le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) recommande dans son avis n° 2022-11 « *d'enrichir le système d'information de l'immobilier de l'État d'un module de simulation de trajectoires* ». Les schémas directeurs pluriannuels (SPSI) et les schémas directeurs régionaux (SDIR) ne sont en effet actuellement pas suivis dans le SI. Enrichir les données bâimentaires avec les plans d'action prévus dans les schémas directeurs immobiliers pour les « actifs à enjeux »¹⁶, permettrait de combler ce manque et de donner à la DIE une vision consolidée des différents schémas directeurs et de suivre leur avancement dans le temps.

C - Une qualité des données à améliorer

Au-delà de la diversité des outils que déploie la DIE, la qualité des données qui y sont saisies est un enjeu majeur de la connaissance du patrimoine immobilier et de sa gestion. En l'état actuel, le système d'information présente plusieurs faiblesses, principalement en termes de fiabilité et de complétude.

Les acteurs qui saisissent en pratique les données immobilières dans les applications informatiques sont les administrations occupantes, dans le cadre de la gestion courante de leurs bâtiments. Toutefois, ils ne sont pas les utilisateurs de la plupart des informations saisies, qui servent à la gestion stratégique globale des actifs, cette dichotomie pouvant être à l'origine d'une faible incitation à les renseigner. En effet, le Référentiel technique (RT) n'est pas directement utile aux gestionnaires de sites. À cela s'ajoutent les difficultés de certains agents qui jugent les applications informatiques d'utilisation compliquée. Les limites de la situation actuelle se traduisent d'une part par un indice de complétude insuffisant des données (181/240 pour le périmètre de l'État, hors opérateurs, sur les biens bâtis hors logements), et par des questionnements réguliers sur la pertinence de la donnée au regard de la situation réelle des bâtiments s'agissant de certaines informations touchant à l'état technique ou réglementaire notamment. Pour les données renseignées, celles relatives à l'inventaire sont considérées comme fiables par la DIE mais ce n'est pas le cas pour les autres.

¹⁵ À titre d'exemple, le coût de l'opération de désamiantage de l'université Jussieu s'est élevé à 1 Md€.

¹⁶ Cela devrait en particulier concerner des bâtiments devant être libérés afin d'anticiper les cessions.

La mise en place du Nouveau socle de gestion et du *SI data* doit en principe permettre de recueillir des données plus fiables, de nettoyer les données déjà présentes et de vérifier leur cohérence. En complément, la mise en place d'un plan de contrôle interne robuste afin de vérifier la fiabilité de la donnée, assorti d'un indicateur des données fiabilisées, contribuerait à la démarche d'amélioration et permettrait d'en suivre les progrès. Le ministère de la justice déploie d'ores-et-déjà un plan de contrôle interne, et partage l'avis de la Cour sur la pertinence d'un indicateur de fiabilité des données. Le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) a également fait des recommandations en ce sens¹⁷.

D - Une valorisation comptable qui fait l'objet de réserves de la Cour

Au-delà des données bâimentaires quantitatives et qualitatives présentes dans le système d'information, le parc immobilier fait également l'objet d'une valorisation comptable. Elle est déterminée annuellement pour chaque bâtiment dans le cadre de la comptabilité générale. Son usage pour la gestion du parc est toutefois encore quasi-inexistant.

1 - Un périmètre qui repose sur la notion de « contrôle » des biens

D'un point de vue comptable, les biens du parc immobilier inscrits à l'actif du bilan de l'État correspondent aux biens qu'il contrôle. Cette notion de contrôle est définie comme la capacité à maîtriser les conditions d'utilisation du bien et à disposer du potentiel de son service ou de ses avantages économiques¹⁸. Les critères d'occupation et de propriété ne sont donc pas synonymes de contrôle : c'est la forme juridique du contrat entre le propriétaire et l'occupant qui permet de le déterminer.

a) L'État propriétaire

Lorsque l'État est propriétaire d'un bien et qu'il est occupé par un de ses services, l'État contrôle le bien. Les conventions d'utilisation¹⁹ (CDU) constituent le dispositif juridique encadrant les relations entre l'État propriétaire et les administrations occupantes. Ces conventions ont été conclues pour la première fois entre 2010 et 2012, pour une durée de 9 ans pour la grande majorité d'entre elles²⁰.

¹⁷ Recommandation n° 2 de l'avis n° 2022-09 du CIE « Produire dans le rapport annuel de la DIE un indicateur de fiabilité des données essentielles d'inventaire » et la recommandation n° 3 de l'avis n° 2022-08 du CIE « Développer une politique d'amélioration continue de la donnée immobilière fondée sur la qualification du degré de fiabilité des données de base, à commencer par les surfaces et les effectifs hébergés ».

¹⁸ « Cadre conceptuel des comptes publics », Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP).

¹⁹ Prévu par l'article R 2313-1 du code général de la propriété des personnes publiques, le modèle de CDU en vigueur a été fixé par l'arrêté du 6 novembre 2018.

²⁰ Depuis fin 2018, les occupants des biens domaniaux sont donc systématiquement sollicités par la DIE et les services du Domaine afin de renouveler les CDU et éviter ainsi de nombreuses occupations sans titre au sein des immeubles appartenant à l'État. Pour les ministères concernés, les CDU étaient renouvelées en moyenne à plus de 98 % en 2022.

Lorsque l'État propriétaire confie un bien à d'autres entités occupantes, qu'elles soient publiques ou privées, le bien est contrôlé par l'État si l'occupation est à titre onéreux ou si l'occupation est sans titre ou non constitutive de droits réels. En revanche, l'État propriétaire ne contrôle pas le bien si l'occupation est à titre gratuit ou constitutive de droits réels. Les biens mis à disposition gratuitement par l'État à des tiers représentent 22,6 millions de m², principalement au bénéfice d'établissements publics nationaux (89 %) et de collectivités territoriales (10 %).

Tableau n° 5 : la répartition des biens mis à disposition par l'État au 31 décembre 2022

Occupants	Établissements publics nationaux (EPN)	Collectivités territoriales	Autres	Ensemble (*)
Nombre de terrains	10 492	973	1 020	12 476
Nombre de bâtiments	28 330	1 178	351	29 846
Surface utile brute (SUB) en m ²	20 088 617	2 272 167	403 148	22 590 763

Source : compte général de l'État 2022

(*) : L'ensemble s'entend net des occupations mixtes.

Cette mise à disposition peut être réalisée grâce à plusieurs types de contrats : conventions d'utilisation avec les établissements publics, autorisations d'occupation gratuite permanentes ou temporaires constitutives de droits réels, baux à titre gratuit ou encore baux emphytéotiques ou baux à constructions ou réhabilitations. Au 31 décembre 2022, 746 baux emphytéotiques sont ainsi recensés au profit de tiers. La mise à disposition d'un bien peut également prendre une forme plus complexe, celle du contrat de concession. C'est le cas du contrat « Ambition logement » du ministère des armées.

b) L'État occupant

Lorsque l'État n'est pas propriétaire d'un bien qu'il occupe, il peut ou non en avoir le contrôle au sens comptable.

Lorsqu'il a recours à des prises à bail, des locations simples ou des mises à disposition temporaire, le bien n'est pas considéré comme contrôlé. *A contrario*, l'État contrôle le bien lorsque l'occupation est à titre gratuit ou symbolique, pérenne, exclusive et constitutive de droits réels. C'est par exemple le cas si l'État occupe le bien dans le cadre de mises à disposition à titre gratuit, de prêts à usage permanent, de réquisitions, d'occupations sans titres. Les services de l'État occupent ainsi 2,7 millions de m² à titre gratuit, principalement propriété de collectivités territoriales.

Tableau n° 6 : la répartition des biens mis à disposition au profit de l'État au 31 décembre 2022

Propriétaires	Établissements publics nationaux (EPN)	Collectivités territoriales	Autres	Ensemble (*)
Nombre de terrains	11	201	52	264
Nombre de bâtiments	73	2 304	3 172	5 549
Surface utile brute (SUB) en m ²	18 554	2 107 316	563 453	2 689 323

Source : *compte général de l'État 2022*

D'autres biens contrôlés par l'État, dont l'État n'est pas initialement propriétaire, sont les biens occupés dans le cadre de partenariats publics-privés (PPP), à hauteur de 6,0 Md€²¹ et de contrats de location-financement, pour 1,4 Md€ au 31 décembre 2022²². Par ailleurs, 208 baux emphytéotiques sont recensés au profit de l'État pour une valeur nette comptable de 700 M€.

2 - Des méthodes de valorisation hétérogènes

Dans le compte général de l'État, la valeur nette comptable du patrimoine immobilier s'élève à 73,3 Md€ au 31 décembre 2022. Le patrimoine immobilier à l'usage d'habitation et de bureaux contribue à cette valorisation pour 41,1 Md€, les autres bâtiments²³ pour 12,7 Md€, le parc pénitentiaire pour 11,4 Md€, le parc immobilier historique et culturel pour 2,7 Md€, les biens *sui generis* du ministère des armées pour 0,9 Md€ et les terrains et sites naturels pour 4,7 Md€.

Cette valeur comptable, qui fait l'objet de plusieurs réserves formulées par la Cour dans l'acte de certification (cf. encadré ci-dessous), a suivi une tendance à la hausse depuis 10 ans (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 7 : la valeur comptable du parc immobilier contrôlé par l'État au 31 décembre de chaque année (2012-2022)

Valeur du patrimoine immobilier contrôlé	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
En Md€	59,1	58,6	58,4	60,9	60,0	63,1	65,2	65,7	68,2	70,3	73,3

Source : *document de politique transversale 2024*

²¹ Dont 4,1 Md€ de parc immobilier et 1,9 Md€ d'établissements pénitentiaires.

²² Les principaux contrats de PPP et de location-financement de l'État au 31 décembre 2022 sont détaillées en annexe n° 4.

²³ Bâtiments techniques, sanitaires et sociaux, d'enseignement ou à usage sportif.

La valeur comptable du patrimoine immobilier des opérateurs de l'État s'élève au total, selon la DIE²⁴, à 88 Md€ au 31 décembre 2022.

Les méthodes d'évaluation comptable diffèrent en fonction de la nature du bien :

- les bureaux et logements sont évalués à la valeur vénale jusqu'au 31 décembre 2023, (cf. ci-dessous) ;
- les terrains et les bâtiments autres que les bureaux et logements sont évalués au coût historique amorti ;
- les bâtiments pénitentiaires sont évalués selon la méthode du coût de remplacement déprécié, c'est-à-dire en retenant la valeur à neuf d'infrastructures similaires et en déduisant de celle-ci les coûts estimés de remise en état ;
- les biens historiques et culturels sont évalués à l'euro symbolique ou à une valeur non révisable et non amortissable.

Les observations de la Cour sur la valeur comptable du patrimoine immobilier de l'État

L'acte de certification de la Cour des comptes sur le compte général de l'État 2022²⁵ comporte une observation pour insuffisance d'éléments probants relative à la valeur du patrimoine immobilier.

Une première difficulté rencontrée porte sur l'inventaire. Les données renseignées dans le système d'information financière Chorus ne concordent pas avec celles figurant dans les applications ministérielles de gestion immobilière dans le cas des ministères de la justice et des armées ainsi que de la direction générale de la gendarmerie nationale et de la direction générale de l'aviation civile.

D'autre part, pour les terrains et les autres bâtiments, la valeur historique correspond à la dernière valeur vénale connue en 2017 (date à laquelle cette méthode comptable a été abandonnée), alors même que sa fiabilité était très incertaine. En outre, la charge annuelle d'amortissement est surévaluée, car elle est calculée en prenant en compte les terrains, par nature non amortissables, sur lesquels sont édifiés les immeubles.

Des incertitudes demeurent également sur l'évaluation des bureaux et logements à la valeur vénale, les vérifications réalisées au 31 décembre 2022 sur un échantillon d'une centaine de sites font ressortir une ou plusieurs des anomalies suivantes dans 21 % des cas : superficies non documentées, absence de visite sur place, données utilisées à des fins de comparaison peu pertinentes, défaut de justification des décotes appliquées.

Enfin, s'agissant des bâtiments pénitentiaires (maisons d'arrêt, centres de détention, etc.), la valeur comptable déterminée selon la méthode du coût de remplacement déprécié repose, pour plus d'un tiers d'entre eux, sur des mesures de superficie et d'état physique peu fiables.

Pour les bureaux et logements, la valeur vénale est appréhendée à partir de transactions récentes réalisées sur des biens immobiliers présentant les mêmes caractéristiques et dans une zone géographique comparable. Une évaluation est réalisée sur place tous les deux ans pour les biens dont la valeur vénale est supérieure à 15 M€ et tous les cinq ans pour les autres biens. Entre deux évaluations sur place, la valeur des biens est révisée à la clôture de chaque exercice en fonction de coefficients d'évolution des prix de l'immobilier en France.

²⁴ Cf. document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2024.

²⁵ Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État - Exercice 2022*, avril 2023.

Cette méthode de comptabilisation sera abandonnée au 1^{er} janvier 2024²⁶ au profit de la méthode du coût historique amorti, en cohérence avec la façon dont l'État gère son patrimoine immobilier sur le long terme. La dernière valeur vénale connue sera figée à cette date et deviendra la valeur historique amortissable. Actuellement, la durée d'amortissement retenue pour le parc immobilier est de 50 ans dans le cas général. Cette durée va évoluer lors du changement de méthode comptable, afin de refléter plus finement la durée de vie des différents bâtiments composant le parc immobilier. La norme comptable prévoit également l'ajout d'une nouvelle catégorie à l'actif, celle des terrains d'assiette²⁷, qui seront dissociés des bâtiments de bureaux et logements puisqu'ils ne font pas l'objet d'amortissements. Par ailleurs, la nouvelle norme prévoit d'étendre les indices de pertes de valeur du patrimoine immobilier aux cas d'altérations notables du potentiel de service. Une dépréciation de la valeur comptable serait alors constatée.

L'application de cette norme doit permettre de simplifier et d'harmoniser les méthodes de comptabilisation pour l'ensemble du parc de l'État et, pour les bureaux et logements, de tenir compte des investissements ultérieurs²⁸ dans la valeur comptable. Actuellement, les travaux réalisés dans les bureaux et logements sont englobés dans chaque nouvelle évaluation à la valeur vénale. Avec la nouvelle méthode comptable, la meilleure connaissance et le meilleur suivi des investissements pourront contribuer à une meilleure gestion des investissements à venir.

Toutefois, il ne faudrait pas que ce changement de méthode comptable conduise à mettre fin aux visites sur place, qui permettent d'actualiser la connaissance de l'état du parc et d'identifier des dégradations éventuelles, pouvant nécessiter d'enregistrer une dépréciation comptable. Un coefficient d'entretien est en effet renseigné par les évaluateurs dans le cadre de leur visite et saisi dans le système d'information. Pour ne pas dégrader la connaissance de l'état du parc, la DIE prévoit d'accroître le nombre de contrôles périodiques pilotés par les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État. La fréquence des visites, les ressources consacrées et leur bon niveau de contrôle seront donc un enjeu, dès 2024.

²⁶ Avis du CNOCP n° 2021-04 du 14 octobre 2021 relatif à la norme 6 « Les immobilisations corporelles » du Recueil des normes comptables de l'État.

²⁷ En l'absence d'informations sur le coût des terrains d'assiette lors de la comptabilisation initiale, ceux-ci sont évalués selon une valeur forfaitaire non révisable, établie à 15 % de la valeur d'entrée des ensembles immobiliers concernés.

²⁸ Une dépense ultérieure est immobilisable s'il est probable que des avantages économiques futurs ou un potentiel de service iront à l'État, au-delà de l'estimation la plus récente du niveau de performance défini à l'origine de l'actif existant ou au moment où les dépenses sont engagées. L'écart par rapport au niveau d'origine consiste en l'allongement de la durée d'utilisation, l'augmentation de la capacité d'utilisation, la diminution du coût d'utilisation ou l'amélioration substantielle de la qualité de la production.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le parc immobilier de l'État, tel qu'il est présenté dans le document de politique transversale annexé aux projets de loi de finances, se caractérise par plusieurs traits essentiels. Il est tout d'abord d'une taille sans comparaison en Europe, ce qui en soi constitue un défi pour en assurer une gestion professionnelle. Il est également extrêmement diversifié, répondant à des logiques métiers qui peuvent être très différentes selon les ministères. Il est relativement concentré sur quatre grands ministères qui en occupent plus des trois quarts (enseignement Supérieur et recherche, armées, intérieur, justice). Enfin, sa gestion met en jeu des relations entre différents acteurs, notamment entre les ministères et leurs opérateurs ou entre l'État et les collectivités territoriales.

La mutualisation des biens entre services est l'exception plutôt que la règle. Quasi inexistante dans les logements (1,8 % des surfaces d'immeubles d'habitation), elle est plus développée dans les bâtiments de bureaux, dont 12 % des surfaces accueillent plusieurs occupants publics. Cet ensemble constitue le deuxième parc « ministériel ».

Le système d'information de l'immobilier de l'État s'est enrichi progressivement de diverses applications au service de la gestion, de la prise de décision et de la communication des acteurs de la politique immobilière. La connaissance du parc immobilier reste néanmoins très imparfaite et devrait être améliorée, en termes de complétude et de fiabilité des données, ce qui pourrait justifier la mise en place d'un plan de contrôle interne sur ces questions. Les informations sur les actifs à enjeu pourraient être complétées avec les plans d'action prévus dans les schémas directeurs immobiliers pluriannuels, afin d'en assurer le suivi. Une difficulté réside toutefois dans la responsabilité de l'alimentation des outils, qui repose sur les occupants alors qu'ils n'en sont pas les utilisateurs. Une démarche d'appropriation des outils par les ministères doit être engagée pour améliorer la connaissance d'ensemble du parc et permettre sa gestion.

La valeur comptable du parc est en augmentation régulière depuis dix ans pour s'élever fin 2022 à 73,6 Md€ pour l'État et 88 Md€ pour ses opérateurs.

Une évolution de la norme relative à l'évaluation des bureaux et logements, qui représentent 41 Md€ dans les comptes de l'État, intervient en 2024. Ils ne seront plus évalués à la valeur vénale mais au coût historique amorti. Cette situation nouvelle ne dispense pas l'administration de poursuivre l'amélioration de la connaissance de l'état des biens, et doit l'inciter à maintenir des visites régulières sur place, pour identifier les éventuelles dégradations des biens et, le cas échéant, procéder à une dépréciation de leur valeur comptable.

La Cour formule donc la recommandation suivante :

1. *Développer un plan de contrôle interne pour s'assurer de la fiabilité des données renseignées dans le système d'information et construire un indicateur de fiabilité des données (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Chapitre II

Des objectifs de mise aux normes et d'adaptation peu ordonnés et peu lisibles, des résultats en-deçà des enjeux

Les priorités de la politique immobilière sont largement dictées par les obligations et normes applicables au secteur immobilier, que l'État peine à appliquer. Elles doivent également tenir compte des politiques publiques mobilisant le foncier de l'État ou des choix d'organisation au sein de ce dernier.

La stratégie immobilière de l'État et sa déclinaison en objectifs tangibles, quantifiés et inscrits dans le temps ne sont pas clairement exprimés et affichés, pas plus que ne le sont leurs modalités de mise en œuvre. La déclinaison opérationnelle de la politique immobilière en schémas directeurs immobiliers, qui constitue un pan majeur de la réforme de 2016, ne produit dans ces conditions que des résultats modestes.

I - Un important retard dans la mise en œuvre des obligations et des normes

Parmi les obligations législatives et réglementaires qui s'imposent au parc immobilier, celles qui relèvent de la transition énergétique sont les plus exigeantes, d'autant qu'elles viennent s'ajouter à des réglementations antérieures (accessibilité, amiante, sécurité) qui n'étaient déjà pas complètement appliquées.

A - Le défi de la transition énergétique et climatique

L'immobilier de l'État doit s'inscrire dans le cadre général des engagements climatiques souscrits par la France, notamment par l'Accord de Paris de décembre 2015. Ceux-ci sont retracés depuis plusieurs années dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), ainsi que dans le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

1 - L'échec du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics

Dans le prolongement des travaux d'un groupe de travail sur « l'État exemplaire », un objectif de rénovation énergétique très ambitieux avait été fixé par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle I) : réduire d'au moins 40 % les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments de l'État dans un délai de huit ans. La loi Grenelle I prévoyait également de soumettre tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics à un audit avant 2010 et d'engager des travaux de rénovation avant 2012²⁹. La loi Grenelle II a étendu à l'ensemble des bâtiments du secteur tertiaire cette obligation de travaux d'amélioration de la performance énergétique, dans un délai de 8 ans à compter du 1^{er} janvier 2012, mais le décret d'application n'a jamais été pris.

La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 précisait qu'étaient concernés par les engagements du Grenelle de l'environnement les bâtiments de l'État (estimés à 50 millions de m²) et de ses principaux établissements publics (estimés à 70 millions de m²). Le coût total de ce programme de rénovation avait été estimé à 24 Md€.

Le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) a rendu plusieurs avis sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics³⁰.

Il a regretté l'absence de calendrier de mise en œuvre, l'absence de décret d'application des lois Grenelle I et II pour leurs dispositions relatives à la rénovation énergétique du parc tertiaire, l'absence de structure en charge du pilotage de cet objectif au sein des services de l'État et l'absence de plan d'action permettant de mobiliser les différents leviers (rénovation lourde, rationalisation et densification, achats, pilotage et maintenance, travaux sur les usages, etc.). Les indicateurs de performance énergétique minimaux, qui auraient permis de suivre l'avancée des objectifs du Grenelle, ne sont disponibles, sur un périmètre restreint, que depuis la mise en place du référentiel technique (RT) développé dans le cadre des schémas directeurs régionaux (SDIR) en 2016.

Les ambitions du Grenelle pour l'immobilier de l'État sont restées virtuelles et ont finalement dû être révisées à la baisse. L'objectif de réduction de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires de 40 % par rapport à 2010 a été repoussé à 2030 au lieu de 2020, tout en maintenant une cible ambitieuse pour 2050 (- 60 %). Les enseignements de cet échec doivent être pris en compte au regard des défis à relever aujourd'hui.

²⁹ Selon l'article 5, « *tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics seront soumis à un audit d'ici à 2010. L'objectif est, à partir du diagnostic ainsi établi, d'engager leur rénovation d'ici à 2012 avec traitement de leurs surfaces les moins économies en énergie* ».

³⁰ Avis du CIE du 12 septembre 2012, Avis de suite du 10 décembre 2014, Avis de suite du 25 janvier 2017.

2 - Les difficultés d'application du « décret tertiaire » au parc existant

Le décret du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire, qui instaure le dispositif éco-énergie tertiaire (DEET), fixe les modalités d'application de l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation³¹, qui prévoit une réduction progressive de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments existants à usage tertiaire jusqu'à moins 60 % en 2050 par rapport à 2010.

a) Les modalités du dispositif éco-énergie tertiaire

Le DEET oblige tous les propriétaires et occupants de bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m² à réduire la consommation énergétique de 40 % d'ici 2030, 50 % d'ici 2040 et 60 % d'ici 2050. Il s'agit d'atteindre une consommation mesurée en kWh/m². L'année de référence est une consommation sur 12 mois glissants, choisie par l'assujetti, qui ne peut être antérieure à 2010.

Il détermine les conditions de modulation des objectifs, notamment au regard de la structure du bâtiment, au titre des monuments historiques ou protégés, du volume d'activité ou en raison des coûts manifestement disproportionnés par rapport aux avantages attendus, sur la base d'une argumentation technique et financière. Un arrêté des ministres chargés de la construction, du domaine et des outre-mer détermine, selon la nature des actions envisagées, la durée de retour sur investissement au-delà de laquelle les coûts de ces actions, déduction faite des aides financières perçues, sont jugés disproportionnés.

Une plateforme numérique, dénommée OPÉRAT, est mise en place par l'Agence de la transition écologique (ADEME), sous le contrôle de l'État, pour déclarer les caractéristiques des bâtiments soumis au décret tertiaire et leurs consommations annuelles d'énergie. La première déclaration pour les données relatives à l'année précédente, initialement fixée au 30 septembre 2021, a été repoussée au 31 décembre 2022.

Le décret prévoit également les contrôles et sanctions administratives applicables, mises en œuvre par les préfets. Des réflexions sont en cours pour relever le niveau de ces sanctions, aujourd'hui peu dissuasives, sinon par leur effet sur la réputation.

b) Un retard dans la mise en œuvre du décret tertiaire

Les bâtiments de l'État sont soumis à ces obligations, à l'exception des bâtiments dans lesquels est exercée une activité opérationnelle à des fins de défense, de sécurité civile ou de sûreté intérieure du territoire et de ceux destinés aux cultes.

L'identification des immeubles assujettis est une première difficulté. Le ministère des armées a par exemple fait valoir que les bâtiments tertiaires inclus dans des sites militaires, qui représentent une superficie importante, ne pouvaient faire l'objet d'une déclaration individuelle pour des raisons de sécurité. Il a été décidé que le ministère des armées serait dispensé en totalité de cette obligation, y compris pour des sites intégralement tertiaires, sans que cela ne soit transcrit juridiquement dans les textes réglementaires.

³¹ Dans sa rédaction résultant de l'article 175 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « ELAN ».

À ce jour, l'État se concentre surtout sur la phase déclarative, qui oblige à une remise à niveau importante des bases de données ; à l'été 2023, ses déclarations ne couvriraient que 20 % à 30 % des surfaces concernées.

Les déclarations sur la plateforme OPÉRAT, pour les entités fonctionnelles assujetties (EFA) et les consommations, sont centralisées par la DIE pour le compte des ministères³², mais ceux-ci sont sollicités pour des vérifications et validations préalables. Cette obligation est un levier d'amélioration de la qualité des données contenues dans le système d'information (SIIE), notamment le référentiel technique (RT), sur les caractéristiques techniques et énergétiques des bâtiments.

Les opérateurs de l'État étant des établissements à personnalité juridique autonome, ils gèrent eux-mêmes les déclarations dans OPÉRAT, sans que les ministères de tutelle soient en mesure de vérifier si les entités fonctionnelles assujetties ont déposé leurs déclarations ni de connaître leurs consommations.

Au-delà de la mise en place du suivi et des déclarations, l'État doit désormais construire une trajectoire et une programmation lui permettant de respecter les obligations intermédiaires du décret tertiaire. Il est indispensable dans cette perspective de clarifier au préalable comment l'État compte faire usage, pour lui-même, de la possibilité de modulation des objectifs pour chaque bâtiment assujetti en fonction de la durée de retour sur investissement.

3 - La réglementation sur la gestion technique des bâtiments : un retour sur investissement prometteur

Le décret du 20 juillet 2020 relatif au système d'automatisation et de contrôle des bâtiments non résidentiels et à la régulation automatique de la chaleur, dit décret « BACS »³³, instaure une obligation de mettre en place un système d'automatisation et de contrôle des dispositifs énergivores (chauffage, climatisation, ventilation), comme la gestion technique des bâtiments (GTB), dans certains bâtiments tertiaires.

Le décret du 7 avril 2023 a élargi cette obligation aux bâtiments équipés d'un système de chauffage ou de climatisation d'une puissance comprise entre 70 kW et 290 kW, avec une échéance au 8 avril 2024 pour les bâtiments neufs, au 1^{er} janvier 2025 pour les bâtiments tertiaires existants avec une puissance supérieure à 290 kW, au 1^{er} janvier 2027 pour les bâtiments tertiaires existants avec une puissance supérieure à 70 kW. Une exemption est possible pour tous les bâtiments, en justifiant que l'installation du système de régulation n'est pas réalisable avec un retour sur investissement inférieur à 10 ans.

Des opérations ont été identifiées au titre de la gestion technique des bâtiments, notamment dans le cadre du plan de relance. Elles présentent un taux de retour sur investissement prometteur.

³² La DIE a mis en place une liaison technique entre le système d'information immobilier de l'État (SIIE) et la plateforme OPÉRAT gérée par l'ADEME.

³³ BACS : *Building automation and control systems*.

4 - Une réglementation sur les logements énergivores contraignante

Depuis 2006, tout propriétaire qui souhaite vendre ou mettre en location son logement doit confier la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) à un professionnel certifié.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les logements dépassant un seuil de consommation d'énergie finale de 450 kWh/m² (classe G du diagnostic de performance énergétique) ne peuvent plus être proposés à la location (nouveaux contrats ou renouvellements). Cette interdiction sera étendue aux logements de classe F du DPE au 1^{er} janvier 2025, à ceux de classe E du DPE au 1^{er} janvier 2028 et à ceux de classe D au 1^{er} janvier 2034. À compter du 1^{er} avril 2023, un audit énergétique doit être réalisé préalablement à la mise en vente pour les maisons ou immeubles classés F ou G au diagnostic de performance énergétique.

L'enjeu pour le parc de logements domaniaux de l'État est important, comme en témoigne le cas du ministère des armées. Celui-ci disposait de 10 700 logements domaniaux fin 2020, dont 7 800 identifiés comme « utiles », à conserver sur le long terme. Les audits réalisés ont conclu que 32 % de ce parc utile était en classes F et G (« passoires thermiques »), contre 22 % de l'ensemble des logements au niveau national. Le positionnement était encore plus mauvais pour la performance climatique : 48 % en classes F ou G pour les émissions de gaz à effet de serre, contre 20 % au niveau national.

Le ministère avait envisagé en mars 2020 un plan de remise à niveau de 5 300 logements sur dix ans. Il a opté par la suite pour la concession à la société Nove³⁴ de l'ensemble de son parc de logements domaniaux sur 35 ans, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Le contrat de concession, appelé Plan Ambition Logement, prévoit notamment une remise à niveau des performances énergétiques et climatiques d'ici 2030, au-delà des exigences réglementaires.

Dans ces conditions, il convient d'anticiper comment l'État va s'appliquer à lui-même, dans les années à venir, les normes édictées pour l'ensemble des propriétaires de logements.

5 - La réglementation environnementale 2020 (RE 2020) pour les bâtiments neufs : une échéance bien préparée

La première réglementation thermique a vu le jour en 1974, à la suite du choc pétrolier. Les réglementations thermiques se sont succédé au rythme d'environ une par décennie, jusque celle de 2012 (RT 2012), appliquée à compter du 1^{er} janvier 2013, inspirée par l'expérimentation du label bâtiment à basse consommation (BBC) introduit en 2007. De la même manière, l'État a lancé en 2017 l'expérimentation nationale « Énergie positive, réduction carbone » dite E+/C-, pour caractériser les bâtiments sobres à la fois en énergie et en carbone, afin de préparer la réglementation environnementale 2020 (RE 2020).

La nouvelle réglementation RE 2020³⁵ poursuit trois objectifs : la sobriété énergétique et la décarbonation de l'énergie, la diminution de l'impact carbone de la construction des bâtiments, la garantie de la fraîcheur en cas de forte chaleur. Son application, prévue initialement au 1^{er} janvier 2021, a été décalée du fait notamment de la crise sanitaire : au 1^{er} janvier 2022 pour les bâtiments résidentiels individuels et collectifs, au 1^{er} juillet 2022 pour les bureaux et bâtiments d'enseignement primaire et secondaire, en 2023 pour le tertiaire spécifique.

³⁴ La société Nové est détenue à parts égales par les groupes Eiffage et Arcade Vyv.

³⁵ L'entrée en vigueur de cette nouvelle réglementation a été prévue par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « ELAN ».

Le gouvernement a choisi d'inscrire la RE 2020 dans le temps long, en fixant une trajectoire progressive depuis son entrée en vigueur en 2021 jusque 2030, avec trois jalons prévus en 2024, 2027 et 2030 qui constituent autant de marches de rehaussement des exigences.

Ces nouvelles exigences, qui placerait la France parmi les pays les plus ambitieux au niveau mondial si elles entrent en vigueur suivant le calendrier envisagé, sont aussi un facteur de renchérissement des coûts de construction, que le Service d'infrastructure de la défense (SID) a évalué à environ 20 % pour les bâtiments des armées.

6 - Les révisions des directives européennes : des conséquences à évaluer

Deux directives européennes ont un impact direct et important sur le parc immobilier en ce qu'elles prévoient des obligations spécifiques pour les bâtiments publics. Les exonérations pour certains secteurs, en particulier la sécurité et la défense, sont de plus en plus limitées.

- La directive sur la performance énergétique des bâtiments (DPEB) a été adoptée en 2002 suite au protocole de Kyoto et est entrée en vigueur en 2006, puis a été révisée en 2010 et en 2018. Une nouvelle révision engagée en 2021 est en cours, actuellement au stade de la phase du trilogue entre la Commission, le Parlement et le Conseil ;
- La directive efficacité énergétique (DEE) a été adoptée en 2012 et révisée en 2018. Une nouvelle révision, engagée en 2021, vient d'aboutir avec son adoption par le Conseil européen le 25 juillet 2023. Les nouvelles règles fixent une obligation spécifique pour le secteur public de réduction annuelle de sa consommation d'énergie de 1,9 % (les transports publics et les forces armées pouvant être exclus). En outre, les États membres seront tenus de rénover chaque année au moins 3 % de la surface totale au sol des bâtiments appartenant à des organismes publics, ce qui imposera dans un avenir proche une obligation de moyens, se superposant à l'obligation de résultats du décret tertiaire dans des conditions qui restent à préciser, notamment par rapport au choix des bâtiments pris en compte chaque année.

La révision de la directive de 2001 sur les sources d'énergies renouvelables, qui peut concerner également le parc immobilier, est également prévue.

La France a souvent devancé en intentions les obligations européennes dans ce domaine, avec des objectifs plus ambitieux que les textes en vigueur. Mais l'impact de ces nouvelles obligations sur l'immobilier de l'État ou l'immobilier public pourrait s'avérer très lourd, sans avoir été correctement anticipé au niveau de la DIE, qui n'est pas en mesure d'assurer une veille active dans ce domaine.

7 - La politique de sobriété énergétique : un levier puissant

Face à la crise énergétique, le gouvernement a lancé dans le courant de l'année 2022 un plan de sobriété énergétique, décliné pour les bâtiments publics. La principale mesure, qui s'est avérée la plus efficace, était la limitation de la température de chauffage à 19° et de la température de refroidissement à 26°. Ces deux obligations rappelées par la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2022 ne sont pas nouvelles. Elles étaient déjà en vigueur juridiquement depuis de nombreuses années : 1979 pour la limitation du chauffage à 19°, 2007 pour la limitation de la climatisation à 26°, mais elles n'étaient pas appliquées.

D'autres mesures, notamment un appel à projet pour réduire la consommation de gaz doté d'une enveloppe de 50 M€, venaient compléter ce plan, qui a ensuite été décliné par ministère.

Le levier de la température de chauffage est très efficace : une baisse d'un degré entraîne une réduction de consommation énergétique de l'ordre de 7 à 8 %. Les résultats au sein du parc immobilier de l'État ont été en phase avec les résultats nationaux, soit une réduction de la consommation d'énergie de l'ordre de 10 %.

**

Alors que, dans son principe, un objectif de rénovation énergétique des bâtiments a été formulé dès 2009 dans la loi « Grenelle I », les résultats atteints demeurent encore aujourd'hui éloignés des cibles fixées. À ce retard de mise en œuvre s'ajoute une évolution constante des normes environnementales applicables à l'immobilier, qui constituent un ensemble très vaste et pas totalement stabilisé.

La DIE avait élaboré en 2018 une feuille de route nationale « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État », en association avec les administrations concernées au sein de la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP). Cette feuille de route, qui concerne tous les bâtiments tertiaires de l'État et de ses opérateurs de plus de 2 000 m², a pour principaux axes d'améliorer la connaissance du parc, de définir et décliner une stratégie et de faire monter en compétences les acteurs de la politique immobilière de l'État, en vue de réduire les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre.

Remontant désormais à cinq ans, cette feuille de route ne prend pas en compte les nombreuses évolutions normatives intervenues depuis 2018. La DIE a indiqué à la Cour qu'elle a entamé des travaux d'actualisation de sa feuille de route renommée « Transition environnementale », afin d'inclure dans les stratégies immobilières les réglementations récentes et plus généralement, les enjeux environnementaux dans une approche systémique.

L'élaboration de cette feuille de route actualisée ne peut être dissociée d'une formalisation plus générale de la stratégie immobilière de l'État (voir ci-dessous), tant les enjeux environnementaux et énergétiques deviennent prégnants.

B - Les autres réglementations bâtimentaires (accessibilité, amiante) : un retard persistant

1 - L'accessibilité : un suivi effectif mais des échéances encore repoussées

Au 1^{er} janvier 2015, les objectifs de la loi du 11 février 2005 en matière d'accessibilité des bâtiments n'étaient pas atteints pour le parc immobilier de l'État. Dans ce cas de figure, la loi du 5 août 2015 a prévu la mise en place d'agendas d'accessibilité programmés (Ad'AP) pour les établissements recevant du public (ERP) et les installations ouvertes au public (IOP) qui ne répondaient pas aux obligations au 31 décembre 2014. Le dépôt d'un agenda suspend l'application des sanctions pénales prévues par le code de la construction.

La durée de mise en œuvre des agendas était en principe de trois ans, mais elle a été portée à neuf ans pour les transports publics, pour les patrimoines complexes, ainsi que pour l'État et ses opérateurs. Une circulaire du Premier ministre du 27 avril 2015 a fixé les modalités d'application du dispositif pour les bâtiments de l'État et de ses établissements publics.

Le document de politique transversale (DPT) sur la politique immobilière de l'État associé au PLF 2024 indique que la mise en œuvre des Ad'AP devrait arriver à échéance « *à l'horizon 2024* ».

D'après ce même document, pour les établissements recevant du public (ERP) occupés par les services et opérateurs de l'État, l'état d'accessibilité déclaré dans le référentiel technique, avec un taux de complétude de la donnée de 96,2 % par rapport au nombre de bâtiments, était le suivant³⁶ :

- réglementaire et fonctionnel pour 5 495 biens, soit 49 % ;
- réglementaire mais non fonctionnel pour 343 biens, soit 3 % ;
- non réglementaire mais néanmoins fonctionnel pour 1 717 biens, soit 15 % ;
- non accessible pour 3 663 biens, soit 33 %.

Il apparaît ainsi que 48 % des biens rattachés à des établissements recevant du public (ERP) ne sont toujours pas aux normes réglementaires d'accessibilité, même si environ un tiers d'entre eux sont considérés en pratique comme fonctionnels par leurs utilisateurs.

La 6^{ème} conférence nationale du handicap (CNH) réunie en avril 2023 a fixé comme objectif que l'accessibilité des bâtiments de l'État, des opérateurs publics et de la sécurité sociale soit finalisée d'ici 2027, ce qui revient à prendre acte du retard. Ce nouveau report n'a pas encore été traduit dans la réglementation. Une enveloppe de 1,5 Md€ a été annoncée en avril 2023 pour financer les travaux d'accessibilité de l'ensemble de lieux publics, afin de relancer cette politique. Une fraction pourra bénéficier aux établissements de l'État et de ses opérateurs recevant du public.

2 - L'amiante : une implication variable des ministères et un suivi consolidé à mettre en place

L'application des obligations réglementaires en matière de prévention et de traitement du risques amiante dans le parc immobilier de l'État est inégalement documentée, selon les sources disponibles.

Le principal enjeu à ce stade est le recensement, à commencer par la réalisation, la révision périodique et le suivi de mise en œuvre des dossiers techniques amiante (DTA), qui n'est pas disponible aujourd'hui de manière exhaustive. La DIE renvoie sur ce sujet au nouvel applicatif DTA-thèque de suivi et des mesures mises en œuvre à ce titre, en cours de déploiement.

Certains ministères sont plus investis que d'autres dans cette démarche. Le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique par exemple a lancé un grand plan d'action amiante en 2009 et établi un guide ministériel de la prévention de l'amiante dans les bâtiments, actualisé dernièrement en mars 2023. L'adoption en 2019 du référentiel technique (RT) comme du système d'information amiante bâtimentaire a permis une nette amélioration du suivi. En 2023, le ministère a indiqué aux partenaires sociaux avoir une

³⁶ Données du référentiel technique (RT) au 12 mai 2023, citées dans le document de politique transversale (DPT) relatif à la politique immobilière de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2024.

connaissance à jour de 99 % de ses bâtiments, et des DTA à jour (révision triennale) à environ 84 %. Il participe à la phase pilote lancée début 2023 en testant le logiciel DTA-thèque sur une trentaine de sites.

L'amiante encore présent dans les bâtiments construits avant 1997 est un enjeu de santé publique. Le désamiantage représente des coûts très importants. Dans le cadre de la certification des comptes de l'État, la Cour des comptes formule des réserves sur les provisions constituées à cet effet, jugées insuffisantes³⁷.

II - D'autres politiques publiques qui interfèrent avec la politique immobilière

La gestion de l'immobilier de l'État, au-delà de la prise en compte des normes qui s'imposent à elle, peut également être affectée par d'autres politiques : le développement du logement social, l'aménagement du territoire, la réorganisation des services déconcentrés de l'État.

A - La mobilisation du foncier public en faveur du logement social

Le foncier public a, de longue date, été mobilisé en faveur du développement du logement, et en particulier du logement social. Depuis 2005³⁸, le préfet peut décider qu'un terrain de l'État ou de ses opérateurs soit cédé à un prix inférieur à sa valeur vénale « *lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social* ». Cette « décote » pouvait atteindre 25 %, et jusqu'à 35 % en zone tendue. Le gouvernement a lancé en 2008, puis en 2012, des programmes de mobilisation avec le concours des préfets.

Le dispositif de décote a été réformé par la loi du 18 janvier 2013³⁹, la décote pouvant désormais aller jusqu'à la cession gratuite pour la construction de logements sociaux. La mise en œuvre du dispositif est portée par le ministère chargé du logement, la DIE y étant associée comme représentante de l'État propriétaire. Les préfets de région sont mobilisés pour recenser les biens disponibles, afin de réserver les terrains les plus intéressants pour du logement social et d'en accélérer les ventes, et fixent régulièrement les listes de terrains susceptibles de recevoir de telles opérations.

Le bilan au 31 décembre 2021 était de 136 fonciers domaniaux cédés, avec 10 cessions en 2021. Ces emprises ont permis la réalisation de 13 000 logements, dont plus de 9 600 sociaux. L'effort financier consenti par l'État à l'occasion de ces cessions s'élève au total, sur la période 2013-2021, à 245 M€ (correspondant au montant des décotes constatées), pour un produit de cession de plus de 156 M€.

³⁷ Cour des comptes, *Certification des comptes de l'État - Exercice 2022*, avril 2023.

³⁸ Loi du 19 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. La décote figure à l'article L 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

³⁹ Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

Le taux moyen de décote sur la période 2013-2021 s'établit ainsi à 61,1 % et l'effort financier de l'État à ce titre à plus de 25 000 € par logement social, toutes catégories confondues. Il est possible qu'une opération avec des logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) en zone tendue donne lieu à une décote de 100 %, ce qui reste toutefois exceptionnel.

Dans un référendum au Premier ministre du 26 octobre 2017, après avoir examiné le dispositif de la décote pour les exercices 2013 à 2016, la Cour des comptes soulignait que ce dispositif restait relativement peu utilisé avec des opérations bénéficiant parfois d'une aide disproportionnée. La protection des intérêts patrimoniaux de l'État justifierait, selon la Cour, un contrôle financier renforcé.

Le recours au dispositif de mobilisation du foncier public pour le logement est en baisse pour les entreprises étatiques depuis 2015, à l'exception d'un pic en 2018 correspondant à une cession d'une partie de l'îlot Saint Germain, libéré par le ministère des armées⁴⁰. Toutefois une circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2021 a appelé les préfets à réaliser un inventaire exhaustif des entreprises mobilisables⁴¹, puis à lancer des appels à manifestation d'intérêt, qui ont débuté en juin 2022. Cette impulsion devait contribuer à relancer le dispositif en 2023, mais les premiers résultats ne sont guère probants.

Au-delà du coût de la décote, directement mesurable dans les recettes de l'État, ce dispositif pourrait avoir un effet dissuasif, plus difficile à quantifier, sur les cessions immobilières de l'État ou de ses établissements publics : certains services pourraient en effet renoncer à céder leurs biens, du fait de l'amputation des recettes attendues.

B - La prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire

1 - L'accompagnement territorial de la restructuration des armées

Dans le cadre du plan de restructuration des armées lancé en 2008, un dispositif d'accompagnement territorial des restructurations est entré en vigueur dès 2009.

La possibilité a été ouverte aux collectivités locales pénalisées par les fermetures de sites de racheter les actifs immobiliers devenus inutiles aux armées à l'euro symbolique, en application de dispositions des lois de finances pour 2009 puis pour 2015.

Ce dispositif a été utilisé depuis 2009 pour la cession de biens équivalant à une valeur de 308 M€ pour l'État. Les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR) qui avaient pour objet d'accompagner les territoires concernés pour compenser l'impact négatif des restructurations des armées se terminent, pour les derniers, en 2023. Le dispositif est donc en voie d'extinction aujourd'hui, même si certaines collectivités peuvent encore exercer un droit d'option.

⁴⁰ Réalisation d'un programme de 245 logements sociaux par la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP), sur le site du 8-10 rue Saint Dominique.

⁴¹ L'inventaire des entreprises mobilisables actualisé en temps réel est disponible sur le site internet ORFEL depuis le 18 juillet 2022.

L'enjeu du suivi dans le temps est important également, car en cas de revente d'un bien durant les 15 ans suivant la cession initiale à l'euro symbolique, la collectivité doit verser à l'État un complément de prix, égal à la moitié de la différence entre le produit de la revente et les coûts afférents aux biens qu'elle aura supportés.

2 - La mise en œuvre du « droit de priorité »

Les collectivités territoriales bénéficient d'un droit de priorité lorsque l'État, les sociétés dont il détient la majorité du capital et certains de ses établissements publics mettent en vente des biens immobiliers, selon des modalités définies par la loi en 1991 et modifiées en 2006 pour le rendre exclusif du droit de préemption.

Ce droit est juridiquement encadré dans le temps : la collectivité bénéficiaire du droit (commune ou établissement public intercommunal selon les cas, avec facultés de délégation) dispose d'un délai de deux mois pour répondre à la déclaration d'intention d'aliéner qui lui est obligatoirement adressée, puis de six mois pour régler le prix de vente, sauf à saisir le juge de l'expropriation en cas de contestation du prix.

La pratique est souvent bien différente, les collectivités sollicitant des délais qui sont couramment accordés et les opérations de cession pouvant être retardées de plusieurs années, avec parfois des révisions successives du prix. La souplesse accordée dans les délais permet de laisser le temps aux collectivités d'élaborer un projet d'intérêt général et, le cas échéant, de faire évoluer les règles d'urbanisme.

3 - L'objectif de rééquilibrage territorial

La circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail énonce clairement un objectif politique de rééquilibrage territorial : « *Afin de répondre à la double attente de proximité et de rééquilibrage des forces économiques et institutionnelles de la région parisienne vers les territoires, je souhaite que certaines fonctions ou missions puissent être intégralement délocalisées en région. Ces délocalisations participeront à l'objectif d'une plus grande redistribution de l'activité et des emplois sur le territoire national. Elles permettront à certains agents publics volontaires de bénéficier de conditions de vie plus favorables.* »

Plusieurs ministères ont intégré cette dimension dans leur stratégie d'implantations territoriales. Dans un bilan d'étape fin 2021, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) recensait 57 opérations de relocalisation des services d'administration centrale dans les territoires, concernant 7 500 agents d'ici 2027 dont 3 900 prévus avant la fin de l'année 2022. Les plus gros contributeurs sont le ministère des finances avec la DGFIP (2 500 emplois)⁴² et le ministère de l'intérieur (1 500 emplois). Dans les deux cas, un appel à candidatures a été lancé en direction des communes volontaires pour accueillir des services.

⁴² Le plan de relocalisation des services de la DGFIP concerne 2 500 emplois à relocaliser jusqu'en 2026, dans 66 villes sélectionnées par un comité associant l'État et les syndicats, après un appel à candidatures auprès des territoires. Une première vague portant sur la relocalisation de 20 services représentant environ 500 agents dans 19 villes a été réalisée en 2021.

C - Une réorganisation territoriale de l'État qui modifie les besoins immobiliers

La réorganisation territoriale de l'État a été marquée par deux grandes étapes, la réforme de l'administration territoriale de la République engagée en 2007, puis la réforme de l'organisation territoriale de l'État engagée en 2018.

La réforme de l'administration territoriale de la République a été engagée à partir de 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Au niveau départemental, les services de l'État ont été réorganisés par décret du 3 décembre 2009 autour de trois directions départementales interministérielles, ramenées à deux dans les départements de moins de 400 000 habitants. Ces directions, placées sous l'autorité du préfet, relevaient du Premier ministre. Un décret du 14 août 2020 a modifié l'autorité ministérielle de rattachement, qui est désormais le ministre de l'intérieur.

Au niveau régional, le nombre de directions a été fortement réduit⁴³, passant de 23 à huit, dont six directions régionales proprement dites, ainsi que le rectorat de l'académie et les nouvelles agences régionales de santé⁴⁴ (ARS).

La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État et deux décrets du 9 décembre 2020 ont concrétisé une réorganisation des services déconcentrés, avec au niveau régional les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et au niveau départemental les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités, étendues dans certains départements à la protection des populations, s'est ajoutée à cette réorganisation la création des secrétariats généraux communs départementaux par le décret du 7 février 2020.

La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 abordait la mutualisation immobilière et précisait que 30 projets significatifs traduiraient cette orientation. Mais l'impact des réorganisations territoriales de l'État sur son parc immobilier et leur incidence financière n'ont jamais été évalués. Les adaptations immobilières rendues nécessaires relèvent désormais des schémas directeurs immobiliers régionaux.

III - Une stratégie inexprimée et une doctrine inaboutie

La stratégie immobilière de l'État n'a jamais été élaborée et formalisée. Des circulaires se sont succédé, sans refonte des textes les plus anciens, davantage axées sur la gouvernance et l'organisation que sur la stratégie. Aucun document consolidé ne rassemble et synthétise la stratégie immobilière de l'État, dont les objectifs et les moyens se trouvent de fait dispersés dans un grand nombre de documents, notamment budgétaires, peu articulés et coordonnés.

⁴³ Décret du 16 février 2010 modifiant le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

⁴⁴ Instaurées par la loi Hôpital, patients, santé et territoires du 21 juillet 2009 et installées en avril 2010.

A - Trois circulaires successives toujours en vigueur, un ratio d'occupation difficile à faire respecter

L'immobilier de l'État a fait l'objet de plusieurs circulaires du Premier ministre visant à en optimiser la gestion. En particulier, un objectif de réduction des surfaces de bureaux a été affiché dès 2009, qui ne s'est toutefois pas traduit dans la réalité. Une circulaire du début de l'année 2023 a néanmoins réaffirmé la priorité de cet objectif, en fixant une nouvelle cible.

1 - La circulaire du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État

La circulaire du 28 février 2007 énonce plusieurs objectifs : un parc moins onéreux et mieux adapté au service public ; l'optimisation des implantations et de l'occupation des sites ; la cession des biens qui sont sans usages ; l'aménagement plus rationnel des espaces et l'amélioration de l'entretien ; la mobilisation du foncier disponible pour contribuer à la production de logements.

Les considérations budgétaires sont mises en avant pour la mise en œuvre de ces objectifs, dont le suivi relève du ministère en charge du budget et de la réforme de l'État. Sont évoqués des critères de performance en phase avec des activités privées comparables, des indicateurs financiers pour que chaque opération contribue au désendettement de l'État, des implantations des administrations vers des localisations moins onéreuses.

Bien que cette circulaire n'ait pas été abrogée, ses objectifs et les instruments auxquels elle renvoie sont en partie caducs – mais en partie seulement – rendant difficile sa consolidation avec les autres documents stratégiques.

2 - La circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État : l'échec du ratio d'occupation

La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 affirme en préambule que la politique immobilière de l'État répond à une triple préoccupation : assurer aux agents de l'État un cadre de travail de qualité et fonctionnel ; faire bénéficier les usagers de bonnes conditions d'accueil ; utiliser le patrimoine public dans des conditions qui garantissent la performance immobilière et la préservation de la valeur. S'y ajoute la nécessité de développer l'offre de logements sur certains biens libérés, devenus inutiles au service public.

L'élément le plus visible de la circulaire est l'introduction d'une norme de 12 mètres carrés de surface utile nette (SUN) par poste de travail que chaque ministère est appelé à respecter.

France Domaine a rédigé une « note surface » à cet effet, qui constitue la référence pour les unités de mesure d'occupation de bureaux par les services de l'État et ses opérateurs. Elle précise, dans sa version de 2010, qu'en cas d'absence de données sur la SUN, le ratio de

substitution est celui de la surface utile brute (SUB)⁴⁵ par poste de travail, avec une cible de 20 m². À défaut de connaître le nombre de postes de travail, le ratio est calculé sur le nombre d'agents en équivalent-temps plein travaillés (ETPT).

La note surface, diffusée en 2010, a été actualisée à plusieurs reprises, et notamment en décembre 2018. Devant les difficultés à disposer d'informations fiables sur les surfaces occupées, la DIE a donné la priorité au mesurage de la surface utile brute et a inversé la hiérarchie des ratios. Le premier ratio à prendre en compte est devenu celui de la SUB/poste de travail, avec un plafond de 20 m²/poste de travail, ramené à 18 m²/poste de travail dans les zones où le marché immobilier est tendu.

Ces ratios n'ont jamais été respectés, comme en témoigne le bilan sur dix ans du ratio de surface utile nette par poste de travail (SUN/poste). Alors que la norme avait été fixée à 12 m² par la circulaire de 2009, le ratio a connu, au cours de la période 2012-2021, sa valeur la plus basse en 2015 (13,97 m²) et s'est élevé à 14,15 m² en 2021⁴⁶. La série fait même apparaître une détérioration entre 2014 et 2021, avec toutefois des réserves sur la fiabilité de cet indicateur au regard de son évolution erratique d'une année sur l'autre (à cet égard le chiffre pour l'année 2020 fait figure d'anomalie).

Ce constat d'échec est renforcé par le fait qu'aucun ministère ne respectait le ratio de 12 m² SUN/poste en 2021.

Tableau n° 8 : densification des espaces de bureaux (SUN par poste de travail)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
m ² SUN / poste	15,98	14,33	14,06	13,97	14,54	14,86	14,63	14,40	15,73	14,15

Source : document de politique transversale « Politique immobilière de l'État », PLF 2023⁴⁷

À compter de 2022, le suivi de la surface utile brute (SUB) est substitué dans le DPT à celui de la SUN, afin de tenir compte de l'évolution des espaces et des modes de travail (espaces partagés). Le ratio⁴⁸ s'établit à 24,76 m² SUB/poste de travail en 2022, nettement au-delà du plafond de 20 m².

⁴⁵ La surface utile brute (SUB) est la surface horizontale disponible et dégagée de toute emprise située à l'intérieur des locaux. La surface utile nette (SUN) ne comprend que les surfaces consacrées au travail (bureaux, salles de réunion, surfaces annexes de travail). Elle s'obtient en retirant de la SUB les circulations horizontales (couloirs, paliers d'ascenseurs et d'escalier, etc.), les surfaces des services généraux, les logements, les surfaces affectées aux services sociaux, les surfaces de certaines zones non transformables en bureau ou salles de réunions (hall, amphithéâtre, circulations, sanitaires, vestiaires).

⁴⁶ Le Conseil de l'immobilier de l'État avait confirmé ces difficultés en 2020 : « Onze années après son édition par le Premier ministre, l'administration ne respecte toujours pas la norme plafond de 12 m² de surface utile nette par poste de travail. Surtout, les éventuels progrès ne peuvent être appréciés, les informations restituées se révélant insuffisamment fiables et complètes ».

⁴⁷ Ces données fournies par l'Outil d'Aide à la Décision (OAD) en janvier 2022 sont issues des informations déclaratives portées par les administrations occupantes dans le Référentiel Technique (RT). Elles n'ont pas le même niveau de fiabilité et d'exhaustivité que celles de l'inventaire immobilier de l'État.

⁴⁸ Les informations relatives à la surface utile brute (SUB) sont issues de l'inventaire immobilier, le nombre de postes de travail est issu du référentiel technique (RT).

3 - La circulaire du 8 février 2023 sur la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'État

La DIE a mené en 2020 une concertation au sein d'un groupe de travail interministériel et pluridisciplinaire sur « l'immobilier de demain ». À son issue, un rapport a été rendu public en juin 2021. Il dresse le constat de l'inadaptation de l'immobilier public aux nouveaux besoins : diffusion du télétravail, mais aussi fortes exigences en matière de qualité de vie au travail. Les freins identifiés pour toute évolution sont un encadrement reposant sur le contrôle et la présence physique, l'insuffisance des outils numériques ou encore le cloisonnement des espaces de travail.

Parallèlement, la Cour des comptes a publié en novembre 2022 un rapport sur le télétravail dans la fonction publique après la crise sanitaire. Elle y relève le développement du télétravail, qui concernait 37 % des agents de l'État en 2021, avec un taux de 50 % pour les cadres, et recommandait d'établir un lien entre le recours au télétravail et la réduction des surfaces immobilières.

Au terme de ces réflexions, la DIE a proposé à la signature de la Première ministre une nouvelle circulaire relative aux modalités de mesure et d'occupation des surfaces de bureaux des services et opérateurs de l'État. La circulaire de la Première ministre du 8 février 2023, considérée comme la nouvelle « note surface », fixe des orientations très générales pour une nouvelle conception des espaces de travail, avec une réallocation des surfaces affectées aujourd'hui à des postes de travail individuels vers des espaces offrant une plus grande variété d'usage, mieux adaptés aux modes de travail et aux besoins actuels, ainsi qu'un nouveau ratio d'optimisation immobilière, désormais seul ratio à valeur normative.

Le ratio unique d'optimisation immobilière est exprimé en surface utile brute (SUB)⁴⁹ rapporté au nombre de résidents⁵⁰. La cible pivot est de 16 m² SUB/résident, avec un plafond de 18 m². Cette cible et ce plafond s'appliquent aux nouveaux projets immobiliers en construction ou en rénovation, aux acquisitions et aux prises à bail, ainsi qu'aux nouvelles conventions d'utilisation dès l'entrée en vigueur du modèle type de convention⁵¹.

L'abandon de la référence à la SUN constitue une mesure de simplification, qui devrait également contribuer à une plus grande fiabilité des mesures. La notion de surface utile nette, du fait de son caractère déclaratif, pouvait donner lieu à des interprétations plus ou moins rigoureuses, avec la tentation pour les services occupants d'en minorer l'importance pour améliorer le ratio. La SUB en revanche est assimilable à la surface locative, c'est l'unité de mesure de référence des grands utilisateurs d'immobilier.

⁴⁹ En revanche la surface de plancher (SDP) est conservée, en raison de son usage réglementaire, et une nouvelle unité de mesure est instaurée, la surface de bureaux aménageable (SBA). Elle permet de tenir compte des réelles potentialités d'aménagement des espaces intérieurs d'un bâtiment. Aucun ratio normatif ne lui est associé à ce stade. Les données sont progressivement mises à jour dans les outils informatiques, adaptés en conséquence.

⁵⁰ Personnes physiques utilisatrices régulières et pérennes du bâtiment, en prenant en compte leur temps de présence réelle dans le bâtiment au regard des missions exercées et du télétravail.

⁵¹ Un arrêté du 3 mars 2023 a modifié l'article 5 de l'arrêté du 6 novembre 2018 relatif au modèle de convention mentionné à l'article R 313-1 du CG3P.

La nouvelle notion de résident, à la différence du poste de travail, permet de tenir compte du nomadisme (travail effectué à l'extérieur des locaux), en réduisant le nombre d'ETPT à concurrence du taux de nomadisme pour obtenir le nombre de résidents. Il est tenu compte inversement du personnel non comptabilisé dans les ETPT mais utilisateur régulier des locaux.

En revanche, aucun abattement n'est effectué spécifiquement au titre du télétravail, contrairement à la recommandation de la Cour des comptes de novembre 2022. Les orientations sur le réaménagement des surfaces et la multiplication des « positions de travail » mentionne la possibilité de gains de surfaces au-delà du ratio normatif, en limitant le nombre de postes de travail affectés pour tenir compte des agents en télétravail au moins deux jours par semaine (soit deux jours, ou trois jours qui sont le maximum autorisé).

La nouvelle notion de résident paraît plus complexe que celle du poste de travail et plus difficile encore à contrôler, avec un risque de contournement de la norme sur lequel le CIE a appelé à la vigilance dans son avis du 20 octobre 2022 sur le projet de nouvelle circulaire « surfaces ». Le CIE invite ainsi la DIE à formuler une définition précise de la notion de résident et à mettre en place un dispositif de contrôle de cohérence des valeurs « résidents » déclarées par les services occupants.

Le CIE se dit très réservé par ailleurs sur la pertinence des nouveaux outils de mesure « facultatifs » destinés à guider les occupants pour concevoir des espaces de travail adaptés, qui pourraient venir brouiller le message de simplification de normes d'occupation, si les services devaient être invités à renseigner la totalité des instruments de mesure mis à disposition.

Outre la complexité du dispositif et le flou autour de la prise en compte du télétravail, aucune disposition coercitive n'est prévue pour que ce ratio soit mieux respecté que le précédent.

B - Une formalisation très insuffisante de la stratégie immobilière de l'État

1 - Des orientations nationales dispersées

La stratégie immobilière de l'État n'est formalisée dans aucun document synthétique à caractère officiel, qui retracerait les orientations générales et les objectifs, et serait complété par une doctrine de mise en œuvre, un plan d'action, un programme pluriannuel.

La DIE s'est bien dotée récemment d'une stratégie pour le système d'information de l'immobilier de l'État, mais ce document ne peut être que complémentaire de l'énoncé d'une stratégie globale. La feuille de route « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État » de 2018, outre le fait qu'elle devrait être actualisée, relève pour l'essentiel d'une obligation réglementaire.

Il n'existe pas non plus de tableau de bord de pilotage de la politique immobilière de l'État, tel que préconisé par le Conseil de l'immobilier de l'Etat.

Le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État », qui constitue l'une des annexes du projet de loi de finances depuis 2013, ne permet pas non plus d'exposer une stratégie, faute d'objectifs et d'indicateurs de résultats pour chacun des grands enjeux identifiés.

Les deux principaux indicateurs déclinés dans le document de politique transversale pour tous les programmes budgétaires sont le ratio d'occupation SUN/ETPT et le ratio d'entretien courant/SUN. Ces ratios devront évoluer compte tenu de l'abandon de la SUN comme unité de mesure de référence. Deux indicateurs mériteraient plus particulièrement d'être ajoutés : un indicateur de fiabilité des données et un indicateur de satisfactions des agents.

Dans ces conditions, les priorités évoquées sont fluctuantes au fil du temps ou du contexte dans lequel elles sont exprimées. Même au niveau le plus général de formulation, les présentations ne sont pas homogènes : quatre objectifs sont mentionnés dans le DPT-PIE, cinq dans le rapport d'activité de la DIE, deux documents pourtant préparés en même temps par la même direction.

La distinction n'est pas toujours faite dans l'énoncé des priorités stratégiques entre les obligations législatives ou réglementaires auxquelles il importe de se conformer, les objectifs d'autres politiques publiques (par exemple la mobilisation du foncier public pour le logement social ou l'aménagement du territoire), et les choix intrinsèques de politique immobilière pour disposer d'un parc rationalisé adapté aux besoins.

2 - La nécessité d'une stratégie formalisée

La formalisation de la stratégie immobilière est devenue indispensable pour démêler l'écheveau des objectifs, règles et normes qui se succèdent par addition depuis une vingtaine d'années. Le préalable est de distinguer ce qui relève des finalités de la politique immobilière de l'État et des moyens pour y parvenir.

Les finalités découlent nécessairement des grands principes du service public tel que défini en France, qui n'a pas d'équivalent strict en droit européen : égalité, continuité, mutabilité, accessibilité. Dans ce contexte, l'État doit veiller à l'adaptation des moyens immobiliers aux besoins de ses services, aux conditions de travail de ses agents, au bon niveau de proximité géographique et aux conditions d'accueil du public, le tout en tenant compte de la dématérialisation et des évolutions de la société.

Or, ces finalités ne sont mentionnées que de manière confuse et aucun indicateur ne mesure le degré de satisfaction des utilisateurs (les services et les agents), des administrés ou des partenaires du service public.

En raison de ses enjeux financiers, la politique immobilière doit aussi intégrer une dimension patrimoniale et de performance économique.

Bien que le respect des normes ne relève pas en principe des finalités stratégiques, l'ampleur des enjeux et le retard accumulé en font une priorité stratégique. Il sera néanmoins nécessaire de clarifier la position de l'État selon le degré d'exemplarité qu'il entend démontrer, par exemple en statuant sur la durée de retour sur investissement acceptable.

Le ratio d'occupation de surface, qui est présenté aujourd'hui comme la pierre angulaire de la politique immobilière de l'État, n'est accompagné d'aucun calendrier de mise en œuvre, associé à des objectifs crédibles de réduction des surfaces. Des hypothèses de réduction de la surface du parc de 20 % ou 25 % sont mentionnées dans des documents de travail récents sur la transition énergétique, mais n'avaient été validées dans aucune communication officielle avant les annonces ministérielles du 19 novembre 2023.

Les conséquences à tirer du développement du télétravail sur les surfaces immobilières, comme la Cour des comptes l'a recommandé en novembre 2022, mériteraient une prise de position plus tranchée que celle de la circulaire de février 2023.

Enfin, des questions majeures d'orientations stratégiques et de doctrines d'emploi ne trouvent pas de réponse explicites :

- Les critères d'arbitrage entre propriétaire occupant ou location pour les immeubles de bureaux. Aucune orientation générale n'est affichée sur cette question fondamentale. L'examen du parc immobilier des administrations centrales fait apparaître chronologiquement depuis une douzaine d'années un recours assez fréquent aux locations, suivi de quelques efforts plus récemment pour en réduire la part. La règle ne peut être absolue, mais il serait souhaitable d'afficher une orientation générale, le cas échéant modulée selon les situations, avec une doctrine d'emploi précisant les critères de dérogation.
- Les critères d'arbitrage entre domanialité, réservations dans le parc social ou prises à bail dans le privé. Cette réflexion a été conduite récemment par le ministère des armées dans le cadre de la concession de son parc de logements. La conclusion a été de développer le recours au logement domanial dans les zones tendues. Cette réflexion mériterait d'être étendue à l'ensemble du parc de logements domaniaux.
- Les critères d'arbitrage entre cession, valorisation avant cession ou autres formes de valorisation des biens. La politique immobilière de l'État était très axée en 2006 sur les cessions. Un rapport d'information du Sénat du 31 mai 2017 sur l'avenir du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » préconisait une démarche de valorisation avant cession, et la valorisation des biens difficiles à céder. Dans le cadre du programme « Action Publique 2022 », l'expérimentation de valorisation sans cession des biens immobiliers de l'État a été encouragée, sans nécessairement se limiter à des biens difficiles à vendre. Aujourd'hui plusieurs expérimentations ont été réalisées. Il serait souhaitable d'en tirer les conclusions pour l'avenir.
- Les critères d'arbitrage entre constructions neuves ou réhabilitations. La question se pose pour certaines catégories de bâtiments et en fonction de leur état. Elle est indissociable des considérations liées à la transition écologique. Si la DIE semble exprimer une préférence pour la réhabilitation, la doctrine n'est pas formulée expressément.
- Les choix sur les modalités de la commande publique et sur les modalités de financement. Faut-il privilégier la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi « MOP »), ou les marchés globaux dérogatoires à la loi MOP permettant d'associer les missions de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur ? Quelles recommandations pour l'organisation de la maîtrise d'ouvrage (délégation éventuelle, recours possible à une assistance à maîtrise d'ouvrage) ?

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La formalisation de la stratégie immobilière de l'État, aujourd'hui très insuffisante, est devenue indispensable tant l'addition dans le temps d'objectifs ambitieux mais non atteints (notamment en matière de performance énergétique des bâtiments après la loi Grenelle I ou de réduction des surfaces de bureaux) et de normes européennes, nationales ou de circulaires du Premier ministre dessine aujourd'hui un ensemble foisonnant, qui n'est pas décliné en objectifs précis inscrits dans un calendrier crédible et assortis d'une doctrine d'intervention stabilisée. Le ratio d'occupation des surfaces, seul objectif quantifié de la politique immobilière, n'est pas respecté sans que cela prête à conséquence.

La démarche de priorisation des objectifs et d'élaboration d'une programmation est d'autant plus nécessaire que le retard pris dans l'application des normes est préoccupant et que la feuille de route pour la transition énergétique de 2018 doit être actualisée en tirant les leçons des retards et difficultés rencontrées.

La Cour formule donc la recommandation suivante :

2. *Formaliser dans un document de référence la stratégie immobilière de l'État assorti d'un tableau de bord de pilotage, comprenant une actualisation de la feuille de route « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État », des objectifs d'avancement pluriannuels pour chacune de ses composantes (rénovation énergétique, mise aux normes, rationalisation des surfaces) et un chiffrage plus précis de son économie, en recettes, en moindre dépenses de fonctionnement et en investissement (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Chapitre III

Une organisation de la fonction immobilière qui atteint ses limites

La politique immobilière de l’État a été définie et organisée à partir de 2006, dans le sillage de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) du 1^{er} août 2001 et des travaux de certification de la Cour des comptes, qui rendaient nécessaire d’établir une meilleure connaissance du patrimoine immobilier de l’État, de pouvoir retracer son coût budgétaire et d’étayer sa valorisation comptable. Le Parlement a joué un rôle d’impulsion notable à différentes étapes de la définition de cette politique. La réforme de 2006 avait notamment pour objectif d’établir une distinction entre l’État propriétaire et les ministères occupants. Ainsi, au sein de la DGFiP, le service « France Domaine » a été créé le 1^{er} février 2006 pour incarner l’État propriétaire, en étant investi d’une mission générale de conception et de mise en œuvre de la politique immobilière de l’État.

En 2016, le constat d’un essoufflement de la politique immobilière de l’État a conduit à une nouvelle évolution, avec l’ambition d’ouvrir une « seconde étape », pour reprendre les termes de la communication en conseil des ministres du 20 janvier 2016. Les changements intervenus en 2016, avec notamment la création de la direction de l’immobilier de l’État (DIE) en remplacement de France Domaine, sont dans leurs grandes lignes encore en vigueur aujourd’hui. Ils ne sont pas totalement parvenus à conforter le rôle du représentant de l’État propriétaire : les ministères, dont l’organisation et les compétences en matière d’immobilier sont très différentes, disposent de l’essentiel des crédits et donc du pouvoir de décision, tout en étant peu incités à assurer l’entretien des bâtiments. Cette organisation ne permettra pas de faire face au « mur » de mise aux normes et d’investissement qui se dresse à l’horizon 2050 en réponse aux enjeux climatiques.

I - Le pilotage et la gouvernance de la politique immobilière de l'État : une réforme inachevée

Le Gouvernement a annoncé lors du Conseil des ministres du 20 janvier 2016 son ambition de réformer l'organisation de la gouvernance et de la gestion de l'immobilier, au niveau central comme à l'échelon déconcentré. Cette réforme s'est traduite par la création de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) par décret du 19 septembre 2016⁵², qui s'est substituée au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) au service France Domaine.

A - Au niveau central, une clarification souhaitable du positionnement de la DIE et des instances de gouvernance

1 - La direction de l'immobilier de l'État (DIE) : un rattachement à la DGFIP qui ne traduit pas sa vocation interministérielle

La DIE se présente comme une direction à vocation interministérielle, située au sein de la DGFIP et rattachée à ce titre au ministre chargé du domaine.

Selon les termes du décret du 19 septembre 2016, la DIE définit et s'assure de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs, et est chargée de sa gouvernance. Elle élabore la législation et la réglementation domaniales et veille à la mise en œuvre des missions de gestion et d'évaluation domaniales. Elle exerce ses compétences dans le respect des dispositions du décret du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoir des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

La DIE et son réseau comptent près de 1 500 agents, sur un total d'environ 13 500 agents relevant de la filière immobilière au sein de l'État⁵³, un cinquième seulement de cet effectif relevant des missions de stratégie et de gestion, les quatre autres cinquième étant affectés aux missions d'évaluation et de cession des biens. En 2022, l'administration centrale comptait 106 emplois et les missions régionales de la politique immobilière de l'État (MRPIE) 65 agents, tandis que la direction nationale d'interventions domaniales (DNID), service à compétence nationale rattaché à la DIE en charge de l'évaluation et de la cession de biens, affichait 261 emplois au niveau central et 1 096 dans son réseau déconcentré⁵⁴.

L'effectif des missions régionales est monté en puissance depuis deux ans du fait des recrutements réalisés pour suivre le plan de relance et, plus récemment, des « référents énergie » à raison d'un ou deux par mission régionale. L'effectif atteignait ainsi 130 agents à l'automne 2023.

⁵² Décret du 19 septembre 2016 modifiant le décret du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État.

⁵³ Effectifs en ETPT au titre de l'année 2023 - Document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, projet de loi de finances pour 2024.

⁵⁴ Source : Rapport d'activité de la DIE pour 2021.

Le rattachement de la DIE à la DGFIP se comprend au titre des responsabilités traditionnelles de cette dernière en matière domaniale. Elle permet d'assoir la légitimité de la DIE au niveau déconcentré. Toutefois, il n'est pas sans inconvénient pour son rôle interministériel. À cet égard, le positionnement de la DIE peut être rapproché de deux autres directions chargées de fonctions support, constituées à la même période (2015), et qui sont placées sous l'autorité directe d'un ministre et non d'une direction générale : la direction des achats de l'État (DAE), rattachée directement au ministre chargé du budget, ou la direction interministérielle du numérique (DINUM), service du Premier ministre placé sous l'autorité du ministre de la transformation et de la fonction publique. Le positionnement institutionnel de la DIE serait plus cohérent avec sa vocation interministérielle si elle était érigée en direction autonome au sein du ministère des finances et des comptes publics.

Par ailleurs, le rattachement de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) à la DIE n'est pas évident. Ce service à compétence nationale anime un réseau de plus de 400 évaluateurs répartis dans 59 pôles d'évaluation domaniale. Les évaluations – 81 272 en 2022 – sont réalisées très majoritairement pour le compte d'autres personnes publiques que l'État. En 2002, 44 318 évaluations ont été réalisées pour les collectivités locales, 11 542 pour l'État, 5 212 pour des établissements publics fonciers, 6 972 pour des sociétés HLM, 4 619 pour des SAFER, 8 698 pour d'autres organismes.

Lorsque les évaluations concernent l'État, l'indépendance du service évaluateur n'est qu'imparfaitement garantie, comme le souligne le Conseil de l'immobilier de l'État⁵⁵, qui recommande de dissocier la fonction de contrôle⁵⁶ et la prestation d'expertise, aujourd'hui regroupées au sein d'une même mission d'évaluation.

Les autres missions de la DNID ne sont pas toujours en relation directe avec le patrimoine immobilier de l'État, notamment celle de vente de biens mobiliers pris en charge par 13 commissaires aux ventes implantés sur tout le territoire, de curateur des successions avec un réseau national de 17 pôles hors Île-de-France (14 000 dossiers traités en 2021) ou encore d'animation du réseau des commissaires du gouvernement auprès des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

2 - Les conférences immobilières : une démarche à consolider

Des conférences immobilières annuelles pour chaque ministère ont été instituées à partir de la préparation du PLF pour 2017. Leur apparition coïncide avec la suppression des comités de la politique immobilière ministériels, actée par la circulaire du 27 avril 2016.

Ces conférences sont organisées conjointement par la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État avec les représentants concernés de chaque ministère (secrétaire généraux, responsable financier, responsable immobilier), dans la phase préparatoire des conférences budgétaires, entre février et avril.

⁵⁵ Avis n° 2021-01 du CIE sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine.

⁵⁶ Pour l'État, toutes les acquisitions supérieures au seuil de 180 000 € (au 1^{er} euro pour les expropriations et exercice du droit de préemption en ZAD) et toutes les prises à bail à partir de 24 000 € de loyer annuel charges comprises sont conditionnées à un avis conforme du service du domaine.

Des dossiers très complets sont établis à cette occasion⁵⁷ sur tous les volets : la stratégie immobilière et sa mise en œuvre, la gouvernance et l'organisation de la fonction immobilière, les principales opérations, l'entretien du parc, la transition énergétique, la programmation budgétaire avec une projection pluriannuelle sur cinq ans, qui sert notamment à documenter les lois de programmation des finances publiques.

Ces conférences immobilières favorisent la cohérence des choix des ministères avec les orientations de la politique immobilière de l'État. Elles présentent néanmoins certaines limites.

Les informations sont détaillées sur le périmètre des administrations centrales et des opérateurs (malgré l'absence trop fréquente de schémas directeurs), mais restent inégales selon les ministères sur le périmètre des services déconcentrés. De ce fait, les dossiers ne restituent pas tous, en tous cas pas suffisamment, la stratégie immobilière globale du ministère, qui de fait n'est souvent retracée nulle part.

Par ailleurs, les conférences immobilières, au nombre de onze en 2022, ne couvrent pas tout le champ de l'immobilier de l'État. Malgré la qualité des informations partagées et des échanges, elles ne peuvent déboucher sur une consolidation budgétaire et ne sont pas suivies d'une synthèse, ni d'un tableau de bord qui pourrait être renseigné à cette occasion.

Enfin, les conférences immobilières ne donnent pas lieu aux arbitrages budgétaires, qui interviennent plus tard dans la procédure d'élaboration du budget, en l'absence de la DIE.

Le renforcement de la prise en compte des intérêts de l'État propriétaire et des orientations de la politique immobilière invite à généraliser les conférences immobilières et à renforcer le rôle de la DIE dans le cycle budgétaire.

3 - La Conférence nationale de l'immobilier public : une instance consultative unique

La réforme de la gouvernance de la politique immobilière s'est traduite par la création d'une instance unique, la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), qui a remplacé cinq instances préexistantes, conformément à la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016. Cette instance, qui réunit notamment les secrétaires généraux des ministères, fixe le cadre interministériel et arrête les orientations de la politique immobilière de l'État.

La DIE est chargée d'en assurer le pilotage et la présidence, en incarnant l'État propriétaire. La CNIP peut se réunir en formation stratégique (présidée par le ministre chargé du domaine) ou opérationnelle (présidée par le DIE, en formation plénière ou en formation restreinte sur des sujets thématiques). Dans la pratique, les CNIP ne sont pas présidées par le ministre.

⁵⁷ Les dossiers des conférences immobilières 2023 pour les ministères de l'Intérieur et des outre-mer, des Armées, de la Justice, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des finances ont été consultés.

En 2022, 22 CNIP se sont tenues, dont cinq « *ad hoc* » (quatre séances sur la transition énergétique et une sur les comparaisons européennes), dix opérationnelles consacrées à la labellisation d'opérations immobilières⁵⁸ ou à l'examen de projets de schémas directeurs immobiliers régionaux SDIR, et sept opérationnelles thématiques sur de nombreux volets (le plan de relance, les plans de résilience, le bilan des cessions, la nouvelle note surface, le projet de schéma directeur du système d'information de l'immobilier de l'État, la feuille de route « BIM » (bâtiments et informations modélisés), le cadre méthodologique des SDIR 2023-2027, etc.).

Ces réunions permettent d'examiner des pans très importants de la politique immobilière de l'État. Mais, ses avis ne sont que consultatifs, le ministre chargé du domaine conservant en tout état de cause son pouvoir de décision.

4 - Le Conseil de l'immobilier de l'État, une mission à repositionner

Antérieur à la réforme de 2016, le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), institué par décret en octobre 2006, est une instance consultative placée auprès du ministre chargé du domaine, composée de parlementaires et de personnalités qualifiées. La loi du 3 août 2018⁵⁹ lui a donné un fondement législatif et y a conforté la présence des parlementaires.

En 2021, il s'est réuni 12 fois et a rendu 19 avis ; en 2022, il s'est réuni à sept fois et a rendu 10 avis, tous publics. Il ne s'est réuni que deux fois au premier semestre 2023.

Le CIE remplit les missions suivantes :

- il suit et évalue pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation, ainsi que l'évolution du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs ;
- il formule au ministre chargé du domaine des recommandations stratégiques des avis sur les textes et principales opérations immobilières ;
- il est saisi pour avis, par le ministre chargé du domaine, des projets immobiliers importants pour vérifier leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État ;
- la direction de l'immobilier de l'État lui présente chaque année son bilan d'activité ;
- il établit chaque année un rapport d'activité à l'attention du ministre chargé du domaine ;
- le président de la commission interministérielle pour l'immobilier de l'État à l'étranger (CIME) lui rend compte de son activité une fois par an, ce qui donne lieu à publication d'un avis.

En pratique, le programme de travail du CIE est discuté chaque année avec le cabinet du ministre chargé du domaine.

⁵⁸ La « labellisation » des projets immobiliers permet à la DIE, à travers l'avis de la CNIP, de vérifier la performance immobilière, technique, énergétique et économique des nouveaux projets immobiliers de bureau, enseignement, logement des services de l'État et opérateurs, avant leur lancement (hors Armées et immobilier spécifique). Tous les projets immobiliers d'un montant supérieur à 8 M€ en Île-de-France et 5 M€ pour le reste du territoire sont examinés par la CNIP. Pour des montants inférieurs à ces seuils, l'examen est confié à des autorités déconcentrées (Conférences régionales de l'immobilier public - CRIP ; responsables régionaux de la politique immobilière de l'État - RRPIE).

⁵⁹ Loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence de parlementaires dans certains organes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

Depuis sa création, le CIE a rendu des avis et recommandations à la fois nombreux et étayés⁶⁰.

Depuis la mise en place de la nouvelle gouvernance de 2016, de nombreux sujets font l'objet d'un examen successif en conférence nationale puis en conseil, ce qui contribue inévitablement à alourdir et à rallonger les procédures. Dès lors que ces deux instances exercent des rôles différents (choix opérationnels discutés en interne à l'administration pour la conférence nationale, contrôle extérieur à l'administration pour le conseil), leur articulation pourrait être précisée. Le conseil pourrait aujourd'hui se concentrer sur les orientations de la politique immobilière de l'État, en laissant à la conférence nationale l'examen des opérations particulières ou la validation des schémas directeurs.

B - Au niveau déconcentré, une réorganisation qui reste à consolider

La mise en œuvre de la politique immobilière de l'État relève, au niveau déconcentré, des préfets et de leurs services. Des changements sont intervenus sur ce plan en 2017, dans le prolongement de la réforme de 2016 au niveau central.

1 - Les préfets, responsables de la politique immobilière de l'État

Les préfets sont responsables de la politique immobilière de l'État au niveau territorial, conformément au décret du 29 avril 2004 modifié.

- Le préfet de région est responsable de la stratégie immobilière de l'État dans la région, mais son champ de compétence exclut non seulement les infrastructures militaires⁶¹, en application du code de la défense, mais également, selon les termes de la circulaire du 17 février 2017, les biens occupés par le ministère de la justice, par les administrations centrales et par les opérateurs de l'État.

Il approuve les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) élaborés par les préfets de départements, après consultation du comité de l'administration régionale sur les schémas proposés. Il définit les modalités d'application par les préfets de départements des instructions du ministre chargé du domaine. Il est responsable de la valorisation du patrimoine immobilier et de la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État en région. C'est le secrétariat général aux affaires régionales qui prend en charge en pratique ces missions.

- Le préfet de département met en œuvre dans le département la stratégie immobilière arrêtée par le préfet de région, sur le même périmètre de compétences. Il représente l'État dans son rôle de propriétaire vis-à-vis des administrations occupantes. Il élabore après consultation du collège des chefs de service un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui indique les orientations de la politique immobilière dans le département, pour une période de cinq ans. Dans le cadre de la stratégie arrêtée par le préfet de région, il décide des opérations immobilières intéressant un ou plusieurs services des administrations civiles (implantations nouvelles, modifications importantes, réhabilitation d'un immeuble) et donne son accord à la programmation financière.

⁶⁰ Il avait adressé le 15 mai 2013 un rapport au ministre chargé délégué au budget, intitulé : « 50 propositions pour moderniser la politique immobilière de l'État ».

⁶¹ Article L. 1142-1 et R. 1142-1 du code de la défense.

Il gère, au nom de l'État, les cités administratives situées dans le département et les implantations communes à plusieurs services. Il arrête la répartition entre les occupants, le règlement interne, et, en sa qualité de syndic, après avis du conseil de site, l'état des charges de chaque occupant.

- Le préfet, de région ou de département, est responsable de la gestion du patrimoine immobilier et des matériels des services de l'État placés sous son autorité.

La rédaction du décret du 29 avril 2004 modifié a conservé l'énoncé de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) limités aux départements et validés par le préfet de région, et n'a pas été ajustée lors de la mise en place, par la circulaire du Premier ministre du 16 décembre 2014, de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ni lorsque cette expérimentation a été généralisée à toutes les régions par la circulaire du 6 juillet 2015. Or le SDIR ne peut se réduire à la seule juxtaposition de SPSI départementaux. Il serait donc souhaitable de faire évoluer la rédaction du décret du 29 avril 2004 sur ce point.

2 - Les secrétariats généraux communs départementaux : une perte de compétences pour la gestion de l'immobilier

Des secrétariats généraux communs aux préfectures de département et aux directions départementales interministérielles (SGCD), prévus par la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics, et organisés par une circulaire du 2 août 2019, ont été institués par le décret du 7 février 2020. Leur mise en place, initialement prévue avant le 30 juin 2020, a été reportée au 1^{er} janvier 2021 en raison de la crise sanitaire.

Ces secrétariats généraux regroupent l'intégralité des fonctions support des préfectures de département et des directions départementales interministérielles (DDI) : budget et achats, ressources humaines, affaires immobilières, systèmes d'information, communication et logistique. Ils sont gouvernés par une instance collégiale réunissant les directeurs concernés et le secrétaire général de préfecture, autour du préfet de département.

La mise en place complète de ces secrétariats généraux pourrait prendre plusieurs années. Malgré une phase de préfiguration utile, l'expérimentation préalable prévue dans la circulaire du 24 juillet 2018 n'a pas été menée à bien. Des pertes de compétence importantes, notamment en matière de gestion immobilière, se sont produites du fait que plusieurs centaines d'agents n'ont pas souhaité suivre les missions transférées aux SGCD et ont préféré rester dans leur direction (cf. *infra*). Par ailleurs, les nouveaux secrétaires généraux, placés sous l'autorité du préfet et sous l'autorité fonctionnelle des directeurs départementaux interministériels, doivent affirmer leur positionnement interministériel, constituer leurs effectifs et déployer leurs compétences. Dans ce contexte, plusieurs chantiers de convergence des ressources humaines ont été lancés dans le périmètre de l'administration territoriale de l'État.

3 - Le responsable régional et les services déconcentrés de la DIE : un positionnement à conforter

La création de la DIE, en septembre 2016, s'est accompagnée d'une réorganisation des services déconcentrés de la DGFIP en charge des missions domaniales et de la politique immobilière de l'État, qui a pris effet au 1^{er} septembre 2017.

Cette réorganisation a concerné plus d'un millier d'agents, à l'exception de ceux de l'Île-de-France, de la Corse et de l'outre-mer qui n'étaient pas concernés par la réforme. L'objectif était le renforcement du réseau au niveau régional et la spécialisation des services, en redéployant des emplois rendus disponibles par la réforme de l'évaluation domaniale au 1^{er} janvier 2017 (rehaussement des seuils de consultation obligatoire et limitation des saisines dites « officieuses »).

- Le responsable régional et la mission régionale de la politique immobilière de l'État

Les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) sont rattachés hiérarchiquement au directeur régional des finances publiques et fonctionnellement au préfet. Ils sont les relais de la DIE au niveau déconcentré. Ils disposent d'une équipe restreinte, la mission régionale de la politique immobilière de l'État (MRPIE).

Au nombre de 18, les MRPIE sont présentes au sein de chaque direction régionale des finances publiques (DRFiP). Elles sont en charge de l'animation de la stratégie immobilière régionale, de l'élaboration et du suivi des schémas directeurs immobiliers régionaux, du co-pilotage de la conférence régionale de l'immobilier public (CRIP) avec les services de la préfecture, notamment le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), de l'accompagnement des projets immobiliers locaux.

Des dispositions ont été prises pour renforcer les missions régionales. Dans les 11 DRFiP concernées (hors Île-de-France, Corse, outre-mer), les responsables régionaux disposent d'une équipe constituée au minimum d'un adjoint et de trois chargés de mission. L'effectif des missions régionales était de 67 agents en 2022.

- 11 pôles de gestion domaniale (PGD) ont été créés dans les régions (hors Île-de-France, Corse et outre-mer), spécialisés dans les dossiers complexes (opérations immobilières, contentieux).
- 59 pôles d'évaluation domaniale (PED) ont été créés dans les départements, dont 31 avec un ressort départemental et 28 avec un ressort pluri-départemental.
- un service local du domaine (SLD) a été maintenu dans l'ensemble des départements, au sein des directions régionales et départementales des finances publiques, pour assurer les opérations de gestion courante et la relation de proximité avec les services occupants⁶². Le SLD situé au sein de la DRFiP (SLDR) exerce en outre une mission de pilotage et de soutien des SLD départementaux et constitue un relais de la DIE pour piloter et coordonner au plan régional certains chantiers relevant des attributions des SLD (par exemple les plans de revalorisation des redevances d'occupation du domaine de l'État). La fonction de correspondant départemental de la politique immobilière de l'État (CDPIE) dans les directions départementales des finances publiques est confiée au SLD.

⁶² La DGFIP a estimé que les SLD conserveront environ 70 % de leur charge de gestion avant réforme.

Au total, cette réorganisation renforce la capacité de la DIE à élaborer et mettre en œuvre la politique immobilière de l'État sur le territoire, même si les effectifs des missions régionales demeurent limités.

Par ailleurs, la coexistence du RRPIE et du SGAR soulève la question d'un doublon : les deux ont une fonction similaire à l'égard du préfet pour la gestion stratégique des actifs de l'État et interviennent à différents titres dans la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État. Dans les faits, le degré de coopération entre ces deux responsables varie selon les régions, et dépend beaucoup des personnes. Une clarification de leurs missions respectives serait souhaitable.

4 - Les conférences régionales de l'immobilier public, une instance à renforcer

La gouvernance rénovée a été déclinée au niveau local en 2017, conformément à la circulaire du Premier ministre du 27 février 2017, avec les conférences régionales de l'immobilier public (CRIP), présidées par les préfets de région.

Ces instances sont co-pilotées par les SGAR et les RRPIE, qui en assurent la préparation et l'animation. Elles peuvent réunir, en fonction des sujets traités, des représentants des ministères et des opérateurs implantés en région, le contrôleur budgétaire régional, le responsable de la plateforme régionale des achats, le responsable du service local du domaine.

La CRIP a pour objet d'animer et de coordonner les réseaux des acteurs locaux de l'immobilier public : 209 réunions ont été recensées en 2021. Elle anime et pilote les démarches relatives aux schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et autres plans d'action régionaux ; elle examine la programmation immobilière sur cinq ans et son lien avec la programmation budgétaire ; elle suit en région la mise en œuvre des politiques publiques ayant un impact sur l'immobilier (transition énergétique notamment), se charge de la labellisation des projets immobiliers des services déconcentrés de l'État en région inférieurs à certains seuils.

Les CRIP permettent d'examiner les projets immobiliers pour s'assurer de leur cohérence avec les orientations de la politique immobilière de l'État. Dans un contexte budgétaire contraint, les CRIP sont aussi un lieu d'arbitrages entre les projets présentés par les services. Comme ceux de la conférence nationale, les avis des conférences régionales ne sont que consultatifs, les décisions relevant en dernier lieu du préfet.

**

La réforme des services des domaines au niveau déconcentré en 2017 a permis de clarifier le partage des responsabilités (gestion, évaluation...) et de confier l'animation de la gestion immobilière au responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE) en tant que relais du DIE. Toutefois, l'action de ce dernier est limitée par la faiblesse des moyens humains à sa disposition. Relevant directement du préfet, les SGAR et les SGCD disposent également de faibles moyens pour l'immobilier, la création des SGCD s'étant accompagnée d'une perte de compétences mutualisées au niveau départemental.

C - Les schémas directeurs immobiliers : des outils opérationnels perfectibles

Le principe de schémas directeurs immobiliers ministériels a été posé dès la définition de la politique immobilière de l'État en 2006, mais le déploiement de cette démarche a été très long, avec une extension progressive du périmètre concerné et la distinction, établie progressivement, entre trois catégories de schémas stratégiques : pour les administrations centrales, pour chaque opérateur, pour chaque région.

La circulaire du Premier ministre du 28 février 2007, toujours en vigueur, prévoit que chaque ministère tient actualisé un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), qui est le support de sa politique immobilière. Il y détaille l'état de son parc et de celui des opérateurs sous sa tutelle, et définit les perspectives d'évolution sur cinq années. Ce document est accessible au public.

Les ministères ayant établi en 2006 une première version de SPSI de leur administration centrale, il leur était demandé d'étendre progressivement cet instrument aux services déconcentrés, tout en rappelant le rôle des préfets.

La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009, toujours en vigueur également, généralise les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Ces schémas doivent être réalisés à l'échelle départementale, sous la responsabilité des préfets, puis approuvés par les préfets de région, chargés de définir la stratégie immobilière régionale. La formule devait être validée dans plusieurs départements expérimentateurs, avant d'être étendue à l'ensemble du territoire.

Les SPSI d'administration centrale ont aussi été établis à titre expérimental à partir de 2009, puis renouvelés pour la période 2014-2018 et à nouveau pour la période 2019-2023 (SPSI dits de 2^{ème} génération). Un guide méthodologique pour la 3^{ème} génération (2024-2028) a été mis à disposition par la DIE en avril 2023.

Les SPSI ont été étendus aux opérateurs de l'État, par une circulaire du 16 septembre 2009. Les opérateurs devaient transmettre un projet pour la période 2010-2015, en principe avant le 30 juin 2010. Une circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016, complétée par un guide méthodologique, a précisé les modalités de mise en œuvre des SPSI de « nouvelle génération » (période 2016-2020) pour les opérateurs, avec une plus grande implication des ministères de tutelle et une coordination avec les SDIR. Un guide rénové pour la préparation des SPSI de 3^{ème} génération (2021-2025), mis à disposition par la DIE en juin 2021, a été transmis par les ministères aux opérateurs au 1^{er} septembre 2021.

L'expérimentation de schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) a été décidée par une circulaire du Premier ministre du 16 décembre 2014, qui a fixé son référentiel de mise en œuvre dans cinq régions expérimentatrices. La circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement a généralisé à toutes les régions la phase de diagnostic du SDIR⁶³. Le cadre méthodologique de leur élaboration a été mis à jour en juin 2022, afin de permettre aux régions de les réaliser sur la période 2023-2027 (SDIR de « 2^{ème} génération »).

⁶³ Parallèlement à l'élaboration de schémas directeurs immobiliers de bases de défense (SDI BdD) du ministère des armées.

Les calendriers sont donc décalés aujourd’hui entre les trois catégories de schémas qui ont progressivement émergé, SPSI d’administration centrale, SPDI opérateurs, schémas régionaux et départementaux ou SDIR.

En outre, de nombreux retards sont constatés depuis l’origine dans la mise en œuvre de ces calendriers :

- S’agissant des SPSI d’administration centrale pour la période 2019-2023, quatre SPSI seulement sur 11 attendus avaient été validés par la DIE en octobre 2021, lors du bilan à mi-parcours demandé par le CIE, dont une validation limitée à la période 2019-2020 pour le ministère de l’intérieur.
- Les SPSI des opérateurs sont souvent présentés en retard, parfois jamais réalisés. Au 5 août 2022, la DIE avait reçu 264 projets sur un total de 437 opérateurs inscrits au PLF 2022, soit un taux de 59 %. S’agissant des universités, la DIE avait reçu 50 SPSI au 27 juin 2022, sur 73 attendus. De fait, de nombreux SPSI sont présentés en partie à titre rétroactif⁶⁴.
- La première génération de SDIR, pour la période 2018-2022, a également accusé des retards importants. Le CIE a pu examiner six projets seulement en 2018, sept en 2019, un en 2020 (La Réunion) et un en 2022 (Corse). Finalement, 17 régions sur 18 avaient adressé un projet à la DIE au 15 juillet 2022⁶⁵. L’avancement des travaux pour la 2^{ème} génération de SDIR (2023-2027) semblait assez hétérogène selon les régions à l’été 2023, ce qui pourrait présager de nouveaux retards.

La DIE a rendu peu d’avis négatifs sur tous ces projets : six SPSI d’opérateurs ont été rejetés, ainsi que le SPSI d’administration centrale du ministère de l’Europe et des affaires étrangères et celui du ministère des armées. Le SPSI du ministre de l’intérieur n’a été validé que pour les deux premières années.

En revanche, le Conseil de l’immobilier de l’État est beaucoup plus critique :

- Aucun projet de SDIR de première génération n’a reçu un avis favorable de sa part, au motif qu’ils ne respectaient pas le ratio d’occupation, sans même s’en rapprocher parfois, et couvraient un périmètre beaucoup trop restreint. Le Conseil a calculé, pour les six premières régions étudiées dans son avis méthodologique du 17 janvier 2019, que le périmètre des SDIR correspondait à 9 % de l’immobilier dont l’État et ses opérateurs disposent, et à 44 % des surfaces de bureaux qu’ils occupent.
- Plusieurs SPSI d’administration centrale n’ont pas non plus reçu un avis favorable, notamment celui du ministère de l’agriculture pour la période 2019-2023 ainsi que celui du ministère de l’Europe et des affaires étrangères. Dans un avis de méthode rendu sur les SPSI d’administration centrale⁶⁶, le CIE s’est inquiété de la détérioration de la qualité des documents au fil des auditions conduites depuis 2018. Il regrette que les ratios d’occupation dépassent de 30 % la norme (18 m² SUB/PdT et 10 m² SUN/PdT) 13 ans après son édition. Il considère que les SPSI manquent d’ambition et demeurent des stratégies d’administration occupantes, et que la DIE n’est pas associée à leur élaboration.

⁶⁴ Ainsi le conseil d’administration de l’Université d’Artois a délibéré le 9 juillet 2021 sur un projet de SPSI pour la période 2016-2020.

⁶⁵ Source : DPT PIE du PLF 2023. Les SDIR de la Guadeloupe et de Mayotte, bien que finalisés, n’ont pas été examinés par le CIE. Le projet de SDIR de la Guyane était mentionné en cours de finalisation.

⁶⁶ Avis sur le bilan à mi-parcours des SPSI d’administration centrale pour la période 2019-2022, séance du 14 octobre 2021.

Le CIE préconise une réflexion prospective sur le devenir de l’immobilier de l’administration centrale au regard des défis de la transformation publique et l’établissement d’un schéma directeur d’implantation des services d’administration centrale. Ce schéma concernerait de fait majoritairement l’Île-de-France, même si 10 % environ des administrations centrales sont localisées hors de la région capitale. En effet, chaque ministère élabore sa stratégie sans prendre suffisamment en compte les autres ministères, ce qui ne permet pas d’optimiser l’allocation des moyens immobiliers. Il conviendrait aussi de mutualiser la réflexion sur l’impact du télétravail, particulièrement développé dans les administrations centrales, ainsi que sur la relocalisation de certains services ou missions des administrations centrales en région.

- S’agissant des SPSI d’opérateurs, le CIE est à l’origine de plusieurs rejets. Plus globalement, celui-ci constate que le faible taux de réalisation des SPSI, les retards de production et leur hétérogénéité ne permettent pas d’avoir une vision consolidée de ce segment majeur du parc immobilier de l’État. Les données manquent particulièrement de fiabilité, en raison du hiatus entre données de Chorus-REFX et celles du Référentiel technique, en l’absence de passerelle automatisée.

Il est observé enfin que les ministères ne produisent pas tous une stratégie immobilière ministérielle, incluant les services déconcentrés et les opérateurs, qui est pourtant prévue dans la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 et serait le pendant des SDIR, dans une approche matricielle.

II - Une organisation de la fonction immobilière très différente selon les ministères et des compétences globalement insuffisantes

Les compétences pour la gestion du parc immobilier de l’État sont dispersées et inégalement réparties selon les ministères. La fonction immobilière y est organisée de manière très différente, avec un constat transversal : c’est au niveau déconcentré que le manque de ressources et de compétences se fait sentir.

A - Des organisations ministérielles très différentes dont les services « forts » sont globalement concentrés sur les opérations lourdes

Certains ministères disposent de compétences internes importantes, pratiquement pour tous les grands métiers de l’immobilier et à tous les niveaux territoriaux : le ministère des armées, le ministère des finances, le ministère de l’intérieur. D’autres ministères se sont dotés d’établissements publics spécialisés en études et conduite d’opération : le ministère de la justice, le ministère de la culture, le ministère de l’enseignement supérieur.

Au niveau national, les pôles de compétences pour la réflexion stratégique sont encore insuffisants, en dehors la direction de l’immobilier de l’État et du ministère de l’économie et des finances pour son propre compte. Certains ministères, à l’instar de l’intérieur, projettent de renforcer leurs capacités sur ce plan.

S'agissant de la conduite d'opérations importantes, les compétences existent pour les grands projets, mais de manière très dispersée. Plusieurs ministères, peu nombreux, disposent d'équipes de bon niveau, à commencer par celui des armées, avec le Service d'infrastructure de la défense (SID), mais également au sein du ministère des finances avec le bureau immobilier et maîtrise d'ouvrage (BIMO), ou encore au sein du ministère de l'intérieur avec la sous-direction des affaires immobilières de la direction de l'évaluation, de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) et la direction de l'immobilier et de l'environnement à la préfecture de police de Paris.

La fonction immobilière au ministère de l'intérieur

La gestion immobilière du ministère de l'Intérieur est organisée sur la base de six périmètres : la gendarmerie nationale, la police nationale, l'administration territoriale de l'État (ATE), la direction générale des étrangers en France (DGEF), la sécurité civile et l'administration centrale, chacune avec sa programmation établie par son responsable de programmation budgétaire (RPROG).

Chacune de ces composantes bénéficie de l'appui de la direction de l'évaluation, de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI), au sein du secrétariat général, et plus particulièrement de sa sous-direction des affaires immobilières (SDAI), en charge du pilotage et du suivi technique des opérations d'investissement.

Les services déconcentrés sont en charge de l'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ils comprennent les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI), au nombre de dix dont huit en métropole, les secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), trois établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL), pour la sécurité civile et la gestion de crise, et les directions et services de la gendarmerie nationale en charge de la « chaîne immobilière intégrée ».

La direction de l'immobilier et de l'environnement (DIE) de la préfecture de police de Paris, avec 750 agents, est le principal opérateur immobilier du ministère, avec un parc immobilier atypique de près d'un million de m² et près de 700 bâtiments, doté de la capacité de proposer et de suivre la réalisation de grands projets immobiliers aux budgets supérieurs à 100 M€, comme par exemple le relogement de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la préfecture de police de Paris au sein de la ZAC Batignolles, dont la Cour des comptes a relevé dans des observations définitives publiées en mars 2023 les résultats globalement satisfaisants⁶⁷.

Le ministère a mis en place un conseil d'administration de l'immobilier en décembre 2022 et prévu la mise en place dans le courant de l'année 2023 d'une cellule « méthodes et synthèse » au sein de la DEPAFI, conformément aux recommandations d'un rapport de l'Inspection générale pour l'administration (IGA) relatif à l'investissement immobilier ministériel en 2022.

Certaines compétences immobilières stratégiques et notamment la maîtrise d'ouvrage d'opérations lourdes sont assurées, dans trois autres ministères, par des opérateurs dotés du statut d'établissements publics administratifs, financés essentiellement par des subventions pour charges de service public : l'Agence pour l'immobilier de la Justice (APIJ) pour le ministère de la justice, l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture

⁶⁷ Cour des comptes, *Le relogement de la DRPJ de la Préfecture de Police de Paris – Observations définitives*, mars 2023.

(OPPIC) pour le ministère de la culture, l’Établissement public d’aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF) pour le ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche⁶⁸. L’annexe n° 5 décrit plus précisément l’organisation et les missions de ces opérateurs spécialisés.

Pour les opérations de taille moyenne, les compétences sont le plus souvent portées par des antennes régionales des ministères, dans des conditions de taille critique qui ne sont pas toujours optimales. Les compétences sont encore plus inégalement réparties pour les opérations plus petites.

Dans les services déconcentrés, la gestion mutualisée par les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) et les secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) souffre d’une faiblesse des moyens humains (cf. *supra*). En matière de conduite d’opérations, les compétences font grandement défaut, comme la Cour a pu l’observer lors de son enquête sur l’immobilier préfectoral⁶⁹ : les DREAL⁷⁰ se sont retirées depuis 2021 de l’appui technique à la gestion immobilière, elles ne participent plus aux réunions des CRIP dans certaines régions ; dans les départements, les agents en charge de l’immobilier dans les directions interministérielles⁷¹ n’ont pas (ou peu) intégré les SGCD, qui sont pour certains dépourvus de compétences immobilières. Pour les fonctions d’entretien et de fonctionnement, les ministères qui disposent de services spécifiques (armées, finances, intérieur) sont en principe les mieux dotés en compétences, mais ils peuvent néanmoins présenter certaines faiblesses. Certaines directions, principalement les DRFiP, disposent d’un service immobilier étoffé, à même de suivre des projets techniques, mais dans les DDFiP de taille modeste, le maintien du savoir-faire et des compétences est le fait d’une personne, voire deux. Cette fragilité des services locaux se retrouve *a fortiori* dans les ministères où la fonction immobilière n’est pas organisée. Les services locaux, qui ne bénéficient d’aucune assistance, ne disposent dans certains cas que de très faibles compétences.

⁶⁸ Une partie de ces pôles de compétence pour la conduite de projets immobiliers pour le compte de l’État se retrouvent depuis peu dans un nouvel « Institut de la Maîtrise d’Ouvrage » (IMO), installé en mars 2021. L’IMO regroupe des maîtres d’ouvrage de projet d’intérêt général dans les secteurs du bâtiment et des infrastructures. Il est composé de 11 membres co-fondateurs : l’Établissement public d’aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), l’Agence publique pour l’immobilier de la Justice (APIJ), l’Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC), le Service d’infrastructure de la défense (SID), Réseau de Transport de l’Électricité (RTE), SNCF Réseau, la RATP, la Société du Grand Paris (SGP), l’Institut de la Gestion Délégée, les conseils départementaux des Yvelines et des Hauts-de-Seine. La direction de l’immobilier de l’État et l’agence AGILE n’en font pas partie à ce stade.

⁶⁹ Cour des comptes, *La gestion de l’immobilier préfectoral - Exercices 2016-2021*, Observations définitives, mars 2023.

⁷⁰ Les directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL), créées par le décret n° 2009-235 du 27 février 2009, sont issues de la fusion de plusieurs directions régionales, dont les directions régionales de l’équipement qui disposaient de compétences en matière immobilière. Une instruction du ministère de la Transition écologique du 14 janvier 2020 a retiré aux DREAL (au profit du SGAR et du RRPPIE) le portage des opérations bâimentaires en CRIP.

⁷¹ Ce problème concerne particulièrement les agents des directions départementales des territoires (et de la mer), qui détiennent des compétences dans le domaine de l’immobilier.

La fonction immobilière au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN)

Parmi les ministères civils, le ministère des finances dispose d'une organisation dans laquelle la contribution de chaque direction ou service aux quatre grands métiers de l'immobilier est clairement établie.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, dans le cadre de la transformation du secrétariat général (projet « SG- Partenaire de confiance »), l'ensemble des compétences immobilières a été regroupé au sein d'un service unique du secrétariat général, le service de l'immobilier et de l'environnement professionnel (SIEP). Ce nouveau service est compétent pour le pilotage des bâtiments de l'ensemble du ministère et gère directement l'immobilier de l'administration centrale, pour laquelle le secrétariat général assure l'ensemble des missions liées à l'immobilier et au cadre de vie au sens large. Il a en charge :

- la stratégie ministérielle, avec une équipe spécifique (la « mission ministérielle de la stratégie immobilière ») ;
- les fonctions de responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) pour le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et le programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, ainsi que de responsable de l'unité opérationnelle (UO) pour le plan France Relance (programme 362 - *Écologie*) ;
- la réalisation d'expertises et la conduite d'opérations en assistance à maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'ouvrage déléguée des projets de travaux du ministère de plus d'un million d'euros ou de projets interministériels (rénovation de 16 cités administratives) ou d'autres ministères. Au sein du SIEP, la maîtrise d'ouvrage et la conduite d'opérations significative du ministère relève du bureau immobilier et maîtrise d'ouvrage (BIMO), qui compte environ 80 agents et est l'interlocuteur de la direction de l'immobilier de l'État. Il est composé d'un pôle de coordination situé à Paris et de six antennes : Lyon, Marseille, Nantes, Noisy-le-Grand, Strasbourg et Toulouse.
- la responsabilité directe de gestion du parc d'administration centrale sur les quatre grandes familles de métiers de l'immobilier. Les investissements et les actions réalisés découlent du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale adopté en 2018 pour la période 2019-2023.

Chaque direction à réseau assure, quant à elle, la gestion immobilière de ses implantations immobilières territoriales déconcentrées, à des degrés différents selon les quatre grandes familles de métiers : contribution aux SDIR, gestion des opérations de moins d'un million d'euros ne concernant que leur seule direction, administration de biens, services aux immeubles et aux occupants. Cette gestion est assurée à plusieurs niveaux (central, interrégional, régional ou départemental) et parfois par des services à compétence nationale.

Au sein de la DGFIP, qui représente 75 % du parc immobilier du ministère, la gestion de l'immobilier est assurée au niveau central par le bureau « immobilier et sûreté » et au niveau déconcentré par les services « Budget Immobilier Logistique » au sein des pôles « Pilotages et ressources ou des pôles Fonctions transverses » des direction départementales/régionales. Ils réalisent l'ensemble des contrôles réglementaires et actions de maintenance du parc immobilier et sont compétents en principe pour les opérations immobilières inférieures à 1 M€, mais ne disposent pas toujours des compétences locales.

Enfin, le ministère des armées est celui qui dispose du service immobilier le plus important et le plus intégré, avec le service d'infrastructure de la défense (SID), qui comptait 6 700 agents en 2022, soit la moitié des agents de l'État relevant de la fonction immobilière.

Son niveau central est organisé autour de la direction centrale du SID (DCSID), du centre d'expertise des techniques d'infrastructure de la défense (CETID) et du centre national de production d'infrastructure de la défense (CNPID), constitué en 2021 pour renforcer la fonction achats sur les marchés immobiliers (rédaction technique, standardisation et opérations génériques, achats de maintenance et fournitures).

Son réseau territorial est structuré, en métropole, autour de sept établissements couvrant de grandes régions (ESID) et 51 unités de soutien de l'infrastructure de la défense (USID), auprès des bases de défense.

La particularité du ministère reste de pouvoir assurer la maîtrise d'ouvrage lui-même en tant que de besoin et même, dans certains cas, la maîtrise d'œuvre.

Le SID est le référent ministériel en matière de construction, de maintenance immobilière, de gestion administrative, de gestion technique du patrimoine et de l'énergie d'infrastructure, avec un bon niveau de compétences et une stratégie d'intervention bien établie. Comme la Cour a pu le constater à l'occasion de ses contrôles, le petit entretien courant reste cependant, du point de vue des utilisateurs, un maillon faible, auquel il est tenté de remédier.

B - Un double enjeu de recrutement et de formation

La montée en compétences des services en charge de l'immobilier est une préoccupation de la direction de l'immobilier de l'État, qui toutefois n'est pas en mesure d'identifier précisément les besoins. Elle ne dispose pas d'une connaissance détaillée des agents travaillant dans les ministères, les seules informations disponibles étant les effectifs déclarés par ces derniers et présentés dans le document de politique transversale, que la DIE n'a pas les moyens de contre-expertiser au-delà du seul contrôle de cohérence.

La DIE affiche, parmi les objectifs de « *Professionnaliser la fonction immobilière au sein de l'État* »⁷². Cette professionnalisation doit concerter tous les métiers de l'immobilier, « *de la stratégie jusqu'à la conduite d'opération, en passant par le montage des projets que ce soit sur les aspects techniques, juridiques ou financiers. [...] Les ministères font le constat partagé de la nécessité de « structurer » davantage la filière immobilière qui fait face à d'importantes difficultés, en particulier dans les territoires*

Depuis sa création, la DIE s'est efforcée d'étoffer ses propres services, en renforçant les missions régionales de politique immobilière de l'État (MRPIE) par l'implantation d'emplois supplémentaires auprès de chaque responsable régional de la politique immobilière de l'État (*via* le redéploiement d'emplois d'évaluateurs) et par le recrutement d'agents issus de corps techniques des services de l'État. Ce renforcement des missions régionales peut compenser, partiellement, les pertes de compétences des services déconcentrés de l'État (cf. *supra*).

⁷² Objectif n° 4 dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2024.

La DIE cherche également à développer une offre de formation, afin d'organiser une montée en compétences de l'ensemble des services de l'État. Ces formations concernent tous les métiers de l'immobilier. Compte tenu des enjeux dans le domaine de la transition énergétique, des formations spécifiques ont été élaborées en commun avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

La DIE identifie toutefois une préoccupation pour l'avenir : les compétences attendues des agents en charge des questions immobilières auront un contenu technique croissant (bâtiment intelligent dans le respect des dernières réglementations et normes européennes, outils de suivi de la performance énergétique, *Building information modeling*, etc.) et pluridisciplinaire (commercialisateurs, énergéticiens, gestionnaires, ingénieurs de la donnée et *data analysts*, etc.). Au-delà du problème général lié au constat d'un manque d'attractivité de la fonction publique, cette évolution pourrait se traduire par des difficultés croissantes de recrutement. À la demande de la Première ministre, la DIE a engagé en mars 2023 une réflexion en vue d'élaborer une feuille de route interministérielle sur les ressources humaines immobilières. Une première présentation s'est déroulée en conférence nationale au mois d'octobre 2023, le déploiement de la feuille de route étant prévu jusqu'à la fin de l'année 2024.

C - L'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile) : une expérimentation dans trois domaines d'intervention

L'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (Agile) a été créée en mars 2021, par transformation de la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim).

L'Agile est une société anonyme dont le capital est entièrement détenu par l'État. Son conseil d'administration est composé de sept membres, nommés en tant que personnes physiques. L'État est représenté par le directeur de la DIE. Les effectifs, qui étaient de cinq personnes au sein de la Sovafim, étaient d'une vingtaine en fin d'année 2022⁷³.

Dans le cadre d'une expérimentation d'une période de 18 mois, l'Agile a reçu pour mission d'apporter des compétences dans trois domaines spécifiques, qui ont fait l'objet d'un plan d'affaires 2022-2027 approuvé par le conseil d'administration le 10 mai 2022 :

- l'exploitation-maintenance des sites multi-occupants, qui souffrent souvent d'un défaut de gestion (cf. encadré ci-dessous sur les cités administratives), avec une offre de services professionnels à destination des occupants ;
- la conduite d'opérations pour le compte des services de l'État⁷⁴ et l'accompagnement de leurs réflexions de stratégie immobilière ou de valorisation du patrimoine ;
- la mise en place d'un plan solaire photovoltaïque, mission héritée de la Sovafim, qui s'inscrit dans la valorisation des actifs de l'État ainsi que dans sa politique de sobriété énergétique pour le volet « autoconsommation ».

⁷³ 70 % des effectifs ont été recrutés entre septembre 2021 et mai 2022.

⁷⁴ Sous forme d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD).

Les carences de la gestion des cités administratives

Une étude spécifique réalisée en 2019 sur les cités administratives a mis en lumière leur mauvais état d'ensemble⁷⁵ et la faiblesse des moyens consacrés à leur gestion⁷⁶.

Au moment de la réalisation de cette étude, en juin 2019, les sites multi-occupants étaient au nombre de 598, dont 574 situés en métropole, selon les données extraites de l'outil d'aide au diagnostic (OAD). Ils représentaient 10,5 % du parc immobilier tertiaire de l'État. Parmi ces sites, 56 étaient des cités administratives et 16 des maisons de l'État.

Sur un total de 778 bâtiments, 147 étaient signalés comme présentant un état peu ou pas satisfaisant. Ce chiffre peut être extrapolé à 185 bâtiments pour tenir compte du niveau de complétude des données, soit 24 % des bâtiments jugés non satisfaisants quant à l'état de leur structure ou de leur enveloppe clos et couvert.

À partir des données relatives aux effectifs recueillies sur deux sites représentatifs, le rapport de la mission d'étude sur la gestion des sites multi-occupés estimait les effectifs de l'État affectés à l'immobilier répartis sur les 574 sites à 1248 ETP, soit en moyenne 2,2 ETP par site.

Aucun actif n'a été transféré à l'Agile au titre de la mission de valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État, sujet pour laquelle une mission de préfiguration avait été créée en 2019.

Selon le bilan établi par l'Agile à la fin de l'année 2022⁷⁷, sept conventions d'exploitation-maintenance de sites multi-occupants avaient été signées ainsi que deux opérations de conseil ; six conduites d'opérations avaient été menées ainsi que 17 études et missions de conseils bâtimentaires ; 40 études de faisabilité avaient été lancées sur le volet « autoconsommation » de l'activité photovoltaïque (dont deux totalement finalisées) et 26 projets étaient en cours de développement concernant la valorisation du foncier (avec de premières cessions prévues à partir de 2023), soit un volume total de 66 opérations.

Le bilan établi par l'Agile met en avant son utilité dans plusieurs domaines. L'offre d'Agile en exploitation-maintenance des sites multi-occupants supplée le plus souvent des situations de carence : les lacunes des contrôles réglementaires, l'insuffisance des effectifs de fonctions support, les limites du périmètre de compétence des SGCD. Selon l'agence Agile, son activité photovoltaïque, sur laquelle les préfets et services peuvent s'appuyer, aurait permis de récupérer des projets qui n'avaient pas été retenus dans les arbitrages budgétaires. Les audits bâtimentaires ou énergétiques répondent à une forte demande des administrations pour l'application du décret tertiaire et contribuent à la maturation des projets pour une meilleure allocation des ressources.

⁷⁵ Cette situation avait déjà conduit à l'affectation en 2018 d'une enveloppe de crédits de 1 Md€ (sur le programme budgétaire 348) consacrée à la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants. Ces crédits devaient bénéficier, sur la période 2018-2022, à une quarantaine de sites (cf. *infra*).

⁷⁶ Une étude sur la possibilité de confier à une foncière la gestion en « syndic » des sites multi-occupants avait été initiée à l'occasion de la réunion du 2^{ème} Comité interministériel de la transformation publique, le 29 octobre 2018.

⁷⁷ Source : rapport de bilan approuvé par le conseil d'administration d'Agile le 2 décembre 2022 et présenté au Conseil de l'immobilier de l'État.

Suite à la présentation de son bilan provisoire au Conseil de l’immobilier de l’État en janvier 2023, l’expérimentation d’Agile pour une période relativement courte de 18 mois a été prolongée dans une phase post-expérimentation⁷⁸.

À ce stade, le bilan à date de l’expérimentation d’Agile illustre l’intérêt de son apport de compétences. S’il est prématûr, compte tenu de son périmètre d’intervention encore limité, de se prononcer sur la viabilité du modèle économique et juridique, l’expérimentation mérite d’être poursuivie et attentivement évaluée.

III - Une gestion des crédits budgétaires confiée pour l’essentiel aux ministères

Le document de politique transversale (DPT) relatif à la politique immobilière de l’État, annexé au projet de loi de finances, présente chaque année un recensement des crédits du budget de l’État consacrés à l’immobilier⁷⁹.

Tableau n° 9 : montant des crédits budgétaires de l’État consacrés à l’immobilier, en exécution sur la période 2015-2022, en LFI 2023 et dans le PLF 2024 (crédits de paiement, M€)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	LFI 2023	PLF 2024
6 908	7 245	7 343	7 078	6 416	6 692	7 616	9 117	9 580	10 040

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l’État – projets de loi de finances pour 2017 à 2024

Selon les données du DPT annexé au PLF 2024, les dépenses budgétaires se sont situées aux alentours de 7 Md€ au cours de la période 2015-2021. Elles présentent une augmentation significative de 1,5 Md€ en 2022, puis de 0,5 Md€ en LFI 2023. Une augmentation de 0,5 Md€ est également prévue dans le PLF 2024. Ces évolutions sont liées aux crédits de la mission *Plan de relance* (en forte hausse en 2022) et à des augmentations concentrées sur quelques missions budgétaires, notamment *Transformation et fonction publiques, Défense, Sécurités, Justice et Administration générale et territoriale de l’État*.

⁷⁸ L’Agile s’est notamment vu confier, dans la cadre du plan de sobriété, le déploiement en 2023 d’une « *task force* » visant à apporter un appui technique sur mesure aux gestionnaires de bâtiments afin de les aider à réduire les consommations énergétiques.

⁷⁹ Les crédits en faveur de l’immobilier ne sont pas, sauf cas particuliers (CAS PIE, programme 348, BOP DIE du programme 362), identifiables dans la nomenclature budgétaire. Les montants présentés dans le DPT sont établis par les ministères et transmis à la DIE pour la préparation du DPT.

A - Une dispersion des crédits budgétaires entre de nombreux supports

Dans la LFI 2023, les crédits budgétaires consacrés à l'immobilier (9,6 Md€) se répartissent entre 45 programmes budgétaires différents (cf. tableau détaillé en annexe n° 6)⁸⁰.

Les crédits de paiement de la LFI 2023 sont pour l'essentiel portés par le budget général, à hauteur de 9,2 Md€, soit 96,3 % du total des crédits⁸¹, et 2,0 % des crédits du budget général lui-même⁸². Ils sont répartis entre 20 missions et 43 programmes différents. Trois missions (*Défense, Justice, Sécurités*) concentrent à elles seules 59,6 % du total.

En dehors du budget général, des crédits en faveur de l'immobilier figurent dans le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*⁸³ (0,1 % du total) et dans le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (3,5 % du total).

La dispersion des crédits en faveur de l'immobilier au sein du budget de l'État traduit le fait que la gestion immobilière est pour l'essentiel confiée aux ministères qui disposent librement de leur enveloppe.

B - Des outils budgétaires mutualisés d'ampleur modeste

Il existe toutefois trois supports budgétaires qui portent des crédits au bénéfice de tous les services, et permettent ainsi une mutualisation partielle :

- le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* ;
- le programme 348 – *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* de la mission Transformation et formation publiques ;
- le programme 362 – *Économie* de la mission *Plan de relance*.

Dans l'ensemble des crédits en faveur de l'immobilier, la proportion de ceux qui sont portés par ces programmes (et qui dans les faits ne sont pas intégralement mutualisés) s'élève à 13,2 % dans la LFI 2023⁸⁴.

⁸⁰ La dispersion des crédits se retrouve au niveau déconcentré : la Cour a ainsi pu constater, s'agissant d'un schéma directeur de l'immobilier régional (SDIR) en cours d'élaboration, qu'il mobilisait des crédits en provenance de 44 budgets opérationnels de programme contribuant au financement de l'immobilier dans la région.

⁸¹ La proportion des crédits immobiliers portés par le budget général est demeurée à un niveau élevé sur la période 2015-2023, en se situant entre 92,0 % et 96,2 %.

⁸² La part des crédits immobiliers dans le budget général a été comprise entre 1,6 % et 2,2 % sur la période 2015-2023.

⁸³ Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* porte les crédits de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). En matière d'immobilier, les crédits sont d'un montant limité, compris entre 10 et 20 M€ selon les exercices.

⁸⁴ Cette proportion peut varier sensiblement d'une année à l'autre : elle s'est située entre 4,4 % et 17,3 % au cours de la période 2015-2023.

Tableau n° 10 : part des crédits de paiement dans les supports mutualisés

	Exécution 2021		Exécution 2022		LFI 2023	
	Montant (M€)	% du total	Montant (M€)	% du total	Montant (M€)	% du total
Compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier	427	5,6 %	348	3,8 %	340	3,5 %
Programme 348*	90	1,2 %	279	3,1 %	553	5,8 %
Programme 362**	488	6,4 %	947	10,4 %	372	3,9 %
Total des crédits sur des supports mutualisés	1 005	13,2 %	1 575	17,3 %	1 265	13,2 %
Autres programmes budgétaires	6 611	86,8 %	7 542	82,7 %	8 315	86,8 %
Total général	7 616	100,0 %	9 117	100,0 %	9 580	100,0 %

* Programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs de la mission Transformation et fonction publiques.*

** Programme 362 – *Économie de la mission Plan de relance.*

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État – projet de loi de finances pour 2023

1 - Le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* : des recettes qui diminuent

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* a été créé par l'article 47 de la LFI pour 2006, et est placé sous l'autorité du directeur de l'immobilier de l'État. Ce compte spécial doit recueillir les recettes issues des cessions des biens, et prendre en charge des dépenses immobilières en capital (acquisitions, construction) liées notamment aux opérations de relocalisation des services de l'État.

La loi de finances initiale pour 2017 a sensiblement modifié le périmètre et le fonctionnement du compte. Elle a élargi les compétences du CAS en en faisant le support unique de financement interministériel de la politique immobilière de l'État. Depuis le 1^{er} janvier 2017, le compte spécial supporte également des dépenses d'entretien du propriétaire⁸⁵. Les recettes du CAS ont été élargies à des redevances d'occupation du domaine de l'État⁸⁶. Par ailleurs, la part des produits de cessions consacrée au désendettement a été supprimée. Les recettes correspondantes sont désormais mutualisées au bénéfice de l'ensemble des ministères.

⁸⁵ Ces dépenses étaient depuis 2009 portées par le programme 309 - *Entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

⁸⁶ Le CAS ne perçoit qu'une partie des redevances d'occupation du domaine de l'État. En 2021, le rendement total de ces redevances s'est élevé à 646 M€, dont 103 M€ reçus par le CAS, 201 M€ par le budget général, et 342 M€ affectés à des tiers (dont 335 M€ payés par les concessionnaires d'autoroutes et reversés à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France) – source : DPT 2023.

Le CAS comporte deux programmes : le programme n° 721 - *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État*, qui n'est plus doté de crédits depuis 2018 ; le programme n° 723 - *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*, qui finance des projets immobiliers (acquisitions, constructions, dépenses de fonctionnement préalables aux cessions) et des dépenses d'entretien à la charge du propriétaire.

Comme la Cour l'observe dans ses notes d'analyse de l'exécution du budgetaire⁸⁷, la logique de financement du CAS reposant sur la cession de biens immobiliers (ou leur valorisation cf. encadré ci-dessous) tend à s'épuiser, le nombre des biens dont l'État n'a plus l'usage se réduisant au cours du temps. Les recettes du CAS, exclusivement constituées des cessions jusqu'en 2016, et complétées de redevances domaniales après cette date, ont connu une tendance à la baisse au cours des dernières années, à l'exception de l'année 2019 qui a bénéficié d'une recette exceptionnelle⁸⁸.

Des modes de valorisation diversifiés

La DIE s'est engagée depuis quelques années dans la recherche de modes de valorisation des biens autres que la cession. Ainsi, l'État se met en situation de conserver et de louer les immeubles devenus inutiles pour lui, mais présentant un intérêt particulier par exemple, en raison de leur situation géographique, de leur configuration, de leur valeur patrimoniale, etc. Par exemple, l'Hôtel de Grenelle, libéré par les services de l'État, a fait l'objet d'un bail emphytéotique de 99 ans signé en 2021, qui a permis la perception en 2021 d'une recette de 30,2 M€ au profit du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. De même, un bail emphytéotique relatif à un immeuble de bureau situé rue des pyramides à Paris, anciennement occupé par le ministère de la culture, a été conclu le 10 mars 2023 et a donné lieu à l'encaissement sur le CAS de 65 M€.

La conservation d'un bien mis en location autorise par ailleurs son réemploi le cas échéant. L'État peut également valoriser ses terrains en recourant à la formule du bail à construction⁸⁹, utilisable sous certaines contraintes pour les terrains relevant du domaine public.

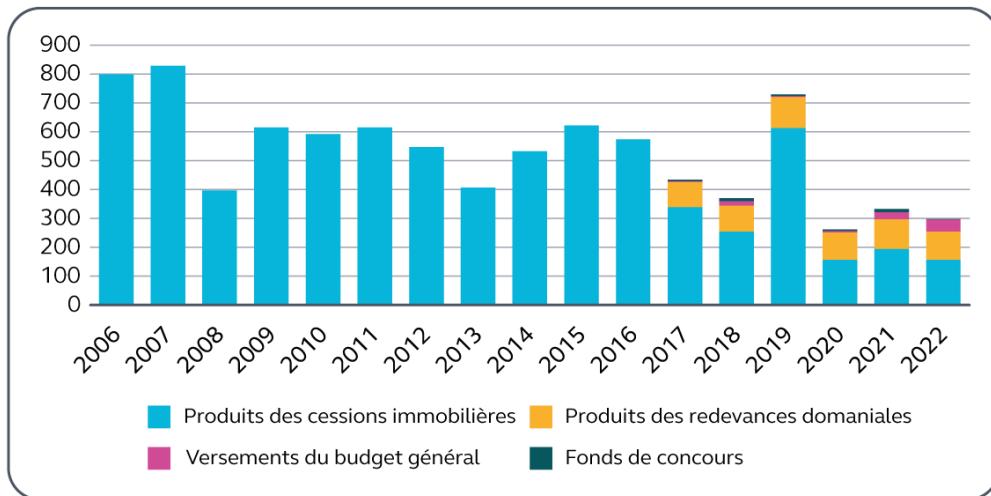
Enfin, deux dispositifs juridiques dérogatoires (la restructuration des sites de défense et la mobilisation du foncier en faveur du logement sociale, cf. *supra*) ont également contribué à amputer les recettes de cessions (respectivement de 308 M€ sur la période 2009-2022, et de 245 M€ sur la période 2013-2022).

⁸⁷ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 du compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, avril 2023.

⁸⁸ Une recette exceptionnelle de 368 M€ a été perçue en 2019 provenant de la cession de la seconde partie de l'Îlot Saint-Germain à Paris.

⁸⁹ Un bail à construction consiste pour l'État à louer un bien (terrain, éventuellement déjà construit) à un preneur qui doit construire un bâtiment (l'améliorer s'il est déjà construit) et l'entretenir, et dont il tire des revenus pendant la durée du bail. À la fin du bail, la propriété du bien revient à l'État.

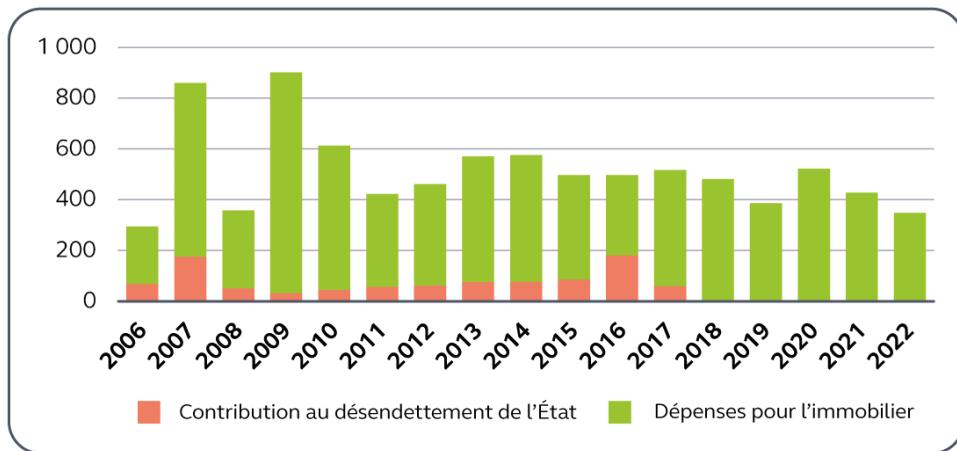
Graphique n° 6 : recettes du CAS PIE sur la période 2006-2022 (M€)



Source : rapports annuels de performance 2006-2022

Les dépenses du CAS, contraintes par le montant des recettes⁹⁰, connaissent la même tendance à la baisse depuis plusieurs années. Les dépenses sont supérieures aux recettes depuis 2020, grâce à la recette exceptionnelle perçue en 2019 (cf. *supra*), mais diminuent régulièrement. À la fin de l'année 2022, le CAS disposait d'un solde cumulé de 641 M€, mais avec des restes à payer⁹¹ d'un montant de 389 M€.

Graphique n° 7 : dépenses du CAS PIE sur la période 2006-2022 (crédits de paiement, M€)



Source : rapports annuels de performance 2006-2022

⁹⁰ L'article 21 de la LOLF prévoit que les dépenses d'un CAS ne peuvent pas excéder les recettes encaissées.

⁹¹ Les « restes à payer » sont des dépenses ayant déjà été engagées mais dont les paiements ne sont pas encore intervenus.

Depuis l'origine du compte, la part des crédits mutualisée entre les ministères a toujours été minoritaire. Les « droits de tirage » des ministères, c'est-à-dire la part des recettes de cession qui leur revenait, a souvent dépassé la fraction de 50 % de droit commun. Ces exceptions, décidées au cas par cas pour chaque opération ou garanties à certains ministères⁹², ont significativement réduit la mutualisation. Jusqu'en 2017, cette dernière s'opérait au profit du désendettement de l'État : les crédits qui y ont été consacrés de 2006 à 2017 se sont élevés à 1,0 Md€, soit 14 % des recettes de cessions (6,9 Md€) enregistrées sur la même période. Après 2017, la part mutualisée des crédits a vocation à financer les dépenses des ministères pour l'immobilier. Dans les faits, cette part mutualisée se limite essentiellement à l'enveloppe de 150 M€ à disposition du DIE, qu'il délègue aux préfets de région.

Ainsi, si le compte spécial a initié une dynamique de cessions permettant de financer des opérations de rénovation lourde ou de nouvelles acquisitions⁹³, la restitution aux administrations de l'intégralité des produits de cessions, qui certes constitue une incitation à rationaliser leur parc, a pour contrepartie de réduire sensiblement la portée de la mutualisation des crédits. Par ailleurs, la raréfaction des biens inutiles restant à céder (ou à valoriser) devrait se traduire par une diminution des recettes du CAS, sauf à engager un nouveau mouvement de réduction des surfaces (cf. *infra*).

2 - Le programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs : un support élargi et pérennisé*

Le programme 348, initialement intitulé *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*, a été créé en 2018, au sein d'une nouvelle mission *Action et transformation publiques*⁹⁴. Ce programme budgétaire, dont le responsable est le directeur de l'immobilier de l'État (DIE), a pour objectif de contribuer à la modernisation du parc immobilier des cités administratives⁹⁵ de l'État. Il a donc un périmètre interministériel.

La création de ce programme répondait à plusieurs enjeux⁹⁶ : la perspective du développement des sites de travail en « multi-occupation » ; le constat d'un sous-entretien massif des cités administratives, ainsi que de conditions de travail des agents et d'accueil des usagers peu satisfaisantes.

Le programme a été doté à sa création d'une enveloppe de crédits limitative de 1 Md€ pour financer des opérations au cours de la période 2018-2022. Ces crédits devaient permettre de financer l'ensemble des coûts des rénovations : études techniques, opérations de restructuration immobilière, d'acquisition ou de construction de bâtiments neufs, ainsi que les travaux lourds relevant du propriétaire.

⁹² Il en est ainsi du ministère des armées pour lequel le bénéfice de l'intégralité des produits de cessions a été inscrit dans la charte de gestion du CAS et, plus récemment, dans les lois de programmation militaire.

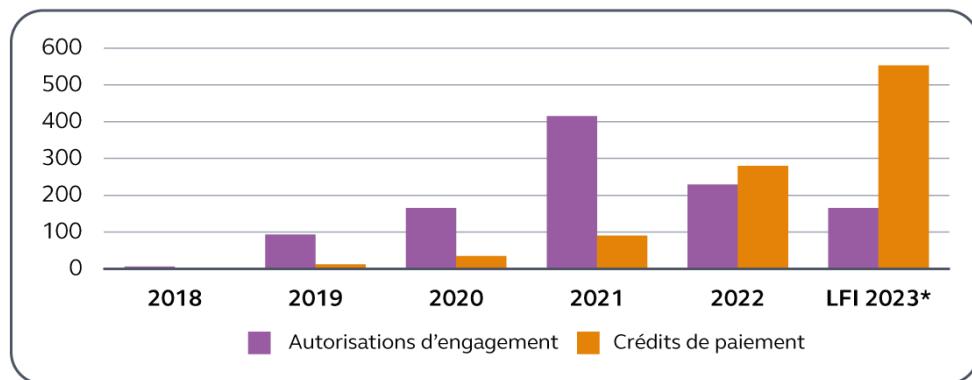
⁹³ La Cour a pu constater, à l'occasion de ses contrôles, que les crédits du compte spécial ont parfois été utilisés pour financer des dépenses d'entretien courant (cf. Cour des comptes, *La gestion de l'immobilier préfectoral*, observations définitives, mars 2023).

⁹⁴ En 2021, la mission a été renommée *Transformation et fonction publiques*, à l'occasion de l'intégration du programme 148 – *Fonction publique*, qui relevait jusque-là de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

⁹⁵ L'instruction n° 07-035-D8 du 19 janvier 2007 de la direction générale de la comptabilité publique définit la notion de cité administrative comme « *un ensemble immobilier où sont logés au moins trois services administratifs, cette condition devant s'apprécier au regard de départements ministériels différents.* »

⁹⁶ Projet annuel de performance pour 2018 de la mission *Action et transformation publiques*.

Graphique n° 8 : crédits budgétaires du programme 348 – exécution 2018 à 2022, LFI 2023 (M€)



* LFI 2023 : dont enveloppe « résilience » de 150 M€ en AE et CP

Source : rapports annuels de performance 2018 à 2022 – loi de finances initiale pour 2023

Des travaux ont été programmés dans 37 cités administratives, sélectionnées selon la performance des investissements en matière de gains énergétiques, de rationalisation de l'utilisation des surfaces de bureau et d'efficience. Alors que les travaux devaient se dérouler au cours de la période 2018-2022, le calendrier des opérations a pris du retard⁹⁷.

En 2023, le périmètre du programme 348 a été élargi, avec l'ouverture d'une enveloppe de 150 M€ en autorisations d'engagement dans le cadre du plan de résilience⁹⁸, en vue de financer des travaux permettant la réduction de la dépendance des bâtiments publics aux énergies fossiles⁹⁹.

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2024, il a été décidé de pérenniser le programme 348 pour en faire le support budgétaire des crédits en faveur de la transition environnementale des bâtiments de l'État.

3 - Un financement ponctuel du plan de relance pour la rénovation énergétique des bâtiments (programme 362)

Au sein du programme 362 - *Écologie de la mission Plan de relance*, une enveloppe de 6,3 Md€ a été consacrée à la rénovation énergétique des bâtiments, dont 2,7 Md€ spécifiquement pour les bâtiments de l'État. Cette composante du plan de relance répond à la fois à l'objectif de soutien du secteur du BTP et à celui de transformation de l'immobilier de l'État en matière de performance énergétique.

⁹⁷ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission *Transformation et fonction publiques*, avril 2023.

⁹⁸ Dès 2022, le programme 348 a effectué à ce titre un versement de 40,9 M€ au compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, qui a financé de premières opérations du plan de résilience lancé au mois d'octobre 2022.

⁹⁹ Il s'agit de financer des actions de très court terme, permettant de diminuer rapidement les consommations d'énergie de l'État (ex. contrôle central du chauffage).

Portée par la direction de l’immobilier de l’État, la mise en œuvre de ce programme s’est appuyée sur deux appels à projets lancés en octobre 2020, le premier concernant les universités et laboratoires de recherche, le second les autres bâtiments de l’État. Finalement, 4 054 projets ont été retenus, visant la rénovation de 33,77 millions de m² de surface.

À la fin de l’année 2022, la consommation effective de crédits était de 1,58 Md€ pour l’État et les bâtiments publics, soit 59 % de l’enveloppe totale et de 1,04 Md€ pour l’enseignement supérieur et la recherche, soit 39 % de l’enveloppe totale. La consommation des crédits se poursuit en 2023.

La mise en œuvre de cette mesure s’est avérée une réussite, même si elle a pu se heurter à des difficultés à trouver des entreprises dans un secteur du bâtiment sous tension. Elle demeure exposée à un risque de dérive des coûts, et il conviendra *a posteriori* de s’assurer de la réalité des gains de performance énergétique. En tout état de cause, l’enveloppe de crédits, inscrite dans le plan de relance, n’a pas vocation à être prolongée.

**

Les crédits budgétaires en faveur de l’immobilier se caractérisent principalement par leur affectation aux ministères, gestionnaires de leur parc immobilier. L’inscription de crédits dans plusieurs lois de programmation sectorielles récentes (intérieur, défense) contribue à renforcer cette individualisation des moyens. Quelques supports budgétaires permettent une mutualisation entre ministères, mais leur portée est modeste s’agissant du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l’État*, ou limitée dans le temps pour la mesure de rénovation énergétique du plan de relance. Le programme 348, dont la pérennisation a été décidée, devrait néanmoins permettre de maintenir une mutualisation entre ministères, avec la possibilité d’un arbitrage centralisé en fonction des priorités de la politique immobilière.

C - Des décisions qui prennent insuffisamment en compte les intérêts de l’État propriétaire

La création de France Domaine en 2006, puis celle de la DIE en 2016, avaient pour objet d’affirmer le rôle de l’État propriétaire et la défense de ses intérêts. Ces décisions étaient motivées par le constat du mauvais état du parc immobilier. La situation actuelle n’est guère différente, avec un état dégradé d’une partie du parc et des investissements massifs à engager pour la mise aux normes des bâtiments et le respect des objectifs climatiques auxquels ceux-ci doivent contribuer. Elle peut trouver une explication dans le fait de confier aux services occupants les responsabilités du propriétaire et dans le maintien de la DIE à l’écart d’un grand nombre de décisions.

Le mauvais état actuel d’une partie du parc immobilier est un constat partagé, à mettre au compte d’une insuffisance des travaux d’entretien.

Lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) réuni en octobre 2018¹⁰⁰, le Gouvernement a lui-même formulé le constat du mauvais état du parc immobilier : « *Le parc immobilier souffre d’un manque chronique d’entretien, 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 qualité du patrimoine à long terme.* »

¹⁰⁰ Dossier de presse du 2^{ème} Comité interministériel de la transformation publique, le 29 octobre 2018.

La même année, le programme budgétaire 348 - *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* avait été créé pour remédier, selon les termes de la DIE, au « *sous-entretien chronique des cités administratives* », ce que confirme le projet annuel de performance du programme : « *la plupart des bâtiments composant les cités ont été construits dans les années 1960-1970, et constituent un parc qui exige des travaux d'entretien importants, en particulier dans le domaine de la rénovation thermique. Or, les crédits consacrés jusqu'à présent aux opérations structurantes et d'entretien des cités administratives se révèlent insuffisants pour maintenir le parc à un niveau satisfaisant* ».

Le document de politique transversale 2024 confirme ce constat en présentant les valeurs d'un indicateur d'état de santé des bâtiments présent dans le référentiel technique (RT). Les biens dans un état peu ou pas satisfaisant représentent presque 1/6 de ceux pour lesquels l'état a été renseigné dans le référentiel technique (cf. chapitre I).

Le sous-entretien des bâtiments peut être relié à une insuffisante prise en compte des intérêts du propriétaire, en l'occurrence l'État, dont la valeur du patrimoine immobilier se dégrade.

Dans les faits, les crédits budgétaires en faveur de l'immobilier sont attribués aux services qui occupent les bâtiments, y compris les crédits prévus pour les dépenses d'entretien du propriétaire lorsque le bâtiment est propriété de l'État. Or ces services n'ont pas d'intérêt propre à effectuer les dépenses d'entretien des bâtiments. Au contraire, ils peuvent être tentés, *via* le mécanisme de la fongibilité, de réallouer une partie des crédits prévus pour l'immobilier pour financer d'autres dépenses. La DIE n'intervient pas dans les décisions de gestion courante des ministères, et ne peut donc pas défendre les intérêts de l'État propriétaire.

La réallocation de crédits *via* la fongibilité peut s'ajouter à un possible sous-calibrage initial des crédits en faveur de l'immobilier courant, les grandes opérations emblématiques faisant *de facto* l'objet d'un traitement prioritaire¹⁰¹. La réforme de la politique immobilière engagée en 2016 avait prévu l'association de la DIE à la procédure budgétaire à l'occasion des conférences immobilières (cf. *supra*) organisées à partir de 2017. Mais les arbitrages budgétaires sont rendus postérieurement à ces conférences, et les intérêts de l'État propriétaire sont mis en regard d'autres besoins de financement.

IV - Un besoin de financement important pour l'avenir

L'immobilier de l'État devra faire face à d'importants travaux au cours des prochaines décennies, compte tenu de son mauvais état actuel et de l'importance des efforts de mise aux normes à engager, notamment en matière de transition environnementale. Compte tenu de la rareté des financements disponibles, la réduction des surfaces doit être une contribution indispensable au financement de ces travaux, mais elle suppose que les administrations occupantes acceptent de s'y engager.

¹⁰¹ Cette insuffisance de crédits a été à l'origine de la création en 2018 du programme 348 visant à pallier le manque de crédits consacrés à l'entretien des cités administratives (cf. *supra*).

A - Un important programme de travaux de rénovation à engager

Les bâtiments de l'État devraient faire l'objet d'importants travaux de rénovation dans les prochaines années (cf. chapitre II). Selon les informations transmises à la Cour par la DIE, il n'existe pas d'évaluation du coût de l'ensemble de ces travaux. Des informations partielles sont toutefois disponibles.

Le coût des travaux à engager dans le cadre de la planification écologique est estimé entre 140 et 150 Md€ à l'horizon 2050 par le Cerema¹⁰². Ces coûts comprennent non seulement l'amélioration de la performance énergétique du bâti, mais également les travaux embarqués tels que la mise aux normes réglementaires éventuellement nécessaire (accessibilité, etc.). Ils ne concernent en revanche pas les aménagements liés aux nouvelles modalités de travail dont la mise en œuvre n'est pas systématique.

Cette évaluation alerte sur l'ampleur de l'effort à réaliser. Elle ne prend toutefois pas en compte les possibilités de modulation, par rapport aux caractéristiques intrinsèques des bâtiments ou de la durée de retour sur investissement acceptable, telles qu'elles sont prévues par le décret tertiaire ou par le décret « BACS » (cf. *supra*).

En tout état de cause, un tel coût à l'horizon 2050 signifierait une augmentation sensible des dépenses de l'État en faveur de l'immobilier. Selon un document publié par le secrétariat général à la planification écologique au mois de juin 2023¹⁰³, qui retient un coût total des travaux sur les bâtiments de l'État de 142 Md€ sur la période 2024-2051, cette somme ne serait couverte qu'à hauteur de 29,3 Md€ par des crédits déjà prévus ou mobilisables¹⁰⁴. La projection envisage par ailleurs que des économies seraient permises par la réduction de 25 % de la surface du parc tertiaire (25,4 Md€) et par la diminution des factures d'énergie du fait des travaux et d'actions de sobriété (20,0 Md€).

En admettant que ces contributions au financement des travaux se concrétisent, il demeurerait une somme de 67 Md€ à trouver sur la période 2024-2051, soit 2,4 Md€ par an. Il s'agirait donc d'une augmentation sensible au regard de l'enveloppe annuelle totale de crédits budgétaires pour l'immobilier, de l'ordre de 8 à 10 Md€ ces dernières années.

B - Des ressources de cession au potentiel limité

Les cessions de biens qui n'ont plus d'utilité pour l'État peuvent procurer des ressources pour financer des opérations d'acquisition ou de rénovation. C'est la logique d'origine de fonctionnement du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Avec l'épuisement du stock de biens susceptibles d'être cédés, cette logique atteint aujourd'hui ses limites, les recettes et les dépenses du CAS suivant depuis quelques années une tendance à la baisse (cf. *supra*).

¹⁰² Étude non publique réalisée à la demande de la Direction de l'immobilier de l'État. Voir en annexe n° 3 une présentation des scénarios de réduction des émissions de CO₂.

¹⁰³ Secrétariat général à la planification écologique, « La planification écologique dans les bâtiments », Réunion de travail sur la rénovation énergétique, 12 juin 2023.

¹⁰⁴ Cet ensemble inclut les crédits déjà engagés des plans de relance et de résilience et du programme 348 (3,9 Md€), des crédits budgétaires d'investissement prévus et des redéploiements de crédits immobiliers (21,0 Md€, soit 750 M€ par an), et la mobilisation de certificats d'économie d'énergie (4,4 Md€).

L'évolution à la baisse des recettes du compte spécial est susceptible de se prolonger. Selon les informations recueillies par la Cour lors de l'analyse de l'exécution budgétaire 2022, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) considère que trois quarts des 1 636 biens¹⁰⁵ immobiliers déclarés inutiles et remis au domaine fin 2022 sont « Difficiles », « Très difficiles » ou « Improbables » à céder. Des ressources (sans doute modestes) pourraient cependant encore être trouvées au bénéfice d'une amélioration du recensement des biens inutiles, dont le degré d'exhaustivité n'est pas connu. La DIE a lancé en 2023, en région Auvergne-Rhône-Alpes, une expérimentation pour relancer la commercialisation de biens jugés illiquides.

C - La réduction des surfaces : une source potentielle de financement conditionnée aux décisions de réorganisation des administrations

Le stock actuel de biens devenus inutiles ne constitue pas un potentiel important de cessions. De nouvelles ressources pourraient être trouvées par un engagement de tous les services à réduire les surfaces qu'ils occupent, évolution que la DIE promeut, à la fois pour amoindrir les coûts de la transition énergétique mais aussi dans une démarche de modernisation de l'immobilier de bureaux de l'État et de développement des « nouveaux espaces de travail ». Cette évolution est par ailleurs conforme à la circulaire de la Première ministre du 8 février 2023 édictant une nouvelle norme de surface pour les bâtiments tertiaires et aux annonces du ministre en charge des finances du 19 novembre dernier¹⁰⁶.

L'ambition ministérielle est celle d'une réduction de 25 % des surfaces du parc tertiaire¹⁰⁷, une telle évolution étant de nature à procurer des ressources de financement significatives estimées à 25 Md€ sur la période 2024-2051 (cf. *supra*), étant toutefois relevé que ce montant comprend pour l'essentiel des « moindres dépenses ».

Leur montant dépend aussi des possibilités de valorisation des biens libérés (cessions, locations...), qui peuvent varier suivant la conjoncture du marché de l'immobilier, aujourd'hui peu favorable (baisse des prix, excès d'offre sur le marché des bureaux...). La concrétisation de ces ressources suppose avant tout que les services occupants s'engagent dans une démarche volontariste de réduction des surfaces et organisent leurs opérations immobilières en conséquence. Or, en pratique, les objectifs de réduction de surface formulés depuis la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 n'ont jamais été atteints. Les mécanismes incitatifs, à l'image des loyers budgétaires (cf. encadré ci-dessous), n'ont eu aucune efficacité sur ce plan.

¹⁰⁵ D'une surface utile brute de 3,5 millions de mètres carrés et d'une valeur qu'elle estime à 892 M€ environ.

¹⁰⁶ Interview donnée par Bruno Le Maire et Thomas Cazenave à *La Tribune*, publiée le 19 novembre 2023.

¹⁰⁷ Le simple passage du ratio actuel moyen d'occupation des bureaux (24,5 m²/agents) à celui du plafond de la circulaire de la première ministre du 8 février 2023 (18 m² SUB/résident) conduirait à une baisse d'environ 25 % des surfaces de bureaux, soit 5 millions de m² libérés.

L'abandon des loyers budgétaires en 2019

Afin de faire prendre conscience aux occupants du coût de l'immobilier pour l'État propriétaire, un mécanisme de « loyers budgétaires » avait été créé par la loi de finances pour 2006 et généralisé en 2009. Il s'agissait d'imposer aux services le paiement d'un loyer pour les locaux qu'ils occupent. Des crédits étaient inscrits en loi de finances à cet effet.

Un double mécanisme d'incitation et de sanction a été mis en place par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 :

- les services occupants avaient une incitation à réduire la surface de leurs locaux dans la mesure où, tout en bénéficiant dans ce cas d'une diminution de leurs loyers budgétaires, ils conservaient leur enveloppe de crédits inchangée pendant deux ans ;
- si les services occupants ne réduisaient pas leur surface, en l'absence de SPSI ou sans respecter les lignes directrices et le calendrier de leur SPSI validé, et alors qu'une solution de rationalisation leur était proposée par France Domaine, leur dotation de crédits budgétaires était diminuée (à loyers budgétaires inchangés).

Dans les faits, ce dispositif n'a pas eu l'effet escompté. Selon un rapport de l'Inspection générale des finances de 2015¹⁰⁸, « *le dispositif des loyers budgétaires [n'était] pas suffisamment suivi et piloté par les services représentant l'État-propriétaire. [...] Le manque de suivi des surfaces concernées par les loyers budgétaires [a rendu] impossible l'application des dispositifs d'incitation/sanction et l'évaluation complète du dispositif* ». Selon la DIE¹⁰⁹, il « *donnait lieu principalement à des jeux d'écriture¹¹⁰ qui mobilisaient les services sans nécessairement contribuer à une prise de conscience de la valeur patrimoniale des biens occupés* ».

Le mécanisme des loyers budgétaires a été supprimé¹¹¹ à compter du 1^{er} janvier 2019 (2020 pour le ministère des armées).

¹⁰⁸ Inspection générale des finances, « Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État », novembre 2015.

¹⁰⁹ <https://immobilier-etat.gouv.fr/actualites/publication-loi-finances-2019>

¹¹⁰ Les dépenses de loyers budgétaires, fictives, étaient compensées dans le budget de l'État par l'enregistrement de recettes non fiscales, elles aussi fictives.

¹¹¹ Depuis l'abandon des loyers budgétaires, un coût d'occupation domaniale hors charges (CODHC) est ajouté dans les conventions d'utilisation signées entre l'État propriétaire et les occupants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La création de la DIE en 2016, en tant que direction de la DGFIP, visait à renforcer la place de l'État propriétaire dans la gestion de l'immobilier. Cet objectif n'a pas été atteint : la DIE dispose de peu de moyens pour peser sur les décisions des ministères occupants, d'autant plus que ce sont eux qui maîtrisent les crédits. La vocation interministérielle de la direction de l'immobilier de l'État devrait être mieux affirmée, et sa capacité à énoncer et piloter la politique immobilière de l'État devrait être renforcée. Dans cette perspective, il serait souhaitable d'en faire une direction autonome au sein du ministère des finances et des comptes publics, ainsi que d'en détacher le service des évaluations domaniales.

L'organisation des services déconcentrés a également été modifiée, dans le sens d'une clarification des responsabilités dans les services de la DGFIP. Le responsable régional de la politique immobilière de l'État est désormais le relais du DIE ; son action est toutefois limitée par les moyens humains à sa disposition. La faiblesse des moyens caractérise également les services mutualisés relevant directement du préfet.

Au-delà de l'organisation des services pour la gestion de l'immobilier se pose la question des compétences des équipes, caractérisées par une très grande diversité. Certains ministères disposent de services compétents pour toutes les fonctions immobilières ; d'autres sont plus démunis. Le manque de compétences est particulièrement aigu dans les services déconcentrés, notamment avec le retrait de certaines administrations et la perte de compétences intervenue lors de la création des secrétariats généraux communs départementaux. Cette question, qui devient critique, appelle une action rapide pour redonner aux administrations la capacité d'assumer leurs responsabilités.

Le parc immobilier nécessitera des financements importants au cours des prochaines décennies, notamment pour se conformer aux nombreuses normes en matière de performance énergétique, mais aussi aux obligations dans d'autres domaines (accessibilité notamment). Dans le cadre de la planification écologique, le coût des travaux à réaliser à l'horizon 2051 a été estimé entre 140 et 150 Md€. Même en supposant que des économies seront obtenues grâce à l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments et à la réduction des surfaces, ces travaux nécessiteraient une augmentation des crédits pour l'immobilier 2,4 Md€ par an, soit 20 à 25 % des enveloppes budgétaires actuelles.

Engager un mouvement de réduction des surfaces permettrait de procurer de nouvelles ressources par les recettes de cession ou de valorisation des biens rendus disponibles, et par les économies de fonctionnement qui en résulteraient. La circulaire de la Première ministre du 8 février 2023 définit ainsi une nouvelle norme de surface pour les bâtiments tertiaires. L'examen des années récentes montre néanmoins qu'en l'absence de mécanismes suffisamment incitatifs, la réduction des surfaces demeure extrêmement faible.

L'organisation institutionnelle et budgétaire nécessaire pour conduire dans de bonnes conditions la politique immobilière de l'État n'est donc pas encore aboutie.

Au terme de son enquête, la Cour estime que cette organisation ne sera pas en mesure de mener à bien les chantiers majeurs identifiés à l'horizon 2050. Une réforme ambitieuse est indispensable, pouvant emprunter l'un des scénarios présentés en conclusion. Quelle que soit cette réforme, et sans attendre, il est au minimum nécessaire de renforcer le positionnement de la DIE et de veiller à la montée en compétences des services en charge de la fonction immobilière.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

3. *rattacher directement la direction de l'immobilier de l'État au ministre chargé du domaine et en détacher les fonctions d'évaluation (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique);*
 4. *mettre en place un plan de montée en compétences de l'ensemble des services intervenant dans la gestion immobilière (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Conclusion et scénarios d'évolution

La présente enquête débouche sur plusieurs observations critiques, qui étaient déjà pour partie à l'origine des réformes engagées en 2006 et en 2016. Des progrès ont certes été accomplis en matière de gouvernance, d'outils, d'expérience, et plus récemment, les plans de relance et de sobriété énergétique ont semblé donner une impulsion qui avait fait défaut jusque-là. Il n'en reste pas moins qu'en termes de résultats visibles sur le parc immobilier, c'est une relative permanence des constats qui s'impose :

- une préoccupation insuffisante des services occupants pour les dépenses d'entretien du propriétaire, qui se traduit par sous-entretien des bâtiments et un état du parc insatisfaisant ;
- des retards dans la mise en œuvre de la rénovation énergétique des bâtiments et d'adaptation au changement climatique, et plus généralement dans leur mise en conformité avec l'ensemble des normes en vigueur ;
- une mutualisation des bâtiments modeste et une rationalisation des surfaces peu prioritaire, dont témoigne la stagnation du ratio d'occupation par agent que les ministères occupants ne paraissent guère enclins à faire respecter ;
- des problèmes de complétude et de fiabilité des données dans les systèmes d'information qui fragilisent la connaissance du parc et de son état ;
- les faiblesses de certains services en termes de compétences, que ce soit pour les opérations lourdes, l'entretien ou la gestion courante, notamment dans les services déconcentrés.

L'État est désormais confronté à la nécessité d'engager un programme très important de travaux, parfois qualifié de « mur d'investissement », pour remettre en état son parc immobilier, assurer sa conformité aux normes et répondre à l'urgence climatique. Les enjeux financiers sont considérables. Ces travaux doivent être menés conjointement à une réduction des surfaces, suivant l'objectif réaffirmé récemment, afin de limiter à terme les coûts d'entretien et de fonctionnement et de dégager de nouvelles ressources par la valorisation des biens libérés.

Ces évolutions de grande ampleur nécessitent une réforme de l'organisation de la fonction immobilière pour une meilleure prise en compte des intérêts de l'État propriétaire et des orientations générales de la politique nationale vis-à-vis des ministères occupants. Dans le même temps doivent être organisées la montée en compétences des services gestionnaires et l'amélioration de la connaissance du parc et de son état.

Trois scénarios d'évolution sont présentés ici, qui décrivent trois schémas d'organisation plus ou moins éloignés de l'organisation actuelle. Quel que soit le scénario, le positionnement de la DIE doit être renforcé pour lui donner plus de visibilité et d'autorité, d'où la recommandation de son rattachement direct au ministre chargé du domaine.

Scénario 1 : le renforcement de la DIE et du rôle de la labellisation

Le premier scénario, d'une ambition limitée par rapport à la situation actuelle, s'articule autour de deux changements :

- le premier consiste à renforcer le rôle de la DIE dans la procédure budgétaire, en étendant la portée des conférences immobilières, dans l'objectif de mieux prendre en compte dès cette étape les besoins d'entretien du propriétaire et plus généralement les orientations de la politique immobilière (rénovation énergétique et mise aux normes, modernisation, réduction des surfaces) ; cette évolution pourrait se traduire par la fixation d'un objectif global d'entretien et/ou de rénovation et de moyens associés à moyen-terme, décliné ensuite chaque année dans le cadre des arbitrages budgétaires, les crédits étant répartis entre les programmes budgétaires mutualisés et ceux des ministères ;
- pour les opérations soumises à la labellisation, l'obtention de cette dernière, qui garantit la conformité de l'opération aux orientations de la politique immobilière de l'État, deviendrait obligatoire.

Dans ce scénario, les ministères demeureraient gestionnaires de leurs crédits, tandis que la DIE conserverait la responsabilité de la gestion des crédits mutualisés (lesquels devraient croître en proportion du total des crédits immobiliers), comme c'est déjà le cas avec le programme 348 pour la rénovation des cités administratives et le plan de résilience, notamment pour les programmes de travaux de rénovation énergétique.

La simplicité de ce scénario, qui n'implique pas de changement d'organisation des services, lui confère l'avantage d'être facile à mettre en œuvre. Elle a, en contrepartie, l'inconvénient de ne lui donner qu'une portée limitée. En laissant aux services occupants la gestion des crédits et l'initiative de choisir les opérations qu'ils souhaitent engager, il n'est pas acquis que le seul renforcement de la DIE garantisse le respect des trajectoires définies à l'échelle nationale (mise aux normes du parc, réduction des surfaces, etc.) ; par ailleurs, les services gestionnaires ne seraient pas plus intéressés qu'aujourd'hui à l'amélioration des informations sur le parc. Enfin, en termes de compétences, ce scénario nécessite d'organiser une montée en puissance de tous les services occupants.

Scénario 2 : la centralisation de la gestion du propriétaire par une ou plusieurs structures professionnelles

Afin de s'assurer de la prise en compte des intérêts de l'État propriétaire et des orientations de la politique immobilière, un scénario plus ambitieux consisterait à confier le pilotage de l'entretien du propriétaire non plus aux occupants mais à une structure spécifique (service à compétence nationale, établissement public) placée sous l'autorité de la DIE. Confier le pilotage de la gestion du propriétaire à une structure extérieure aux occupants, en mesure de leur imposer des décisions, doit permettre de garantir la bonne réalisation des opérations. Cette centralisation correspond à un modèle souvent observé dans les autres pays européens (cf. annexe n° 7).

Cette centralisation exigerait certains aménagements :

- certains ministères, compte tenu de leurs spécificités, pourraient demeurer à l'écart de ce pilotage centralisé ;
- la structure ou l'opérateur ne serait pas unique à l'échelle nationale, mais pourrait fédérer plusieurs entités fonctionnant en réseau, spécialisées par région ou par type de bâtiment afin de mieux prendre en compte les besoins des services occupants ;
- le périmètre de la centralisation pourrait dans un premier temps se limiter aux bureaux, soumis explicitement aux objectifs de surface par résident ; dans un second temps, la centralisation de la gestion pourrait être étendue aux logements tandis que les biens présentant des caractéristiques très spécifiques (monuments historiques, sièges des pouvoirs publics constitutionnels, etc.) ne seraient pas concernés.

La portée des conférences immobilières serait étendue, comme dans le premier scénario, et une proportion accrue des crédits budgétaires serait consacrée à l'entretien du propriétaire. Deux options sont envisageables pour le positionnement des crédits correspondants : ils pourraient initialement figurer sur les programmes des ministères, puis être versés au compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* qui les attribuerait ensuite au nouvel opérateur et / ou aux autres structures spécialisées en fonction de leur plan de charge ; ou bien ils pourraient être directement inscrits sur un programme budgétaire spécifique (éventuellement le programme 348 actuel) placé sous la responsabilité du DIE. La première option maintient le vote des crédits par ministère tel qu'il est pratiqué aujourd'hui ; la seconde permet d'identifier, dès le vote de la loi de finances, l'ensemble des dépenses de l'État propriétaire.

Par rapport au premier scénario, cette centralisation de la gestion du propriétaire doit permettre une meilleure prise en compte des intérêts de l'État propriétaire, depuis les conférences immobilières jusqu'à l'exécution des opérations : l'entretien des bâtiments et leur mise aux normes relèveraient de la structure centralisée et non plus des ministères¹¹². La centralisation permet par ailleurs de concentrer les compétences au sein d'une structure nationale ou de ses composantes spécialisées, sur le modèle des grands établissements de maîtrise d'ouvrage (Epaurif, Oppic, Apij), au lieu de les disperser entre les services occupants.

La mise en œuvre de ce scénario est toutefois plus complexe que celle du précédent, et prendrait nécessairement davantage de temps. Elle suppose la définition d'un périmètre réaliste et le transfert à la structure d'une partie des crédits budgétaires qui relèvent actuellement des ministères. Elle nécessite également une bonne articulation entre l'entité et les services occupants, afin que les intérêts de ces derniers soient également pris en compte dès la phase d'arbitrages budgétaires.

Ce deuxième scénario permet d'attribuer tout ou partie de la gestion du propriétaire, au sein de l'administration, à une structure spécifique. Le troisième scénario propose de franchir une étape supplémentaire dans la séparation entre propriétaire et occupant.

¹¹² Dans ce scénario, comme dans le suivant, l'exploitation-maintenance serait confiée à la structure nouvelle. Il n'est pas proposé de confier à cette structure la prise en charge des services aux occupants des bâtiments. Comme on l'observe dans les autres pays européens (cf. annexe n° 7), cette fonction est généralement gérée par les occupants eux-mêmes et souvent confiée à des acteurs privés, mais elle peut aussi être confiée à des acteurs publics : l'Agile propose actuellement cette prestation et la constitution de plates-formes publiques régionales offrant ces services pourrait également être envisagée.

Scénario 3. La création d'une foncière de portage et de gestion de l'immobilier de l'État

Le troisième scénario propose de confier la propriété de l'immobilier de l'État à une entité externe à l'administration, sous le contrôle de l'État. Cette option viserait à « sécuriser » l'entretien des bâtiments et la préservation de la valeur du patrimoine immobilier. Cette foncière pourrait prendre la forme d'une société anonyme détenue en totalité par l'État, à l'image d'Agile aujourd'hui¹¹³, afin qu'elle soit dotée d'un bilan et d'une capacité d'ingénierie financière.

Dans ce scénario, la propriété des biens serait transférée à la foncière, qui facturerait des loyers réels aux services occupants. Une telle organisation, avec transfert de la propriété, a déjà été choisie par La Poste, la SNCF ou les groupes de la grande distribution.

Comme dans le scénario 2, le périmètre de la foncière pourrait se limiter à certains types de bâtiments, dans un premier temps les bureaux, puis dans un second les logements.

Il serait également possible de constituer plusieurs foncières opérant en réseau, à une échelle régionale pour certains types de bâtiments, en veillant à ce que dispose d'une masse critique et d'un parc suffisamment diversifié pour que les loyers financent effectivement à la fois l'entretien, les grosses réparations et certaines opérations. Comme il a été indiqué, ce scénario de la foncière publique a été évoqué dans son principe par le ministre délégué aux comptes publics pour la gestion du parc de bureaux.

Par rapport aux deux précédents scénarios, celui-ci offre la plus grande garantie de préservation des intérêts de l'État en tant que propriétaire, puisque ce serait l'objet même de la foncière, et de respect des orientations de la politique immobilière. Cela créerait une distinction explicite entre les responsabilités de l'occupant et celles du propriétaire : la gestion du propriétaire serait assurée par le propriétaire lui-même. L'obligation pour les ministères occupants de payer un loyer constituerait une incitation forte à engager une réduction des surfaces occupées. De surcroît, le recours à une foncière garantit la bonne compétence du gestionnaire de l'immobilier de l'État, avec une plus grande facilité de recrutement que pour l'administration.

Ce troisième scénario, qui représente un changement majeur par rapport à la situation actuelle, présente des avantages. Sa mise en œuvre apparaît toutefois nettement plus complexe que celle des deux précédents. En effet, le nécessaire transfert de la propriété des biens soulèverait la question de son financement initial, ainsi que celle de la valorisation des biens (dont certains sont en mauvais état). De plus, ce scénario « rigidifie » les dépenses de gestion du propriétaire (à travers les loyers) qui, dès lors qu'elles ne relèvent plus des arbitrages budgétaires, pourraient se révéler supérieures à leur niveau actuel. La mise en œuvre d'un tel scénario nécessite donc un travail d'expertise approfondi afin d'en anticiper toutes les conséquences.

**

¹¹³ Agile n'a pas aujourd'hui le rôle d'une foncière, elle n'est pas propriétaire des biens dont elle s'occupe, à deux exceptions (le site Ségur-Fontenoy et un immeuble situé avenue Bosquet à Paris).

Ces scénarios proposent des schémas cibles plus ou moins éloignés de la situation actuelle. Comme le suggèrent les expériences des autres pays européens (cf. annexe n° 7), la réussite des réformes en matière de gestion de l'immobilier suppose qu'elles soient mises en œuvre progressivement, avec un périmètre initial éventuellement restreint en termes de ministères, de types de bâtiments ou de champ géographique.

Quel que soit le scénario retenu, il importe d'engager rapidement une réforme de l'organisation actuelle qui apparaît largement inadaptée à une gestion efficace et durable de l'immobilier de l'État et aux travaux majeurs à entreprendre dans les prochaines années.

Liste des abréviations

Ad'AP	Agenda d'accessibilité programmé
Ademe	Agence de la transition écologique (anciennement Agence pour la défense de l'environnement et la maîtrise de l'énergie)
Agile	Agence de gestion de l'immobilier de l'État
APIJ	Agence pour l'immobilier de la Justice
ARS	Agence régionale de santé
BACS	<i>Building automation and control systems</i>
BBC	Bâtiment à basse consommation
BIM	Bâtiments et informations modélisés
BOP	Budget opérationnel de programme (subdivision d'un programme budgétaire)
CAR	Comité de l'administration régionale
CAS	Compte d'affectation spéciale
CDPIE	Correspondant départemental de la politique immobilière de l'État
CDU	Convention d'utilisation
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CIE	Conseil de l'immobilier de l'État
CIME	Commission interministérielle pour l'immobilier de l'État à l'étranger
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CNIP	Conférence nationale de l'immobilier Public
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CTQ	Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DAE	Direction des achats de l'État
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDI	Direction départementale interministérielle
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEE	Directive efficacité énergétique
DEET	Dispositif éco énergie tertiaire
DEPAFI	Direction de l'évaluation, de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (ministère de l'Intérieur)
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation

DGSI	Direction générale de la sécurité intérieure
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DIRECCTE ...	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNID.....	Direction nationale d'interventions domaniales
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DPEB	Directive sur la performance énergétique des bâtiments
DPT	Document de politique transversale
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC.....	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREETS.....	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRFiP.....	Direction régionale des finances publiques
DRJSCS.....	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DTA	Dossier technique amiante
EP	Établissement public
EPA	Établissement public administratif
EPAURIF.....	Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPN	Établissement public national
ERP	Établissement recevant du public
ETP.....	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
GTB.....	Gestion technique des bâtiments
HLM.....	Habitation à loyer modéré
IGA.....	Inspection générale pour l'administration
IMOA	Institut de la Maîtrise d'Ouvrage
IOP	Installation ouverte au public
LFI.....	Loi de finances initiale
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finance
LPFP.....	Loi de programmation des finances publiques
LRU.....	Loi relative aux libertés et responsabilités des Universités
MEFSIN	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
MRPIE.....	Mission régionale de la politique immobilière de l'État
NSG.....	Nouveau socle de gestion
OAD	Outil d'aide au diagnostic
OPERAT	Observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire
OPH.....	Office public de l'habitat
OPPIC	Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture
OSC.....	Outil de suivi des cessions
OSFI.....	Outil de suivi des fluides interministériel
OSU.....	Outil de Support aux Utilisateurs

OTE	Organisation territoriale de l'État
PdT	Poste de travail
PED	Pôle d'évaluation domaniale
PIE	Politique immobilière de l'État
PGD	Pôle de gestion domaniale
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLF	Projet de loi de finances
PLPFP	Projet de loi de programmation des finances publiques
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PPP	Partenariat public-privé
RBOP	Responsable de budget opérationnel de programme
RE 2020	Réglementation environnementale 2020
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de la République
RE-FX	<i>Flexible Real Estate Management</i> (module SAP dans Chorus)
RRPIE	Responsable régional de la politique immobilière de l'État
RT	Référentiel technique
RTE	Réseau de Transport de l'Électricité
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCN	Service à compétence nationale
SDIR	Schéma directeur immobilier régional
SEM	Société d'économie mixte
SGA	Secrétariat général pour l'administration (ministère des armées)
SGAMI	Secrétariat général pour l'administration (ministère de l'Intérieur)
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGCD	Secrétariat général commun départemental
SGG	Secrétaire général du Gouvernement
SGP	Société du Grand Paris
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SID	Service d'infrastructure de la défense (ministère des armées)
SIEP	Service de l'immobilier et de l'environnement professionnel (MEFSIN)
SIIE	Système d'information de l'immobilier de l'État
SIM	Service de l'immobilier ministériel (ministère de la justice)
SLD	Service local du Domaine
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone
SOVAFIM	Société de valorisation foncière et immobilière
SPL	Société publique locale
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SUB	Surface utile brute
SUN	Surface utile nette
UO	Unité opérationnelle (subdivision d'un budget opérationnel de programme)

Annexes

Annexe n° 1 : échanges entre la Présidente de l’Assemblée nationale et le Premier président	100
Annexe n° 2 : répartition des bâtiments par nature et par ministère, répartition des bureaux et des logements par ministère	104
Annexe n° 3 : étude du Cerema sur des scénarios de réduction des émissions de CO ₂ des bâtiments de l’État	108
Annexe n° 4 : les principaux PPP et contrats de location-financement de l’État au 31 décembre 2022	110
Annexe n° 5 : les ministères civils équipés pour la maîtrise d’ouvrage d’opérations de grande ampleur	111
Annexe n° 6 : les crédits budgétaires de la politique immobilière de l’État	113
Annexe n° 7 : principaux enseignements de l’analyse comparative conduite par la DIE sur la gestion de l’immobilier public en Europe	115

Annexe n° 1 : échanges entre la Présidente de l'Assemblée nationale et le Premier président

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LA PRÉSIDENTE

20 OCT. 2022
PARIS, LE

Monsieur le Premier président, *cher Pierc*,

Conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques. Je suis très attachée à consolider cette assistance très appréciée, afin de renforcer la place de l'Assemblée nationale dans l'exercice de cette mission constitutionnelle.

Dans cette perspective, réuni sous ma présidence le 20 octobre 2022, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-6 du code des jurisdictions financières, de confier à la Cour des comptes la réalisation de deux enquêtes portant respectivement sur :

- la politique immobilière de l'État,
- l'adaptation des logements face aux transitions démographiques, économiques et environnementales.

Je vous remercie de me faire connaître dans quels délais la Cour des comptes sera en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Yaël BRAUN-PIVET

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Cour des comptes



Le 26 octobre 2022

Le Premier président

Madame Madame la présidente,

Par courrier en date du 20 octobre dernier, vous m'avez fait part des demandes d'enquêtes formulées par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publique (CEC) pour l'année 2023 en application de l'article L. 132-6 du code des jurisdictions financières.

Je vous confirme que la Cour réalisera les rapports que vous lui avez demandés.

L'enquête sur *La politique immobilière de l'État* sera conduite par la première chambre, présidée par Christian Charpy.

L'enquête sur *l'adaptation des logements face aux transitions démographiques, économiques et environnementales* sera conduite par la cinquième chambre, présidée par Catherine Demier.

Les présidents de chambre concernés se tiennent à la disposition des rapporteurs désignés par le CEC afin de préciser le champ et l'approche retenus et déterminer la date à laquelle les rapports pourraient vous être transmis. Je vous propose que ce cadrage fasse ensuite l'objet d'un échange de courriers entre nous.

Je vous prie d'agrérer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Aracelys

Pierre

Pierre MOSCOVICI

Madame Yaël BRAUN-PIVET
Présidente de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Cour des comptes



Le Premier président

Le
- 2 DEC. 2022

Ch Madame la Présidente,

Par lettre du 20 octobre 2022, vous m'avez informé de la décision du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de confier à la Cour des comptes, en application de l'article L.132-6 du code des juridictions financières, une enquête sur la politique immobilière de l'État.

Dans ma réponse du 26 octobre 2022, je vous ai indiqué que la Cour pourra conduire en 2023 une enquête sur ce sujet, qui sera confiée à la première chambre, présidée par M. Christian Charpy.

À la suite de l'entretien du 16 novembre 2022 entre MM. François Jolivet et Kévin Mauvieux, rapporteurs du CEC, et Monsieur Christian Charpy, président de la première chambre, accompagné de MM. Emmanuel Giannesini, président de section, et Louis-Paul Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, je suis en mesure de vous préciser les principaux points que la Cour examinera.

1°) Le périmètre de l'enquête

L'enquête portera sur la gestion par l'État de son patrimoine immobilier.

Le périmètre de l'État s'entend des ministères. Les biens immobiliers affectés ou détenus par des opérateurs de l'État (l'immobilier universitaire par exemple) ne sont pas compris dans ce périmètre, mais l'organisation et les moyens déployés par les administrations centrales au service direct ou indirect de ces opérateurs pourront être examinés.

S'agissant du ministère des armées, le périmètre inclut à la fois les bureaux et les logements des agents civils et militaires, mais ne comprend pas, en revanche, les installations militaires. De même le patrimoine détenu à l'étranger, notamment les ambassades, n'entre pas dans le périmètre de l'enquête.

Enfin, les bâtiments classés monuments historiques, qui relèvent de modalités de gestion spécifiques, ne seront pas examinés.

2°) Les enjeux et les thèmes de l'enquête

Le premier enjeu de l'enquête sera d'identifier les objectifs-clés auxquels doit répondre la politique immobilière, notamment en matière d'adaptation au changement climatique et de développement des formes hybrides de travail.

Madame Yaël Braun-Pivet
Présidente de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Pour ce faire, il conviendra d'analyser les documents stratégiques produits par l'État et d'apprécier dans quelle mesure et avec quelle précision ils prennent en compte à la fois la réalité des besoins d'investissement, d'entretien ou de réduction du parc occupé, mais aussi les évolutions à engager ou à poursuivre.

Le deuxième enjeu sera l'examen de l'organisation actuelle de l'État pour la gestion de sa fonction immobilière, comme propriétaire et occupant. Il s'agira d'apprécier dans quelle mesure cette organisation, interministérielle, centrale et déconcentrée, est la plus adaptée pour atteindre les objectifs affichés par les documents stratégiques existants.

L'enquête analysera les rôles respectifs des acteurs intervenant dans la gestion immobilière, en premier lieu les services occupant les bâtiments, mais aussi les directions d'administration ayant une compétence transversale dans le domaine, la direction de l'immobilier de l'État et la direction du budget. Elle examinera notamment les processus conduisant aux arbitrages budgétaires annuels, qu'il s'agisse des dépenses d'entretien ou de décisions d'investissement, d'achat, de cession, ou de prise à bail.

L'adéquation des dépenses aux besoins d'investissement et d'entretien du patrimoine immobilier constitue le troisième enjeu.

L'enquête examinera à ce titre les informations disponibles, notamment d'origine budgétaire et comptable ou liées aux différentes formes d'inventaire, permettant d'apprécier la valorisation du patrimoine immobilier de l'État et son évolution dans le temps, son état et ses besoins. Elle reviendra sur l'expérience d'inscription de loyers budgétaires dans le budget de l'État, et sur les raisons de son abandon. Elle proposera également des éléments de bilan de la gestion de l'immobilier via des partenariats public-privé. Elle pourra déboucher, le cas échéant, sur des scénarios alternatifs ou des recommandations de réforme des modalités de programmation budgétaire des dépenses immobilières.

La question du financement de la politique immobilière sera également étudiée dans une perspective plus générale. Si ce financement repose aujourd'hui pour l'essentiel sur des ressources budgétaires ordinaires, les opérations de cessions ou de valorisation peuvent ponctuellement constituer des apports significatifs. La Cour illustrera son propos par l'examen de quelques opérations récentes et s'efforcera également de tracer des perspectives en matière de cessions futures. L'enquête pourra examiner dans quelle mesure un appel à d'autres ressources (par exemple l'épargne réglementée) pourrait être envisagé.

La Cour s'efforcera d'enrichir son analyse d'éléments de comparaison internationale en matière de gestion immobilière des Etats, sans méconnaître l'importance des spécificités propres à chaque pays.

Il a été convenu que la Cour remettra son rapport au mois de novembre 2023 et que le Comité sera tenu au courant de l'avancement de l'enquête à l'occasion d'un point d'étape qui sera organisé en juin 2023.

Je vous prie d'agrérer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Annick

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : répartition des bâtiments par nature et par ministère, répartition des bureaux et des logements par ministère

Le tableau **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** présente la répartition des bâtiments par nature :

Tableau n° 11 : répartition du parc immobilier par nature de bâtiment

Nature	Surface	%
Bureau	22 831 959 m ²	24,2 %
Bâtiment d'enseignement ou de sport	20 033 714 m ²	21,2 %
Bâtiment technique	19 002 936 m ²	20,1 %
Logement	18 114 568 m ²	19,2 %
Bâtiment sanitaire ou social	9 127 185 m ²	9,7 %
Bâtiment culturel	3 288 875 m ²	3,5 %
Autres, dont	2 033 961 m ²	2,2 %
<i>Bâtiment agricole ou d'élevage</i>	<i>632 582 m²</i>	<i>0,7 %</i>
<i>Ouvrage d'art des réseaux et voiries</i>	<i>462 424 m²</i>	<i>0,5 %</i>
<i>Édifice du culte</i>	<i>375 283 m²</i>	<i>0,4 %</i>
<i>Monument et mémorial</i>	<i>362 142 m²</i>	<i>0,4 %</i>
<i>Espace aménagé</i>	<i>93 303 m²</i>	<i>0,1 %</i>
<i>Commerce</i>	<i>86 703 m²</i>	<i>0,1 %</i>
<i>Réseaux et voirie</i>	<i>21 524 m²</i>	<i>0,0 %</i>
Total	94 433 197 m²	100,0 %

Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

Les bureaux représentent 24 % des surfaces avec 22,8 millions de m² de SUB. Ils font l'objet d'un développement spécifique page 22.

Le parc de logements représente 18,1 millions de m² de SUB, soit 19 % des surfaces. Ce parc fait l'objet d'un développement spécifique à compter de la page 23.

Les bâtiments d'enseignement ou de sport qui représentent 21 % de surfaces sont constitués essentiellement de bâtiments d'enseignement supérieurs (9,1 millions de m²), de bâtiments scolaires (6,5 millions de m²), de bâtiments de formation et d'instruction (2,8 millions de m²) et d'installations sportives (1,4 millions de m²).

Les bâtiments techniques représentent 20 % des surfaces de l'immobilier concerné par la politique immobilière de l'État. Le parc est ici extrêmement diversifié. Les bâtiments de stockage représentent 5,2 millions de m², les ateliers 3,1 millions de m², les bâtiments techniques sans distinction 3,1 million de m², les bâtiments scientifiques 1,8 millions de m², les garages 1,6 millions de m², les laboratoires 1,3 millions de m². On y trouve également des choses en apparence plus marginales mais dont les surfaces en valeur absolue restent tout à fait considérables comme des centres de recherche ou d'essai (751 000 m²), des postes de

commandement (660 000 m²), des dépôts d'archives (470 000 m²) ou des stands de tir (410 000 m²).

Les bâtiments sanitaires et sociaux sont constitués essentiellement des cités universitaires (2,3 millions de m²), des enceintes et bâtiments pénitentiaires (2 millions de m²) et des bâtiments de restauration collective (1,8 million de m²). Ils comprennent également des bâtiments sociaux avec hébergement (essentiellement les CROUS) et des foyers d'hébergement, pour 1,2 million de m². La catégorie bâtiment social sans hébergement est une catégorie disparate qui occupe 698 000 m² et qui est dominée par les restaurants universitaires. Enfin, les centres de loisirs, centres de vacances et colonies de vacances occupent 240 000 m². Les centres médicaux sociaux et les bâtiments de soins ou de prévention représentent 834 000 m².

Les bâtiments classés comme culturels dans l'inventaire représentent 3,5 % des surfaces, soit 3,3 millions de m². Il s'agit essentiellement de musées (1,2 million de m²), d'équipements culturels d'envergure nationale comme les opéras parisiens, le Palais de Chaillot, le Grand Palais, la grande halle de la Villette ou d'une grande partie du patrimoine classé (1,1 million de m²) et enfin de bibliothèques (890 000 m²). On pourrait rajouter à ces bâtiments les édifices du culte et les monuments et mémoriaux (360 000 m² chacun).

Le reste des bâtiments (2,2 % des surfaces) est essentiellement constitué de bâtiments agricoles ou d'élevage (630 000 m²), d'ouvrages d'art des réseaux et voiries (460 000 m²) et de manière plus anecdotique, de divers espaces aménagés, de commerces et de réseaux et voiries.

Tableau n° 12 : répartition des bâtiments relevant de la politique immobilière de l'État par ministère gestionnaire (SUB en m²)

Ministère	SUB (m ²)	Pourcentage
Enseignement supérieur	24 399 668	25,8 %
Armées	24 329 189	25,8 %
Intérieur	15 075 483	16,0 %
Multi-occupation	4 640 044	4,9 %
Justice	4 472 248	4,7 %
Économie - Finances	4 309 485	4,6 %
Affaires sociales - Travail	3 928 339	4,2 %
Transition écologique	3 697 145	3,9 %
Culture	2 858 080	3,0 %
Affaires étrangères	2 164 413	2,3 %
Autres	4 559 103	4,8 %
Tiers	1 862 672	2,0 %
Agriculture	1 463 385	1,5 %
Biens remis au Domaine	824 857	0,9 %
Services du Premier Ministre	408 188	0,4 %
Total	94 433 197	100,0 %

Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

Tableau n° 13 : répartition des immeubles classés comme bureaux (y compris les bureaux « spécifiques » comme les gendarmeries, commissariat, tribunaux, etc.) par ministère

Ministère	Surface	Pourcentage de surface	Nombre	Pourcentage de bâtiments
Intérieur	4 384 247	19 %	5 848	28 %
Armées	3 331 004	15 %	3 385	16 %
Économie - Finances	3 289 387	14 %	2 321	11 %
Multi-occupation	2 696 116	12 %	783	4 %
Enseignement supérieur	2 244 176	10 %	2 418	12 %
Justice	1 937 245	8 %	1 250	6 %
Affaires sociales - Travail	1 934 009	8 %	1 555	8 %
Transition écologique	1 067 451	5 %	1 215	6 %
Affaires étrangères	602 589	3 %	513	2 %
Services du Premier Ministre	356 784	2 %	140	1 %
Agriculture	290 838	1 %	550	3 %
Tiers	289 627	1 %	249	1 %
Culture	211 993	1 %	152	1 %
Biens remis au Domaine	196 494	1 %	232	1 %
Total	22 831 959	100 %	20 611	100 %

Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

Tableau n° 14 : répartition des immeubles de bureaux tertiaires (hors bureaux « spécifiques ») par ministère

Ministère	SUB	Pourcentage de la surface	Nbre	% des bâtiments	Surface moyenne
Armées	3 330 569	25 %	3 383	30 %	985
Multi-occupation	2 088 529	15 %	3 390	30 %	616
Enseignement supérieur	1 725 812	13 %	1 388	12 %	1 243
Économie - Finances	1 424 682	10 %	963	8 %	1 479
Intérieur	1 231 374	9 %	1 259	11 %	978
Transition écologique	1 061 389	8 %	1 202	10 %	883
Affaires sociales - Travail	1 000 351	7 %	644	6 %	1 553
Justice	395 071	3 %	656	6 %	602
Agriculture	290 020	2 %	548	5 %	529
Services du Premier Ministre	264 236	2 %	80	1 %	3 303
Tiers	277 309	2 %	230	2 %	1 206
Culture	211 912	2 %	151	1 %	1 403
Biens remis au Domaine	120 228	1 %	162	1 %	742
Affaires étrangères	164 470	1 %	169	1 %	973
Total	13 585 951	100 %	11 451	100 %	1 186

Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

Tableau n° 15 : répartition des logements par ministère

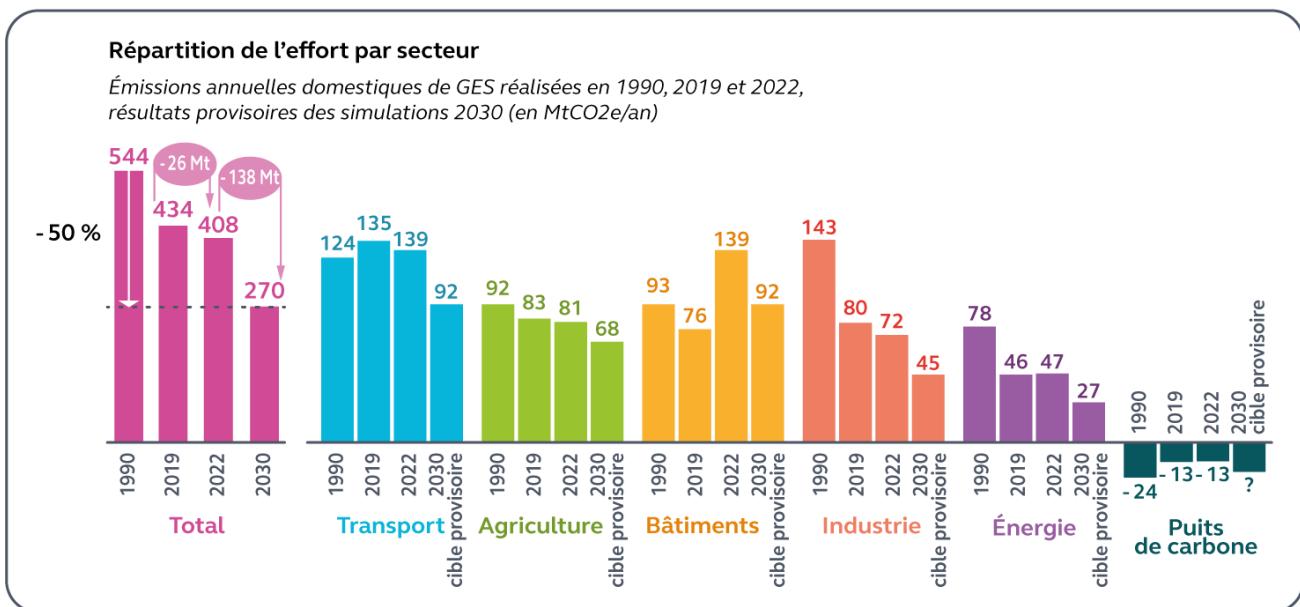
Ministère	SUB	Pourcentage de la surface	Bâtiments de logements	Pourcentage des bâtiments
Intérieur	8 596 412	47 %	26 683	56 %
Armées	5 931 138	33 %	11 602	24 %
Enseignement supérieur	1 153 832	6 %	1 330	3 %
Transition écologique	482 516	3 %	2 725	6 %
Affaires étrangères	435 933	2 %	992	2 %
Économie - Finances	362 395	2 %	311	1 %
Tiers	229 053	1 %	232	0 %
Justice	210 566	1 %	1 308	3 %
Agriculture	194 710	1 %	1 729	4 %
Biens remis au Domaine	168 881	1 %	476	1 %
Affaires sociales - Travail	136 749	1 %	224	0 %
Multi-occupation	105 533	1 %	98	0 %
Culture	103 662	1 %	293	1 %
Services du Premier Ministre	3 187	0 %	12	0 %
Total	18 114 568	100%	48 015	100 %

Source : inventaire des biens immobiliers au 31 décembre 2022

Annexe n° 3 : étude du Cerema sur des scénarios de réduction des émissions de CO₂ des bâtiments de l'État

Le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) estime que les bâtiments, dans leur ensemble, émettaient 64 millions de tonnes de CO₂ en 2022¹¹⁴. À l'horizon 2030, le SGPE envisage que les bâtiments réduisent leurs émissions annuelles de 34 MtCO₂, soit une baisse de 53 %, qui représenterait un quart (24,6 %) de l'effort national envisagé (- 138 MtCO₂). L'ambition sur les bâtiments est donc considérable, et à très brève échéance. En rythme de décroissance des émissions, c'est sur ce secteur qu'il devrait être le plus rapide d'ici 2030.

Graphique n° 9 : objectifs nationaux de réduction des gaz à effet de serre par secteur



Source : support de la réunion du Conseil national de la transition écologique, 22 mai 2023

La DIE estime que les émissions annuelles du parc immobilier de l'État représentent 2,3 MtCO₂, soit 3,6 % des émissions nationales des bâtiments.

Ces chiffres s'appuient sur une étude réalisée par le Cerema en avril 2023 pour le compte de la DIE, qui essaye de mesurer le volume d'émission des gaz à effet de serre et l'effort financier à réaliser. Elle estime l'énergie consommée par les bâtiments de la politique immobilière de l'État à environ 15 TWhEF¹¹⁵ par an. Pour atteindre les objectifs de réduction de gaz à effet de serre, plusieurs scénarios sont proposés à échéance 2050, passant tous par une éradication progressive des chaudières au fioul et à gaz pour aboutir sur un mix composé très majoritairement d'électricité (au moins 75 %) associée à une combinaison de réseaux de chauffage urbain et de recours à la biomasse. Trois scénarios sont présentés, conduisant en 2050 à la réduction d'environ 75 % des consommations d'énergie et de 90 % des émissions de CO₂ par rapport à la situation de 2022. Ces scénarios à horizon 2050 sont compatibles avec les

¹¹⁴ Support de réunion du Conseil national de la transition écologique du 22 mai 2023, page 7.

¹¹⁵ TWh d'énergie finale.

ambitions affichées par le SGPE en termes de rythme de réduction des émissions de CO₂ : en 2031, la réduction d'émission carbone est de 50 à 60 % selon les scénarios là où l'ambition du SGPE est une réduction d'un peu moins de 25 % d'ici 2030. Il s'agit donc d'un rythme bien supérieur. Les ordres de grandeur financiers de ces scénarios sont comparables : ils varient de 144 à 149 Mds€ d'investissement d'ici 2050.

Si cette étude présente l'intérêt de fixer quelques ordres de grandeur, et malgré les réserves évidentes sur des prospectives aussi longues, avec la question de l'évolution des coûts de l'énergie et de construction, elle présente néanmoins plusieurs limites qui mériteraient d'être rapidement corrigées :

- L'étude s'appuie sur une logique de chiffrage du changement de classe d'un bâtiment, afin de le faire progresser et devenir plus performant. Elle ne peut cependant que prendre pour socle de base les données disponibles dont il a été indiqué *supra* leur caractère limité. Pour des raisons méthodologiques, le Cerema a par ailleurs exclu les bâtiments de moins de 50 m² et ceux dont la consommation d'énergie finale annuelle n'était pas comprise entre 40 et 500 Kwh/m². La surface des bâtiments hors enseignement ou de sport prise en compte représente 18,7 Mm², soit 19 % de la surface de ces bâtiments. Pour les bâtiments d'enseignement ou de sport, 26,8 Mm² sont retenus, soit 27 % des surfaces. Une règle de trois permet de classer l'ensemble du parc dans les catégories de performance. On voit néanmoins que l'extrapolation est faite sur une surface qui représente moins de la moitié du parc.
- L'installation d'ombrières de parking ajouterait un coût de 40 Md€ sur la période.
- La Cour n'a pas pu disposer des éléments permettant de faire la conversion entre l'état des bâtiments et leur consommation énergétique, qui sert de base au calcul des émissions de gaz à effet de serre. L'étude ne fait que mention de « *méthode basée sur l'observation externe, qui donne des ratios de consommation en fonction des périodes de construction* » puis le rattache aux émissions de carbone de chaque type d'énergie.

Le volume de gaz à effet de serre (basé sur la consommation énergétique) comme la trajectoire financière d'ici 2050 doivent donc être pris avec beaucoup de prudence.

Annexe n° 4 : les principaux PPP et contrats de location-financement de l'État au 31 décembre 2022

Tableau n° 16 : les principaux PPP immobiliers au 31 décembre 2022

Détail de la nature de l'opération	Valeur comptable des biens au 31/12/2022	Dette au 31/12/2022	Montant total des paiements actualisés	Paiements < 1 an à la date de la clôture	Paiements entre 1 et 5 ans à la date de la clôture	Paiements > 5 ans à la date de la clôture
Ministère de la justice - Etablissements pénitentiaires	1 875	927	1 232	97	377	758
Ministère des armées - Balard	2 054	666	898	56	217	626
Ministère de la justice - Palais de justice de Paris	777	628	903	47	182	674
Autres PPP immobiliers	1 26 1	1 136	1 496	101	386	1 008
Sous-total contrat de PPP immobiliers	5 967	3 358	4 529	301	1 161	3 055

Source : compte général de l'État 2022

Tableau n° 17 : les principaux contrats de location-financement immobiliers au 31 décembre 2022

Détail de la nature de l'opération	Valeur comptable des biens au 31/12/2022	Dette au 31/12/2022	Montant total des paiements actualisés	Paiements < 1 an à la date de la clôture	Paiements entre 1 et 5 ans à la date de la clôture	Paiements > 5 ans à la date de la clôture
Ministère de l'Écologie - Séquoia	437	314	325	32	128	165
Ministère de la justice - Millénaire	238	149	123	13	54	55
Ministère de l'intérieur - Garance	208	147	143	11	44	88
Ministère de l'intérieur - Villiers	171	89	88	18	70	0
Préfecture de région Île-de-France - Pônant	158	77	82	10	43	28
Rectorat de Paris - Visalto	104	77	82	7	29	46
Autres	122	89	85	13	32	41
Sous-total contrat de location – financements immobiliers	1 439	942	927	104	400	423

Source : compte général de l'État 2022

Annexe n° 5 : les ministères civils équipés pour la maîtrise d'ouvrage d'opérations de grande ampleur

Le ministère de la justice

Les investissements et l'entretien du patrimoine du ministère de la Justice représentent une part importante de son budget.

Au sein du secrétariat général du ministère réorganisé en avril 2017, la coordination des politiques immobilières des trois directions métiers (direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire, direction de la protection judiciaire de la jeunesse) est placée sous la responsabilité du service de l'immobilier ministériel (SIM). Le secrétariat général dispose depuis la réforme de 2017 de neuf délégations interrégionales sur le territoire métropolitain (DIR-SG), dotées de départements « immobilier » dirigés par des ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE).

Les principales opérations immobilières (gros entretiens et renouvellements, rénovations, réhabilitations, extensions) sont assurées en métropole par ces départements et par le bureau de l'immobilier judiciaire parisien et de l'administration centrale. Ils interviennent sur l'ensemble du parc du ministère, à l'exception de l'immobilier pénitentiaire spécifique pour lequel ces compétences sont exercées par les neuf directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP). Le ministère considère que les programmes immobiliers très ambitieux déjà engagés et à lancer nécessitent à très court terme de prévoir une augmentation de leurs effectifs.

La maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières de très grande ampleur est confiée à l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), dont les compétences techniques, administratives et juridiques sont également mobilisées pour conseiller la chancellerie dans le domaine de l'exploitation maintenance, du service aux occupants, des évolutions réglementaires. Un protocole maîtrise d'ouvrage (PMOA) formalise les relations entre le ministère et l'APIJ. L'APIJ est un établissement public national à caractère administratif créé par décret du 31 août 2001, relevant de la tutelle du garde des sceaux, ministre de la Justice et du ministre du budget. Il est chargé de la construction, de la rénovation et de la réhabilitation des palais de justice, des établissements pénitentiaires, des bâtiments de la protection judiciaire de la jeunesse et des écoles de formation du ministère de la Justice. Son effectif est de 136 personnes, son budget de 13,4 M€, et il compte entre 60 et 70 projets en portefeuille.

Les petits travaux récurrents ainsi que l'exploitation et la maintenance du patrimoine sont assurés par les services administratifs régionaux (SAR) des cours d'appel pour l'immobilier judiciaire des 36 ressorts de cour d'appel, par les neuf directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour son immobilier, par un service dédié du secrétariat général pour l'immobilier de l'administration centrale, par les DISP pour l'immobilier pénitentiaire spécifique.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

L'essentiel du parc immobilier relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est occupé, sous des statuts divers, par les établissements d'enseignement supérieur suivis par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), et les établissements de recherche suivis par la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI).

Pour les opérations les plus importantes, le ministère s'appuie sur l'Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (Epaurif), créé par décret du 26 août 2010 dans le prolongement de l'établissement public du Campus de Jussieu créé pour achever la restructuration complète de ce dernier.

Il compte environ 80 agents et est financé par une subvention pour charges de service public de 7,5 M€ (PLF 2023) qui couvre près de 85 % de son budget. Comme l'APIJ, il dispose d'un portefeuille en cours de 50 à 60 projets.

L'Epaurif intervient principalement en appui de l'État et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche pour les aider à développer des projets immobiliers intégrés à leur stratégie. Son champ d'intervention, d'abord centré sur Paris, a été étendu à l'Île-de-France et pourrait poursuivre son développement au niveau national.

Le ministère de la culture

Le ministère de la Culture, qui compte de nombreux opérateurs, dispose également d'un établissement spécialisé en maîtrise d'ouvrage, l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC).

L'OPPIC a été créé par le décret du 19 mai 1998, modifié en 2017, en reprenant les équipes constituées depuis le début des années 1980 pour la maîtrise d'ouvrage du Grand Louvre. Son champ d'intervention concerne, à titre principal et gratuit, le patrimoine de l'État et de ses établissements publics et en premier lieu du ministère de la Culture. Il peut concerner à titre accessoire le patrimoine des collectivités locales et de leurs établissements publics, à titre onéreux ou – depuis 2017 – à titre gratuit sur demande du ministre de la Culture. Il intervient pour établir des schémas directeurs de sites, pour des restaurations, des rénovations, des réaménagements ou des constructions neuves.

Il compte environ 125 agents, est financé par une subvention pour charges de service public de plus de 12 M€, et gérait un portefeuille de 136 projets au 1er janvier 2023, dont 46 en conventions de mandat (maîtrise d'ouvrage déléguée) et 90 en conventions-cadres (maîtrise d'ouvrage de plein exercice). Son champ d'intervention est à 80 % francilien, avec 112 opérations en Île-de-France, 23 en régions métropolitaines (notamment pour les DRAC) et une en Guadeloupe. Plus de la moitié des opérations concernent un patrimoine protégé.

Annexe n° 6 : les crédits budgétaires de la politique immobilière de l'État

Tableau n° 18 : ventilation par programme des crédits budgétaires pour l'immobilier en 2021, 2022 et LFI 2023 (M€)

Type de budget	Mission	programme - numéro	programme - intitulé	Exécution 2021	Exécution 2022	LFI 2023	LFI 2023 % du total
Budget général	Action extérieure de l'État	105	Action de la France en Europe et dans le monde	118	128	156	1,6 %
	Administration générale et territoriale de l'État	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	168	161	231	2,4 %
		232	Vie politique	0	1	1	0,0 %
		354	Administration territoriale de l'État	299	319	323	3,4 %
	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	13	13	20	0,2 %
	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	169	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	1	1	2	0,0 %
	Conseil et contrôle de l'État	126	Conseil économique, social et environnemental	5	5	5	0,1 %
		164	Cour des comptes et autres juridictions financières	10	10	13	0,1 %
		165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	52	56	71	0,7 %
	Culture	131	Création	4	48	86	0,9 %
		175	Patrimoines	19	119	111	1,2 %
		224	Soutien aux politiques du ministère de la culture	11	12	13	0,1 %
		361	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	3	39	39	0,4 %
	Défense	144	Environnement et prospective de la politique de défense	80	120	192	2,0 %
		146	Équipement des forces	382	512	631	6,6 %
		178	Préparation et emploi des forces	1 303	1 410	1 338	14,0 %
		212	Soutien de la politique de la défense	705	695	775	8,1 %
	Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental	67	69	88	0,9 %
		308	Protection des droits et libertés	2	2	2	0,0 %
	Écologie, développement et mobilité durables	181	Prévention des risques	4	5	5	0,1 %
		203	Infrastructures et services de transports	54	60	62	0,7 %
		205	Affaires maritimes, pêche et aquaculture	6	7	12	0,1 %
		217	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	79	76	82	0,9 %
	Économie	134	Développement des entreprises et régulations	5	6	7	0,1 %
		220	Statistiques et études économiques	14	16	15	0,2 %
	Enseignement scolaire	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	127	149	187	2,0 %
	Gestion des finances publiques	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	299	303	349	3,6 %
		218	Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	94	102	134	1,4 %
		302	Facilitation et sécurisation des échanges	59	60	64	0,7 %
	Immigration, asile et intégration	303	Immigration et asile	30	27	35	0,4 %
	Justice	107	Administration pénitentiaire	583	750	823	8,6 %
		166	Justice judiciaire	401	411	514	5,4 %
		182	Protection judiciaire de la jeunesse	62	62	71	0,7 %
	Outre-mer	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	41	53	67	0,7 %
	Plan de relance	138	Emploi outre-mer	36	43	40	0,4 %
	Recherche et enseignement supérieur	362	Écologie	488	947	372	3,9 %
	Sécurités	150	Formations supérieures et recherche universitaire	328	316	341	3,6 %
		152	Gendarmerie nationale	781	843	827	8,6 %
		161	Sécurité civile	7	13	18	0,2 %
		176	Police nationale	293	436	453	4,7 %
		207	Sécurité et éducation routières	3	5	5	0,1 %
	Solidarité, insertion et égalité des chances	124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	46	65	96	1,0 %
	Transformation et fonction publiques	348	Performance et résilience des bâtiments de l'Etat et de ses opérateurs	90	279	553	5,8 %
	Total budget général			7 176	8 752	9 227	96,3 %
Budget annexe	Contrôle et exploitation aériens	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	13	16	13	0,1 %
Compte d'affectation spéciale	Gestion du patrimoine immobilier de l'État	723	Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	427	348	340	3,5 %
Total				7 616	9 117	9 580	100,0 %

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État – projet de loi de finances pour 2024

Tableau n° 19 : ventilation par mission des crédits budgétaires pour la gestion de l'immobilier (M€)

Type de budget	Mission budgétaire	Exécution 2021	Exécution 2022	LFI 2023	LFI 2023 en % du total
Budget général	Défense	2 471	2 737	2 935	30,6 %
	Justice	1 087	1 275	1 475	15,4 %
	Sécurités	1 084	1 296	1 303	13,6 %
	Administration générale et territoriale de l'État	468	481	555	5,8 %
	Transformation et fonction publiques	90	279	553	5,8 %
	Gestion des finances publiques	453	466	548	5,7 %
	Plan de relance	488	947	372	3,9 %
	Recherche et enseignement supérieur	328	316	341	3,6 %
	Culture	38	217	250	2,6 %
	Enseignement scolaire	127	149	187	2,0 %
	Écologie, développement et mobilité durables	143	147	162	1,7 %
	Action extérieure de l'État	118	128	156	1,6 %
	Solidarité, insertion et égalité des chances	46	65	96	1,0 %
	Direction de l'action du Gouvernement	69	71	90	0,9 %
	Conseil et contrôle de l'État	67	71	89	0,9 %
	Outre-mer	36	43	40	0,4 %
	Immigration, asile et intégration	30	27	35	0,4 %
	Économie	20	22	22	0,2 %
	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13	13	20	0,2 %
	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1	1	2	0,0 %
Total budget général		7 176	8 752	9 227	96,3 %
Budget annexe	Contrôle et exploitation aériens	13	16	13	0,1 %
Compte d'affectation spéciale	Gestion du patrimoine immobilier de l'État	427	348	340	3,5 %
Total général		7 616	9 117	9 580	100,0 %

Source : document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, projet de loi de finances pour 2024

Annexe n° 7 : principaux enseignements de l'analyse comparative conduite par la DIE sur la gestion de l'immobilier public en Europe

La DIE a lancé, en 2021, une étude comparative sur la gestion de l'immobilier public en Europe, avec le soutien et le financement de la DG REFORM de la Commission Européenne. La réalisation de cette étude a été confiée au cabinet EY et à la société JLL de conseil en immobilier d'entreprise.

Les résultats, publiés en 2022, comportent de nombreux enseignements utiles à la réflexion sur la politique immobilière de l'État en France.

L'étude met en évidence des priorités stratégiques convergentes dans tous les pays : réduire les coûts (notamment améliorer l'efficience de la gestion), améliorer les services rendus aux agents et aux usagers, adapter le parc au changement climatique, moderniser le parc. Elle illustre également des difficultés communes à de nombreux pays : une connaissance imparfaite du parc ; l'immobilier non prioritaire dans les dépenses publiques ; lourdeurs administratives du secteur public ; utilisateurs non sensibilisés aux coûts de gestion. Il demeure néanmoins des spécificités propres à chaque pays, liées à l'organisation administrative (notamment au degré de centralisation) et aux modes de gestion publique (notamment la part du secteur privé dans l'immobilier).

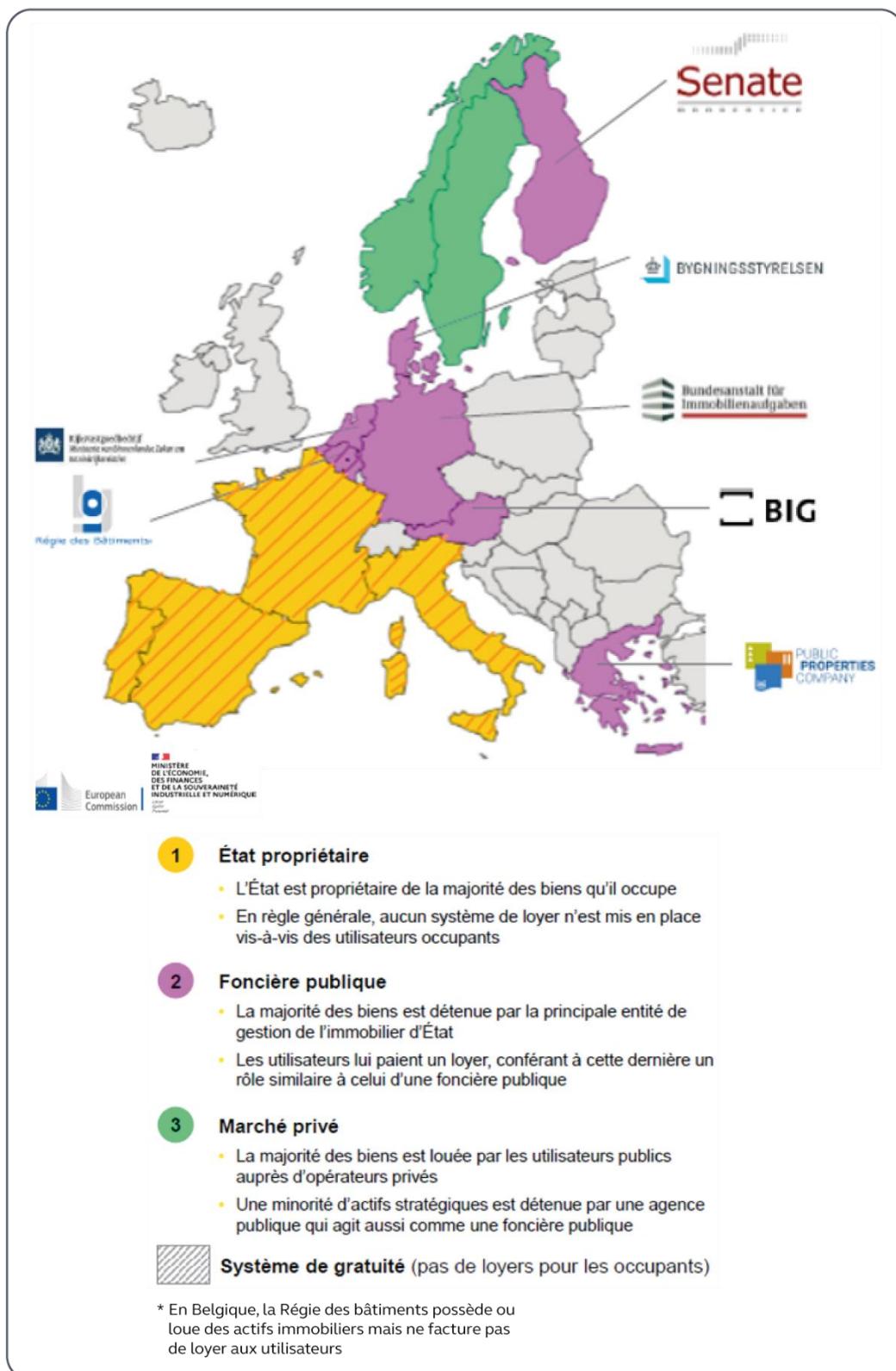
L'étude montre que les pays européens ont généralement réorganisé leur fonction immobilière autour d'un ou deux grands acteurs de référence :

- la gestion est concentrée pour des raisons d'efficience ;
- dans les pays à gestion intégrée, les acteurs ont autorité sur les utilisateurs (ministères, etc.) pour l'immobilier ;
- lorsqu'elles existent, les agences de gestion de l'immobilier public sont au moins en partie autonomes (elles gèrent *a minima* leur budget).

Les actifs de l'armée font généralement l'objet d'une gestion spécifique, contrairement au parc immobilier de la police qui, sauf exception, est géré comme le reste du parc.

Quatre modèles de propriété de l'immobilier public ont été identifiés et sont présentés par pays dans le graphique ci-dessous. Plusieurs pays se trouvent dans une situation médiane ou en transition entre deux modèles.

Carte n° 1 : les modèles de propriétés de l'immobilier public



Source : étude comparative sur la gestion de l'immobilier d'État en Europe (EY/JLL)

La gestion de l'exploitation quotidienne et de la maintenance des bâtiments est souvent confiée à des opérateurs privés, avec des nuances selon le type de prestation concernée :

- les missions de maintenance et contrôles réglementaires sont généralement pilotées par le propriétaire de l'immeuble (État, agence de gestion de l'immobilier public, opérateur privé, etc.) et ses prestataires éventuels ;
- les tâches d'exploitation quotidienne et de nettoyage, restauration, reprographie, accueil, sont souvent déléguées par les utilisateurs à des opérateurs privés ; peu d'agences publiques de gestion se positionnent sur ces services.

Les indicateurs utilisés pour mesurer la performance de la politique immobilière présentent des similitudes entre pays, et se répartissent en 4 familles (du plus fréquent au moins fréquent) :

- la satisfaction client ; la DIE souligne qu'un tel indicateur n'existe pas pour le France ;
- la performance de la gestion (taux d'occupation, surface totale, standard de surface par personne ou par poste de travail...) ;
- les résultats financiers (loyers encaissés, valeur du parc...) ;
- la RSE.

Les réformes de l'immobilier public conduites dans les différents pays étudiés mettent en lumière 5 principaux facteurs clés de succès :

- Les réformes sont souvent progressives ;
- Les réformes réussies se fondent sur un terrain déjà favorable (fusions d'organismes qui avaient l'habitude de travailler ensemble) ;
- Les réformes réussies ont été menées avec les équipes de gestion de l'immobilier existantes en les rassurant (préservation de l'emploi, salaires...) et en créant une dynamique positive ;
- La gestion des relations avec les fournisseurs et prestataires de services a été essentielle ;
- La communication avec les utilisateurs a également été primordiale pour ne pas perturber leur activité.

Enfin, la lutte contre le changement climatique est aujourd'hui une priorité majeure pour l'immobilier public dans les pays européens. Quatre leviers d'actions peuvent être identifiés pour accélérer la transition écologique du parc immobilier public :

- les dispositions réglementaires et législatives (décret tertiaire, taxonomie) ;
- la construction bas carbone et l'efficacité énergétique ;
- la rénovation et la réhabilitation des bâtiments publics ;
- l'approvisionnement en énergies renouvelables.

Les ambitions, actions et résultats en matière de transition écologique sont cependant hétérogènes :

- des initiatives en la matière ont été identifiées dans la grande majorité des pays étudiés ;
- mais peu d'objectifs quantifiés et chiffrés et peu de résultats mesurables sont communiqués par les pays étudiés, à l'exception de la Finlande et de l'Autriche ;
- et de nombreuses difficultés opérationnelles demeurent, par exemple la superposition des certifications et labels développés par les puissances publiques.

Les initiatives les plus répandues concernent la réduction des consommations d'énergie et le déploiement d'énergies renouvelables, la construction durable et la lutte contre l'artificialisation des sols.