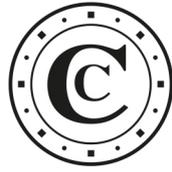


Cour des comptes



Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

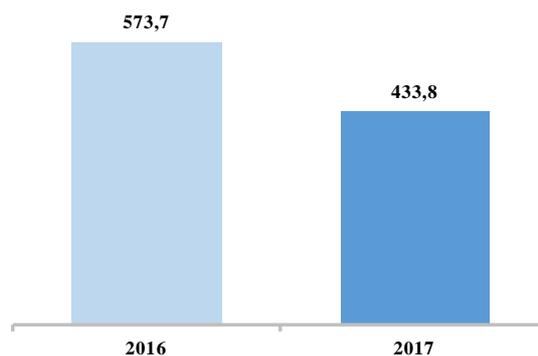
Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Programme 721 – Contributions des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État

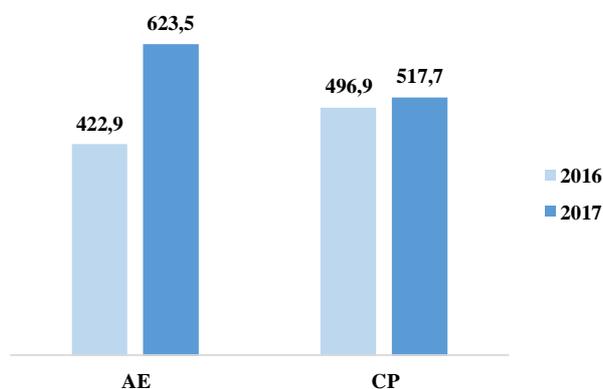
Programme 723 – Opérations immobilières nationales et des administrations centrales

Programme 724 – Opérations immobilières déconcentrées

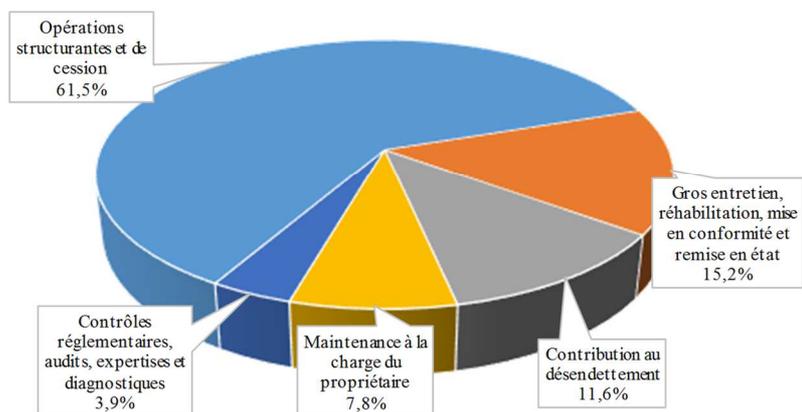
Recettes
(en M€)



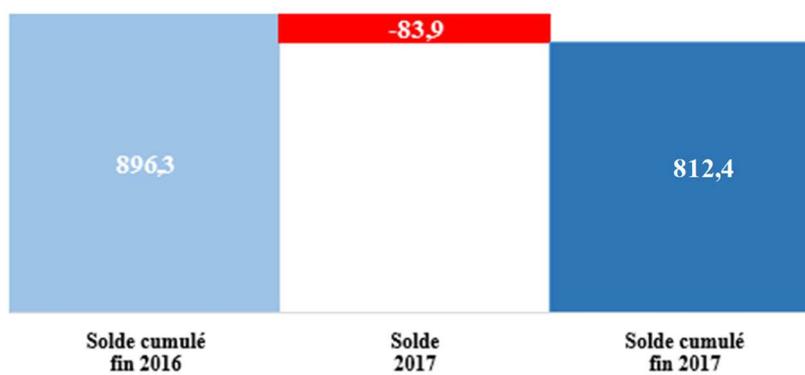
Dépenses
(en M€)



Répartition des dépenses (en % des CP)



Solde (CP, en M€)



SYNTHÈSE

Les principales données de la mission

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est une mission qui comprend les programmes budgétaires 721 « Contributions des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État », 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » et 724 « Opérations immobilières déconcentrées », tous trois placés sous la responsabilité de la directrice de l'immobilier de l'État.

Depuis sa création, en 2006, le CAS avait vocation à mutualiser les recettes issues des produits de cessions d'actifs immobiliers de l'État pour financer des opérations immobilières structurantes au profit de ses services et de ses opérateurs. Une partie des recettes étaient, par ailleurs, reversées au budget général de l'État afin de contribuer à son désendettement.

À compter de 2017, ses principes de fonctionnement ont été largement modifiés, dans le prolongement de la réforme de la politique immobilière de l'État décidée en 2016 :

- le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » étant supprimé, les opérations qui entraient dans son périmètre sont désormais financées sur le CAS, qui a donc été élargi aux dépenses d'entretien à la charge du propriétaire ;
- parallèlement, ses recettes ont été étendues aux redevances d'occupation du domaine de l'État et sa contribution au désendettement maintenue une dernière fois en 2017, sous la forme d'une contribution exceptionnelle du ministère chargé des affaires étrangères, et interrompue au-delà ;
- le périmètre des opérations susceptibles d'être financées par le CAS a été élargi aux dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale ;
- enfin, deux programmes sont créés pour exécuter les dépenses selon qu'elles se rapportent à des administrations centrales (ou à vocation nationale) ou déconcentrées.

Les principales observations

L'analyse de l'exécution budgétaire en 2017, qui ne s'est pas écartée des principes et des règles du droit budgétaire, fait apparaître :

- des recettes de cessions immobilières sensiblement inférieures à la prévision pour 2017 et, d'une année à l'autre, en diminution de près de 40,0 %, en raison principalement, selon la direction de l'immobilier de l'État, de l'attentisme des acheteurs sur le marché immobilier professionnel ;
- un niveau accru de dépenses après plusieurs exercices consécutifs de baisse, notamment concernant le ministère des armées qui a engagé un nombre important d'opérations de gros entretien ;
- un solde de trésorerie en baisse de 9,4 % sur un an, mais qui représente encore une année et demie environ de consommation de crédits de paiement au rythme actuel.

Fin 2017, la soutenabilité budgétaire du CAS est assurée. À long terme, la pérennité de son modèle économique paraît, en revanche, fragile.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations relatives à la gestion 2016

L'analyse de l'exécution budgétaire du CAS pour l'année 2016 avait conduit la Cour à formuler l'unique recommandation suivante : « Élaborer la charte de gestion du CAS "Gestion du patrimoine immobilier de l'État" en conformité avec sa nouvelle configuration. »

La recommandation a été **mise en œuvre**.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

À l'issue de l'analyse de l'exécution budgétaire pour l'année 2017, la Cour formule les deux recommandations suivantes :

- recommandation n° 1 : « Abandonner l'indicateur relatif à la durée moyenne de vente des biens immobiliers au profit d'un indicateur qui mesure le taux de vacance du parc immobilier de l'État » ;
- recommandation n° 2 : « Mettre en place un nouvel indicateur afin de mesurer l'effort consacré à l'entretien "lourd" du parc immobilier de l'État ».

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	9
1 LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	11
1.1 Des recettes en forte diminution.....	11
1.2 Un niveau accru de dépenses.....	14
1.3 Une soutenabilité assurée, mais un modèle économique fragile	18
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	23
2.1 Les opérations structurantes et de cession.....	23
2.2 L'entretien à la charge du propriétaire	25
3 LA QUALITÉ DE LA GESTION.....	28
3.1 Des principes budgétaires respectés	28
3.2 Une démarche de performance à renouveler	28
3.3 Le nécessaire développement du système d'information	32
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	34
4.1 Le suivi des recommandations relatives à la gestion 2016.....	34
4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017.....	34

INTRODUCTION

Le parc immobilier occupé par l'État en France et à l'étranger représentait, fin 2016, une superficie utile brute de 66,5 millions de mètres carrés (m²), à 82,0 % environ sa propriété, et une valeur nette à son bilan de 60,8 Md€. S'y ajoutaient 20,3 millions de m² lui appartenant également, mais occupés par ses opérateurs.

Pour entretenir et valoriser ce patrimoine, et faire en sorte qu'il réponde, pour un coût maîtrisé, aux besoins fonctionnels de ses agents, l'État met en œuvre une politique interministérielle qui repose sur soixante et onze programmes budgétaires, pour lesquels la loi de finances initiale (LFI) de 2017 a ouvert 7,4 Md€ de crédits de paiement, dont 0,6 Md€ au titre des programmes 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » et 724 « Opérations immobilières déconcentrées ».

Ces deux programmes transversaux, placés sous la responsabilité de la directrice de l'immobilier de l'État, ont vocation à mutualiser les recettes issues des produits de cessions d'actifs immobiliers¹ et des produits de redevances domaniales ou de loyers perçus afin de financer des opérations immobilières structurantes² et des dépenses d'entretien dites « du propriétaire »³ au profit des services de l'État et de ses opérateurs.

Ils sont regroupés au sein du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », dont l'article 47 de la LFI pour 2006 définissait à l'origine les principes de fonctionnement. De cette manière, les ministères occupants sont assurés de se voir rétrocéder une part significative des produits de cessions immobilières et, par là même, incités à restructurer le parc immobilier qu'ils occupent. À cette fin, le CAS est divisé en quinze budgets opérationnels de programme (BOP) centraux, correspondant notamment aux ministères, qui disposent de délégations de gestion pour exécuter les dépenses, et vingt-quatre BOP régionaux, s'agissant des opérations et dépenses suivies par les préfets de région.

Depuis sa création, la structure et le périmètre du CAS ont été régulièrement modifiés, tant en recettes qu'en dépenses, afin de s'adapter

¹ Entre 2006 et 2016, la vente d'implantations immobilières superflues a ainsi rapporté près de 6,5 Md€.

² Acquisitions, constructions, restructurations, dépenses préalables à cession.

³ Maintenance préventive ou corrective, mise en conformité, remise en état, contrôles réglementaires et diagnostics, par opposition à l'entretien courant, qui incombe à l'occupant, même si, en pratique, des recouvrements peuvent exister.

aux évolutions de la politique immobilière de l'État. La refondation de cette dernière⁴, décidée en 2016, a ainsi conduit à élargir, à compter de 2017, le périmètre du CAS de manière à en faire un vecteur budgétaire plus cohérent des dépenses de l'État propriétaire, bien que jouant toujours un rôle modeste à cet égard :

- les dépenses d'entretien du propriétaire qui étaient l'objet, jusqu'en 2016, du programme n° 309 « Entretien des bâtiments de l'État », désormais supprimé, ont été transférées au CAS ; corrélativement, de nouvelles recettes (redevances domaniales, loyers perçus) lui ont été affectées ;
- en complément, le programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » – qui fait également partie du CAS et par lequel étaient reversés tous les ans au budget général jusqu'à 30,0 % du produit des cessions immobilières – a été renommé « Contributions des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État » et sa contribution rendue forfaitaire (60,1 M€), puis nulle à compter de 2018 ;
- le périmètre des opérations susceptibles d'être financées par le CAS a été élargi aux dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale ;
- le programme 724 précité a été créé pour rassembler et suivre les BOP régionaux.

Cette reconfiguration du CAS a constitué un changement notable dans la doctrine de gestion de l'immobilier de l'État, puisqu'elle consacre le principe du financement de travaux d'entretien « lourd », pour une large part récurrents, par des cessions de biens immobiliers, par définition ponctuelles et non reconductibles.

Pour 2018, la LFI est venue, à nouveau, modifier l'organisation du CAS en rassemblant les dépenses des administrations centrales et déconcentrées en un seul programme, à rebours du choix qui avait été fait pour 2017, avec, à la clé, un regroupement des crédits facilitant leur gestion et une nouvelle diminution du nombre des unités opérationnelles (-35,0 %).

Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018 à 2022 prévoit que le CAS sera désormais pris en compte pour apprécier le respect de la norme de dépenses pilotables de l'État.

⁴ Qui s'est notamment traduite par la mise en place d'une nouvelle instance de gouvernance, la Conférence nationale de l'immobilier public, la transformation du service France Domaine en une direction de l'immobilier de l'État et la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux.

1 LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

Le tableau suivant présente l'évolution du CAS en 2017.

Tableau n° 1 : évolution du compte d'affection spéciale en 2017

En M€	AE	CP	Recettes	Trésorerie	Restes à payer
Solde fin 2016	456,8	662,7	s.o.	896,3	327,2⁵
Crédits non reportés	0,0	0,0			
Crédits ouverts en LFI	593,6	585,0			
Mouvements de crédits	3,4	4,0			
Mesures de régulation	0,0	0,0			
Solde disponible	1 053,8	1 251,7			
Exécution	-623,5	-517,7	433,8	-83,9	105,8
Solde fin 2017	430,3	734,0	s.o.	812,4	433,0
AE affectées	255,4				
AE non affectées	174,9				

Source : documents budgétaires et direction de l'immobilier de l'État.

1.1 Des recettes en forte diminution

Comme les années passées, le compte retrace, principalement, en recettes le produit des cessions de biens immobiliers de l'État.

Afin d'assurer le financement par le CAS de dépenses d'entretien « lourd » auparavant supportées par le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », désormais supprimé, les trois recettes domaniales suivantes, qui étaient comptées parmi les recettes non fiscales, lui ont été attribuées à compter de 2017 :

- les redevances des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du directeur départemental des finances publiques (revenus du domaine public non militaire) ;
- les redevances des logements concédés par l'État dont il est propriétaire (autres revenus du domaine public) ;

⁵ Dont 87,5 M€ au titre de l'ex-programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ».

- les loyers et indemnités d'occupation (revenus du domaine privé).

Le tableau suivant détaille les recettes enregistrées sur le CAS.

Tableau n° 2 : recettes du CAS en 2017

<i>En M€</i>	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017
Total des recettes	573,7	585,0	433,8
<i>Cessions immobilières</i>	559,5	500,0	339,6
<i>Redevances domaniales et loyers</i>	0,0	85,0	86,3
<i>Versements du budget général</i>	6,7	0,0	3,9
<i>Fonds de concours</i>	7,5	0,0	4,0

Source : documents budgétaires.

Si les montants encaissés au titre des redevances se sont révélés légèrement supérieurs à la prévision (+ 1,5 %), les recettes des cessions immobilières sont, elles, sensiblement inférieures (-32,1 %) et, d'une année à l'autre, diminuent de près de 40,0 %, tout comme le nombre de biens cédés (-24,7 %).

Plusieurs facteurs, de nature principalement exogène, peuvent expliquer cet écart significatif entre prévision et exécution, déjà observé par le passé, parmi lesquels :

- la raréfaction, au fur et à mesure des cessions, des biens attractifs, donc susceptibles d'être vendus plus rapidement que les biens dits complexes⁶ ;
- les décotes, parfois importantes, avec lesquelles certaines cessions publiques sont réalisées, en application de la loi du 18 janvier 2013⁷.
- enfin, selon la DIE, l'attentisme des acheteurs sur le marché immobilier professionnel, pour les biens autres que neufs ou rénovés.

Fin 2017, la DIE recense ainsi 274 biens immobiliers, d'une surface utile brute totale de 190 037 mètres carrés (soit 0,3 % du parc) et d'une valeur estimée à 0,8 Md€ environ, pour lesquels le processus de cession était susceptible d'aboutir en 2017, mais qui devra finalement se poursuivre au cours des prochains exercices. Deux tiers d'entre eux sont considérés

⁶ Parce que situés en dehors des zones les plus recherchées ou dans un état dégradé, ou bien encore qui ne satisfont pas aux normes environnementales et d'accessibilité les plus récentes.

⁷ Relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

par la DIE comme « Difficiles » ou « Très difficiles » à céder. Il s'agit, en particulier, de biens situés en Île-de-France et à l'étranger, où les recettes constatées sont le plus en retrait par rapport aux prévisions.

S'agissant des biens cédés en 2017, le tableau suivant en détaille la répartition géographique en nombre et en valeur.

Tableau n° 3 : répartition géographique des cessions en 2016 et 2017

	Exécution 2016		Exécution 2017	
	Nombre de biens cédés	Recettes (en M€)	Nombre de biens cédés	Recettes (en M€)
Total	889	559,5	669	339,6
<i>Île-de-France</i>	112	344,6	92	194,9
<i>Métropole (hors IdF)</i>	656	144,2	532	103,2
<i>Outre-mer</i>	103	5,9	33	4,6
<i>Pays étrangers</i>	18	64,8	12	36,9

Source : données ajustées du logiciel OSC de la direction de l'immobilier de l'État.

En 2017, la vente de biens immobiliers de l'État situés en Île-de-France a rapporté plus de la moitié du produit annuel des cessions, alors que près de neuf ventes sur dix ont été réalisées ailleurs.

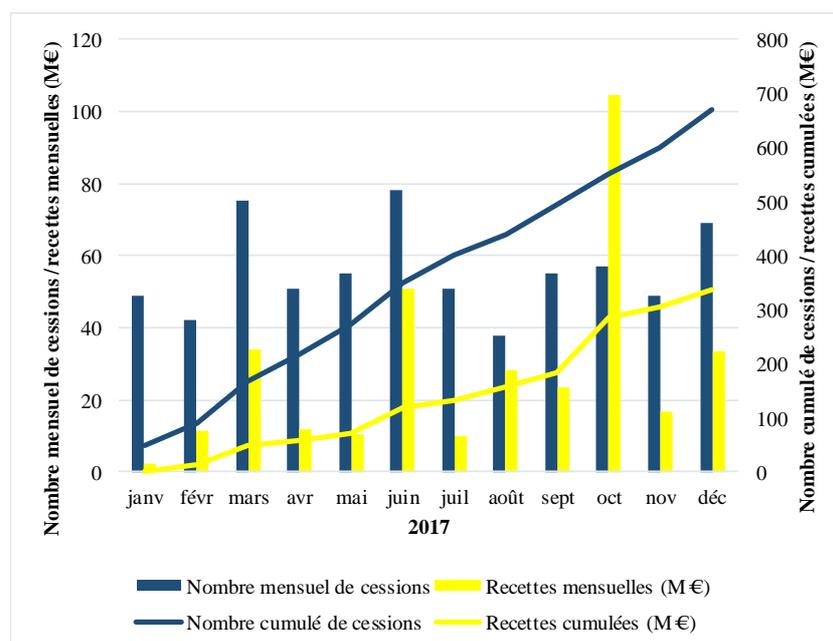
De même, si les ventes de l'année ont concerné, dans à peine 2,0 % des cas, des biens situés à l'étranger, elles ont contribué à hauteur de 10,9 % au produit annuel des cessions immobilières enregistré sur le CAS.

Les cessions supérieures à un million d'euros représentent 5,4 % du nombre des ventes réalisées en 2017 et 80,5 % du produit de cession total. En particulier, les quatre cessions suivantes ont contribué à hauteur de 45,6 % du produit total des ventes de 2017 :

- le site de l'école Centrale Paris (Châtenay-Malabry), cédé le 23 octobre 2017 pour 92,5 M€ ;
- le site anciennement occupé par l'Institut géographique national (Saint-Mandé), vendu le 27 juin 2017 pour 31,0 M€ ;
- l'ensemble sis 69, quai d'Orsay (Paris 7^e), vendu le 11 août 2017 pour 16,0 M€ ;
- le complexe immobilier dénommé « Hospice wallon » à Amsterdam (Pays-Bas), cédé le 1^{er} septembre 2017 pour 15,1 M€.

On observe, enfin, que les ventes ont été réalisées à un rythme soutenu tout au long de l'exercice et, particulièrement, en mars, juin et décembre ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 1 : répartition des cessions sur l'exercice 2017



Source : direction de l'immobilier de l'État, présentation Cour des comptes.

1.2 Un niveau accru de dépenses

1.2.1 Un nouveau périmètre à compter de 2017

À compter de 2017, les dépenses qui étaient portées par le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », supprimé, sont intégrées au CAS afin d'offrir davantage de souplesse et de simplicité aux gestionnaires concernés⁸. Chacun d'eux est désormais doté d'un unique BOP pour les opérations immobilières et les dépenses d'entretien du propriétaire, ce qui, à périmètre comparable, permet de réduire de moitié

⁸ Le CAS est divisé en autant de BOP que de ministères concernés, ceux-ci disposant de délégations de gestion pour exécuter leurs dépenses. Les préfets de région sont responsables des BOP régionaux, tandis que les préfets de département gèrent chacun une unité opérationnelle.

le nombre de BOP et d'un tiers celui des unités opérationnelles (UO) d'une année à l'autre.

Pour que le CAS puisse supporter les dépenses ainsi transférées, le caractère obligatoire de sa contribution au désendettement de l'État a été supprimé à compter de 2017. Néanmoins, le programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » a été maintenu afin de réaliser un ultime reversement au budget général pour un montant fixé forfaitairement à 60,1 M€ en AE et CP (contre 180,9M€ en 2016) au titre des cessions réalisées par le ministère chargé des affaires étrangères.

Par ailleurs, l'article 42 de la LFI pour 2017 a élargi le périmètre des opérations susceptibles d'être financées par le CAS en autorisant « jusqu'au 31 décembre 2019, la prise en charge [...] des dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale ». De ce fait, le ministère des armées est encouragé à engager sur le CAS davantage d'opérations structurantes et d'actions d'entretien « lourd » concernant des biens immobiliers qui, en raison du fait qu'ils combinent souvent bureaux et infrastructures techniques, n'auraient pas été considérés comme éligibles. Cette évolution répond ainsi, en partie, aux difficultés régulièrement signalées par le ministère, qui avaient conduit par le passé à des pratiques budgétaires irrégulières⁹.

Enfin, une répartition des dépenses par donneur d'ordre a été retenue, conduisant à scinder le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » en deux :

- le programme 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » enregistre les opérations relatives au parc immobilier dont l'État est propriétaire ou qu'il contrôle réalisées au profit des administrations centrales, des autres services de l'État lorsqu'il s'agit d'opérations qui ne sont pas pilotées par les préfets de région¹⁰ et des opérateurs ;
- le programme 724 « Opérations immobilières déconcentrées » enregistre les opérations relatives au parc immobilier dont l'État est propriétaire ou qu'il contrôle et qui sont réalisées au profit de ses services déconcentrés et pilotées par les préfets de région.

⁹ Rétablissements de crédits entre le budget général et le CAS, cf. notes d'analyse de l'exécution budgétaire en 2015 et 2016.

¹⁰ Par exemple, les opérations relatives aux tribunaux, pilotées par le ministère de la justice.

1.2.2 Une relance des dépenses sur l'exercice

Le tableau suivant retrace l'exécution en 2017 des crédits ouverts sur le CAS pour ces deux programmes.

Tableau n° 4 : crédits immobiliers ouverts et consommés en 2017

En M€	723		724		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits consommés en 2016 ¹¹	367,7	444,1	s.o.	s.o.	367,7	444,1
Crédits ouverts en LFI 2017	375,5	374,8	158,1	150,2	533,6	525,0
Crédits consommés en 2017	472,8	354,8	90,6	102,8	563,4	457,6

Source : documents budgétaires et direction de l'immobilier de l'État.

Si l'on considère les programmes 309 et 723 de 2013 à 2016 et, en 2017, les programmes 723 et 724, on observe que la consommation des crédits, après avoir atteint un point bas en 2016 (-43,6 % en quatre ans pour les AE, -33,1 % pour les CP), est répartie à la hausse au cours de l'exercice écoulé (+53,2 % pour les AE par rapport à 2016, +3,0 % pour les CP).

Cette situation s'explique, d'une part, par la réduction significative en 2017 de la contribution au désendettement de l'État (-120,8 M€ par rapport à 2016) et, d'autre part, par le nombre plus important d'opérations engagées à l'initiative du ministère des armées.

On observe, enfin, que la part des dépenses consacrées à l'entretien du propriétaire est restée stable entre 2016 et 2017, passant de 34,2 % à 33,5 % en AE et de 28,8 % à 30,5 % en CP, ce qui est conforme à l'objectif de 30,0 % minimum fixé, fin 2016, par la responsable de programme.

1.2.3 Une évolution contrastée entre administrations

1.2.3.1 Un rythme de dépenses dynamique sur le programme 723

Le niveau d'AE consommées en 2017 sur le programme 723 a été supérieur de 25,9 % à celui prévu en LFI, nécessitant de prélever un quart des AE reportés au titre de l'exercice précédent, ce qui n'était plus arrivé depuis 2014. Le dynamisme de la dépense est, notamment, le fait du ministère des armées et du ministère de l'enseignement supérieur, qui représentent plus des deux tiers des engagements juridiques pris en 2017

¹¹ Dont 125,7 M€ d'AE et 128,1 M€ consommés au titre de l'ex-programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ».

au titre des opérations structurantes et de cession. Le ministère des armées a, par ailleurs, engagé un nombre important d'opérations de « gros » entretien de son parc domanial qui étaient habituellement supportées par le budget général.

Sur la même période, la consommation de CP est inférieure de 5,3 % à la prévision pour 2017, en raison principalement d'un volume de paiements par le ministère des armées plus faible qu'attendu en ce qui concerne les opérations structurantes et de cession (qui avaient marqué le pas, sur le plan des engagements juridiques, en 2016).

1.2.3.2 Des dépenses plus faibles que prévu sur le programme 724

Les dépenses réalisées sur le programme 724 sont nettement en deçà du niveau prévu par la LFI pour 2017, s'agissant tant des AE consommées que des CP.

Les hypothèses de construction de cette dernière, d'une part, traduisaient la volonté d'ouvrir aux BOP régionaux la possibilité de programmer davantage d'opérations structurantes et d'entretien du propriétaire, et, d'autre part, envisageaient un rattrapage des dépenses en 2017, après une année 2016 d'attente dans ce domaine.

Or, la perspective de l'achèvement du volet stratégique des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), qui doit permettre d'identifier et de prioriser les besoins immobiliers à terme, a conduit à reporter le lancement d'opérations structurantes et de cession, et à limiter la consommation d'AE à ce titre.

De ce fait, respectivement 75 % et 63 % de l'enveloppe totale en AE et CP du programme 724 ont été consacrés en 2017 à la réalisation de dépenses d'entretien du propriétaire. Pour autant, elles se sont avérées d'une ampleur inférieure à celle envisagée en LFI, plus ambitieuse qu'elle ne l'avait été en 2016 dans le cas de l'ex-programme 309, s'agissant notamment des dépenses de « gros » entretien.

Enfin, comme dans le cas du programme 723, le volume plus faible de CP consommés est en grande partie la conséquence de la faible consommation d'AE en 2016.

1.3 Une soutenabilité assurée, mais un modèle économique fragile

1.3.1 Une gestion des crédits très encadrée

Conformément aux principes et règles du droit budgétaire applicables aux comptes d'affectation spéciale, la direction de l'immobilier de l'État doit, dans le cas des opérations d'investissement, qui représentent par définition une part importante de l'activité du CAS immobilier, affecter les AE disponibles préalablement à leur consommation.

Le lancement de toute nouvelle opération immobilière est, de surcroît, conditionné par le niveau des recettes des cessions (et leur encaissement effectif), desquelles découlent des droits de tirage, individualisés par ministère et mis en commun pour les régions, à hauteur de 50,0 %.

Ce droit de tirage est porté à 100,0 % dans plusieurs cas dérogatoires, qui concernent notamment les immeubles occupés par le ministère des armées et, à l'étranger, par le ministère chargé des affaires étrangères, et ceux situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national d'aménagement du plateau de Saclay¹².

À la suite de l'abandon de la contribution au désendettement, la part théoriquement mutualisée des recettes de cessions est portée de 20,0 % à 50,0 %¹³, tandis que les recettes issues des redevances et loyers sont mutualisées en totalité. En pratique, la dépense immobilière effectivement mutualisée est, néanmoins, nettement plus faible (5,0 % environ en 2017), celle-ci conservant un caractère essentiellement ministériel.

Par ailleurs, la gestion du CAS s'inscrit, depuis fin 2015, dans le cadre d'un pilotage renforcé de la dépense et du solde, conformément à l'objectif de maîtrise des finances publiques, qui a abouti à une concertation resserrée entre la DIE, d'une part, et les ministères et préfectures de région, d'autre part. Incidemment, l'utilisation des crédits disponibles a été orientée de manière à réaliser en priorité les opérations immobilières les plus urgentes ou performantes sur les plans économique et technique.

¹² Regroupement d'organismes de recherche, de grandes écoles, d'universités et d'entreprises privées en vue de créer un pôle d'excellence scientifique et technique de dimension internationale.

¹³ Sauf dans le cas particulier des opérations réalisées dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) dont l'achèvement justifierait le maintien d'un taux de retour plus élevé.

Enfin, suite à la reprise par le CAS des dépenses d'entretien du propriétaire, la DIE indique tenir compte, dans la programmation budgétaire, des risques d'accroissement des coûts que les opérations de cette nature, qui s'étalent fréquemment sur plusieurs exercices, entraînent.

1.3.2 Un niveau maîtrisé de restes à payer

D'une fin d'exercice à l'autre, le solde des restes à payer du CAS progresse de près d'un tiers et s'établit à 433,0 M€, soit un peu plus de la moitié du solde de trésorerie du CAS, dont 82,2 % se rapportent aux opérations nationales et des administrations centrales (programme 723). Le programme 721 ne présentait, fin 2016, aucun reste à payer et pas davantage fin 2017.

Le tableau suivant détaille l'évolution du solde des restes à payer.

Tableau n° 5 : évolution des restes à payer par programme

Restes à payer (en M€)		Solde au 31 déc. 2016	AE consommées en 2017	CP consommés en 2017		Solde au 31 déc. 2017
				sur AE consommées avant 2017	sur AE consommées en 2017	
723	PAP 2017	298,3	375,5	-194,8	-180,0	299,0
	Exécution	237,8 ¹⁴	472,8	-136,4	-218,4	355,8
724	PAP 2017	104,2	158,1	-70,9	-79,3	112,1
	Exécution	89,4 ¹⁵	90,6	-63,5	-39,3	77,2

Source : direction de l'immobilier de l'État.

On observe que, fin 2017, le solde des restes à payer du programme 723 progresse par rapport à son niveau fin 2016 et excède la prévision de la LFI 2017, tandis que le programme 724 se trouve dans une situation inverse, dans laquelle la consommation de CP en 2017 a dépassé celle des AE et est venue réduire le solde des engagements juridiques pris avant 2017.

Les écarts à la prévision s'expliquent par le fait que celle-ci a été établie, à l'été 2016, dans la perspective de la nouvelle configuration du CAS au 1^{er} janvier 2017, mais en se fondant, faute de mieux, sur les données d'exécution des anciens programmes 723 (qui portait les projets

¹⁴ Dont 46,8 M€ au titre de l'ex-programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ».

¹⁵ Y compris 40,7 M€ au titre de l'ex-programme 309.

immobiliers des BOP tant ministériels que régionaux) et 309 (consacré aux dépenses d'entretien du propriétaire de ces mêmes BOP).

Au surplus, la prévision repose, tous les ans, sur l'hypothèse d'un rythme de consommation des AE et CP proche de celui observé, en moyenne, par le passé, alors qu'elle s'est révélée supérieure en 2017 dans le cas, notamment, du ministère des armées et du ministère chargé des affaires étrangères qui concentrent, avec les ministères chargés de l'éducation nationale et des finances, 85,0 % des restes à payer du programme 723. S'agissant du programme 724, la moitié des restes à payer, fin 2017, concerne les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Pays de la Loire.

Par ailleurs, la comptabilité générale de l'État fournit une analyse complémentaire de ses engagements financiers sur le périmètre du CAS, au-delà de ses seuls engagements juridiques au sens budgétaire¹⁶, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

Tableau n° 6 : solde des engagements financiers du CAS en comptabilités budgétaire et générale de l'État

CAS 760 - OPÉRATIONS NON SOLDÉES AU 31 DÉCEMBRE 2017						
Comptabilité budgétaire				Comptabilité générale		
Nature de l'engagement	Traduction comptable	Service fait ?	Solde au 31 déc. 2017 (M€)		Traduction comptable	Nature de l'obligation
Existence d'un engagement juridique	Restes à payer	Oui	34,1	9,1	Dettes	Certaine
				25,0	Factures non parvenues, charges à payer	Probable
		Non	398,9	398,9	Engagements hors bilan	Éventuelle
Absence d'engagement juridique	s.o.	s.o.	-	-	Autres charges à payer	Probable
				828,2	Provisions pour risques et charges	
				-	Engagements hors bilan	Éventuelle

Source : Chorus.

Au 31 décembre 2017, moins de 10,0 % des restes à payer du CAS constituent des passifs exigibles à moins d'un an. Pour le reste, il s'agit de passifs éventuels annuels ou pluriannuels enregistrés en hors bilan.

¹⁶ C'est-à-dire les actes qui l'engagent définitivement vis-à-vis d'un tiers identifié pour un montant ferme (à hauteur duquel sont consommées les autorisations d'engagement).

Des provisions pour risques et charges sont également enregistrées à hauteur de 828,2 M€, dont 96,0 % concernent le coût prévisionnel du traitement, qui incombe à l'État du fait de la loi, des effets nocifs que des pollutions ont entraînés sur des sites gérés par le ministère des armées.

Bien que ces provisions soient, très certainement, sous-évaluées¹⁷, elles sont néanmoins une indication de l'effort budgétaire que l'État devra fournir à l'avenir pour respecter certaines de ses obligations en matière environnementale.

1.3.3 Une affectation plus importante des crédits à reporter

Fin 2017, les crédits non consommés susceptibles d'être reportés en application du I. de l'article 20 de la LOLF s'élèvent à 422,7 M€ en AE (pour un solde total de 430,3 M€) et 734,0 M€ en CP

Les autorisations d'engagements affectées non engagées (AEANE), représentent 59,3 % du solde des AE à reporter fin 2017, contre seulement 24,6 % fin 2016 mais 43,4 % deux ans auparavant, ce qui est cohérent avec l'évolution des dépenses constatées sur le CAS sur cette période.

Les AEANE concernent les programmes 723 et 724 pour, respectivement, 169,3 M€ et 86,1 M€ :

- dans le cas du programme 723, 430 tranches fonctionnelles (TF) dépassent individuellement 50,0 K€ et représentent un montant total d'AE de 116,3 M€, dont 85,0 % affectées depuis moins de deux ans ; 30 TF sont supérieures à 1,0 M€ d'AE et concernent, pour l'essentiel, les ministères chargés des finances et des affaires étrangères ;
- s'agissant du programme 724, 1 129 TF sont individuellement supérieures à 50,0 K€ et représentent un montant total d'AE de 43,4 M€, dont plus de 90,0 % affectées depuis moins de deux ans ; 5 TF dépassent 1,0 M€ d'AE et concernent des opérations immobilières en métropole et en Guadeloupe.

¹⁷ Cf. Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2017, mai 2018*, § 99 et suivants, page 34.

1.3.4 Un modèle économique fragile

Fin 2017, la soutenabilité budgétaire du CAS est assurée :

- son solde de trésorerie, en baisse de 9,4 % sur un an, représente encore une année et demie environ de consommation de crédits de paiement au rythme actuel ;
- le solde combiné des restes à payer et des AE affectées fin 2017 ne dépasse pas 85,0 % de la trésorerie disponible à cette date ;
- le solde des crédits de paiement à reporter sur 2018 atteint 90,3 % de ce même solde ;
- la LFI pour 2018 retient un objectif volontariste de recettes en matière de cessions immobilières (+13,0 % par rapport à 2017), mais néanmoins plus réaliste que la précédente (-16,0 % par rapport à la LFI 2017) eu égard aux difficultés finalement rencontrées ; elle fait, par ailleurs, l'hypothèse d'une progression modérée des redevances domaniales (+4,3 %) ;
- enfin, en application du I. de l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018 à 2022, le CAS sera désormais pris en compte pour apprécier le respect de la norme de dépenses pilotables de l'État.

En revanche, la capacité de l'État à poursuivre les cessions immobilières à un rythme et pour des montants suffisamment élevés pour pouvoir continuer à financer la réalisation de travaux de gros entretien est incertaine à long terme. Davantage que la soutenabilité budgétaire du CAS, c'est la pérennité du modèle économique sur lequel il repose qui pourrait être remise en question.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

Hormis la contribution au désendettement de l'État maintenue une dernière fois en 2017 sur le programme 721 pour un montant fixé forfaitairement à 60,1 M€ en AE et CP, les dépenses financées sur les programmes 723 et 724 du CAS résultent :

- d'une part, d'opérations structurantes et de cession qui concernent, en priorité, des immeubles de bureau et de logement ;
- d'autre part, de l'entretien « lourd » des emprises immobilières occupées par l'État ou dont il est propriétaire mais qui sont occupées par des tiers.

2.1 Les opérations structurantes et de cession

Préalablement à la cession proprement dite d'un bien immobilier, l'État est amené à engager des dépenses afin de faciliter et permettre sa réalisation. Elles concernent :

- les travaux de réhabilitation, de restructuration ou d'agrandissement et, plus largement, tous ceux qui visent à en améliorer le potentiel de services, donc la valeur vénale, du bien à céder ;
- les frais accessoires directement liés à la cession : organisation matérielle, expertises techniques, honoraires, etc.

Les dépenses engagées à ce titre en 2017 sont récapitulées dans le tableau suivant.

Tableau n° 7 : opérations structurantes et de cession en 2017

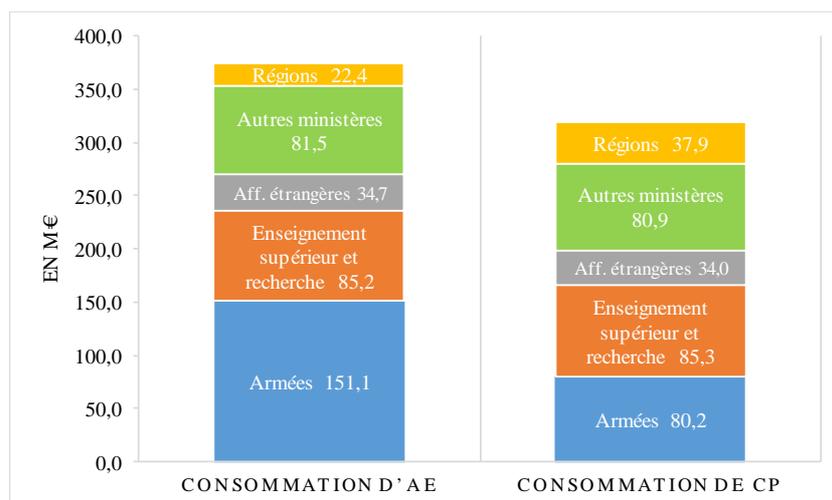
<i>En M€</i>	Consommé(e)s en 2016	Ouvert(e)s en LFI 2017	Consommé(e)s en 2017
Autorisations d'engagement	242,0	369,6	374,9
Crédits de paiement	315,9	361,2	318,2

Source : documents budgétaires et direction de l'immobilier de l'État.

La consommation des AE en 2017 progresse significativement par rapport à 2016 (+54,9 %) et dépasse ainsi le montant ouvert en LFI. Cette situation résulte principalement de la relance des opérations immobilières par le ministère des armées, désormais éligibles au CAS (cf. 1.2.1 ci-avant).

Le graphique suivant détaille les crédits consommés en 2017.

Graphique n° 2 : détail de la consommation d'AE et de CP en 2017



Source : direction de l'immobilier de l'État, présentation Cour des comptes.

Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a procédé au versement du produit, encaissé la même année, de la vente de l'École centrale Supélec, dans le cadre de sa participation au financement de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay (85,2 M€ d'AE consommées, 85,3 M€ de CP).

S'agissant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les principales opérations réalisées concernent :

- en administration centrale, la conduite des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et les travaux de restructuration du site du Quai d'Orsay (15,4 M€ d'AE et 4,5 M€ de CP) ;
- à l'étranger, la restructuration d'implantations diplomatiques situées, notamment, à New York (5,7 M€ d'AE, 0,6 M€ de CP), Édimbourg (3,4 M€ d'AE et CP), Ottawa (1,3 M€ d'AE, 0,9 M€ de CP) et Canton (1,2 M€ d'AE et CP).

S'agissant des autres ministères, les opérations les plus importantes concernent la création du centre statistique de Metz (11,9 M€ d'AE consommées, 1,3 M€ de CP), la réhabilitation de la caserne de gendarmerie de Drancy (4,9 M€ d'AE, 0,2 M€ de CP) et des travaux relatifs à divers sites de bureau du ministère chargé de l'environnement (7,6 M€ d'AE au total, 3,3 M€ de CP).

Enfin, les opérations supervisées par les préfets de région ont concerné, notamment, la restructuration d'une préfecture en Provence-Alpes-Côte d'Azur (6,7 M€ d'AE consommées, 0,1 M€ de CP), les travaux de rénovation de deux cités administratives en Nouvelle Aquitaine (3,2 M€ d'AE, 5,0 M€ de CP), la construction d'une maison de l'État en Normandie (1,1 M€ d'AE et de CP) et la relocalisation de la direction des affaires culturelles de Guadeloupe (1,0 M€ d'AE, 0,8 M€ de CP).

2.2 L'entretien à la charge du propriétaire

Avant 2017, les dépenses relatives à l'entretien du propriétaire, également appelé entretien « lourd », étaient supportées par le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », désormais supprimé.

2.2.1 Les dépenses de gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état

Cette catégorie de dépenses recouvre les travaux significatifs réalisés sur le bâti et les équipements qui ont pour but de restaurer le potentiel de services de ces derniers, mais pas de l'augmenter contrairement aux opérations structurantes (cf. 2.1 ci-avant).

Il s'agit, en pratique, de remédier à des situations de vétusté et d'obsolescence technique par :

- la mise en conformité avec les réglementations en vigueur (désamiantage, rénovation des ascenseurs, etc.) ;
- la remise en état des composants essentiels d'un bâtiment (toiture, plomberie, chaufferie, etc.) ;
- le remplacement d'équipements en fin de vie ;
- la réalisation d'adaptations fonctionnelles.

Le tableau suivant récapitule les dépenses engagées en 2017.

Tableau n° 8 : gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état en 2017

<i>En M€</i>	Consommé(e)s en 2016	Ouvert(e)s en LFI 2017	Consommé(e)s en 2017
Autorisations d'engagement	65,9	78,2	122,1
Crédits de paiement	64,5	89,4	79,0

Source : documents budgétaires et direction de l'immobilier de l'État ; données du programme 309 pour l'exécution 2016.

La consommation d'autorisations d'engagement sur 2017 a été près de deux fois plus importante qu'en 2016, dépassant largement le niveau des crédits ouverts en LFI (+56,1 %).

Comme dans le cas des opérations structurantes et de cession, cette situation s'explique essentiellement par le fait que le ministère des armées a davantage engagé sur le CAS de dépenses de « gros » entretien qui, par le passé, auraient été supportées par le budget général (cf. § 2.1. ci-avant).

La consommation des CP reflète également ce dynamisme (+22,5 % par rapport à 2016), mais reste néanmoins en deçà du montant ouvert en LFI pour 2017.

2.2.2 La maintenance à la charge du propriétaire

La maintenance à la charge du propriétaire a pour objet de préserver ou, à défaut, de restaurer le fonctionnement normal d'un immeuble et de ses équipements. Elle recouvre ainsi des travaux de moindre importance, de nature :

- préventive, réalisés, selon les cas, de manière systématique (en fonction d'un échéancier), conditionnelle (en cas de franchissement d'un seuil d'usure ou de sous-performance) ou anticipée (suite à un diagnostic ou un audit alertant d'une dégradation prévisible) ;
- corrective, à visée curative (réparation pérenne) ou palliative (solution temporaire).

Les dépenses engagées à ce titre en 2017 sont récapitulées dans le tableau suivant.

Tableau n° 9 : maintenance à la charge du propriétaire en 2017

<i>En M€</i>	Consommé(e)s en 2016	Ouvert(e)s en LFI 2017	Consommé(e)s en 2017
Autorisations d'engagement	40,3	62,2	44,4
Crédits de paiement	44,9	59,4	40,2

Source : documents budgétaires et direction de l'immobilier de l'État ; données du programme 309 pour l'exécution 2016.

La consommation des crédits s'est faite à un rythme sensiblement inférieur à ce que la LFI pour 2017 avait envisagé de manière sans doute trop volontariste (-28,6 % en AE, -32,3 % en CP) et s'est avérée, finalement, conforme à celle de 2016.

2.2.3 Les contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics

La loi impose à l'État, comme à tout propriétaire, que les bâtiments occupés par ses services fassent l'objet de contrôles périodiques afin de s'assurer du bon fonctionnement des équipements et des installations (électriques, thermiques, anti-incendie, etc.) ainsi que de leur conformité aux normes et réglementations en vigueur.

Des diagnostics techniques doivent, par ailleurs, être obligatoirement établis (amiante, plomb, performance énergétique, etc.), dont la réalisation est confiée à des organismes agréés.

Les dépenses engagées à ce titre en 2017 sont récapitulées dans le tableau suivant.

Tableau n° 10 : contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics en 2017

<i>En M€</i>	Consommé(e)s en 2016	Ouvert(e)s en LFI 2017	Consommé(e)s en 2017
Autorisations d'engagement	19,5	23,6	22,0
Crédits de paiement	18,8	15,0	20,2

Source : documents budgétaires et direction de l'immobilier de l'État ; données du programme 309 pour l'exécution 2016.

Le niveau des dépenses engagées en 2017 progresse par rapport à 2016 (+12,8 % en AE, +7,4 % en CP), mais reste néanmoins cohérent.

3 LA QUALITÉ DE LA GESTION

3.1 Des principes budgétaires respectés

L'exécution budgétaire du CAS en 2017 ne s'est pas écartée des principes et des règles du droit budgétaire.

En particulier :

- aucun virement ni transfert de crédits n'est intervenu entre le budget général et le CAS, dans le respect du II. de l'article 20 de la LOLF ;
- les recettes du CAS ont été complétées par des versements du budget général à hauteur de 3,9 M€, soit 0,67 % des crédits de paiement initiaux du CAS, dans la limite de 10 % fixée par le I. de l'article 21 ;
- les montants d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement non consommés en 2016 et reportés en 2017, qui s'établissaient respectivement à 456,8 M€ et 662,7 M€, n'ont pas excédé le solde de trésorerie du compte fin 2016, soit 896,3 M€, conformément au II. de l'article 21.

Par ailleurs, avec l'intégration du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », le constat que faisait la Cour, jusqu'en 2016, d'une imputation injustifiée sur le CAS de dépenses d'entretien « lourd » du parc immobilier géré par le ministère des armées est désormais sans objet.

3.2 Une démarche de performance à renouveler

3.2.1 Les indicateurs de performance

L'utilisation des crédits mis à disposition sur le CAS doit permettre la réalisation d'opérations immobilières structurantes ou d'entretien du propriétaire avec l'objectif principal « d'optimiser le parc immobilier de l'État », c'est-à-dire assurer la meilleure adéquation possible entre les locaux disponibles et les besoins en termes d'occupation des services de l'État ou des opérateurs concernés.

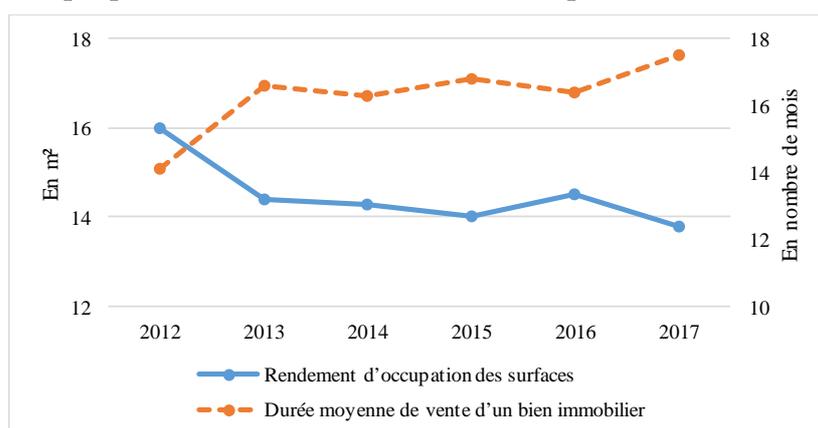
Pour rendre compte de la performance de sa gestion au regard de cet objectif, la DIE associe au CAS les deux indicateurs suivants, dont elle mesure la valeur depuis plusieurs exercices :

- le « rendement d'occupation des surfaces », présenté au niveau du CAS¹⁸ et exprimé en nombre de mètres carrés (m²) de surface utile nette (SUN) d'immeubles de bureau par poste de travail ;
- la « durée moyenne de vente d'un bien immobilier » calculée aux niveaux central (programme 723) et déconcentré (programme 724)¹⁹, c'est-à-dire l'intervalle de temps moyen constaté, s'agissant des biens cédés au cours de l'exercice, entre la décision d'inutilité et la vente.

En revanche, suite à l'extension du périmètre du CAS aux dépenses d'entretien du propriétaire (ex-programme 309), l'indicateur associé²⁰ à ce dernier n'a pas été repris et aucun nouvel indicateur n'a été mis en place.

Le graphique suivant permet d'apprécier l'évolution des indicateurs précités au cours des six dernières années.

Graphique n° 3 : évolution des indicateurs de performance du CAS



Source : PAP 2015 à 2018, logiciel OSC de la DIE pour la durée moyenne de vente en 2017. Données d'exécution, sauf pour le rendement d'occupation en 2017 (prévision).

3.2.1.1 Le rendement d'occupation des surfaces

Cet indicateur est l'un des quatre présentés par la DIE²¹ dans le tableau de bord qui figure en première partie du document de politique

¹⁸ Avant 2017, cet indicateur était présenté au niveau de l'ex-programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières ».

¹⁹ Avant 2017, cet indicateur était associé au programme 721 « Contribution au désendettement de l'État », auquel était assigné l'objectif « Améliorer la qualité des évaluations domaniales », désormais abandonné.

²⁰ Rapport entre le montant des opérations d'entretien « lourd » à caractère réglementaire ou préventif et une quote-part (8,0 %) des loyers budgétaires facturés.

²¹ Qui en suit treize, au total.

transversale relatif à la politique immobilière de l'État. Il est décliné, par ailleurs, sur le périmètre plus restreint d'une quinzaine de programmes du budget général. La cible est fixée à 12 m².

En pratique, le rendement d'occupation des surfaces est calculé, d'une part, en se fondant sur les déclarations des occupants et, d'autre part, à l'aide des mesures de surfaces renseignées dans le module immobilier, dit « RE-FX », du progiciel Chorus.

L'insuffisante fiabilité de ces informations, régulièrement relevée²² – au renforcement de laquelle la DIE déclare s'attacher en priorité – rend nécessaire d'examiner l'évolution de cet indicateur sur une longue période plutôt que de commenter sa valeur instantanée.

Ainsi, l'évolution à la baisse depuis six ans du rendement d'occupation confirme l'efficacité des actions mises en œuvre (regroupement géographique des implantations, développement des sites multi-occupants, etc.) afin de diminuer la sous-densification des locaux de bureau. Ceux-ci ne représentent, cependant, que 28,0 % environ de la superficie totale du parc occupé par l'État.

À lui seul, cet indicateur ne permet pas d'appréhender, par ailleurs, le correct dimensionnement du parc immobilier de l'État au regard de ses besoins, qui passe aussi par la réduction des superficies durablement inoccupées, le cas échéant. Or, les résultats obtenus à ce titre ne font pas l'objet d'un indicateur associé au CAS alors même qu'il s'agit d'un objectif essentiel de bonne gestion et qu'un programme²³ au moins du budget général présente le taux de vacance des biens immobiliers concernés.

3.2.1.2 La durée moyenne des ventes

La durée moyenne de vente est déterminée à partir des informations renseignées par les services locaux de la DIE dans le logiciel de suivi des cessions dénommé OSC. L'inscription d'une date d'inutilité ne valant pas ouverture immédiate d'une procédure de vente, l'indicateur est calculé, pour une année donnée (N), en ne tenant compte que des biens cédés dont la date d'inutilité était postérieure au 1^{er} janvier N-3. Les cessions immobilières à l'étranger en sont, par ailleurs, exclues.

L'allongement relatif de la durée moyenne des ventes au cours des derniers exercices témoigne moins d'un essoufflement de la démarche d'optimisation du parc immobilier de l'État que de la difficulté croissante

²² Cf. Sénat, *Rapport d'information n° 570 sur l'avenir du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »*, mai 2017 et Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2016*, mai 2017.

²³ Programme 152 « Gendarmerie nationale ».

à laquelle se heurte la DIE (pour des raisons qui lui échappent largement, cf. § 1.1 ci-avant) pour maintenir un rythme suffisant de cessions au regard des besoins de financement du CAS.

Au surplus, cet indicateur – mis en place quatre ans avant la refondation, en 2016, de la politique immobilière de l'État – semble réduire les possibilités de valorisation des biens immobiliers à leur seule cession, alors que d'autres modalités (mise en location, notamment) pourraient prendre davantage d'importance à l'avenir.

Dès lors qu'elle n'est plus pertinente, la mesure de la durée moyenne des ventes, en tant qu'indicateur de performance, devrait être abandonnée.

3.2.1.3 Conclusion

À court terme, la démarche de performance mériterait d'être renouvelée afin de gagner en cohérence au regard tant de la nouvelle configuration du CAS que de l'objectif, principal, de meilleur dimensionnement du parc immobilier.

Dans une phase plus avancée de mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'État, la démarche pourra utilement être élargie à l'objectif de réduction du coût d'occupation du parc, qui suppose de disposer d'une comptabilité analytique, et à d'autres objectifs plus qualitatifs (meilleur respect des normes environnementales et d'accessibilité, efficacité énergétique accrue, etc.).

3.2.2 La comptabilité analytique des bâtiments

Appliquée au parc immobilier de l'État dans un objectif d'optimisation, la comptabilité analytique a pour objet principal de déterminer le coût annuel au mètre carré d'occupation d'un bâtiment, ou d'un site regroupant plusieurs bâtiments, et de suivre son évolution dans le temps.

Elle repose sur le rattachement des engagements juridiques et demandes de paiement, au moment de leur saisie dans Chorus, au numéro de bâtiment concerné ou, dans le cas de dépenses qui ne peuvent être individualisées, par retraitement à l'aide de clés de répartition (superficie, notamment).

Sa mise en œuvre a été lancée, en 2016, sur un périmètre géographique, une nature de dépenses budgétaires et une typologie de bâtiments d'abord restreints, puis progressivement élargis compte tenu des résultats positifs constatés. Début 2018, l'expérimentation concerne la majeure partie des bâtiments occupés par la DGFIP en France

métropolitaine et ceux occupés par les services des académies des Pays de la Loire, des Hauts-de-France et de Normandie.

Afin de préparer une nouvelle extension de son champ et, à plus long terme, sa généralisation, les ministères ont reçu l'instruction de saisir désormais systématiquement dans Chorus, à chaque fois que possible, le numéro de bâtiment concerné par une dépense de fonctionnement ou d'investissement.

3.3 Le nécessaire développement du système d'information

La définition d'une stratégie immobilière cohérente avec les objectifs que se fixe l'État dans ce domaine et soutenable sur le plan financier suppose, au préalable, la réalisation d'un diagnostic complet de l'état du parc et la formalisation²⁴ par les administrations centrales et déconcentrées ainsi que par les opérateurs concernés de leurs besoins et objectifs respectifs.

Lancée en 2016 et pilotée par la DIE, cette démarche, qui va se poursuivre en 2018, doit permettre, d'une part, d'identifier les actifs immobiliers insuffisamment utiles et procéder à leur cession ou en résilier le bail et, d'autre part, orienter les dépenses de remise à niveau (en termes d'efficacité énergétique, de sécurité et d'accessibilité, notamment) et d'entretien vers ceux qui auront alors vocation à rester durablement dans le patrimoine de l'État.

L'élaboration de cette stratégie s'appuie, en pratique, sur un ensemble d'applications informatiques, largement partagées par la DIE et les occupants du parc, qui forment le système d'information immobilier de l'État (SIIE) et permettent :

- d'en connaître l'inventaire (modules RE-FX et FI-AA du progiciel Chorus), les caractéristiques et l'état physique (application Référentiel Technique) ;
- d'en analyser la situation (infocentre immobilier, outil Web OAD) ;
- de suivre les conventions d'utilisation (outil CDU Web) et les cessions (logiciel OSC) ;
- de disposer de ressources documentaires et de partager les bonnes pratiques (portail Web de l'immobilier de l'État).

²⁴ Schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

Le développement de nouvelles applications se poursuit en 2018. Elles devraient, à terme, contribuer à la performance de la gestion immobilière de l'État, notamment par :

- un suivi renforcé de la négociation, de l'exécution et du renouvellement des contrats de prises à bail (PABweb) ;
- une programmation budgétaire harmonisée (OPB) ;
- la définition rendue plus aisée d'un plan pluriannuel d'entretien du parc (OASIP).

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations relatives à la gestion 2016

La refonte du CAS décidée fin 2016 avait conduit la Cour à ne formuler, à l'issue de son analyse de l'exécution budgétaire, que la seule recommandation suivante : « Élaborer la charte de gestion du CAS "Gestion du patrimoine immobilier de l'État" en conformité avec sa nouvelle configuration. »

Cette recommandation a été **mise en œuvre** : diffusée en août 2017 par la DIE et le contrôleur budgétaire central aux acteurs concernés, la nouvelle charte de gestion reprend les principales dispositions (modalités du pilotage budgétaire, mutualisation des crédits, droits de tirage, etc.) des chartes précédentes du CAS et de l'ex-programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ».

4.2 Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

L'analyse de l'exécution budgétaire du CAS pour l'année 2017 conduit la Cour à formuler deux recommandations.

Recommandation n° 1 : « Abandonner l'indicateur relatif à la durée moyenne de vente des biens immobiliers au profit d'un indicateur qui mesure le taux de vacance moyen des bureaux et logements de l'État. »

L'indicateur relatif au rendement d'occupation des surfaces, qui permet d'apprécier la densité d'occupation des sites sur lesquels sont installées les administrations centrales et déconcentrées, devrait être complété d'un indicateur qui renseigne sur le taux de vacance moyen du parc immobilier non technique de l'État.

Il pourrait, par exemple, être calculé en rapportant, à la date considérée, la surface utile nette (SUN) des immeubles de bureau et de logement de l'État restés inoccupés au moins trente-six mois consécutifs à la SUN totale des immeubles de cette nature.

Recommandation n° 2 : « Mettre en place un indicateur afin de mesurer l'effort consacré à l'entretien "lourd" du parc immobilier de l'État. »

De manière analogue au rendement d'occupation des surfaces, cet indicateur est décliné sur le périmètre de sept programmes plus particulièrement concernés du budget général de l'État, mais pas à l'échelle du parc immobilier pris dans son ensemble.

Ainsi, un ratio faisant le rapport entre les dépenses totales d'entretien « lourd » du parc et la surface utile brute (SUB) totale du parc pourrait être calculé annuellement et présenté au niveau du CAS, quand bien même celui-ci ne contribue, en réalité, que de manière modeste à leur financement.