



Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

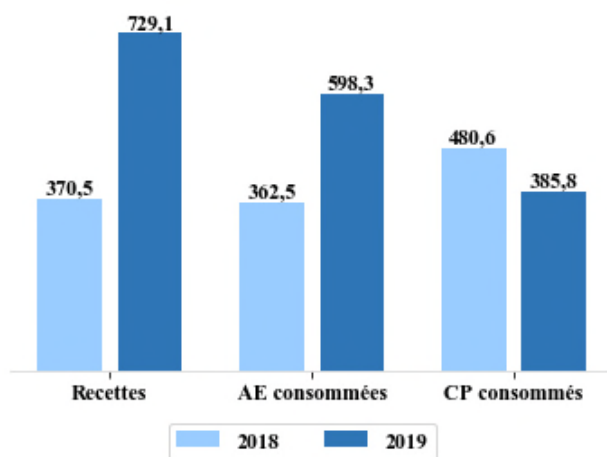
2019

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

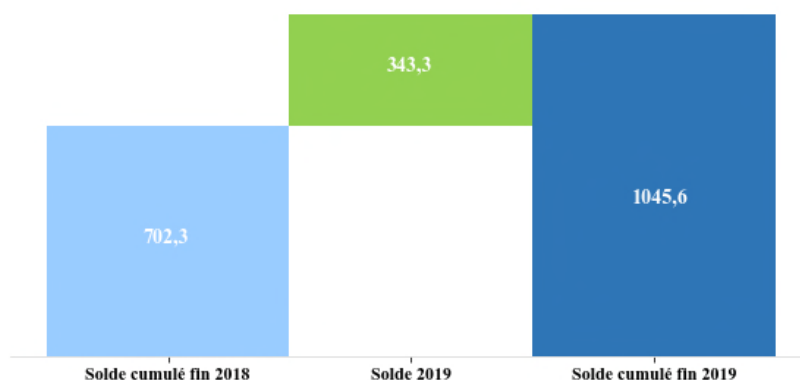
Programme 721 – Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État

Programme 723 – Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État

Graphique n° 1 : recettes et dépenses exécutées (en M€)



Graphique n° 2 : évolution du solde de trésorerie (en M€)



Synthèse

Les résultats de l'exercice

L'analyse de l'exécution budgétaire en 2019, qui ne s'est pas écartée des principes et des règles du droit budgétaire, fait apparaître que :

- les recettes encaissées au titre des redevances et des cessions immobilières sont significativement supérieures à la prévision et, au total, doublent d'une année à l'autre ; cette amélioration notable ne tient cependant qu'à trois opérations exceptionnelles achevées sur l'exercice, qui représentent trois quarts des recettes de cession ;
- mécaniquement, la consommation des autorisations d'engagement progresse de 65,0 % du fait des importants encaissements réalisés, tandis que la consommation des crédits de paiement suit une tendance inverse ;
- en fin d'exercice, le solde des restes à payer progresse, mais reste maîtrisé ; combiné aux AE affectées, il atteint 61,9 % de la trésorerie disponible, qui augmente de 48,4 % d'une fin d'année à l'autre.

Au total, le CAS a compté pour 11,3 % des AE ouvertes pour 2020 au titre des dépenses de l'État propriétaire (3,8 Md€). Il continue, à ce titre, de jouer un rôle modeste au sein de la politique immobilière de l'État.

Les perspectives

Fin 2019, la situation budgétaire du CAS ne pose pas de difficulté. À terme, la logique économique qui sous-tend son fonctionnement paraît, en revanche, incertaine en raison de la raréfaction des biens attractifs. Une mission d'inspection est en cours pour étudier les modalités d'une valorisation locative des biens inutilisés. Cette perspective conduirait, incidemment, à diversifier davantage les ressources du CAS pour lui permettre de disposer de recettes récurrentes et adaptées au financement de projets immobiliers pluriannuels.

De telles évolutions constitueraient aussi une opportunité de revoir son architecture budgétaire, alors même que l'un des deux programmes qui le composent n'est plus doté de crédits en l'absence, désormais, de contribution au désendettement de l'État.

Enfin, si l'information en matière de cessions dans les documents budgétaires relatifs au CAS a été complétée, le document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État n'a que peu évolué ces dernières années et devrait être revu en profondeur.

Recommandation

Recommandation n° 1 (reconduite, DIE) : faire évoluer la forme et le contenu du document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État et de ses opérateurs de manière à rendre plus clairement compte de leur stratégie et de leur performance dans ce domaine.

Sommaire

Introduction.....	7
1 Les résultats de l'exercice	9
1.1 Une exécution conforme aux règles budgétaires	9
1.2 Une progression des recettes liée à des opérations exceptionnelles	10
1.3 Une évolution contrastée des dépenses	12
1.4 Des engagements maîtrisés	13
2 Les grandes composantes de la dépense	15
2.1 Les opérations structurantes et de cession.....	15
2.2 L'entretien à la charge du propriétaire	16
3 Les perspectives	18
3.1 Des réflexions à faire aboutir sur l'avenir du compte	18
3.2 Des recettes minorées par la mobilisation du foncier public	19
3.3 Une architecture budgétaire désormais stable	22
3.4 Une performance qui progresse peu.....	23
3.5 Un document de politique transversale à repenser	26
Annexes	29

Introduction

Le 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, est placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État.

Il a 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 réalisées au profit des services de l'État et de ses opérateurs. De cette manière, les ministères occupants sont assurés de se voir rétrocéder une part significative des produits de cessions et, par là même, incités à restructurer le parc immobilier qu'ils occupent.

Depuis sa création, la structure et le périmètre du CAS ont été régulièrement modifiés, tant en recettes qu'en dépenses, afin de l'adapter aux évolutions de la politique immobilière de l'État. La refondation de cette dernière, décidée en 2016, a ainsi conduit à de nouveaux ajustements pour faire du CAS un vecteur plus cohérent des dépenses de l'État propriétaire :

- les dépenses d'entretien du propriétaire qui, jusqu'en 2016, étaient financées à partir du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », supprimé depuis, ont été transférées au CAS afin d'offrir davantage de souplesse et de simplicité aux gestionnaires concernés ;
- jusqu'au 31 décembre 2025⁴, des dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale peuvent être financées par le CAS alors même qu'elles n'y sont pas éligibles normalement, du fait qu'elles combinent souvent bureaux et infrastructures techniques.

Afin de lui permettre de faire face à ces nouvelles dépenses, des recettes non fiscales (redevances domaniales, loyers perçus) lui ont été affectées et le caractère obligatoire de sa contribution au désendettement de l'État a été supprimé.

¹ Entre 2006 et 2019, la vente d'implantations superflues a ainsi rapporté 7,4 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 sur ses propres crédits budgétaires, même si, en pratique, des recouvrements peuvent exister.

⁴ Article 88 de la LFI pour 2019.

Fin 2019, le CAS comporte le programme 721 « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État », qui n'est pas doté de crédits, et le programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État ». Ce dernier est divisé en douze budgets opérationnels de programme (BOP) centraux – correspondant aux ministères, qui disposent de délégations de gestion pour exécuter les dépenses –, deux BOP centraux mutualisés et vingt-deux BOP déconcentrés, s'agissant des opérations suivies par les préfets de région⁵.

Par ailleurs, toute opération engagée sur le programme 723 qui contribue à accélérer la transition énergétique et à réduire la part structurelle de la dépense publique entre formellement dans le champ du grand plan d'investissement (GPI) lancé par l'État et fait l'objet, à ce titre, d'un suivi spécifique sur le plan budgétaire.

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

Au total, le CAS a compté pour 11,3 % des AE ouvertes pour 2020 au titre des dépenses « du propriétaire » (3,8 Md€⁶). Il continue, à ce titre, de jouer un rôle modeste au sein de la politique immobilière de l'État qui s'appuie, en priorité, sur les programmes supports des ministères et, jusqu'en 2022, sur le programme 348 consacré à la rénovation des sites multioccupants.

⁵ Tandis que les préfets de département gèrent chacun une unité opérationnelle (UO).

⁶ Auxquels s'ajoutent, par ailleurs, 4,3 Md€ au titre des dépenses « de l'occupant ».

1 Les résultats de l'exercice

Le tableau suivant présente l'évolution du CAS en 2019 et le solde des différents agrégats en fin d'exercice.

Tableau n° 1 : données de l'exécution budgétaire du CAS en 2019

En M€	AE	CP	Recettes	Trésorerie	Restes à payer
Solde fin 2018	599,2	850,3	s.o.	702,3	309,6
Crédits non reportés	-206,4	-148,0			
Crédits ouverts en LFI	391,3	483,0			
Mouvements de crédits	4,1	-88,9			
Solde disponible	788,2	1 096,4			
Exécution	-598,3	-385,8	729,1	343,3	212,5
Solde fin 2019	189,9	710,6	s.o.	1 045,6	522,1
<i>dont AE affectées</i>	<i>125,0</i>				

Source : Chorus.

1.1 Une exécution conforme aux règles budgétaires

L'exécution budgétaire du CAS ne s'est pas écartée des principes et des règles applicables. 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 loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) ;
- les recettes du CAS ont été complétées par des versements du budget général à hauteur de 4,6 M€, soit 1,0 % des crédits de paiement initiaux du CAS, dans la limite de 10 % fixée par le I. de l'article 21 ;
- le total des dépenses engagées ou ordonnancées en cours d'année n'a pas excédé le total des recettes constatées, conformément au II. de l'article 21 ;
- en application de ce même article, les montants d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) non consommés en 2018 et reportés en 2019, qui s'établissaient respectivement à 392,8 M€ et 702,3 M€, n'ont pas excédé le solde de trésorerie du compte fin 2018, soit 702,3 M€.

Par ailleurs, 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, affecter les AE disponibles préalablement à leur consommation, celle-ci devant intervenir dans les deux ans de leur affectation⁷ pour que soit autorisé leur éventuel report au-delà.

À cet égard, les autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) représentent, fin 2019, 65,8 % du solde des AE susceptibles d'être reportées, contre 17,0 % fin 2018 mais 37,2 % deux ans auparavant, ce qui est cohérent avec l'évolution des dépenses sur cette période.

1.2 Une progression des recettes liée à des opérations exceptionnelles

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

Depuis 2017, les trois sources suivantes de recettes du domaine public et privé non militaire de l'État, qui étaient comptées antérieurement parmi les recettes non fiscales, lui sont aussi attribuées :

- les redevances des concessions ou autorisations de toute nature ;
- les redevances des logements concédés par l'État dont il est propriétaire ;
- les loyers et indemnités d'occupation.

En outre, l'article 93 de la LFI pour 2019 a prévu l'extension des recettes du CAS aux redevances et loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est le gestionnaire.

Le tableau suivant détaille les recettes enregistrées sur le CAS.

Tableau n° 2 : recettes du CAS en 2019

<i>En M€</i>	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
Total des recettes	370,5	410,0	729,1
<i>Cessions immobilières</i>	255,6	320,0	613,3
<i>Redevances domaniales et loyers</i>	89,2	90,0	107,1
<i>Versements du budget général</i>	10,5	0,0	4,6
<i>Fonds de concours</i>	15,2	0,0	4,1

Source : documents budgétaires et Chorus.

⁷ Article 158 du décret GBCP.

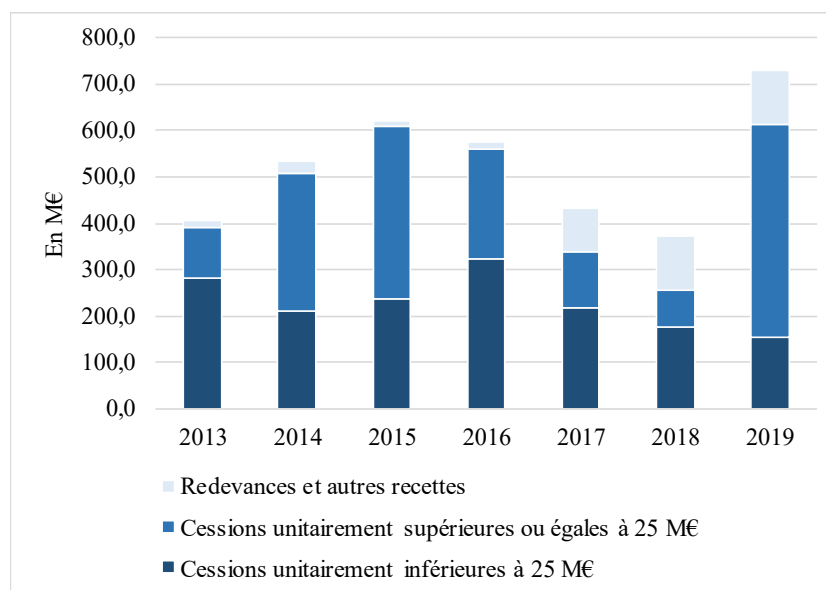
La LFI pour 2019 retenait un objectif volontariste de recettes de cessions immobilières (+25,2 % par rapport à l'exécution 2018), en dépit des difficultés pourtant rencontrées ; elle faisait, par ailleurs, l'hypothèse d'une stabilité des redevances domaniales. Les recettes de l'exercice ont finalement été nettement supérieures à ces prévisions.

Dans le cas des redevances et recettes assimilées, la progression constatée est notamment imputable à la disposition précitée de la LFI pour 2019, qui a conduit à rattacher 9 M€ de redevances supplémentaires.

S'agissant des recettes des cessions immobilières, elles font plus que doubler d'une année à l'autre, à l'inverse de la tendance observée depuis 2015. Au total, 663 biens ont été cédés, soit une augmentation de 5,9 % par rapport à 2018.

Cette amélioration notable doit cependant être relativisée, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

Graphique n° 3 : évolution des recettes du CAS



Source : rapports annuels de performances et Chorus.

On observe que, sans la réalisation d'un nombre limité d'opérations exceptionnelles par leur montant, les recettes du CAS se situeraient à un niveau très inférieur à celui constaté et sur une trajectoire constante de décrue.

C'est tout particulièrement le cas en 2019, au cours de laquelle le produit des trois cessions suivantes a représenté, à lui seul, trois quarts des recettes immobilières :

- une partie de l'îlot Saint-Germain, situé dans le 7^e arrondissement à Paris, a été cédée pour 368,1 M€ ;
- la vente de l'hôtel de Seignelay, situé dans le même arrondissement, a rapporté 61,0 M€ ;
- le site de l'école normale supérieure Paris-Saclay, anciennement ENS Cachan, a été vendu pour 31,8 M€.

La tendance observée s'explique principalement par la raréfaction, au fur et à mesure des cessions depuis 2006, des biens attractifs. La direction de l'immobilier de l'État (DIE) considère ainsi que plus des trois quarts des 1 847 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2019 – d'une superficie totale de 2,8 millions de mètres carrés et d'une valeur qu'elle estime à 1,1 Md€ environ – sont « Difficiles » ou « Très difficiles » à céder.

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 d'opérations structurantes et de travaux de gros entretien paraît compromise à long terme, alors même que les nouvelles ressources qui ont été allouées au CAS à partir de l'exercice 2017 ont, jusqu'à présent, joué le rôle de recettes d'appoint.

Cette situation incite à faire aboutir les réflexions actuelles sur l'avenir du CAS (cf. § 3.1 ci-après).

1.3 Une évolution contrastée des dépenses

Le tableau suivant retrace l'exécution des crédits sur le CAS.

**Tableau n° 3 : crédits immobiliers ouverts
et consommés en 2019 sur le programme 723**

<i>En M€</i>	Consommé(e)s en 2018	Ouvert(e)s en LFI 2019	Consommé(e)s en 2019
Autorisations d'engagement	362,5	391,3	598,3
Crédits de paiement	480,6	483,0	385,8

Source : documents budgétaires et Chorus.

Alors que, en 2018, la consommation des autorisations d'engagements avait connu un coup d'arrêt après plusieurs exercices de hausse, en raison du faible niveau des recettes de cessions, elle progresse de 65,0 % en 2019 du fait des importants encaissements⁸ réalisés.

Compte tenu des délais, parfois longs en matière immobilière, entre l'engagement d'une dépense, sa liquidation et son paiement, la consommation de crédits de paiement suit une tendance inverse en 2019 de celle de la consommation des autorisations d'engagement. Ce constat a conduit à ce que la loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019 annule 93 M€ de crédits de paiement, ramenant ainsi le plafond correspondant à 390 M€.

Par ailleurs, on relève que la part des dépenses consacrées à l'entretien du propriétaire a diminué entre 2018 et 2019 (cf. § 2. ci-après), passant de 41,2 % à 29,9 % en AE, ce qui est néanmoins conforme à l'objectif de 30,0 % minimum fixé par la responsable de programme.

Enfin, la LFI pour 2019 estimait que 20,2 % des AE et 42,1 % des CP ouverts étaient susceptibles d'être consommés⁹ pour financer des opérations immobilières dans le champ du grand plan d'investissement.

1.4 Des engagements maîtrisés

Fin 2019, le solde des restes à payer excède largement la prévision du projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de LFI pour 2019. Cette dernière reposait, comme les années passées, sur l'hypothèse d'un rythme de consommation des AE et CP proche de celui observé, en moyenne, par le passé, ce que les opérations financées rendent en réalité très incertain.

Tableau n° 4 : évolution des restes à payer du programme 723

Restes à payer (en M€)	Solde au 31 déc. 2018	AE consommées en 2019	CP consommés en 2019		Solde au 31 déc. 2019
			sur AE consommées avant 2019	sur AE consommées en 2019	
PAP 2019	350,0	391,3	-280,0	-203,0	258,3
Exécution 2019	309,6	598,3	-206,0	-179,8	522,1

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

⁸ Qui conditionnent le lancement de toute nouvelle opération immobilière, conformément à la charte de gestion du CAS.

⁹ Les données d'exécution ne sont pas disponibles au 31 décembre 2019, la dernière situation date du 30 juin.

Le solde combiné des restes à payer et des AE affectées atteint 61,9 % de la trésorerie disponible, qui progresse de 48,4 % d'une fin d'année à l'autre.

Par ailleurs, si le solde des restes à payer a doublé en un an, ce dernier, exprimé en nombre de jours de consommation d'AE, est en réalité stable à 314 jours, ce qui confirme un niveau d'engagements maîtrisé.

Enfin, la comptabilité générale de l'État apporte un éclairage sur la nature de ces restes à payer : ils constituent, pour moins de 5,0 %, des passifs exigibles à moins d'un an ; pour le reste, il s'agit de passifs annuels ou pluriannuels enregistrés en hors bilan.

Tableau n° 5 : solde des engagements financiers du CAS

CAS 760 - OPÉRATIONS NON SOLDÉES						
Comptabilité budgétaire				Comptabilité générale		
Nature de l'engagement	Traduction comptable	Service fait ?	Solde au 31 déc. 2019 (M€)		Traduction comptable	Nature de l'obligation
Existence d'un engagement juridique	Restes à payer	Oui	29,4	10,4	Dettes	Certaine
				19,0	Factures non parvenues, charges à payer	
		Non	492,7	492,7	Engagements hors bilan	
Absence d'engagement juridique	s.o.	s.o.	-	-	Autres charges à payer	Certaine
				178,7	Provisions pour risques et charges	Probable ou certaine
				-	Engagements hors bilan	Éventuelle

Source : Chorus.

Les provisions pour risques et charges enregistrées concernent, pour leur presque-totalité, 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-évaluées¹⁰, elles sont néanmoins une indication de l'effort budgétaire minimum que l'État aurait à fournir à ce titre.

¹⁰ Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2018, mai 2019*, § 101 et suivants.

2 Les grandes composantes de la dépense

Les dépenses financées sur le CAS concernent, en priorité, les immeubles de bureau et de logement dont l'État est propriétaire et résultent, d'une part, d'opérations structurantes et de cession et, d'autre part, d'actions d'entretien « lourd ».

Elles sont récapitulées dans le tableau suivant.

Tableau n° 6 : dépenses immobilières détaillées par action (en M€)

		Consommé(e)s en 2018	Ouvert(e)s en LFI 2019	Consommé(e)s en 2019
Opérations structurantes et de cession	AE	213,3	229,3	419,6
	CP	319,9	322,0	215,0
Entretien à la charge du propriétaire	<i>Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état</i>			
	AE	80,4	95,0	107,8
	CP	95,7	95,0	99,2
	<i>Maintenance à la charge du propriétaire</i>			
	AE	46,9	44,0	47,9
	CP	43,0	44,0	48,9
	<i>Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics</i>			
	AE	21,9	23,0	23,0
	CP	22,0	22,0	22,7
TOTAL	AE	362,5	391,3	598,3
	CP	480,6	483,0	385,8

Source : documents budgétaires et Chorus.

2.1 Les opérations structurantes et de cession

Ces opérations concernent :

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

La consommation des AE en 2019 excède nettement le montant ouvert en LFI et le niveau constaté en 2018. En particulier :

- la consommation du ministère des armées est passée de 19,6 M€ à 139,8 M€ d'un exercice à l'autre, conformément aux objectifs annuels de dépenses fixés par la loi de programmation militaire 2019-2025, et

a concerné des opérations de restructuration mettant l'accent sur le logement et la restauration ;

- le ministère de l'intérieur a consommé 113,7 M€ d'AE en vue d'acquérir deux terrains à Saint-Ouen, où sera construit le futur site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;
- l'acquisition d'un bâtiment neuf à Bordeaux pour reloger la direction régionale de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), initialement prévue en 2020, a été anticipée et a donné lieu à la consommation de 24 M€ d'AE sur 2019 ;
- le ministère de la culture a financé à hauteur de 22 M€ le projet Camus, qui consiste à regrouper certains agents d'administration centrale sur trois sites au lieu de sept actuellement ;
- les services du premier ministre ont consommé 20,7 M€ d'AE dans le cadre de la réhabilitation de l'immeuble ALL à Montrouge.

La consommation de CP diminue significativement par rapport à 2018 (-32,8 %) et a concerné des opérations lancées au cours des exercices précédents.

2.2 L'entretien à la charge du propriétaire

L'entretien du propriétaire, aussi appelé entretien « lourd », recouvre des dépenses de natures diverses.

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

Cette catégorie de dépenses correspond aux 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.

Comme dans le cas des opérations structurantes et de cession, la consommation d'AE sur 2019 a été supérieure d'un tiers à celle de 2018, tandis que la consommation des CP se maintient à un niveau conforme à ce qui avait anticipé en LFI.

On relève, en particulier, le niveau très important de dépenses engagées par le ministère chargé des affaires étrangères pour sécuriser ses sites diplomatiques.

2.2.2 La maintenance à la charge du propriétaire

La maintenance à la charge du propriétaire a pour objet de préserver ou de restaurer le fonctionnement normal d'un immeuble et de ses équipements. Elle recouvre 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 (pérenne) ou palliative (temporaire).

La consommation des crédits s'est faite en 2019 à un rythme proche de ce que la LFI avait envisagé et s'est avérée conforme à celle de 2018.

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 régulièrement l'objet de contrôles et de diagnostics techniques afin de s'assurer du bon fonctionnement des installations et de leur conformité aux normes et réglementations.

Le niveau des dépenses engagées en 2019 est cohérent avec celui observé en 2018.

3 Les perspectives

La logique de fonctionnement du CAS tend à atteindre sa limite depuis plusieurs exercices, ce qui a pour effet de contraindre sa contribution à l'entretien du parc. Les décotes, parfois importantes, avec lesquelles certaines cessions sont réalisées réduisent sa capacité de financement.

Si ses indicateurs de performance ont été actualisés en 2018, son architecture et la maquette du document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État, que le CAS est censé incarner sur le plan interministériel, mériteraient d'être revues.

3.1 Des réflexions à faire aboutir sur l'avenir du compte

La charte de gestion du CAS garantit une situation budgétaire maîtrisée, le lancement de toute nouvelle opération immobilière étant conditionné par l'encaissement de recettes de cession équivalentes. Elle entraîne aussi que le fonctionnement de ce dernier pourrait être limité à terme, même si les opérations immobilières en cours ou sur le point d'être lancées fin 2019 n'excèdent pas deux tiers de sa trésorerie disponible (cf. § 1. ci-avant).

Dans les faits, la DIE y déroge parfois, par exemple en ne mutualisant pas systématiquement les ressources nécessaires (cas du projet du plateau de Saclay) ou en gageant la réalisation d'opérations immobilières sur des cessions futures (cas des « avances » ainsi accordées au ministère des affaires étrangères et à la mission « Pouvoirs publics » à hauteur, respectivement, de 100,0 M€ et 5,5 M€).

Pour des projets immobiliers de grande ampleur, le recours à d'autres supports budgétaires peut être préféré, comme dans le cas de la rénovation des cités administratives, pour laquelle un programme budgétaire¹¹ temporaire a été spécialement créé.

À la suite du deuxième comité de la transformation publique du 29 octobre 2018, qui relevait que « le modèle d'une valorisation du parc par la seule cession [...] s'est essoufflé et n'est pas soutenable », une mission a été lancée pour étudier les modalités d'une meilleure valorisation locative des biens inutilisés, y compris par leur occupation temporaire. Ses

¹¹ Programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants ».

conclusions, rendues à l'été 2019, ont conduit à prolonger ses travaux au premier semestre 2020 pour examiner la viabilité de scénarios mêlant différents modes de gestion (internalisée ou externalisée) et de détention (directe, par un établissement public ou une foncière) des actifs concernés.

Dans cette perspective, le CAS serait doté de recettes récurrentes et adaptées au financement d'opérations immobilières pluriannuelles, susceptibles de garantir la pérennité de sa logique économique en venant renforcer ses moyens actuels (estimés à 400 M€ par an pour la période 2020-2022, dont deux tiers issus de cessions).

À défaut, il serait nécessaire d'examiner la pertinence de ce support budgétaire, dans le cadre de la revue d'ensemble proposée¹² par la mission d'information sur la LOLF.

3.2 Des recettes minorées par la mobilisation du foncier public

Pour faciliter l'action de l'État, plusieurs dispositifs juridiques dérogatoires prévoient que ce dernier puisse céder, au-delà même d'une marge raisonnable de négociation, un actif immobilier à un prix inférieur à celui du marché.

3.2.1 La restructuration des sites de défense

Depuis 2009, l'État peut céder à l'euro symbolique aux communes qui en font la demande les emprises reconnues inutiles par le ministère des armées dans le cadre de ses opérations de restructuration.

Mis en place jusqu'au 31 décembre 2014 par l'article 67 de la loi de finances pour 2009, ce dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2019 par l'article 39 de la loi de finances pour 2015.

Ce dispositif s'est traduit par des moindres recettes d'un montant total de 268,0 M€ sur la période 2009-2018. En 2019, elles se sont élevées à 19,4 M€.

¹² Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport n° 2210 en conclusion d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, septembre 2019.

3.2.2 L'action de l'État en faveur du logement social

3.2.2.1 La décote « Duflot »

Afin de favoriser la production de logements, en tout ou partie sociaux, l'État peut céder¹³ un terrain, bâti ou non, de son domaine privé, pour un prix inférieur à la valeur vénale de ce dernier, telle que déterminée par la DIE en tenant compte du prix du foncier libre de référence.

Ce principe général a été posé par l'article 95 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et figure au I. de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), qui en détaille les conditions d'application et de plafonnement selon les types de logements sociaux prévus par le programme immobilier bénéficiaire (qui doit, majoritairement, viser la construction ou la réhabilitation de logements).

Suite à la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, la décote ainsi accordée peut représenter jusqu'à la totalité de la valeur vénale (contre 35,0 % auparavant).

Cette même loi a introduit le principe selon lequel cette décote peut, dans certains cas, être de droit. Le II de l'article L. 3211-7 du CG3P fixe ainsi la liste des personnes morales susceptibles d'en bénéficier (collectivités territoriales et organismes d'habitations à loyer modéré, notamment) et des terrains éligibles, qui doivent figurer sur une liste établie par chaque préfet de région (au nombre de 77 fin 2019, pour une valeur totale estimée à 154,0 M€).

Dans le cas des terrains situés dans des zones tendues et occupés par le ministère des armées, le II bis de ce même article conditionne, jusqu'au 31 décembre 2025, la possibilité d'une décote, quelle que soit sa nature, à la réalisation de programmes de logements uniquement sociaux.

En dépit de sa faible utilisation et de ses insuffisances¹⁴, le dispositif la décote « Duflot » a eu une incidence significative sur la situation budgétaire du CAS immobilier, puisqu'il conduit à financer une autre politique publique aux dépens de ce dernier, qui a ainsi vu ses recettes minorées de 6,3 % entre 2013 et 2019.

¹³ De telles cessions peuvent aussi être réalisées par la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) et ses filiales, dont la Foncière publique solidaire créée par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

¹⁴ Cour des comptes, *Référé sur l'évaluation du dispositif de la décote sur le foncier public en faveur du logement social*, octobre 2017.

Tableau n° 7 : décotes « Duflot » accordées entre 2013 et 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Nombre de cessions	1	11	19	34	20	18	11	114
Décote (en M€)	1,1	27,1	48,5	29,8	27,6	70,2	17,3	221,6

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

L'article 274 de la LFI pour 2019 a introduit un nouveau critère pour mieux encadrer le calcul du taux de la décote : le fait pour l'acquéreur de disposer de réserves foncières propres et de biens susceptibles de permettre la construction de logements sociaux. Dans ce cas, le taux est soumis à un plafond déterminé¹⁵ en considérant le coût moyen au niveau local de la construction des logements sociaux, ce qui devrait éviter que ne se reproduisent des opérations critiquables à cet égard.

A contrario, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) a assoupli les conditions d'application de la décote en en étendant le champ aux projets immobiliers combinant logements, commerces et activités ainsi qu'aux logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire, et en supprimant l'obligation de livrer la totalité des logements dans un délai maximum de cinq.

3.2.2.2 Les cessions à prix administrés

En l'absence de décote, les évaluations réalisées par les domaines sur les cessions immobilières destinées à la production de logement social tiennent néanmoins systématiquement compte d'une charge foncière sociale, encore appelée charge foncière « administrée ».

Elle traduit le fait que le bien immobilier concerné ne peut pas être cédé librement à son prix de marché, compte tenu des contraintes qu'impose l'équilibre économique prévisionnel des opérations immobilières envisagées ainsi que des prescriptions des règlements d'urbanisme, qui peuvent imposer des servitudes de logement social.

Cette charge foncière est déterminée par les acteurs locaux de manière à fixer un prix, inférieur à celui du marché libre, qui soit cohérent avec l'effort financier que le secteur social est en mesure de consentir pour équilibrer ses plans de financements.

Si l'effort ainsi consenti par l'État ne peut pas toujours être évalué, il représente néanmoins des moindres recettes vraisemblablement plus importantes que dans le cas de la décote « Duflot ».

¹⁵ Dans des conditions qui doivent encore être fixées par un décret en Conseil d'État.

3.2.3 L'information sur les conséquences budgétaires

Au titre de 2018, la Cour avait émis la recommandation suivante : « Indiquer dans les projets et rapports annuels de performances relatifs au CAS la liste et le montant des décotes accordées, qu'elles l'aient été de droit, sur la base de charges foncières administrées, de gré à gré ou à l'occasion de cessions réalisées à l'euro symbolique. »

Cette recommandation a été en grande partie mise en œuvre :

- les cessions à l'euro symbolique réalisées par le ministère des armées sont désormais récapitulées dans les documents budgétaires relatifs au CAS, de même que celles réalisées avec une décote « Duflot » ;
- ces dernières font aussi l'objet d'un suivi détaillé dans le document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État (cf. § 3.5 ci-après).

En complément, il serait souhaitable que l'existence des cessions qui comportent une charge foncière administrée soit mentionnée dans les projets et rapports annuels de performances relatifs au CAS avec l'indication, dans la mesure du possible, des moindres recettes qu'elles entraînent pour l'État.

3.3 Une architecture budgétaire désormais stable

Depuis le 1^{er} janvier 2018, le CAS ne comporte plus qu'un seul programme encore actif :

- le programme 721 « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État » n'est plus doté de crédits, la loi de finances initiale pour 2017 ayant supprimé le caractère obligatoire de ladite contribution ;
- le programme 724 « Opérations immobilières déconcentrées », qui n'aura existé qu'en 2017, a été fusionné avec le programme 723, rebaptisé « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État », qui porte ainsi la totalité des crédits du CAS.

La contraction actuelle des recettes du CAS et l'extension, depuis 2017, de son périmètre aux dépenses d'entretien du propriétaire excluent qu'il puisse contribuer, avant longtemps, au désendettement de l'État.

Le maintien du programme 721 répond à la préoccupation, formelle, de respecter l'article 20 de la LOLF selon lequel un CAS est une mission au sens de l'article 7 de cette même loi, c'est-à-dire « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie », au nombre minimum de deux, donc.

Compte tenu des modifications apportées à plusieurs reprises à l'architecture budgétaire du CAS dans la période récente, il ne paraît pas opportun de la changer de nouveau, d'autant que sa configuration actuelle permet, selon l'administration, une gestion efficace des crédits.

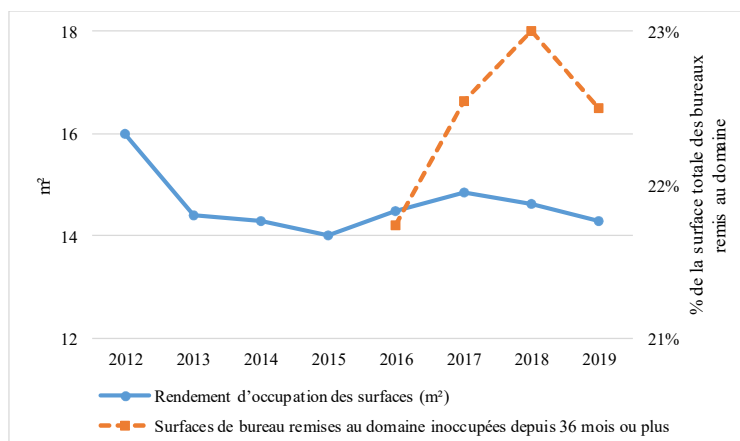
À plus longue échéance, les évolutions envisagées de la politique immobilière de l'État (cf. 3.1. *supra*), si elles sont finalement mises en œuvre, seront l'occasion de réexaminer le rôle du CAS à l'égard de celle-ci et de repenser son architecture.

3.4 Une performance qui progresse peu

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 ». Pour rendre compte de la performance de sa gestion au regard de cet objectif, la DIE associe au CAS les deux indicateurs suivants :

- le « rendement d'occupation des surfaces de bureaux », présenté au niveau du CAS et exprimé en nombre de mètres carrés (m²) de surface utile nette (SUN) d'immeubles de bureau par poste de travail ;
- les « surfaces de bureaux remis au Domaine, inoccupées depuis 36 mois ou plus », présenté au niveau du programme 723 et exprimé en pourcentage de la surface utile brute (SUB) totale des immeubles de bureaux remis au Domaine.

Le graphique suivant permet d'apprécier l'évolution des deux indicateurs précités depuis 2012 (les données ne sont disponibles qu'à compter de 2016 s'agissant du second indicateur).

Graphique n° 4 : évolution des indicateurs de performance du CAS

Source : PAP 2015 à 2020. Données d'exécution, sauf pour le rendement d'occupation en 2019 (prévision).

3.4.1 Le rendement d'occupation des surfaces de bureaux

Cet indicateur est l'un des quatre présentés par la DIE dans le tableau de bord qui figure en première partie du document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État (cf. § 3.5. ci-après). Il est décliné, par ailleurs, sur le périmètre plus restreint d'une douzaine de programmes du budget général. La cible est fixée à 12 m² par poste de travail.

En pratique, le rendement d'occupation des surfaces de bureaux, qui représentent 30,0 % environ du parc dont l'État est propriétaire, 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 relevée¹⁶, l'extension du périmètre des bâtiments pris en compte¹⁷ pour le calcul de cet indicateur fin 2017 et l'effet sur l'indicateur du « mitage »¹⁸ des surfaces rendent nécessaire d'examiner son évolution sur une longue période plutôt que de commenter sa valeur instantanée.

Ainsi, la relative stabilité, notamment depuis 2015, du rendement d'occupation, qui ne parvient pas à franchir le seuil des 14 m² par agent, témoigne des limites auxquelles se heurte désormais la démarche d'incitation des ministères à densifier le parc immobilier qu'ils occupent en leur faisant bénéficier, par l'intermédiaire du CAS, d'une partie du produit des cessions des bâtiments de bureaux devenus inutiles.

C'est ce constat, et celui aussi d'une trop grande complexité sur le plan de la gestion budgétaire, qui ont conduit à l'abandon de fait, à compter de 2019 pour les ministères civils et de 2020 pour le ministère des armées, du dispositif des loyers dits « budgétaires », censé sensibiliser ces derniers au coût de leur occupation du parc domanial de l'État et, le cas échéant, les intéresser aux réductions de loyers liées à la libération volontaire de surfaces ou au choix d'implantations moins coûteuses.

Compte tenu de l'ensemble de ces constats, tant la prévision pour 2020, estimée à 14,0 m², que la cible pour 2022, fixée de manière volontariste par la DIE à de 13,4 m², paraissent réalistes.

3.4.2 La part des surfaces de bureaux remis au Domaine restées inoccupées depuis 36 mois ou plus

À lui seul, l'indicateur du rendement d'occupation des surfaces ne permet pas d'appréhender 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.

Un indicateur qui mesure la part des surfaces de bureaux remis au Domaine restées inoccupées depuis au moins trois ans a donc été mis en place en 2018, dont la valeur oscille depuis 2016 entre 21 % et 23 %.

¹⁶ 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 2018*, mai 2019.

¹⁷ 9 334 bâtiments fin 2018, soit une baisse de 1,7 % par rapport à fin 2017, mais une hausse de 62,8 % par rapport à fin 2016.

¹⁸ Terme qui désigne la dispersion de surfaces inoccupées à la suite de réductions d'effectifs, celles-ci ayant pour effet, dans un premier temps, de dégrader le rendement d'occupation des surfaces avant que, à une échéance plus éloignée, les dites surfaces inoccupées soient supprimées par le fait, par exemple, de réorganisations.

Pour 2020, la DIE estime la valeur de l'indicateur à 22 %, ce qui paraît, dès lors, cohérent, tout comme la cible pour 2022, fixée à 20 %.

3.5 Un document de politique transversale à repenser

L'État et ses opérateurs disposent d'un patrimoine immobilier d'une surface utile brute totale de 90 millions de m², dont un quart concerne des immeubles de bureaux. Pour l'entretenir et le valoriser, et faire en sorte qu'il réponde, pour un coût maîtrisé, aux besoins fonctionnels de ses occupants, l'État met en œuvre une politique interministérielle qui représente une dépense annuelle d'environ 7,8 Md€, mobilisant près de 12 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT), et dont il rend compte, chaque année, à l'occasion du projet de loi de finances.

L'article 128 modifié de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 prévoit, en effet, que sont présentés sous forme « d'annexes générales au projet de loi de finances (PLF) des documents de politique transversale (DPT) relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. »

Vingt politiques de cette nature donnent ainsi lieu à un DPT, dont la politique immobilière de l'État (PIE) depuis le PLF 2013. Pour ce qui la concerne, le document, préparé par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et revu par la direction du budget, comporte :

- la liste des programmes qui y concourent, parmi lesquels le CAS ;
- une présentation de la stratégie mise en œuvre et un tableau de bord ;
- une évaluation détaillée des crédits et des emplois ;
- la récapitulation des axes, sous-axes et objectifs qui figurent dans les projets et rapports annuels de performances concernés ;
- une présentation des programmes.

Pour informatif et nécessaire que soit ce document, tant la PIE est éclatée sur le plan budgétaire, la Cour avait néanmoins relevé, à l'occasion de sa précédente NEB, sa valeur ajoutée limitée. Elle avait recommandé de revoir sa forme et son contenu de manière, notamment, à fournir une information hiérarchisée et complémentaire à celle des PAP et des RAP.

La DIE, qui avait indiqué partager cette recommandation, a apporté des modifications en ce sens au DPT joint au PLF 2020, de manière notamment à ce que les périmètres qui portent l'essentiel des enjeux immobiliers fassent l'objet des développements les plus importants. Par

ailleurs, certaines informations ont été complétées, s'agissant notamment des surfaces déclarées inutiles et remises par les ministères à la DIE, et des biens cédés avec une décote (cf. 3.2. ci-avant).

Pour autant, les autres observations de la Cour restent valables :

- le volet stratégique du DPT consiste, pour l'essentiel, en une description formelle des acteurs et des outils de la PIE, détaillée au fil du document à l'aide de multiples concepts à l'articulation peu évidente :
 - l'introduction du DPT fait ainsi état de quatre objectifs, de six leviers d'action et de treize indicateurs de pilotage regroupés en trois axes stratégiques,
 - un tableau de bord doté de dix-sept rubriques reprend, pour les décliner en détail, les six axes, neuf objectifs et dix-sept indicateurs des projets et rapports annuels de performances des seize programmes concernés, sur les soixante-deux identifiés en préambule,
- la logique qui sous-tend les choix faits en matière d'objectifs et d'indicateurs de performance immobilière (programmes concernés, nombre, caractéristiques mesurées, etc.) n'apparaît pas de manière évidente ; par exemple, le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » fait l'objet de cinq indicateurs immobiliers, tandis que le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local », qui concerne un parc d'une superficie huit fois plus grande et une dépense immobilière vingt-cinq fois plus importante, n'en compte aucun ;
- la valeur des indicateurs de pilotage est présentée sans commentaire ni information quant à l'existence de données comparables dans le secteur public ou privé qui permettent d'en comprendre le sens et d'apprécier la performance immobilière de l'État : par exemple, le caractère suffisant ou non de ses dépenses annuelles de gros entretien (30,1 euros par m²) ou le degré d'efficacité énergétique du parc occupé (88 kWh par m² consommés annuellement).

Au surplus, la maquette du DPT est largement perfectible :

- l'absence de véritable table des matières (celle qui figure dans le document correspond en réalité à un sommaire, puisqu'elle ne retrace que ses principales subdivisions), de recours à des titres hiérarchisés et d'indication en préambule des principaux changements intervenus depuis la version précédente ne facilite pas la lecture d'un document de près de trois cents pages ;

- une large partie du document est consacrée à reprendre, souvent à l'identique, parfois de manière plus détaillée encore, les développements relatifs à l'immobilier qui figurent déjà dans les projets et rapports annuels de performances, sans mise en perspective ni valeur ajoutée par rapport à ces derniers ;
- des informations souvent très détaillées trouveraient davantage leur place dans les projets et rapports annuels de performances des programmes concernés ; c'est notamment le cas des redevances domaniales, des cessions réalisées et des décotes accordées à cette occasion, dont le détail intéresse d'abord le CAS immobilier ;
- enfin, le DPT est rendu volumineux par le fait qu'y sont reproduits des tableaux parfois très longs (jusqu'à quarante pages), ce qui présente d'autant moins d'intérêt qu'ils ne peuvent être extraits du fichier mis en ligne sur le forum de la performance publique pour faire l'objet d'une analyse de données, faute par ailleurs d'être rendus disponibles dans un format adapté à cette fin sur la plateforme ouverte des données publiques « data.gouv.fr ».

Pour l'ensemble de ces raisons, la Cour reconduit la recommandation suivante.

Recommandation n° 1 : faire évoluer la forme et le contenu du document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État et de ses opérateurs de manière à rendre plus clairement compte de leur stratégie et de leur performance dans ce domaine.

À ce stade, la DIE prévoit, pour le DPT qui sera joint au PLF 2021, de poursuivre la hiérarchisation des informations, de renforcer le caractère qualitatif des développements et d'intégrer de nouveaux indicateurs immobiliers.

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2018
(mai 2019).

Référé sur l'évaluation du dispositif de la décote sur le foncier public en faveur du logement social (octobre 2017).

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1	Indiquer dans les projets et rapports annuels de performances relatifs au CAS la liste et le montant des décotes accordées, qu'elles l'aient été de droit, sur la base de charges foncières administrées, de gré à gré ou à l'occasion de cessions réalisées à l'euro symbolique.	Les documents budgétaires concernés ont été complétés de manière à y faire apparaître les cessions à l'euro symbolique réalisées par le ministère des armées, de même que celles réalisées avec une décote « Duflot ». Au-delà de ces deux cas de figure, la DIE n'estime pas pertinent d'apporter d'information supplémentaire.	La Cour ne reconduit pas sa recommandation qui a, pour l'essentiel, été mise en œuvre, Il serait néanmoins souhaitable que l'existence des cessions qui comportent une charge foncière administrée soit mentionnée dans les projets et rapports annuels de performances relatifs au CAS avec l'indication, dans la mesure du possible, des moindres recettes qu'elles entraînent pour l'État.	Mise en œuvre incomplète
2	Faire évoluer la forme et le contenu du document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État et de ses opérateurs de manière à rendre plus clairement compte de leur stratégie et de leur performance dans ce domaine.	La DIE indique partager cette recommandation, soulignant qu'elle porte au-delà du seul CAS immobilier. Elle s'inscrit dans une trajectoire afin de rendre plus claires et explicites la stratégie et la performance en matière de politique immobilière de l'État à destination du Parlement et des autorités de contrôle.	De premières évolutions ont été apportées au DPT joint au PLF 2020, mais sont insuffisantes pour répondre de manière satisfaisante à la recommandation de la Cour, qui est donc reconduite,	Mise en œuvre en cours