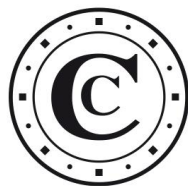


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Gestion du patrimoine
immobilier de l'état »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	11
I - UNE EXÉCUTION CONFORME AUX RÈGLES BUDGÉTAIRES.....	11
II - DES RECETTES QUI, HORS EFFETS CONJONCTURELS, DEMEURENT STABLES	12
III - UNE MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC QUI RESTE LIMITÉE.....	15
A - La restructuration des sites de défense	15
B - La décote « Duflot ».....	15
IV - UN NIVEAU CONTENU DE DÉPENSES	16
V - DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS MAÎTRISÉS AU REGARD DES DISPONIBILITÉS DU COMPTE	16
CHAPITRE II LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE	17
I - LES OPÉRATIONS STRUCTURANTES ET DE CESSIION.....	17
II - L'ENTRETIEN À LA CHARGE DU PROPRIÉTAIRE.....	18
A - Les dépenses de gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	18
B - La maintenance à la charge du propriétaire.....	19
C - Les contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics.....	19
CHAPITRE III LES PERSPECTIVES	21
I - UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE STABLE	21
II - LA RECHERCHE DE NOUVEAUX MODES DE VALORISATION DU PARC IMMOBILIER.....	21
III - UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE	22
A - Le rendement d'occupation des surfaces	23
B - Les bureaux remis au Domaine et restés inoccupés depuis au moins trois ans	24
C - Des indicateurs qui ne prennent pas encore pleinement en compte les objectifs en matière de transition écologique.....	25
ANNEXES.....	27
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB	28

Synthèse

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* retrace les recettes et les dépenses liées à certaines opérations portant sur le patrimoine immobilier de l'État dans une logique de mutualisation interministérielle. Conçu initialement pour établir un équilibre entre recettes tirées de la cession ou de la valorisation de biens ne relevant plus du domaine public d'une part et dépenses d'investissement dans de nouveaux bâtiments d'autre part, il devait aussi retracer la contribution d'une gestion immobilière active au désendettement de l'État.

Le niveau des recettes perçues ainsi que celui des dépenses engagées et décaissées, hors effets conjoncturels, sont restés stables en 2022 par rapport à l'étiage des cinq dernières années. Toutefois, la raréfaction prévisible des cessions rémunératrices, notamment des cessions exceptionnelles, et les besoins en dépenses d'optimisation et de rénovation énergétique, encore peu évaluées, sont susceptibles de remettre en cause à moyen terme le modèle économique du CAS.

Des résultats de l'exercice sans aspérités particulières

L'analyse de l'exécution budgétaire 2022, qui ne s'est pas écartée des principes et des règles du droit budgétaire, fait apparaître que :

- les recettes sont inférieures à la prévision et à celles encaissées en 2021, en l'absence d'une cession exceptionnelle programmée qui n'a finalement pas pu avoir lieu ; toutefois les recettes de cession, hors opérations rares, restent stables en 2022, pour un nombre de biens cédés qui demeure équivalent à celui observé ces cinq dernières années ;
- la consommation des autorisations d'engagement connaît une hausse significative en 2022, de quasiment un tiers par rapport en 2021, tirée par les engagements du ministère des armées et, de manière conjoncturelle, par les projets du programme « Résilience I », porté pour l'exercice 2022 par le CAS ; celle des crédits de paiement connaît en revanche une nouvelle baisse, en raison des retards pris par les projets immobiliers à la suite de la crise sanitaire puis de la crise énergétique ;
- le solde dégagé par le CAS en fin d'exercice reste confortable : le montant des restes à payer combiné aux AE affectées représente en effet 71,2 % de la trésorerie disponible.

Une vigilance à avoir sur l'évolution des facteurs déterminants du CAS

Le CAS a représenté 6,8 % des AE ouvertes pour 2022 au titre des dépenses de l'État propriétaire, jouant ainsi un rôle toujours plus modeste au sein de la politique immobilière de l'État. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le directeur de l'immobilier de l'État signale que, rapportées à une assiette proche des dépenses portées par le CAS, ces dernières représenteraient cependant 15% en moyenne des dépenses d'investissement immobilier de l'État.

Si à la fin de l'exercice 2022, la situation budgétaire du CAS ne pose pas de difficultés particulières, à terme la pérennité de son modèle économique mérite attention.

D'une part, le niveau de ses recettes est amené à s'amenuiser à moyen terme, en raison de la raréfaction des biens attractifs pour la vente et des cessions exceptionnelles, particulièrement rémunératrices. Cette perspective conduit la direction de l'immobilier de l'État (DIE) à chercher, depuis plusieurs exercices, à diversifier davantage les ressources du CAS pour lui permettre de disposer de recettes récurrentes et adaptées au financement de projets immobiliers pluriannuels. Ainsi, les redevances et loyers ont représenté un tiers des recettes totales en 2022. Elles ne sont toutefois pas de nature à compenser à due concurrence le tarissement prévisible des recettes de cessions.

D'autre part, si la crise sanitaire a eu pour effet depuis 2020 de retarder le lancement ou la réalisation des opérations immobilières financées sur le CAS, ces projets ne sont pas remis en cause et leurs coûts combinés à ceux des travaux de gros entretien du propriétaire, même si ceux liés à la rénovation énergétique des bâtiments sont portés par d'autres programmes budgétaires, continueront de peser sur les charges du CAS.

Enfin les modifications des conditions de travail, essentiellement le télétravail, risquent de réduire les besoins en surface de bureaux, rendant la valorisation des biens tertiaires de l'État plus difficile à réaliser.

Récapitulatif des recommandations

La Cour ne formule pas de recommandations.

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.

Fin 2022, 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-quatre BOP déconcentrés, s'agissant notamment des opérations suivies par les préfets de région⁴.

Compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'état »

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

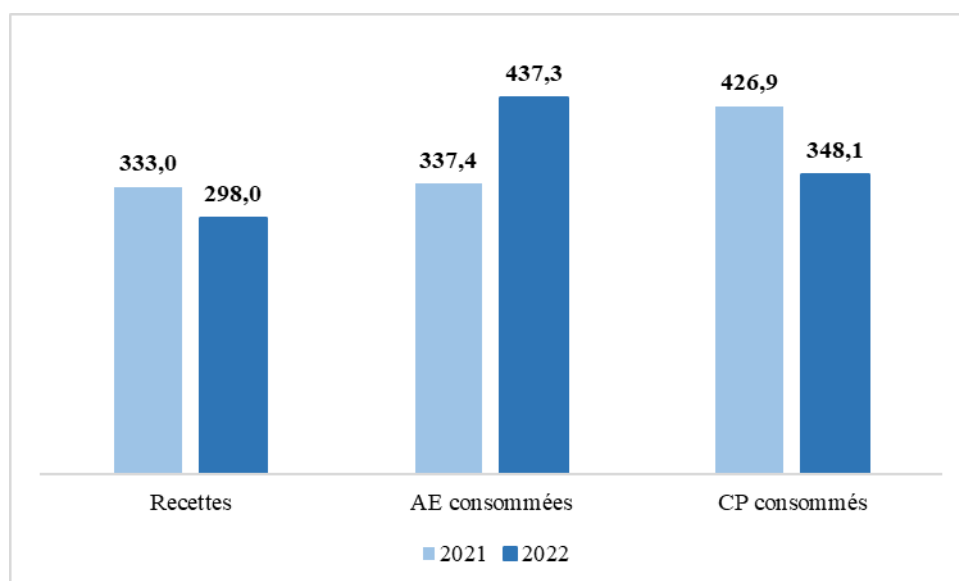
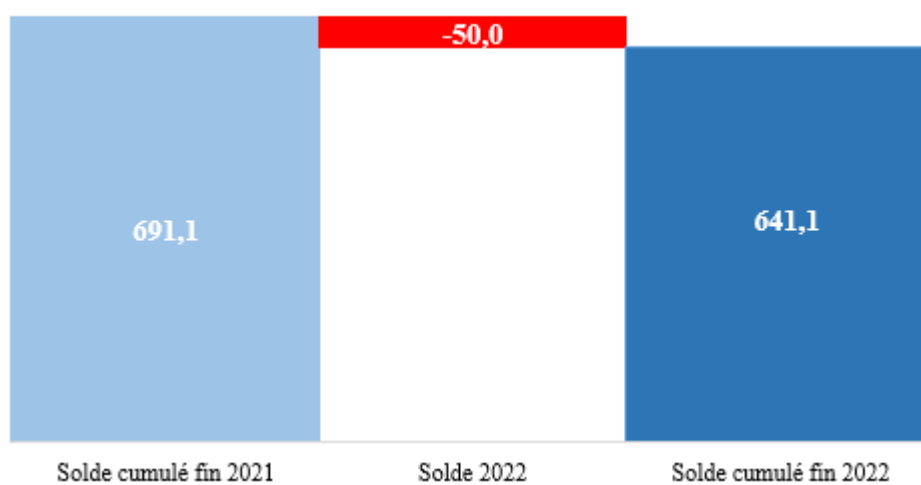
Programme 723 – Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État

¹ Entre 2006 et 2022, la vente d'implantations a ainsi rapporté 8,0 Md€.

² Acquisitions, constructions, restructurations, dépenses préalables à la 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 Tandis que les préfets de département gèrent chacun une unité opérationnelle (UO).

Graphique n° 1 : recettes et dépenses exécutées (en M€)**Graphique n° 2 : évolution du solde de trésorerie (en M€)**

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

Le tableau suivant présente l'évolution du CAS en 2022 et le solde des différents agrégats en fin d'exercice.

Tableau n° 1 : données de l'exécution budgétaire du CAS en 2022

En M€	AE	CP	Recettes	Trésorerie	Restes à payer
Solde fin 2021 (a)	171,9	466,2	s.o.	691,1	303,2
Crédits non reportés (b)	8,2	0			
Crédits ouverts en LFI et LFR (c)	445,6	455,6			
Dont LFI	365,6	415,6			
Dont LFR	80	40			
Mouvements de crédits (d)	165,1	467,6			
Solde disponible (e)=(a)+(b)+(c)+(d)	610,7	923,2			
Exécution (f)	- 437,3	-348,1	298,0	-50	89,2
Solde fin 2022 (g)=(e)+(f)	173,4	575,1	s.o.	641,1	392,5
Dont AE affectés	64				
Mouvements de crédits = reports de crédits + crédits ouverts sur fonds de concours					

Source : Cour des comptes, à partir des données DIE.

I - 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 40,9 M€, soit 9,8 % des crédits de paiement initiaux du CAS, dans la limite de 10 % fixée par le I. de l'article 21 de la Lolf ;

- le total des dépenses engagées ou ordonnancées en cours d'année n'a pas excédé le total des recettes constatées, conformément au II. du même article 21 ;
- en application de ce même article, les montants d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) non consommés en 2021 et reportés en 2022, qui s'établissaient respectivement à 171,9 M€ et 466,1 M€, n'ont pas excédé le solde de trésorerie du compte fin 2021, soit 691,1 M€.

Par ailleurs, conformément aux principes et règles applicables aux comptes d'affectation spéciale, la direction de l'immobilier de l'État doit, dans le cas des opérations d'investissement, qui constituent 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 affectation⁵ pour que soit autorisé leur éventuel report au-delà.

À cet égard, les autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) représentent, fin 2022, 60,7 % du solde des AE susceptibles d'être reportées, contre 81,3 % fin 2021 et 70,6 % deux ans auparavant, ce qui est cohérent avec l'évolution des dépenses sur cette période.

II - Des recettes qui, hors effets conjoncturels, demeurent stables

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

Les trois sources suivantes de recettes du domaine public et privé non militaire de l'État 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.

Tableau n° 2 : recettes du CAS en 2022

En M€	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Total des recettes	333,0	370	298,0
Cessions immobilières	195,0	280	157,1
Redevances domaniales et loyers	103,2	90	98,4
Versements du budget général	24,4	0	40,9
Fonds de concours	10,4	0	1,6

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et données DIE.

⁵ Article 158 du décret GBCP.

La LFI pour 2022 retenait un objectif de recettes de cessions immobilières en progression par rapport à celles de 2021 (+ 43,6 %), en prévision d'une opération exceptionnelle ; elle faisait, par ailleurs, l'hypothèse prudente d'une légère diminution des redevances domaniales en anticipant la prolongation des effets de la crise sanitaire⁶.

Les recettes de l'exercice ont finalement été inférieures à la prévision dans le premier cas, et légèrement supérieures dans le second.

S'agissant des redevances et recettes assimilées, que la DIE a entrepris depuis 2016 de redynamiser, leur niveau est tel désormais qu'elles ne jouent plus un rôle de recettes d'appoint pour le CAS, mais participent véritablement à son fonctionnement en représentant, comme en 2021, environ un tiers de ses recettes. Toutefois, si les redevances domaniales encaissées ont été supérieures à la prévision, leur montant reste légèrement inférieur à celui constaté en 2021, du fait notamment de la cession de biens qui étaient pourvoyeurs de redevances non négligeables⁷.

Dans le cas des recettes de cessions immobilières, le montant encaissé (157,1 M€) est inférieur à la prévision du fait de la non réalisation d'une cession exceptionnelle⁸, mais correspond à la moyenne des recettes de cessions hors opération exceptionnelle observée depuis plusieurs années (164,8 M€ en 2021, 157,5 M€ en 2020), pour un nombre de biens cédés (661) légèrement inférieur à celui de 2020 (687), mais équivalent au niveau global constaté depuis 2018⁹. Les recettes de cessions sont toutefois inférieures à celles de 2021, année qui avait bénéficié des revenus liés à une cession exceptionnelle¹⁰. Le potentiel de recettes lié à ces opérations rares est appelé à se réduire, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

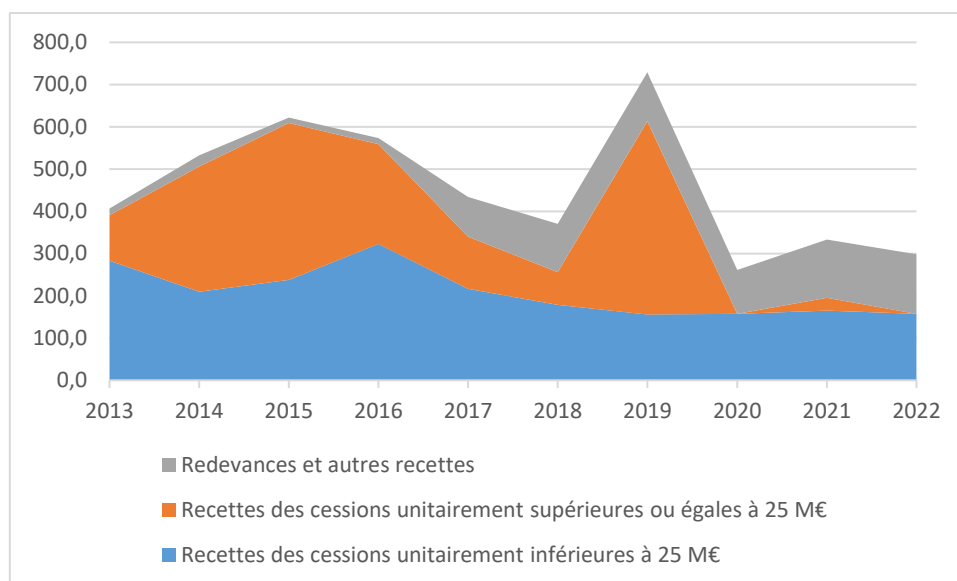
⁶ Liée d'une part, la contraction du marché immobilier induite par la crise économique et, d'autre part, à la possibilité, ouverte par l'article 1 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, d'annuler des redevances à l'égard des débiteurs affectés par la crise sanitaire, dont les effets sur les recettes se prolongent jusqu'en 2022.

⁷ À titre d'exemple, la cession en 2021 de l'ensemble immobilier des Thermes de Vichy, qui permettait d'encaisser 1,9 M€ de redevances annuelles.

⁸ La cession prévue d'un immeuble parisien n'a pu se faire en 2022 en raison de la situation du marché immobilier et de l'évolution des règles d'urbanisme.

⁹ 567 en 2020, 704 en 2019 et 655 en 2018.

¹⁰ Cession (emphytéose de 99 ans) de l'Hôtel de Grenelle (Paris 7^e) pour 30,2 M€.

Graphique n° 3 : évolution des recettes du CAS

Source : Cour des comptes, à partir des données DIE.

Cette situation d'ensemble s'explique par la raréfaction des biens attractifs au fur et à mesure des cessions depuis 2006. La direction de l'immobilier de l'État (DIE) considère ainsi que trois quarts des 1 636 biens¹¹ immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2022 sont « Difficiles », « Très difficiles » ou « Improbables » à céder, ce qui l'oblige à rechercher des modalités de valorisation alternatives (cf. *infra* § 3.2).

Enfin, les recettes du CAS ont été complétées en 2022 par des versements du budget général à hauteur de 40,9 M€. Ils correspondent à la compensation des dépenses, supportées exceptionnellement en 2022 par le CAS, des projets financés par le dispositif « Résilience I » visant à accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier de l'État dans le contexte de crise énergétique¹².

Au total, les recettes encaissées par le CAS en 2022 ont baissé de 19% par rapport à 2021. Toutefois, corrigées des effets conjoncturels (cession exceptionnelle en 2021, abondement en 2022 par le budget général au titre du programme « Résilience I »), les recettes du CAS demeurent stables.

¹¹ D'une surface utile brute de 3,5 millions de mètres carrés et d'une valeur qu'elle estime à 892 M€ environ.

¹² L'abondement de crédits a été opéré à partir du programme 348 (« Rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants », désormais intitulé « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs »). À l'avenir, les futurs appels à projets de ce type seront portés par le programme 348.

III - Une mobilisation du foncier public qui reste limitée

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

A - 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 la loi de finances pour 2015 (article 39), puis au 31 décembre 2024 par la loi de finances pour 2020 (article 228).

Il s'est traduit par des moindres recettes d'un montant total de 300,6 M€ sur la période 2009-2021. En 2022, elles se sont élevées à 2,4 M€, un niveau bien moindre qu'en 2021 (11,8 M€).

B - 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.

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 % auparavant).

Fin 2022, le dispositif de la décote « Duflot » reste très peu utilisé, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

Tableau n° 3 : décotes « Duflot » accordées entre 2013 et 2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Nombre de cessions	1	11	19	34	20	18	11	3	8	3	128
Décote (en M€)	1,1	27,1	48,5	29,8	27,6	70,2	17,3	2,6	12,3	2	238,5

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

¹³ 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).

IV - Un niveau contenu de dépenses

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

Tableau n° 4 : crédits immobiliers ouverts et consommés en 2022 sur le programme 723

En M€	Consommé(e)s en 2021	Ouvert(e)s en LFI 2022	Consommé(e)s en 2022
Autorisations d'engagement	337,4	365,6	437,3
Crédits de paiement	426,9	415,6	348,1

Source : documents budgétaires et données DIE.

Alors que l'année 2021 avait été marquée par une baisse des autorisations d'engagement (-14 %), en raison de la priorité donnée aux projets immobiliers financés par la mission *Plan de relance*, leur consommation augmente significativement en 2022 (+ 29,6 %) et sont supérieurs à la prévision (+ 19,6%). Cette dynamique s'explique par la croissance des engagements du ministère des armées et les projets portés par le programme « Résilience I »¹⁴.

La baisse du niveau de consommation des crédits de paiement, déjà observée en 2021 (-18 %), se poursuit en 2022 (-18,5 %). Elle est également inférieure à la prévision (-16,2 %). Elle est le résultat combiné des suites de la crise sanitaire et de la crise énergétique, qui pèsent sur le calendrier d'exécution des projets immobiliers.

Par ailleurs, la part des dépenses consacrées à l'entretien du propriétaire (cf. *infra* § 2.2) continue à progresser entre 2021 et 2022, passant de 57 % à 60,2 % en AE, ce qui est conforme à l'objectif fixé par le responsable de programme.

V - Des engagements pluriannuels maîtrisés au regard des disponibilités du compte

La prévision des restes à payer est délicate et repose sur l'hypothèse d'un rythme de consommation des AE et CP proche de celui observé en moyenne, ce que la nature des opérations financées rend en réalité très incertain.

Tableau n° 5 : évolution des restes à payer du programme 723

Restes à payer du programme 723 (en M€)	Solde au 31 déc. 2021	AE consommées en 2022	CP consommés en 2022		Solde au 31 déc. 2022
			sur AE consommées avant 2022	sur AE consommées en 2022	
PAP 2022	360	370	- 228	- 192	310
Exécution	300,4	437,3	- 190	- 158,1	392,5

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

Bien que les restes à payer ait crû de 92,1 M€ en 2022, le solde combiné des restes à payer et des AE affectées, qui correspond aux opérations immobilières en cours ou sur le point d'être lancées, atteint seulement 71,2 % de la trésorerie disponible, niveau légèrement supérieur à l'année passée (63,8 %) et restant confortable pour le CAS.

¹⁴ Les engagements du programme « Résilience I » portent essentiellement des dépenses d'entretien du propriétaire pour réduire la consommation d'énergie fossiles des bâtiments publics.

Chapitre II

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 2021	Ouvert(e)s en LFI 2022	Consommé(e)s en 2022
Opérations structurantes et de cessions	AE	144,5	210	173,8
	CP	229,3	260	151,3
Entretien à la charge du propriétaire	Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état			
	AE	133,5	89,6	196,8
	CP	132,1	90,6	132,1
	Maintenance à la charge du propriétaire			
	AE	50,5	44,1	50,9
	CP	49,4	43,1	49,7
	Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics			
	AE	8,8	21,9	15,7
	CP	16,1	21,9	14,9
TOTAL	AE	337,4	365,6	437,3
	CP	426,9	415,6	348,1

Source : documents budgétaires et données DIE.

I - 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 2022 est inférieure au montant ouvert en LFI mais s'établit à un niveau supérieur à celui de 2021 en raison des engagements portés par le ministère des Armées qui ont doublé et qui représentent 55,9 % des engagements de 2022¹⁵.

La consommation des CP a été très inférieure à la prévision (- 41,8%), en raison notamment d'un rythme de décaissement du ministère des Armées moins rapide qu'attendu, du fait des retards pris par les projets immobiliers depuis la crise sanitaire et accentués par les difficultés économiques liées au contexte international. Elle est également plus faible qu'en 2021, année qui avait été marquée par l'achat d'une parcelle dans le cadre du projet de CHU Grand Paris Nord pour un montant de 25 M€.

II - L'entretien à la charge du propriétaire

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

A - 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. *supra* § 2.1). 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.), notamment pour contribuer à leur performance énergétique ;
- le remplacement d'équipements en fin de vie ;
- la réalisation d'adaptations fonctionnelles.

La consommation d'AE en 2022 a été supérieure à celle en 2021 (+ 47,4%), et nettement plus élevée que les montants prévus en LFI (+ 119,6%), principalement du fait des projets portés par le programme « Résilience I » qui visait le financement d'opérations à mise en œuvre rapide¹⁶. Pour la même raison, la consommation des CP a été supérieure à la programmation (+ 45,8 %), mais reste stable par rapport à 2021, une partie des paiements des projets du dispositif « Résilience I » ayant été décalée sur 2023.

¹⁵ Les engagements liés aux projets immobiliers du ministère des Armées passent de 48,6 M€ en 2021 à 97 M€ en 2022, illustrant la priorité donnée par le Gouvernement à ces projets.

¹⁶ Destinées notamment réduire la consommation d'énergie fossiles des bâtiments publics dès l'hiver 2022/2023 : 851 projets ont été retenus pour un montant total de 49,6 M€ (dont 82% des engagements pour 2022 sont supportées par le CAS). Les objectifs en matière de performance énergétique des bâtiments publics se sont en effet intensifiés à la suite de la hausse du prix de l'énergie liée au contexte international : la circulaire du 25 juillet 2022 de la Première ministre fixe l'objectif de réduire de 10% d'ici 2 ans la consommation d'énergie pour les administrations d'État. Le Gouvernement a choisi, dans un contexte d'urgence, de faire porter ce programme par le CAS qui permettait une gestion interministérielle des crédits ouverts. La nature des dépenses correspond en outre à l'objet du CAS, notamment au financement de « dépenses directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État » comme le prévoit l'article 47 modifié de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006 créant le CAS.

B - 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 2022 à un rythme relativement proche de celui envisagé en LFI et s'est avérée conforme à celle de 2021.

C - 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 de cette nature nouvellement engagées et dépensées sur le CAS en 2022 reste stable.

Chapitre III

Les perspectives

La logique de fonctionnement du CAS tend à atteindre sa limite depuis plusieurs années, ce qui a pour effet de contraindre sa contribution à la politique immobilière de l'État, qu'il incarne sur le plan interministériel.

I - Une architecture budgétaire 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'étant plus doté de crédits.

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.

II - La recherche de nouveaux modes de valorisation du parc immobilier

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, qui constituent à ce titre des « droits de tirage » pour le ministère à l'origine de la cession pour 50% des recettes encaissées et une mutualisation interministérielle des 50% restants pour des dépenses d'entretien. Dans les faits, cependant, la DIE n'a pas toujours appliqué ce mécanisme, par exemple en ne mutualisant pas systématiquement la part prévue des ressources issues d'une cession (cas du projet du plateau de Saclay) ou en gageant la réalisation d'opérations immobilières sur des droits de tirage acquis par d'autres ministères (cas des « avances sur droits de tirage » accordées au ministère des affaires étrangères en juin 2018 et à la mission « Pouvoirs publics » en 2019, 2020 et 2021).

Pour des projets immobiliers de grande ampleur, le recours à d'autres supports budgétaires a pu être préféré, comme dans le cas de la rénovation des cités administratives, pour laquelle le programme 348¹⁷ a été spécialement créé pour une durée limitée, ou de la rénovation thermique des bâtiments publics¹⁸.

Cette situation, accentuée par la difficulté croissante de céder les biens inoccupés, a conduit à ce que le CAS ne compte plus, en 2022, que pour 6,8 % des autorisations d'engagement ouvertes au titre des dépenses « du propriétaire » (5,4 Md€¹⁹), qui reposent largement sur les programmes support des ministères. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le directeur de l'immobilier de l'État signale que, rapportées à une assiette proche des dépenses portées par le CAS, ces dernières représenteraient 15% en moyenne des dépenses d'investissement immobilier de l'État²⁰.

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 avait été lancée pour étudier les modalités d'une meilleure valorisation locative des biens inutilisés, y compris par leur occupation temporaire.

Ses conclusions ont conduit la DIE à définir une nouvelle stratégie patrimoniale qui consiste notamment à :

- recourir plus systématiquement à des dispositifs de location de longue durée, en particulier pour des biens les plus remarquables (cf. l'hôtel de Grenelle) ; depuis trois ans, plus de 750 baux emphytéotiques et baux à construction ont ainsi été conclus ;
- dynamiser sa politique de cessions par un recours aux outils numériques (site internet modernisé, annonces immobilières et enchères en ligne) et la création d'une cellule « commercialisation » comprenant des experts issus du secteur privé.

Cette démarche doit encore être poursuivie et adaptée aux effets de moyen terme, encore incertains, de la crise sanitaire sur le marché immobilier professionnel, et des nouveaux usages (télétravail, espaces partagés, dématérialisation accrue des échanges avec les usagers, etc.).

III - Une performance contrastée

L'utilisation des crédits du 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, le projet annuel de performance lui associe les deux indicateurs suivants :

- le « rendement d'occupation des surfaces » ;
- les « surfaces de bureaux remis au Domaine, inoccupées depuis 36 mois ou plus ».

¹⁷ Programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » de la mission « Transformation et fonction publiques », renommé à l'occasion du dans la LF 2022 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs ».

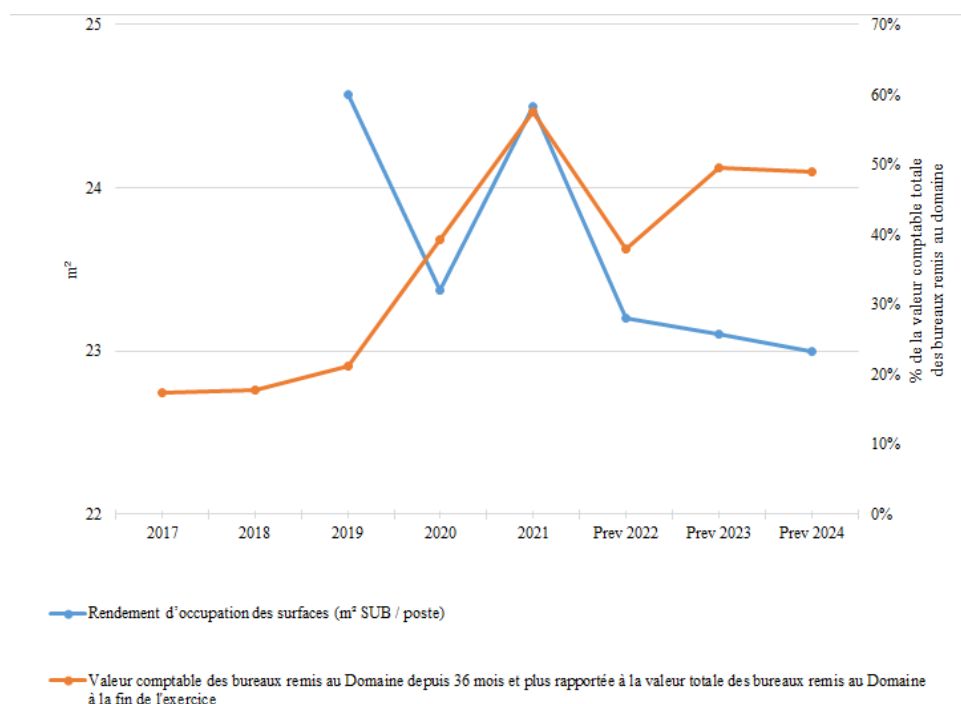
¹⁸ Programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » et désormais Programme 348.

¹⁹ Auxquels s'ajoutent, par ailleurs, 4,0 Md€ au titre des dépenses « de l'occupant ».

²⁰ La DIE fait en effet remarquer qu'en prenant la moyenne annuelle des dépenses annuelles d'investissement immobilier de l'État depuis 2012, soit 1,7 Md€ (acquisitions, constructions, travaux lourds immobilisés et gros entretien – renouvellement) et la moyenne de ces dépenses financées par le CAS, soit 260 M€, le rapport est de 15%. La part du CAS dans ces opérations d'investissement immobilier demeurent toutefois minoritaire.

Le graphique suivant permet d'apprécier l'évolution depuis 2017 des deux indicateurs (les données ne sont disponibles qu'à compter de 2019 s'agissant du premier indicateur).

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



Source : RAP 2018, PAP 2023. Données d'exécution, sauf pour 2022, 2023, 2024 (prévision).

A - Le rendement d'occupation des surfaces

Cet indicateur est présenté au niveau du CAS pour l'ensemble du parc et il est décliné, par ailleurs, sur le périmètre plus restreint d'une douzaine de programmes du budget général. Il était exprimé, jusqu'en 2021, en nombre de mètres carrés (m²) de surface utile nette²¹ (SUN) par poste de travail et, depuis 2022, en m² de surface utile brute²² (SUB). La DIE a choisi d'abandonner la SUN au profit de la SUB « *en raison de l'évolution des agencements des espaces de travail, la distinction des surfaces nettes devenant moins pertinente, et d'une approche plus économique et énergétique (les surfaces payées, entretenues, éclairées et chauffées sont les surfaces brutes)* »²³. Cet indicateur doit ainsi permettre de mieux évaluer les efforts de densification et d'optimisation des surfaces de la politique immobilière de l'État.

²¹ Surface horizontale disponible et dégagée de toute emprise sise à l'intérieur des locaux, mais dont sont exclus les éléments structuraux, les locaux techniques hors combles et sous-sols.

²² Surface de travail, réelle ou potentielle, destinée aux agents, comprenant les surfaces de bureaux, les surfaces de salles de réunion et les surfaces annexes de travail ; les surfaces de bureaux occupées par des archives sont prises en compte.

²³ Direction du budget, document de politique transversale joint au PLF 2023.

En pratique, les surfaces visées sont celles des bureaux, qui représentaient 31 % environ de la SUB du parc occupé par les services de l'État fin 2021. Le rendement d'occupation est calculé, d'une part, en se fondant sur les déclarations des occupants dans l'outil de gestion immobilière dit « référentiel technique » et, d'autre part, à l'aide des mesures de surfaces renseignées dans le module immobilier « RE-FX » du progiciel Chorus.

Pour 2022, la DIE estime la valeur de l'indicateur à 23,2 m² et fixe une cible prudente de 23 m² pour 2024, sachant que la norme de place²⁴ s'établit à 20 m² de SUB par poste de travail.

La fiabilité relative des informations utilisée²⁵ pour les calculs et l'effet sur l'indicateur du « mitage »²⁶ des surfaces rendra nécessaire d'examiner son évolution sur une période suffisamment longue plutôt que de commenter sa valeur instantanée.

B - Les bureaux remis au Domaine et restés inoccupés depuis au moins trois ans

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 bureaux remis au Domaine restés inoccupés depuis au moins trois ans est donc présenté depuis 2018 au niveau du programme 723 et exprimé en pourcentage de la valeur comptable totale des immeubles de bureaux remis au Domaine.

Pour 2022, la DIE estime que la valeur de l'indicateur devrait s'établir à 38 % en €²⁷, niveau équivalent aux cibles des années précédentes qui n'ont en revanche pas été atteintes (notamment en 2021 où le constaté, 57,6% en €, est nettement supérieur à la cible de 39% en € qui était prévue). La prévision pour 2023, fixée à 49 % en €, est prudente.

La dégradation des performances constatées *via* cet indicateur s'explique par la difficulté croissante de céder ce type de biens (crise de l'immobilier professionnel, notamment en Ile-de-France ; raréfaction des biens facilement cessibles ; choix de gestion qui impliquent la conservation de certains biens dans le patrimoine de l'État comme des biens exceptionnels ou des biens réemployés pour des opérations d'hébergement d'urgence) mais aussi par l'évolution favorable du dénominateur de l'indicateur. Depuis 2018 en effet, le stock global des bureaux remis au Domaine a tendance à baisser, ce qui tend à montrer une amélioration du traitement des biens facilement « cessibles ». La lecture de cet indicateur doit donc tenir compte autant du ratio qu'il calcule que des valeurs absolues.

²⁴ Note de la DIE du 19 février 2010, actualisée en 2018, sur la définition et la typologie des surfaces de l'État.

²⁵ Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2021*, mai 2022.

²⁶ 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, lesdites surfaces inoccupées soient supprimées par le fait, par exemple, de réorganisations.

²⁷ PLF 2023 – PAP.

C - Des indicateurs qui ne prennent pas encore pleinement en compte les objectifs en matière de transition écologique

Le Gouvernement a prévu dès 2020, dans un contexte de relance, des crédits spécifiquement destinés aux travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics, propriété de l'État ou de ses opérateurs : 2,7 Md€ ont abondé à ce titre le programme 362 « Écologie » dans la loi de finances pour 2021.

Au printemps 2022, le contexte international a conduit le Gouvernement à accentuer les efforts en matière de sobriété énergétique des bâtiments publics : la circulaire du 25 juillet 2022 de la Première ministre fixe notamment l'objectif d'une réduction de 10 % d'ici 2 ans de la consommation d'énergie des administrations d'État²⁸.

Or, les indicateurs retenus pour évaluer la performance des actions portées par le CAS ne permettent pas de prendre pleinement en compte cette priorité stratégique transversale. Certes le passage de la SUN à la SUB conduit à évaluer davantage l'optimisation des surfaces, et donc les efforts pour économiser des ressources (énergies fossiles, bâti, foncier), toutefois, aucun indicateur évaluant spécifiquement les efforts en matière de sobriété énergétique et plus globalement de transition écologique (incluant par exemple la réduction de l'artificialisation des sols) n'a été introduit dans le projet annuel de performance 2023 du CAS.

²⁸ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2023, p 54.

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 2021 (juillet 2022).