



# Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2018

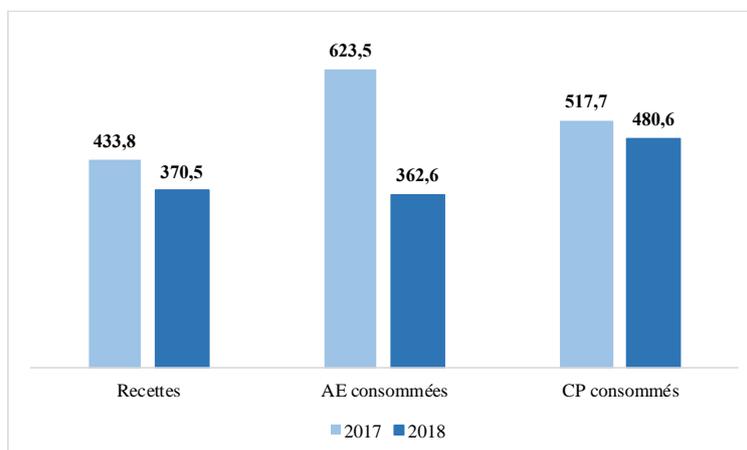


## Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

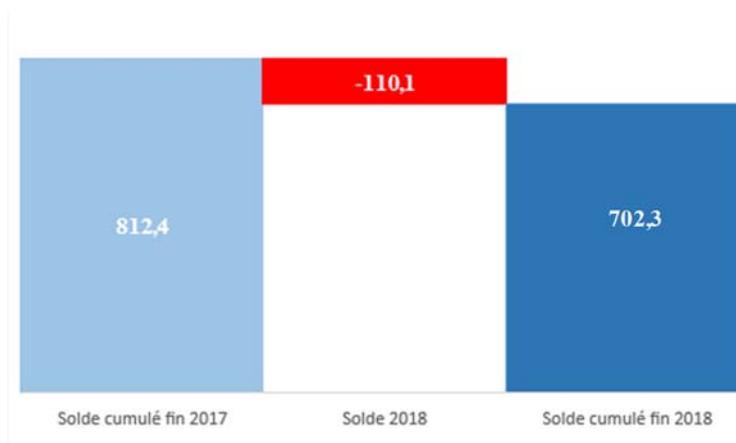
Programme 721 – Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État

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 2018, qui ne s'est pas écartée des principes et des règles du droit budgétaire, fait apparaître que :

- si les montants encaissés au titre des redevances sont conformes à la prévision, les recettes des cessions immobilières lui sont significativement inférieures et, d'une année à l'autre, diminuent de près de 25,0 % ;
- mécaniquement, la consommation des crédits, qui était répartie à la hausse en 2017, après avoir atteint un point bas en 2016 (-43,6 % en quatre ans pour les AE, -33,1 % pour les CP), connaît un coup d'arrêt ;
- en fin d'exercice, le niveau des restes à payer est maîtrisé et le solde de trésorerie du CAS, une nouvelle fois en baisse, représente encore une année et demie environ de consommation de crédits de paiement au rythme actuel.

Au total, le CAS a compté pour 13,0 % des AE ouvertes pour 2018 au titre des dépenses de l'État propriétaire (4,0 Md€). Il continue, à ce titre, de jouer un rôle modeste au sein de la politique immobilière de l'État.

### Les perspectives

Fin 2018, la situation budgétaire du CAS ne pose pas de difficulté. À terme, la pérennité de son modèle économique actuel paraît, en revanche, compromise en raison de la raréfaction, au fur et à mesure des cessions depuis 2006, des biens attractifs et, dans une moindre mesure, de l'effet minorant sur les recettes des différents mécanismes de décote en faveur, notamment, du logement social. Une réflexion est donc en cours pour diversifier davantage les ressources du CAS et lui permettre de disposer de recettes récurrentes et adaptées au financement de projets immobiliers pluriannuels.

Par ailleurs, son architecture budgétaire ne reflète pas le fait qu'il a vocation à financer la dépense immobilière interministérielle, 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 les indicateurs de performance associés au CAS ont été renouvelés, les documents budgétaires le concernant et, plus largement, le document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État, qui n'a que peu évolué ces dernières années, devraient être revus.

## Recommandations

**Recommandation n° 1 (nouvelle, DIE)** : 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.

**Recommandation n° 2 (nouvelle, 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

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Les résultats de l'exercice</b> .....	<b>9</b>
1.1 Une exécution conforme aux règles budgétaires.....	9
1.2 Des recettes en forte diminution.....	10
1.3 Une baisse mécanique des dépenses .....	12
1.4 Des engagements maîtrisés .....	12
<b>2 Les grandes composantes de la dépense</b> .....	<b>15</b>
2.1 Les opérations structurantes et de cession.....	15
2.2 L'entretien à la charge du propriétaire .....	16
<b>3 Les perspectives</b> .....	<b>18</b>
3.1 Un modèle économique qui doit évoluer.....	18
3.2 Des recettes minorées par la mobilisation du foncier public .....	19
3.3 Une architecture budgétaire désormais stable, mais inaboutie .....	23
3.4 Des indicateurs de performance renouvelés .....	24
3.5 Un document de politique transversale à repenser .....	27
<b>Annexes</b> .....	<b>31</b>

## 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 directrice de l'immobilier de l'État.

Il a vocation à mutualiser les recettes issues des produits de cessions d'actifs immobiliers<sup>1</sup> et des produits de redevances domaniales ou de loyers perçus afin de financer des opérations immobilières structurantes<sup>2</sup> et des dépenses d'entretien dites « du propriétaire »<sup>3</sup> 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 afin de faire du CAS 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, 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 2025<sup>4</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Entre 2006 et 2018, la vente d'implantations immobilières superflues a ainsi rapporté près de 7,0 Md€

<sup>2</sup> Acquisitions, constructions, restructurations, dépenses préalables à cession.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Article 88 de la LFI pour 2019.

affectées et le caractère obligatoire de sa contribution au désendettement de l'État a été supprimé.

Pour 2018, la LFI est venue modifier l'organisation du CAS en rassemblant les programmes 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » et 724 « Opérations immobilières déconcentrées » en un seul, à rebours du choix fait pour 2017 d'une répartition des crédits par donneur d'ordre.

Ainsi, ne subsistent plus que 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 désormais 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 des opérations suivies par les préfets de région<sup>5</sup>.

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 13,0 % des AE ouvertes pour 2018 au titre des dépenses « du propriétaire » (4,0 Md€). 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 nouveau programme 348 consacré à la rénovation des sites multioccupants.

∴

La présente note d'exécution, considérée comme « prioritaire », comporte un développement particulier concernant la décote sur le foncier en faveur du logement social (§ 3.2), ainsi que le Premier président l'avait annoncé dans son courrier adressé le 16 octobre 2018 au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

---

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

<sup>6</sup> Auxquels s'ajoutent, par ailleurs, 3,8 Md€ au titre des dépenses « de l'occupant ».

## 1 Les résultats de l'exercice

Le tableau suivant présente l'évolution du CAS en 2018 et le solde des différents agrégats en fin d'exercice.

**Tableau n° 1 : données de l'exécution budgétaire du CAS en 2018**

<i>En M€</i>	<b>AE</b>	<b>CP</b>	<b>Recettes</b>	<b>Trésorerie</b>	<b>Restes à payer</b>
<i>Solde fin 2017</i>	<b>430,9</b>	<b>734,0</b>	<b>s.o.</b>	<b>812,4</b>	<b>433,0</b>
<i>Crédits non reportés</i>	-8,9	0,0			
<i>Crédits ouverts en LFI</i>	524,6	581,7			
<i>Mouvements de crédits</i>	15,2	15,2			
<i>Mesures de régulation</i>	0,0	0,0			
<i>Solde disponible</i>	961,8	1 330,9			
<i>Exécution</i>	-362,6	-480,6	370,5	-110,1	-118,0
<i>Solde fin 2018</i>	<b>599,2</b>	<b>850,3</b>	<b>s.o.</b>	<b>702,3</b>	<b>315,0</b>
<i>AE affectées</i>	101,7				
<i>AE non affectées</i>	497,5				

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<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) ;
- les recettes du CAS ont été complétées par des versements du budget général à hauteur de 10,5 M€, soit 1,8 % 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 2017 et reportés en 2018, qui s'établissaient respectivement à

422,0 M€ et 734,0 M€ n'ont pas excédé le solde de trésorerie du compte fin 2017, soit 812,4 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 affectation<sup>7</sup>.

À cet égard, les autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) représentent, fin 2018, 17,0 % du solde des AE susceptibles d'être reportées, contre 37,2 % fin 2017 mais 18,2 % deux ans auparavant, ce qui est cohérent avec l'évolution des dépenses sur cette période.

## 1.2 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.

Depuis 2017, les trois sources suivantes de recettes du domaine public et privé non militaire<sup>8</sup> 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.

Le tableau suivant détaille les recettes enregistrées sur le CAS.

---

<sup>7</sup> Article 158 du décret GBCP.

<sup>8</sup> L'article 93 de la LFI pour 2019 prévoit 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 2018

<i>En M€</i>	<b>Exécution 2017</b>	<b>LFI 2018</b>	<b>Exécution 2018</b>
Total des recettes	433,8	581,7	370,5
<i>Cessions immobilières</i>	339,6	491,7	255,6
<i>Redevances domaniales et loyers</i>	86,3	90,0	89,2
<i>Versements du budget général</i>	3,9	0,0	10,5
<b>Fonds de concours</b>	<b>4,0</b>	<b>0,0</b>	<b>15,2</b>

Source : documents budgétaires et Chorus.

La LFI pour 2018 retenait un objectif volontariste de recettes de cessions immobilières (+44,8 % par rapport à l'exécution 2017), en dépit des difficultés pourtant rencontrées ; elle faisait, par ailleurs, l'hypothèse d'une progression modérée des redevances domaniales (+4,3 %).

Si les montants encaissés au titre des redevances se sont révélés conformes à la prévision, les recettes des cessions immobilières sont, elles, significativement inférieures (-48,0 %) et, d'une année à l'autre, diminuent de près de 25,0 %, conformément à la tendance observée depuis 2015 (cf. § 3.1. ci-après), tout comme le nombre de biens cédés (626 au total, soit une diminution de 6,4 % par rapport à celui de 2017).

Cette évolution, quoique conforme à la tendance observée depuis 2015, est accentuée par le fait que les opérations de cession de plusieurs biens à fort enjeu financier, situés principalement en Île-de-France, se sont avérées complexes et n'ont pas pu être achevées en 2018, comme cela avait été envisagé au moment de la programmation budgétaire.

### 1.3 Une baisse mécanique des dépenses

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

**Tableau n° 3 : crédits immobiliers ouverts et consommés en 2018 sur le programme 723**

<i>En M€</i>	Consommé(e)s en 2017 <sup>9</sup>	Ouvert(e)s en LFI 2018	Consommé(e)s en 2018
Autorisations d'engagement	563,4	524,6	362,6
Crédits de paiement	457,6	581,7	480,6

Source : documents budgétaires et Chorus.

Alors que, en 2017, la consommation des crédits était répartie à la hausse, après avoir atteint un point bas en 2016 (-43,6 % en quatre ans pour les AE, -33,1 % pour les CP), elle connaît un coup d'arrêt en 2018. Cette situation s'explique par la baisse du niveau des recettes de cessions, dont l'encaissement conditionne le lancement de toute nouvelle opération immobilière, conformément à la charte de gestion du CAS.

On observe, par ailleurs, que la part des dépenses consacrées à l'entretien du propriétaire a progressé entre 2017 et 2018, passant de 33,4 % à 41,1 % en AE et de 30,5 % à 33,4 % en CP, ce qui excède l'objectif de 30,0 % minimum fixé par la responsable de programme.

### 1.4 Des engagements maîtrisés

Fin 2018, le CAS dispose d'une trésorerie suffisante pour poursuivre son activité et assurer le paiement des engagements pris :

- son solde de trésorerie, en baisse de 13,6 % sur un an, représente près d'une année et demie de consommation de CP au rythme actuel ;
- le solde combiné des restes à payer et des AE affectées fin 2018 atteint 59,3 % de la trésorerie disponible à cette date.

S'agissant des restes à payer, qui se rapportent en totalité au programme 723<sup>10</sup>, leur solde diminue, en un an, de plus du quart.

<sup>9</sup> Dont 90,6 M€ d'AE et 102,8 M€ de CP consommés au titre de l'ex-programme 724 « Opérations immobilières déconcentrées ».

<sup>10</sup> Dont 77,2 M€ fin 2017 au titre de l'ex-programme 724 « Opérations immobilières déconcentrées ».

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

Restes à payer (en M€)	Solde au 31 déc. 2017	AE consommées en 2018	CP consommés en 2018		Solde au 31 déc. 2018
			sur AE consommées avant 2018	sur AE consommées en 2018	
PAP 2018	325,5	524,6	-305,4	-276,3	268,4
Exécution 2018	433,0	362,6	-203,5	-277,1	315,0

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

On observe que, fin 2018, le solde des restes à payer excède la prévision du projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de LFI pour 2018 qui 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 incertain.

L'évolution du solde des restes à payer d'une fin d'exercice à l'autre doit cependant être appréciée en tenant compte du niveau d'activité au cours de ces mêmes exercices : ainsi, exprimé en nombre de jours de consommation d'AE, le solde progresse de 250 jours fin 2017 à 313 jours fin 2018, ce qui confirme un ralentissement dans le déroulement des opérations immobilières financées sur le CAS.

Par ailleurs, la comptabilité générale de l'État apporte un éclairage sur la nature de ces restes à payer : pour moins de 10,0 %, ils constituent, au 31 décembre, 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**

Comptabilité budgétaire			Comptabilité générale			
Nature de l'engagement	Traduction comptable	Service fait ?	Solde au 31 déc. 2018 (M€)		Traduction comptable	Nature de l'obligation
Existence d'un engagement juridique	Restes à payer	Oui	27,1	6,9	Dettes	Certaine
		Non	287,9	20,2	Factures non parvenues, charges à payer	
Absence d'engagement juridique	s.o.	s.o.	-	-	Engagements hors bilan	Probable ou certaine
				782,4	Autres charges à payer	
				-	Provisions pour risques et charges	
				-	Engagements hors bilan	Éventuelle

Source : Chorus.

Des provisions pour risques et charges sont aussi enregistrées, dont la presque-totalité concerne 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-évaluées<sup>11</sup>, elles sont néanmoins une indication de l'effort budgétaire que l'État aurait à fournir à ce titre.

---

<sup>11</sup> Cf. Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2017, mai 2018*, § 101 et suivants, page 34.

## 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 2017	Ouvert(e)s en LFI 2018	Consommé(e)s en 2018
Opérations structurantes et de cession	AE	375,0	364,6	213,3
	CP	318,2	421,7	319,9
Entretien à la charge du propriétaire	<i>Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état</i>			
	AE	122,1	88,0	80,4
	CP	79,0	88,0	95,7
	<i>Maintenance à la charge du propriétaire</i>			
	AE	44,3	48,0	46,9
	CP	40,2	48,0	43,0
	<i>Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics</i>			
	AE	22,0	24,0	21,9
	CP	20,2	24,0	22,0
<b>TOTAL</b>	AE	<b>563,4</b>	<b>524,6</b>	<b>362,5</b>
	CP	<b>457,6</b>	<b>581,7</b>	<b>480,6</b>

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 et des CP en 2018 se situe très en deçà du montant ouvert en LFI. En AE, elle diminue significativement par rapport à 2017 (-43,1 %), du fait essentiellement du ministère des armées, et se maintient en CP (poursuite d'opérations lancées au cours des exercices précédents).

Deux opérations ont entraîné, fin 2018, une dépense de 98,8 M€ en AE comme en CP :

- l'acquisition pour 61,6 M€ d'un immeuble à Montrouge (92) pour le compte des services du Premier ministre ;
- le financement, à hauteur de 37,2 M€, de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (ENS Cachan et Université Paris Sud).

## **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 2018 a été inférieure, de près d'un tiers, à celle de 2017, tandis que la consommation des CP est, elle, plus élevée, conformément à ce qui avait anticipé en LFI et du fait, pour l'essentiel, du ministère des armées (qui avait, en 2017, engagé un nombre inhabituellement élevé d'opérations structurantes et d'entretien).

### **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 2018 à un rythme proche de ce que la LFI avait envisagé et s'est avérée conforme à celle de 2017.

### **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 2018 est cohérent avec celui observé en 2017.

### 3 Les perspectives

La logique de fonctionnement du CAS tend à atteindre sa limite depuis plusieurs exercices, ce qui a pour effet de marginaliser sa contribution à l'entretien du parc. Les décotes, parfois importantes, avec lesquelles certaines cessions sont réalisées amoindrissent sa capacité de financement et ne font pas l'objet d'une information suffisante.

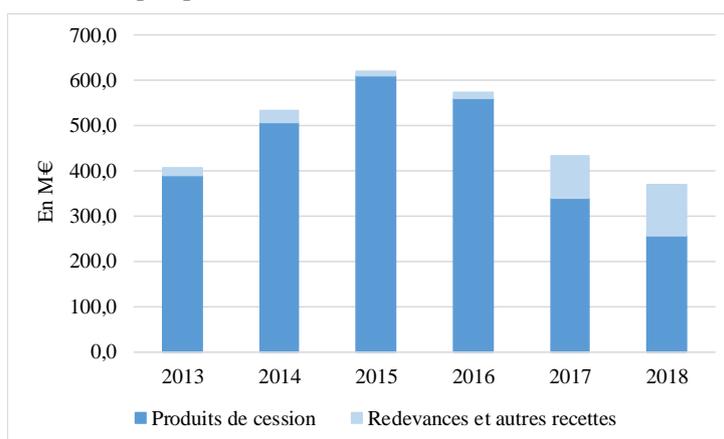
Si ses indicateurs de performance ont été actualisés en 2018, son architecture et la maquette du document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État, que le CAS est censé incarner sur le plan interministériel, mériteraient aussi d'être revues.

#### 3.1 Un modèle économique qui doit évoluer

Si l'application des règles organiques garantit une situation budgétaire maîtrisée – toute baisse des recettes du CAS devant conduire mécaniquement à diminuer les dépenses conformément au § II. de l'article 21 de la LOLF –, elle entraîne aussi que le fonctionnement de ce dernier, qui repose encore principalement sur une logique de cessions, pourrait s'interrompre à terme du fait d'une trop forte réduction de ces dernières.

Les nouvelles ressources qui ont été allouées au CAS à partir de l'exercice 2017 ont tout juste permis, jusqu'à présent, de stabiliser ses recettes, qui diminuent nettement et systématiquement depuis quatre ans et s'établissent en 2018 à un niveau inférieur à celui de 2013.

Graphique n° 3 : évolution des recettes du CAS



Source : rapports annuels de performances et Chorus.

La tendance observée s'explique principalement par la raréfaction, au fur et à mesure des cessions depuis 2006, des biens attractifs, donc susceptibles d'être vendus plus rapidement et pour un meilleur prix que les biens dits complexes, 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.

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) considère ainsi que trois quarts des 1 831 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2018 – d'une superficie totale de 20,8 millions de mètres carrés et d'une valeur qu'elle estime à 2,0 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.

Le deuxième comité de la transformation publique, qui s'est tenu le 29 octobre 2018, relevait à cet égard que « le modèle d'une valorisation du parc par la seule cession [...] s'est essoufflé et n'est pas soutenable », ajoutant que « la diversification des moyens [...] passe par l'occupation temporaire ou la mise en location, qui sont couramment utilisées par les propriétaires et investisseurs immobiliers privés, plutôt que systématiquement aller vers la cession » et indiquant, enfin, que devrait être étudiée « la possibilité de confier la gestion de certaines parties de ce parc à des foncières ».

Dans cette perspective, le CAS pourrait disposer à terme de recettes récurrentes et adaptées au financement d'opérations immobilières pluriannuelles, susceptibles de garantir la pérennité de son modèle économique et de renforcer sa contribution à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.

### **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 d'une marge raisonnable de négociation, un actif immobilier à un prix inférieur à celui du marché.

Dans le cadre de la présente note d'exécution, le coût d'opportunité pour le CAS de ces cessions et l'information dont elle fait l'objet sur le plan budgétaire ont été examinés par la Cour, ainsi que le Premier président

l'avait annoncé dans son courrier adressé le 16 octobre 2018 au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

### 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.

Dans un rapport d'information<sup>12</sup>, la commission des finances du Sénat relevait que « Si ce dispositif apparaît indispensable afin d'accompagner les communes les plus touchées par les restructurations et d'éviter ainsi la création de friches militaires, il se traduit néanmoins par de moindres recettes pour le ministère des armées, dont le montant cumulé est estimé à 238 M€ sur la période 2009-2016. » En 2017 et 2018, les moindres recettes s'élèvent, respectivement, à 24,2 M€ et 5,6 M€

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

#### 3.2.2.1 Les deux dispositifs de décote

Afin de favoriser la production de logements, en tout ou partie sociaux, l'État peut céder<sup>13</sup> 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).

---

<sup>12</sup> Rapport n° 661 de juillet 2017 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le parc immobilier du ministère des armées, page 45.

<sup>13</sup> 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.

La décote ainsi accordée pour la part du programme destinée aux logements sociaux – susceptible, dans certains cas, de représenter la totalité de la valeur vénale – peut être déterminée de gré à gré. Elle peut aussi résulter de l'existence d'une charge foncière dite « sociale » ou « administrée », qui 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.

Au principe général précité s'ajoute celui d'une **décote de droit, dite décote « Duflot »**, introduit par 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.

Le II de l'article L. 3211-7 du CG3P fixe 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 107 fin 2018, pour une valeur totale estimée à 257,6 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.

### 3.2.2.2 Des moindres recettes significatives pour le CAS

En octobre 2017, un référé du Premier président dressait un bilan de la décote « Duflot » (cf. annexe n° 1), qui mettait en évidence sa faible utilisation en raison de sa complexité et de la concurrence des autres procédures de cession du foncier public. Son caractère peu efficient et, dans certains cas, coûteux pour l'État était également souligné, de même que les insuffisances qui affectent le calcul des décotes, faute d'encadrement et de contrôle financier suffisants.

Ce dispositif a néanmoins eu une incidence significative sur la situation budgétaire du CAS immobilier (recettes minorées de 5,0 % entre 2013 et 2017), puisqu'il conduit à financer une autre politique publique aux dépens de ce dernier.

**Tableau n° 7 : décotes « Duflot » accordées entre 2013 et 2017**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Nombre de cessions	1	11	19	34	20	nd	85
Décote (en M€)	1,1	27,1	48,5	29,8	27,6	70,2	204,3

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

Le montant des décotes de droit en 2018 tient compte de la conclusion de la cession d'une fraction de l'îlot Saint-Germain à un bailleur social de la Ville de Paris (décote de 56,7 M€ représentant 66,0 % de la valeur vénale).

Ces constats ont conduit l'Assemblée nationale à adopter, en juin 2018, une résolution pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote « Duflot », par laquelle elle invitait le Gouvernement à mieux encadrer les conditions dans lesquelles l'État y a recours.

À cette fin, l'article 274 de la LFI pour 2019 a introduit un nouveau critère pour 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 déterminé<sup>14</sup> 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 du principe général posé par la loi de 2005 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 ans (cette dernière disposition s'appliquant aussi à la décote « Duflot »).

Or, par le passé, de nombreuses opérations qui n'ont pas fait appel à la décote « Duflot » ont néanmoins donné lieu à des réductions de prix en faveur de la construction de logements, surtout quand les prescriptions d'urbanisme fixaient un pourcentage minimum de logements sociaux à construire sur les parcelles concernées.

Cette situation, qui semble donc appelée à perdurer, ne rend que plus nécessaire de revoir l'information présentée sur le plan budgétaire.

<sup>14</sup> Dans des conditions qui doivent encore être fixées par un décret en Conseil d'État.

### 3.2.3 Des conséquences budgétaires qui font l'objet d'une information insuffisante

Seules les cessions réalisées avec une décote « Duflot » font l'objet d'un suivi, réalisé dans le document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État (cf. § 3.5 ci-après), mais pas dans ceux relatifs au CAS, alors même qu'il est concerné au premier chef s'agissant de moindres recettes pour lui.

Les décotes accordées dans le cadre de cessions de gré à gré, de loin les plus fréquentes, ou de cessions qui comportent une charge foncière administrée ne font l'objet d'aucune information, alors même qu'elles entraînent des moindres recettes vraisemblablement plus importantes pour l'État que dans le cas de la décote « Duflot ».

Il en va de même des cessions à l'euro symbolique réalisées par le ministère des armées, qui ne sont pas récapitulées dans les documents précités.

Ces constats conduisent la Cour à formuler la recommandation suivante.

<p><b>Recommandation n° 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.</b></p>
---

### 3.3 Une architecture budgétaire désormais stable, mais inaboutie

Depuis le 1<sup>er</sup> 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 plutôt que sa suppression, que son absence de consistance justifie pleinement, ne répond donc qu'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 faire évoluer de nouveau, d'autant que la configuration actuelle des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) permet, selon l'administration, une gestion des crédits plus efficace et plus souple qu'auparavant.

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

### **3.4 Des indicateurs de performance renouvelés**

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 associée au CAS les deux indicateurs suivants :

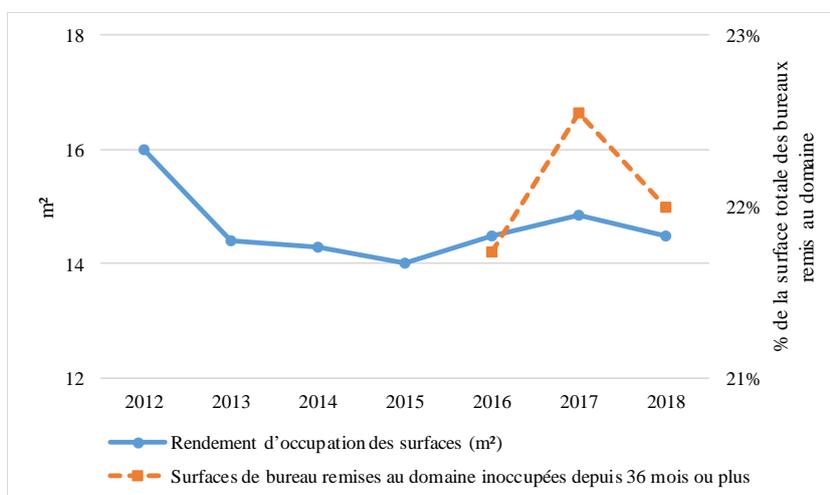
- le « rendement d'occupation des surfaces de bureaux », présenté au niveau du CAS et exprimé en nombre de mètres carrés (m<sup>2</sup>) de surface utile nette (SUN) d'immeubles de bureau par poste de travail ;
- les « surfaces de bureaux remis au Domaine, inoccupées depuis 36 mois ou plus », présenté au niveau du programme 723 et exprimé en pourcentage de la surface utile brute (SUB) totale des immeubles de bureaux remis au Domaine.

Ainsi qu'y invitait la recommandation n° 1 formulée par la Cour à l'issue de son analyse de l'exécution budgétaire en 2017, ce second indicateur remplace, à compter du PAP 2019, la « durée moyenne de vente

d'un bien immobilier »<sup>15</sup>, qui ne fournissait plus une mesure pertinente de la démarche d'optimisation du parc immobilier de l'État.

Le graphique suivant permet d'apprécier l'évolution des deux indicateurs précités au cours des sept dernières années (les données ne sont disponibles qu'à compter de 2016 s'agissant du nouvel indicateur).

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



Source : PAP 2015 à 2019. Données d'exécution, sauf pour le rendement d'occupation en 2018 (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 m<sup>2</sup>.

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.

<sup>15</sup> Indicateur mis en place quatre ans avant la refondation, en 2016, de la politique immobilière de l'État.

L'insuffisante fiabilité de ces informations, régulièrement relevée<sup>16</sup>, l'extension du périmètre des bâtiments pris en compte<sup>17</sup> pour le calcul de cet indicateur fin 2017 et l'effet sur l'indicateur du « mitage »<sup>18</sup> 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 m<sup>2</sup> 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.

En effet, nonobstant les optimisations qui peuvent être recherchées ponctuellement et bien davantage que la perspective de crédits supplémentaires en récompense des efforts réalisés, ce sont les réorganisations de services de l'État et les réductions d'effectifs qu'elles entraînent ainsi que les impératifs opérationnels des missions confiées qui conditionnent, en pratique, la rationalisation de l'occupation immobilière, et non l'inverse.

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, si la prévision pour 2019, fixée à 14,3 m<sup>2</sup>, paraît réaliste, tel n'est pas le cas de l'objectif de 13,4 m<sup>2</sup> pour 2020, fixé de manière délibérément volontariste par la DIE.

---

<sup>16</sup> 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 2017*, mai 2018.

<sup>17</sup> 9 501 bâtiments fin 2017, soit une hausse de 65,7 % par rapport à fin 2016.

<sup>18</sup> 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.

### **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.

Ce constat avait conduit la Cour à recommander, dans sa NEB précédente, que soit élaboré un indicateur qui mesure l'importance des surfaces vacantes, ce qui est désormais le cas.

Son évolution au cours des prochains exercices permettra d'apprécier l'efficacité des actions mises en œuvre par la DIE pour valoriser davantage le parc immobilier de l'État, notamment la location des espaces durablement inoccupés.

### **3.4.3 La mesure de l'effort d'entretien du propriétaire**

Depuis l'extension, en 2017, du périmètre du CAS aux dépenses d'entretien du propriétaire, consécutive à la suppression de l'ex-programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », ces dernières ne faisaient plus l'objet d'aucun indicateur de performance.

Un tel indicateur était pourtant 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.

Cette situation avait conduit la Cour à recommander, dans sa NEB précédente, que soit calculé annuellement un ratio faisant le rapport entre les dépenses totales d'entretien « lourd » du parc et la surface utile brute (SUB) totale du parc.

Cette recommandation a été mise en œuvre : un nouvel indicateur intitulé « Effort d'entretien du parc immobilier par l'État propriétaire », d'une valeur, fin 2017, de 32,9 euros par m<sup>2</sup> de SUB, est désormais présenté dans le document de politique transversale relatif à l'immobilier de l'État.

## **3.5 Un document de politique transversale à repenser**

L'État et ses opérateurs disposent d'un patrimoine immobilier de près de 100 millions de m<sup>2</sup>, composé pour un quart d'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 9,0 Md€ 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. Ces documents [...] développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente. »

Vingt et une 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, plusieurs remarques peuvent être formulées à son égard et concernant les orientations et les outils dont il rend compte :

- son volet stratégique 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 :
  - o l'introduction du DPT fait ainsi état de quatre objectifs, mais sept sont mentionnés par la suite, de six leviers d'action et de treize indicateurs de pilotage regroupés en trois axes stratégiques,
  - o un tableau de bord doté de quatorze rubriques reprend, pour les décliner en détail, les six axes, neuf objectifs et dix-sept indicateurs des projets et rapports annuels de performances des dix-huit programmes concernés, sur les soixante et onze annoncés en préambule, dont le rapprochement avec les objectifs du DPT nécessite de recourir à une table de correspondance,
  - o pour autant, compte tenu du fait que des indicateurs de performance identiques peuvent faire l'objet de dénominations

différentes dans le document, ces derniers sont en réalité, dans près de trois quarts des cas, de trois types seulement : dépenses d'entretien rapportées à la surface du parc immobilier concerné, surface occupée par poste de travail, taux d'écart budgétaire ou calendrier des projets immobiliers,

- 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 ;
- les soixante et onze programmes recensés et leur contribution à la politique transversale font ainsi l'objet d'une présentation relativement homogène : treize d'entre eux portent pourtant l'essentiel des enjeux budgétaires – et devraient, à ce titre, faire l'objet de développements plus importants –, tandis que les trois quarts ne disposent d'aucun indicateur immobilier et que onze programmes ne sont pas dotés de crédits pour l'immobilier ;
- 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 (32,9 euros par m<sup>2</sup>) ou le degré d'efficacité énergétique du parc occupé (146 kWh par m<sup>2</sup> consommés annuellement) ;
- aucune indication n'est fournie concernant les surfaces déclarées inutiles par les ministères et remises à la DIE, ce qui ne permet pas d'apprécier l'importance de son rôle de gestionnaire d'actifs de l'État propriétaire, alors même par ailleurs qu'un indicateur de performance s'y rapportant est désormais prévu (cf. § 3.4.2. ci-avant).

Au surplus, la maquette du DPT, qui n'a que peu évolué en sept ans, en dépit de la rénovation de la PIE en 2016, est largement perfectible :

- l'absence de véritable table des matières (celle qui figure dans le document correspond en réalité à un sommaire et ne couvre que ses principales subdivisions), de recours à des titres hiérarchisés et stylisés 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 tableaux relatifs aux redevances domaniales, aux cessions réalisées et aux 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 ».

En l'état, la valeur ajoutée du DPT est limitée, en ce qu'il ne permet pas de saisir de façon évidente les enjeux qui s'attachent à la PIE. Sa forme et son contenu devraient être revus de manière à fournir une information hiérarchisée et complémentaire à celle des PAP et des RAP, qu'il devrait chercher à mettre davantage en perspective et de manière plus synthétique.

À ce titre, la Cour formule la recommandation suivante.

**Recommandation n° 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. ■**

## Annexes

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

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 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
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'administration avait indiqué partager cette recommandation. Elle conditionnait cependant sa mise en œuvre au résultat d'échanges techniques prévus dans le cadre des conférences de performance, qui s'est avéré favorable.	<b>Totalement mise en œuvre</b>
2	Mettre en place un indicateur afin de mesurer l'effort consacré à l'entretien "lourd" du parc immobilier de l'État.	La directrice du budget et la directrice de l'immobilier de l'État avaient indiqué partager cette recommandation. Elles conditionnaient cependant sa mise en œuvre au résultat d'échanges techniques prévus dans le cadre des conférences de performance, qui s'est avéré favorable.	<b>Totalement mise en œuvre</b>