



Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

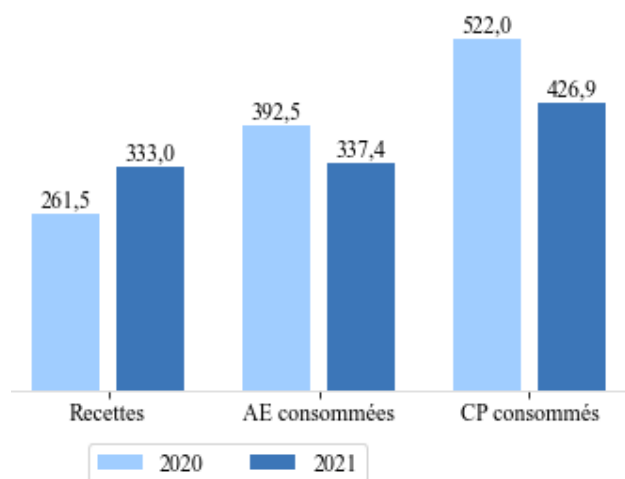
2021

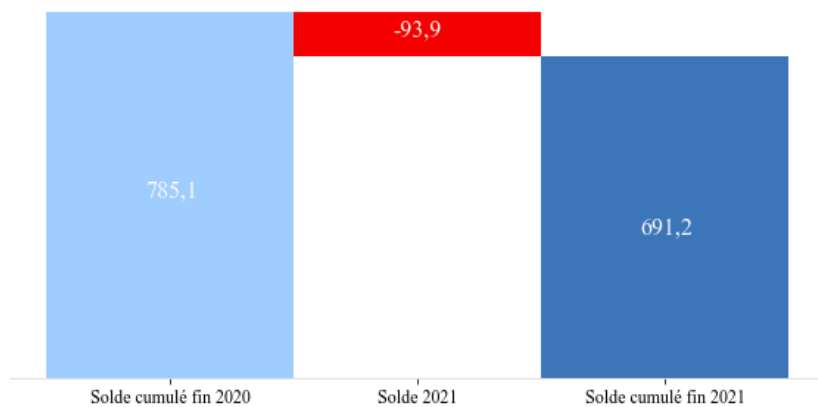
Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

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 2021, qui ne s'est pas écartée des principes et des règles du droit budgétaire, fait apparaître que :

- les recettes encaissées sont inférieures à la prévision, mais progressent néanmoins par rapport à 2020 en raison de la réalisation d'une opération exceptionnelle ;
- sans cette opération, les recettes de cession sont stables en 2021 (164,8 M€, contre 157,5 M€ en 2020), pour un nombre de biens cédés qui progresse (687, soit +21 % par rapport à 2020) ;
- après avoir diminué de 35 % en 2020, la consommation des autorisations d'engagement connaît une nouvelle baisse en 2021 (-14 %), comme celle des crédits de paiement (-18 %), en raison notamment de la priorité donnée à la conception et à la réalisation de projets immobiliers financés par la mission « Plan de relance » ;
- en fin d'exercice, le solde des restes à payer se réduit et reste maîtrisé ; combiné aux AE affectées, il atteint 63,4 % de la trésorerie disponible, et représente, par ailleurs, pour l'essentiel, des passifs annuels ou pluriannuels enregistrés en hors bilan.

Les perspectives

Le CAS a représenté 5 % des AE ouvertes pour 2021 au titre des dépenses de l'État propriétaire, jouant ainsi un rôle toujours plus modeste au sein de la politique immobilière de l'État.

Fin 2021, la situation budgétaire du CAS ne pose pas de difficulté. À terme, la logique économique qui sous-tend son fonctionnement paraît, en revanche, incertaine en raison de la raréfaction des biens attractifs pour la vente. Cette perspective conduit la 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. De fait, les redevances et loyers ont représenté près d'un tiers des recettes totales en 2021.

Si la crise sanitaire n'a pas eu d'autres effets, depuis 2020, que de retarder le lancement ou la réalisation des opérations immobilières financées sur le CAS, ses effets à moyen et long terme et ceux des nouveaux usages (télétravail, notamment) sur le marché immobilier professionnel sont encore indéterminés.

Recommandations

La Cour ne formule pas de recommandations.

Sommaire

Introduction.....	9
Chapitre I Les résultats de l'exercice	10
I - Une exécution conforme aux règles budgétaires	10
II - Des recettes qui progressent de nouveau.....	11
III - Une mobilisation du foncier public qui reste limitée	13
IV - Un niveau contenu de dépenses	15
V - Des engagements maîtrisés	15
Chapitre II Les grandes composantes de la dépense.....	18
I - Les opérations structurantes et de cession	19
II - L'entretien à la charge du propriétaire	19
Chapitre III Les perspectives.....	21
I - Une architecture budgétaire stable	21
II - La recherche de nouveaux modes de valorisation du parc	22
III - Une performance contrastée	24
Annexes.....	27

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 2021, 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.

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).

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.

¹ Entre 2006 et 2021, 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).

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

Le tableau suivant présente l'évolution du CAS en 2021 et le solde des différents agrégats en fin d'exercice.

Tableau n° 1 : données de l'exécution budgétaire du CAS en 2021

En M€	AE	CP	Recettes	Trésorerie	Restes à payer
Solde fin 2020	220,8	607,7	s.o.	785,1	389,9
Crédits non reportés	-7,0	0,0			
Crédits ouverts en LFI	285,0	275,0			
Mouvements de crédits	8,1	8,1			
Solde disponible	506,9	890,8			
Exécution	-337,4	-426,9	333,0	-93,9	-89,5
Solde fin 2021	169,5	463,9	s.o.	691,2	300,4
<i>dont AE affectées</i>	<i>137,8</i>				

Source : Cour des comptes, à partir de Chorus.

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 24,4 M€, soit 8,9 % 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 2020 et reportés en 2021, qui s'établissaient respectivement à 213,8 M€ et 607,7 M€, n'ont pas excédé le solde de trésorerie du compte fin 2020, soit 785,1 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 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 2021, 81,3 % du solde des AE susceptibles d'être reportées, contre 70,6 % fin 2020 et 65,8 % deux ans auparavant, ce qui est cohérent avec l'évolution des dépenses sur cette période.

II - Des recettes qui progressent de nouveau

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.

⁵ Article 158 du décret GBCP.

Le tableau suivant détaille les recettes enregistrées sur le CAS.

Tableau n° 2 : recettes du CAS en 2021

<i>En M€</i>	Exécution 2020	LFI 2021	Exécution 2021
Total des recettes	261,5	370,0	333,0
<i>Cessions immobilières</i>	157,5	280,0	195,0
<i>Redevances domaniales et loyers</i>	94,3	90,0	103,3
<i>Versements du budget général</i>	5,4	0,0	24,4
<i>Fonds de concours</i>	4,3	0,0	10,3

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et de Chorus.

La LFI pour 2021 retenait un objectif de recettes de cessions immobilières en forte progression (+78 %) par rapport à celles de 2020, qui avaient chuté après une année 2019 marquée par des cessions exceptionnelles⁶ ; elle faisait, par ailleurs, l'hypothèse d'une légère diminution des redevances domaniales.

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

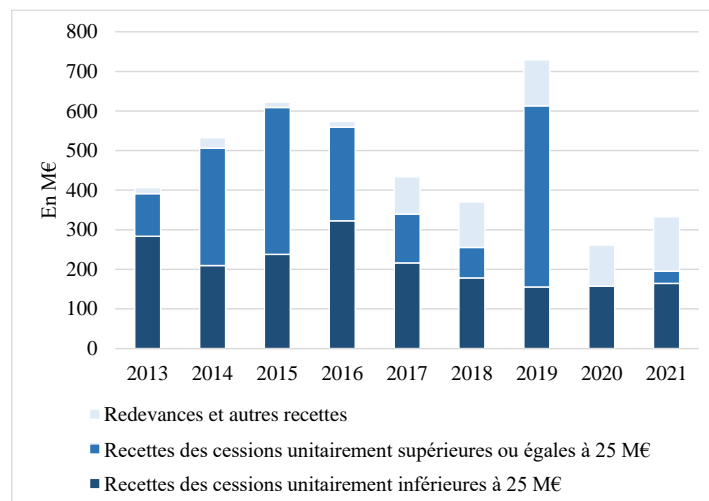
S'agissant des redevances et recettes assimilées, que la DIE a entrepris depuis 2016 de redynamiser, leur niveau est tel désormais qu'elles ne jouent plus désormais un rôle de recettes d'appoint pour le CAS, mais participent véritablement à son fonctionnement. Leur progression en 2021 résulte d'un effet de rattrapage suite aux mesures d'annulation⁷ prises en 2020 à l'égard des débiteurs concernés en raison de la crise sanitaire.

Dans le cas des recettes des cessions immobilières, elles progressent de près de 25 % par rapport à celles de 2020 en raison de la réalisation d'une opération exceptionnelle⁸, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

⁶ Une partie de l'îlot Saint-Germain et l'hôtel de Seignelay (Paris 7^e) pour, respectivement, 368,1 M€ et 61,0 M€ ainsi que le site de l'école normale supérieure Paris-Saclay pour 31,8 M€.

⁷ Article 1 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁸ 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 de Chorus.

Sans cette opération, les recettes de cessions sont stables en 2021 (164,8 M€, contre 157,5 M€ en 2020), pour un nombre de biens cédés qui progresse (687, soit +21 % par rapport à 2020).

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 près des trois quarts des 1 861 biens⁹ immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2021 sont « Difficiles » ou « Très difficiles » à céder, ce qui l'oblige à rechercher des modalités de valorisation alternatives (cf. *infra* § 3.2).

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.

⁹ D'une surface utile brute de 2,0 millions de mètres carrés et d'une valeur qu'elle estime à 1,1 Md€ environ.

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 288,8 M€ sur la période 2009-2020. En 2021, elles se sont élevées à 11,8 M€ (contre 15,0 M€ en 2020).

B - La décote « Duflot »

Afin de favoriser la production de logements, en tout ou partie sociaux, l'État peut céder¹⁰ 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 2021, 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 2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Nombre de cessions	1	11	19	34	20	18	11	3	8	125
Décote (en M€)	1,1	27,1	48,5	29,8	27,6	70,2	17,3	2,6	12,3	236,5

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

¹⁰ 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 2021 sur le programme 723

<i>En M€</i>	Consommé(e)s en 2020	Ouvert(e)s en LFI 2021	Consommé(e)s en 2021
Autorisations d'engagement	392,5	285,0	337,4
Crédits de paiement	522,0	275,0	426,9

Source : documents budgétaires et Chorus.

Après avoir diminué de 35 % en 2020, la consommation des autorisations d'engagement connaît une nouvelle baisse en 2021 (-14 %), comme celle des crédits de paiement (-18 %), en raison notamment, dans le premier cas, de la priorité donnée aux projets immobiliers financés par la mission « Plan de relance » et, dans le second, d'un important paiement l'année passée¹¹.

Les niveaux de consommation atteints sont néanmoins nettement supérieurs à ce qui était prévu en LFI, ce qui s'explique par le fait que la mission « Défense » devait porter en 2021 l'intégralité des crédits immobiliers du ministère afin de faciliter la gestion des opérations immobilières par ses services, ce qui n'a finalement pas été le cas.

Par ailleurs, la part des dépenses consacrées à l'entretien du propriétaire (cf. *infra* § 2.2) a nettement progressé entre 2020 et 2021, passant de 39 % à 57 % en AE, ce qui est conforme à l'objectif fixé par le responsable de programme.

V - Des engagements maîtrisés

Fin 2021, le solde des restes à payer est nettement inférieur à la prévision du projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de LFI pour 2021.

¹¹ En 2020, le ministère de l'intérieur avait consommé 113,7 M€ de CP pour acquérir deux terrains à Saint-Ouen, où doit être construit le futur site unique de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Cette dernière reposait, comme les années passées, sur l'hypothèse d'un rythme de consommation des AE et CP proche de celui observé en moyenne, 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 (en M€)	Solde au 31 déc. 2020	AE consommées en 2021	CP consommés en 2021		Solde au 31 déc. 2021
			sur AE consommées avant 2021	sur AE consommées en 2021	
PAP 2021	400,0	285	-169,0	-106,0	410,0
Exécution 2021	389,9	337,4	-248,1	-178,8	300,4

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

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 63,4 % de la trésorerie disponible, contre 69,4 % un an auparavant.

Par ailleurs, le solde des restes à payer diminue d'une fin d'année à l'autre, aussi bien en montant (-23 %) qu'en nombre de jours de consommation d'AE (321 jours fin 2021, soit -37 jours par rapport à fin 2020).

Enfin, la comptabilité générale de l'État apporte un éclairage sur la nature de ces restes à payer : ils constituent, pour 10 % au plus, des passifs exigibles à moins d'un an ; pour le reste, il s'agit de passifs annuels ou pluriannuels enregistrés en hors bilan.

Le tableau suivant présente la réconciliation des informations portées par les deux comptabilités.

Tableau n° 6 : solde des engagements financiers du CAS

CAS 760 - OPÉRATIONS NON SOLDÉES						
Comptabilité budgétaire				Comptabilité générale		
Nature de l'engagement	Traduction comptable	Service fait ?	Solde au 31 déc. 2021 (M€)		Traduction comptable	Nature de l'obligation
Existence d'un engagement juridique	Restes à payer	Oui	26,6	5,1	Dettes	Certaine
				21,5	Factures non parvenues, charges à payer	
		Non	273,8	273,8	Engagements hors bilan	
Absence d'engagement juridique	s.o.	s.o.	-	0,0	Autres charges à payer	Certaine
				370,7	Provisions pour risques et charges	Probable ou certaine
				0,0	Engagements hors bilan	Éventuelle

Source : Chorus.

Les provisions pour risques et charges enregistrées concernent, pour leur presque-totalité, le coût prévisionnel du traitement – qui incombe à l'État du fait de la loi – des effets nocifs que des pollutions ont entraînés sur des sites gérés par le ministère des armées ainsi que des bâtiments amiantés qu'il contrôle.

Elles sont cependant largement sous-évaluées¹² et ne sont donc pas une indication fiable de l'effort budgétaire que l'État aurait véritablement à fournir à ce titre.

¹² Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2021, mai 2022*.

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° 7 : dépenses immobilières détaillées par action (en M€)

		Consommé(e)s en 2020	Ouvert(e)s en LFI 2021	Consommé(e)s en 2021	
Opérations structurantes et de cession	AE	238,1	145,0	144,5	
	CP	363,0	110,0	229,3	
<i>Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état</i>					
Entretien à la charge du propriétaire	AE	78,8	80,3	133,5	
	CP	89,0	98,3	132,1	
	<i>Maintenance à la charge du propriétaire</i>				
	AE	50,6	41,0	50,6	
	CP	48,3	46,0	49,4	
	<i>Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics</i>				
TOTAL	AE	392,5	285,0	337,4	
	CP	522,0	275,0	426,9	

Source : documents budgétaires et Chorus.

Jusqu'au 31 décembre 2025¹³, 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.

¹³ Article 88 de la LFI pour 2019.

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 2021 est conforme au montant ouvert en LFI et s'établit donc à un niveau très inférieur à celui de 2020 puisqu'il était prévu que le ministère des armées n'engage ni ne paie aucune opération sur son BOP.

Tel n'a cependant pas été le cas, finalement, ce qui explique que la consommation de CP a été finalement deux fois plus importante que ce que prévoyait la LFI, même si son niveau reste inférieur à celui de l'exécution en 2020.

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.) ;
- le remplacement d'équipements en fin de vie ;

- la réalisation d'adaptations fonctionnelles.

À l'inverse des opérations structurantes et de cession, la consommation d'AE en 2021 a été supérieure (+70 %) à celle en 2020, du fait du rattrapage des retards occasionnés par la crise sanitaire, tout comme la consommation de CP qui excède le niveau anticipé par la LFI.

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 2021 à un rythme supérieur à celui envisagé en LFI et s'est avérée conforme à celle de 2020.

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 sur le CAS en 2021 est nettement inférieur à celui de 2020, tandis que le niveau des crédits de paiement s'en rapproche davantage.

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.

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

II - La recherche de nouveaux modes de valorisation du parc

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

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 348¹⁴ a été spécialement créé pour une durée limitée, ou de la rénovation thermique des bâtiments publics¹⁵.

Cette situation, accentuée par la difficulté croissante de céder les biens inoccupés, a conduit à ce que le CAS ne compte plus, fin 2021, que pour 5 % des autorisations d'engagement ouvertes au titre des dépenses « du propriétaire » (5,6 Md€¹⁶), qui reposent largement sur les programmes support des ministères.

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. *supra* l'hôtel de Grenelle) ; depuis trois ans, plus de 700 baux emphytéotiques et baux à construction ont ainsi été conclus chaque année ;

¹⁴ Programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » de la mission « Transformation et fonction publiques ».

¹⁵ Programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

¹⁶ Auxquels s'ajoutent, par ailleurs, 4,0 Md€ au titre des dépenses « de l'occupant ».

- 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

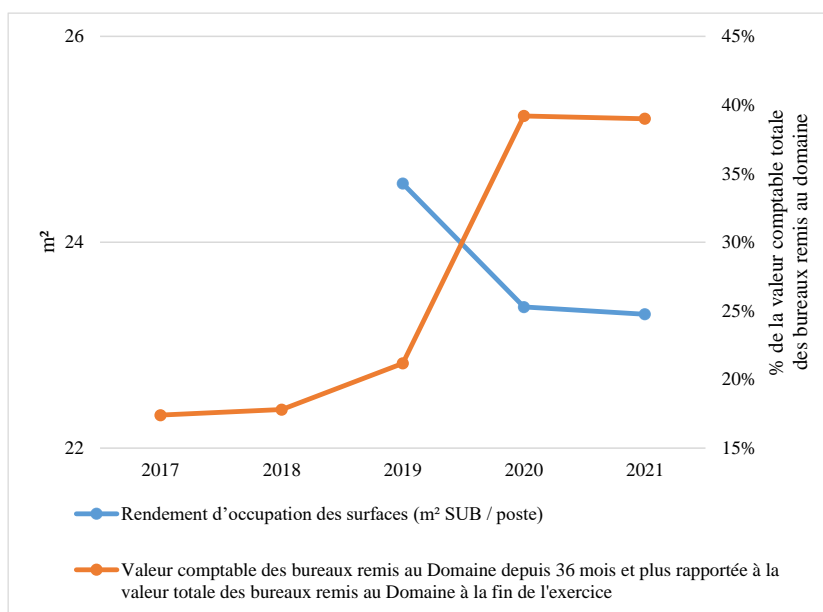
L'utilisation des crédits mis à disposition sur le CAS doit permettre la réalisation d'opérations immobilières structurantes ou d'entretien du propriétaire avec l'objectif principal « d'optimiser le parc immobilier de l'État ».

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

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

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 2022. Données d'exécution, sauf pour 2021 (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 2018, en nombre de mètres carrés (m²) de surface utile nette¹⁷ (SUN) par poste de travail et, depuis 2019, en m² de surface utile brute¹⁸ (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)* »¹⁹.

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 2020. 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 2021, la DIE estime la valeur de l'indicateur à 23,3 m² et fixe une cible prudente de 23,1 m² pour 2023, sachant que la norme de place²⁰ s'établit à 20 m² de SUB par poste de travail.

La fiabilité relative des informations utilisée²¹ pour les calculs et l'effet sur l'indicateur du « mitage »²² des surfaces rendra nécessaire d'examiner son évolution sur une période suffisamment longue plutôt que de commenter sa valeur instantanée.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Direction du budget, document de politique transversale joint au PLF 2022, page 52.

²⁰ Note de la DIE du 19 février 2010, actualisée en décembre 2017, sur la définition et la typologie des surfaces de l'État.

²¹ Cour des comptes, *Acte de certification des comptes de l'État – Exercice 2021*, mai 2022.

²² Terme qui désigne la dispersion de surfaces inoccupées à la suite de réductions d'effectifs, celles-ci ayant pour effet, dans un premier temps, de dégrader le rendement d'occupation des surfaces avant que, à une échéance plus éloignée, les dites surfaces inoccupées soient supprimées par le fait, par exemple, de réorganisations.

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 2021, la DIE estime que la valeur de l'indicateur devrait s'établir à 39 %, niveau stable par rapport à 2020, avec une cible fixée à 37 % pour 2023. Elle explique par ailleurs la forte progression observée depuis 2017 par le fait que les biens qui restent durablement inoccupés sont, le plus souvent aussi, les plus difficiles à céder et, incidemment, par certains choix de gestion (conservation dans le patrimoine de l'État de biens immobiliers exceptionnels, utilisation de certains biens pour des opérations d'hébergement d'urgence, etc.).

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 2020 (avril 2021).

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020

Sans objet.