

... le projet de loi de finances 2021

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »

Rapport n° 138 Tome 3 Annexe 15b

1. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » : UNE DIMINUTION STRUCTURELLE DES RECETTES ET DES DÉPENSES QUI NÉCESSITE DE DÉPLOYER DE NOUVEAUX VECTEURS BUDGÉTAIRES POUR RÉPONDRE AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

A. UNE BAISSÉ TENDANCIELLE DES RECETTES ET DES DÉPENSES

Au 31 décembre 2019, la **surface totale des bâtiments de l'État était de 96,8 millions de mètres carrés, pour une valeur comptable estimée à 65,7 milliards d'euros**. Le rapporteur spécial note que la connaissance du parc immobilier s'est fortement améliorée ces dernières années, même si d'importants progrès demeurent pour les opérateurs. Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » constitue le **vecteur budgétaire de la politique immobilière de l'État**, sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Il vise à financer les **opérations structurantes** et l'**entretien lourd** du parc propriété de l'État par le produit tiré des cessions immobilières et des redevances domaniales.

Le CAS **est marqué par une baisse tendancielle de ses recettes et de ses dépenses**. En 2021, les dépenses se contracteraient de 38,48 % en crédits de paiement, une ampleur encore inédite jusqu'ici. Elles seraient ainsi de 275 millions d'euros, dont 160 millions d'euros seraient consacrés aux dépenses d'entretien, qui font l'objet d'une sanctuarisation. Les recettes du CAS sont, elles, attendues à 380 millions d'euros, dont 280 millions d'euros de cession (un point bas) et 90 millions d'euros pour les redevances domaniales. **Ces évolutions ne peuvent qu'alimenter les doutes émis ces dernières années par la commission des finances quant à la soutenabilité du compte et à son efficacité pour répondre aux objectifs de la politique immobilière de l'État**. L'attribution depuis 2017 des ressources domaniales au CAS, une ressource pérenne et dynamique, est donc nécessaire pour garantir un niveau suffisant de crédits pour les dépenses d'entretien mais ne suffit pas à compenser l'attrition des produits de cession.

Les **effets de la crise sanitaire et économique sur les produits et les dépenses du CAS sont encore mal évalués par la DIE**. Les redevances domaniales devraient excéder la prévision révisée (90 millions d'euros) tandis que les produits de cession devraient y être inférieurs (220 millions d'euros). Le mécanisme de décote peut également conduire à réduire les produits de cession. Quant aux opérations structurantes et d'entretien financées par le CAS, la DIE ne dispose pas encore d'éléments consolidés sur l'impact de la crise, les éventuels retards, reports ou interruptions. Toutefois, **ces incertitudes conjoncturelles ne font qu'accroître la diminution structurelle des crédits du CAS, au détriment du déploiement de la PIE**.

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE, UN VECTEUR BUDGÉTAIRE DE PLUS EN PLUS CONTESTÉ ET CONTOURNÉ

La politique immobilière de l'État demeure éclatée et fragmentée. **Le CAS n'est finalement qu'un outil minoritaire** : il représente, suivant les années, de 8 % à 18 % de l'effort d'investissement de l'État sur son parc immobilier (11 % en 2019). **Il ne porte par ailleurs qu'entre 4 % et 7 % des crédits dédiés à l'immobilier de l'État**, s'il est tenu compte de la soixantaine de programmes budgétaires qui portent les dépenses d'entretien courant des ministères occupants. **La politique immobilière de l'État se confronte en outre à un autre problème : un déficit de compétences. La professionnalisation de la fonction immobilière est donc essentielle** : dans les ministères, ce sont très souvent des personnels non spécialisés qui s'occupent de cette fonction support. Depuis plusieurs années, **peu de progrès** sont constatés sur ce dernier point. Le rapporteur spécial le regrette : le coût supplémentaire que pourrait représenter cette professionnalisation serait très certainement plus que compensé par les améliorations ainsi permises en termes de gestion et d'entretien du parc.

Le CAS ne suffit donc plus pour porter les grands projets de l'État dans le domaine immobilier : la **rénovation des cités administratives** est portée par le programme 348 de la mission « Transformation et fonction publiques » (39 cités administratives sélectionnées, pour un coût total estimé à 989 millions d'euros) et la **rénovation thermique des bâtiments publics** fait l'objet d'une action dans le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ». L'enveloppe allouée aux bâtiments publics serait de 4 milliards d'euros, dont 2,7 milliards d'euros pour les bâtiments de l'État, soit **bien plus que le CAS n'est en l'état actuel capable de mobiliser. La marginalisation du CAS interroge en revanche sur le modèle de gestion le plus à même de répondre aux objectifs de la PIE, y compris face aux ministères occupants.** Cela vient tant d'un problème en ressources que des règles budgétaires et comptables très particulières du CAS.

En plus d'être marginalisé, le CAS est contourné dans ses règles mêmes de fonctionnement. Les produits de cessions sont en principe répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le compte d'affectation spéciale. Cette règle de gestion vise, en leur reversant une partie des produits issus de leurs actions de valorisation, à encourager les ministères à rationaliser leurs emprises et à respecter les principes de la politique immobilière de l'État. Or, **certains ministères** (armées, Europe et affaires étrangères pour les biens situés à l'étranger) **ou projets** (plateau de Saclay) **disposent de dérogations. D'autres bénéficient d'avances sur cession**, comme le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (100 millions d'euros au total) ou la présidence de la République (13,3 millions d'euros en 2021).

2. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT : TROIS OBJECTIFS À POURSUIVRE

A. UN IMPÉRATIF, FAIRE CONTRIBUER LES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La contribution du parc immobilier de l'État à l'effort en faveur de la transition écologique est essentielle à deux titres : d'abord parce que les **bâtiments sont parmi les plus grands consommateurs d'énergie**, ensuite parce que **l'État doit insuffler, en montrant l'exemple, un nouvel élan à la politique de rénovation énergétique.** La loi ELAN a imposé des obligations d'économie d'énergie dans le secteur tertiaire, qui s'imposent également à l'État. Elles ont notamment été traduites par le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 dit « tertiaire », qui a fixé les obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire : 40 % d'économies en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 (par rapport à 2010).

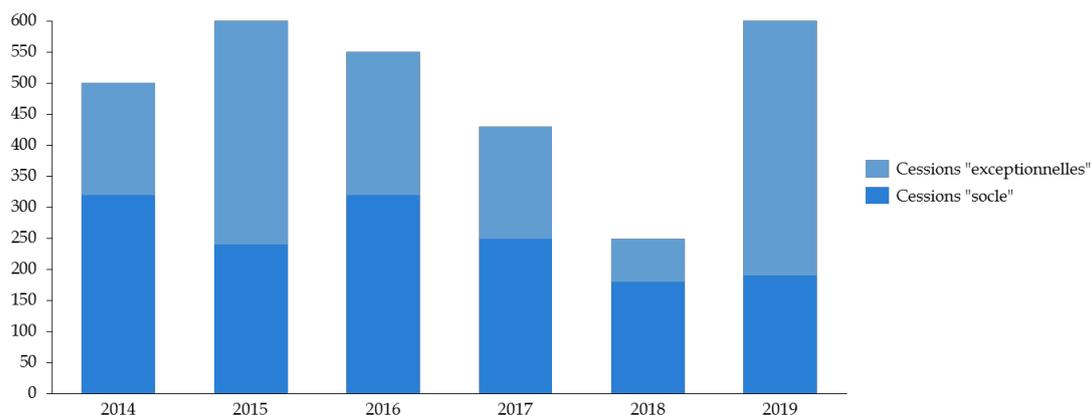
La DIE s'est plutôt bien emparée de ces sujets les années passées, et notamment ces deux dernières années, avec l'expérimentation et la généralisation de plusieurs outils de suivi et de programmes d'économies d'énergie, en plus des dépenses d'entretien. Le rapporteur spécial relève néanmoins que **les indicateurs de performance dans ce domaine sont encore lacunaires** et qu'il est encore **trop difficile de suivre les progrès réalisés par l'État dans l'atteinte des cibles qu'il s'est fixées** en matière de rénovation thermique et de performance énergétique. Par ailleurs, pour remplir ces objectifs, encore faut-il que la DIE puisse y inciter les ministères occupants. En ce sens, **les dispositifs d'incitation existent**, comme la procédure de la labellisation, **mais ils sont trop limités**.

B. LA DIVERSIFICATION DES MODES DE VALORISATION DES BIENS NON UTILISÉS PAR L'ÉTAT

La diversification des modes de valorisation des biens non utilisés par l'État est d'autant plus impérative que les moyens du CAS ne cessent de diminuer et ne suffisent plus à porter les objectifs de la PIE. Les cessions sont de plus en plus dépendantes de biens « exceptionnels » et cette contrainte pèse sur le solde du CAS, extrêmement sensible à la conjoncture. De plus, les biens qui ne sont ni vendus ni utilisés ne sont pas non plus entretenus, ce qui peut conduire à leur dépréciation et les besoins de l'État peuvent évoluer.

Produits des cessions « socle » et « exceptionnelles » entre 2014 et 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État (février 2020)

Les modes de valorisation du parc doivent donc être diversifiés et la commission des finances appelle depuis plusieurs années à cette transformation de la stratégie immobilière de l'État. Il semble qu'il y ait enfin des progrès sur ce point. Une mission sur la valorisation locative des biens inutilisés a été confiée par le ministre de l'action et des comptes publics et prolongée en 2020, et la DIE développe déjà un système de baux emphytéotiques, avec deux expérimentations en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte-D'azur. Une réflexion à conduire sur l'immobilier de demain

Avec la crise sanitaire, un nouvel axe de réflexion s'est imposé à la DIE : **l'adaptation de l'immobilier de bureaux de l'État aux nouveaux modes d'organisation du travail** (télétravail, espaces partagés, *coworking*...). La DIE anticipe en effet une hausse de ces usages, même si elle a dû mal à la quantifier. Ces besoins doivent en retour nourrir les projets de restructuration immobilière présentés par les ministères et services occupants. **La réflexion sur « l'immobilier de demain » doit en effet accompagner la rationalisation du parc**, qui retient pour indicateur la surface utile nette par poste de travail, un ratio qui stagne depuis plusieurs années.

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».



Albéric de Montgolfier
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de l'Eure-et-Loir

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28