

N° 771

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

RAPPORT

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 15b
Compte d'affectation spéciale : gestion du patrimoine immobilier de l'État

Rapporteur spécial : M. Albéric de MONTGOLFIER

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1095, 1271 et T.A. 125

Sénat : 684 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »	7
A. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉDIÉ AUX OPÉRATIONS STRUCTURANTES DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE.....	7
B. UNE EXÉCUTION EN 2022 MARQUÉE PAR LA CRISE ÉNERGÉTIQUE ET UNE NORMALISATION BIENVENUE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER DE L'ÉTAT DONT UNE PARTIE REVIENT VERS LE CAS	8
1. <i>Des recettes en baisse en raison d'événements imprévus</i>	<i>8</i>
2. <i>Des dépenses qui se maintiennent à un niveau élevé en raison de multiples facteurs, notamment le retour de certaines dépenses d'investissement immobilier dans le périmètre du CAS.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Une dégradation du solde qui ralentit</i>	<i>10</i>
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	12
A. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DONT LA TRAJECTOIRE DES RECETTES À LONG TERME INTERROGE TOUJOURS.....	12
B. UNE STABILISATION DES DÉPENSES D'ENTRETIEN À UN NIVEAU ÉLEVÉ	14

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'exécution du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » en 2022 doit être interprétée dans le contexte d'une sortie compliquée de la crise sanitaire, et d'une nouvelle crise énergétique en partie liée au conflit russo-ukrainien.

Les produits de cessions sont en baisse par rapport à 2021, passant de 195 millions d'euros à 157,1 millions d'euros. Cette chute s'explique essentiellement par la non-réalisation d'une cession exceptionnelle initialement prévue. Les produits de redevances domaniales diminuent également (98,4 millions d'euros en 2022 contre 103,3 millions d'euros en 2021), et s'inscrivent ainsi dans la tendance baissière à l'œuvre depuis 2015.

À 437,3 millions d'euros en AE et 348,1 millions d'euros en CP, les dépenses du CAS en 2022 sont en hausse pour les premières et en baisse pour les secondes. Elles demeurent à un niveau élevé. Les recettes exceptionnelles enregistrées en 2019, qui ont soutenu les dépenses sur les années ultérieures, n'ont toutefois plus d'effet sur les dépenses en CP en 2022, qui diminuent essentiellement en raison de retards sur les projets immobiliers dus à la crise énergétique.

Le solde du compte reste en déficit en 2022 (- 50,1 millions d'euros), mais celui-ci est moins important qu'en 2021 (-93,9 millions). Le solde du compte d'affectation spéciale ne suscite donc pas d'inquiétudes particulières pour le moment.

2. Sur le long terme, la trajectoire des recettes du CAS continue d'interroger. En effet, d'une part les biens susceptibles de faire l'objet d'une « cession exceptionnelle » sont en nombre limité, et ils ne peuvent donc pas servir de ressource pérenne. D'autre part, les biens en stocks sont les plus difficiles à céder. L'indicateur portant sur la surface de bureaux remis au Domaine et inoccupés depuis 36 mois (ou plus) qui s'établit à 47,4 %, bien qu'il soit inférieur au niveau enregistré en 2021 (57,6 %) demeure supérieur au résultat atteint en 2020 (39,2 %) et en 2019 (21,2 %). Cela représente potentiellement un risque important pour la soutenabilité du CAS à moyen et long termes.

Il importe en fin de compte de poursuivre le changement de stratégie immobilière de l'État, c'est-à-dire de sortir de la logique du « tout cession » pour une véritable politique de valorisation des biens de l'État.

3. En 2022, la part des dépenses d'entretien atteint 56,5 % en CP, ce qui constitue une hausse par rapport à 2021. Cette augmentation s'explique toutefois par la baisse des dépenses liées aux opérations structurantes et aux cessions, puisqu'en termes absolus, ces dépenses d'entretien stagnent. Le rapporteur spécial salue la stabilisation des dépenses d'entretien, qui sont indispensables dans une logique de valorisation des biens. Toutefois, il convient de s'assurer que cette stabilisation ne constitue pas le prélude à une diminution, mais représente une tendance durable.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »

A. UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE DÉDIÉ AUX OPÉRATIONS STRUCTURANTES DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » finance les opérations immobilières dites **structurantes** : acquisition, restructuration, construction et entretien lourd des bâtiments. Il vise à mutualiser les recettes issues des produits de cession et des redevances domaniales afin de financer ces opérations, au profit de l'ensemble des ministères.

Son périmètre et sa structure ont été régulièrement modifiés : en 2016, avec l'ajout en recettes des redevances domaniales, mais aussi en 2018, avec la fusion des programmes 723 et 724. Le CAS, sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), se compose ainsi de deux programmes :

- le **programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État »**, qui regroupe les anciens programmes 723 et 724, qui portaient respectivement les opérations immobilières des administrations centrales et des administrations déconcentrées. Sauf exceptions, il fonctionne selon un principe de mutualisation : afin d'inciter les ministères à rationaliser leurs emprises et à valoriser leurs biens, 50 % des produits de cession reviennent sous forme de droits de tirage aux administrations occupantes ;

- le **programme 721 « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État »**, qui n'a pas été doté en crédits en 2022, comme en 2021¹.

Le CAS concerne avant tout la gestion de l'immobilier de bureaux de l'État. Le parc immobilier de l'État se compose en effet de trois catégories de biens : le parc immobilier à usage d'habitation et de bureaux, les autres bâtiments et le parc immobilier historique et culturel.

Le CAS ne joue toutefois qu'un rôle modeste dans la politique immobilière de l'État. Cette dernière est portée par plus de 60 programmes et les crédits alloués au CAS ne représentent qu'une **partie minoritaire des crédits alloués à la gestion immobilière** : les dépenses d'entretien dit « du propriétaire », hors entretien lourd, relèvent par exemple des ministères. Le CAS ne porte en moyenne que 15 % des dépenses d'investissement immobiliers de l'État et compte, pour l'année 2022, pour 6,8 % des

¹ S'il ne semble plus avoir vocation à être abondé, il devrait être maintenu, l'existence d'un CAS étant conditionnée à l'existence d'au moins deux programmes.

autorisations d'engagement ouvertes au titre des dépenses de l'État propriétaire¹.

B. UNE EXÉCUTION EN 2022 MARQUÉE PAR LA CRISE ÉNERGÉTIQUE ET UNE NORMALISATION BIENVENUE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER DE L'ÉTAT DONT UNE PARTIE REVIENT VERS LE CAS

**Les dépenses, les recettes et le solde du compte d'affectation spéciale
« Gestion du patrimoine immobilier de l'État » en 2022**

(en millions d'euros)

		Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022	Exécution 2022/ Exécution 2021	Exécution 2022 / LFI 2022
Recettes	Produit des cessions immobilières	157,5	195,0	260,0	157,1	- 19,4 %	- 39,6 %
	Produit de redevances domaniales	94,3	103,3	90,0	98,4	- 4,7 %	+ 9,3 %
	Autres recettes ²	9,7	34,7	20,0	42,6	+ 22,8 %	+ 113,0 %
Dépenses	AE	392,5	337,4	365,6	437,3	+ 29,6 %	+ 19,6 %
	CP	522,0	426,9	415,6	348,1	- 18,5 %	- 16,2 %
Équilibre	Solde annuel	- 260,5	- 93,9	- 45,6	- 50,1	- 46,6 %	+ 9,9 %
	Solde cumulé	785,1	691,2	645,6	641,1	- 7,2 %	- 0,7 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

1. Des recettes en baisse en raison d'événements imprévus

Alors que l'année 2021 était caractérisée par une augmentation des produits de cession, **ceux-ci diminuent à nouveau**, dans la lignée de la tendance observée depuis 2015 à l'exception de l'année 2019, **en 2022**

La diminution du produit des cessions s'accompagne de la diminution de 3,9 % du nombre de bien cédés par rapport à 2021, pour un total de 661 biens. Cette baisse s'explique essentiellement par le fait que la cession exceptionnelle d'un immeuble parisien n'a finalement pu avoir lieu.

¹ Cour des comptes. « Le budget de l'État en 2022. Résultats et gestions », avril 2023.

² Versements du budget général et Fonds de concours.

Depuis 2017, les **redevances domaniales** ou les loyers perçus par l'État¹ font également partie des ressources du CAS. Leur produit, en légère baisse en 2022 (98,4 millions d'euros), est exclusivement alloué aux dépenses d'entretien afin de maintenir le parc immobilier en bon état.

2. Des dépenses qui se maintiennent à un niveau élevé en raison de multiples facteurs, notamment le retour de certaines dépenses d'investissement immobilier dans le périmètre du CAS

Du fait des **règles budgétaires encadrant la gestion du compte d'affectation spéciale**², le niveau et la consommation des autorisations d'engagement (AE) d'une année *n* sont liés aux recettes constatées la même année, avec un impact sur les crédits de paiement (CP) de l'année en cours et, surtout, des années suivantes.

Le niveau de dépenses observées en 2022 (437,3 millions d'euros en AE, 348,1 millions d'euros en CP) s'explique donc par plusieurs facteurs :

- après des recettes de cessions très importantes de 2019 (622 millions d'euros), la consommation des autorisations d'engagements a fortement augmenté la même année (598,3 millions euros), tout comme l'utilisation des crédits de paiement en 2020 (522,0 millions d'euros). La hausse des produits de cessions en 2021 a permis de maintenir les AE (337,4 millions d'euros) et les CP (426,9 millions d'euros) à un niveau élevé cette année-là. L'effet des recettes de cessions de 2019 ne joue plus en 2022 ;

- en conjonction, les recettes de cessions moins dynamiques les années suivantes ont conduit en 2021 à une **consommation plus faible des autorisations d'engagement que celle des crédits de paiement**, comme c'était le cas en 2020 ;

- **la hausse du niveau d'engagement en 2022 de presque 30 % par rapport à 2021 s'explique par la hausse des dépenses d'entretien du propriétaire**, à la suite du lancement de l'appel à projets du programme « Résilience I » porté pour l'exercice 2022 par le CAS, ainsi que par les engagements du ministère des armées, qui passent de 48,6 millions d'euros en 2021 à 97 millions d'euros en 2022. Elle est aussi due à la **sortie de la crise**

¹ Il s'agit des redevances ou loyers provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire, des locations d'immeubles de son domaine privé et des redevances et loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est le gestionnaire.

² Celles-ci prévoient notamment que le total des dépenses engagées ou ordonnancées en cours d'année ne peut excéder le total des recettes constatées et que les montants d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement non consommés en année *n-1* et reportés en année *n* ne dépassent pas le solde de trésorerie du compte à la fin de l'année *n-1* (article 21 de la loi organique relative aux lois de finances).

sanitaire, lors de laquelle la priorité avait été donnée aux projets immobiliers financés par la mission « Plan de relance », et non par le CAS. Certaines dépenses d'investissement immobilier reviennent ainsi dans le périmètre du CAS ;

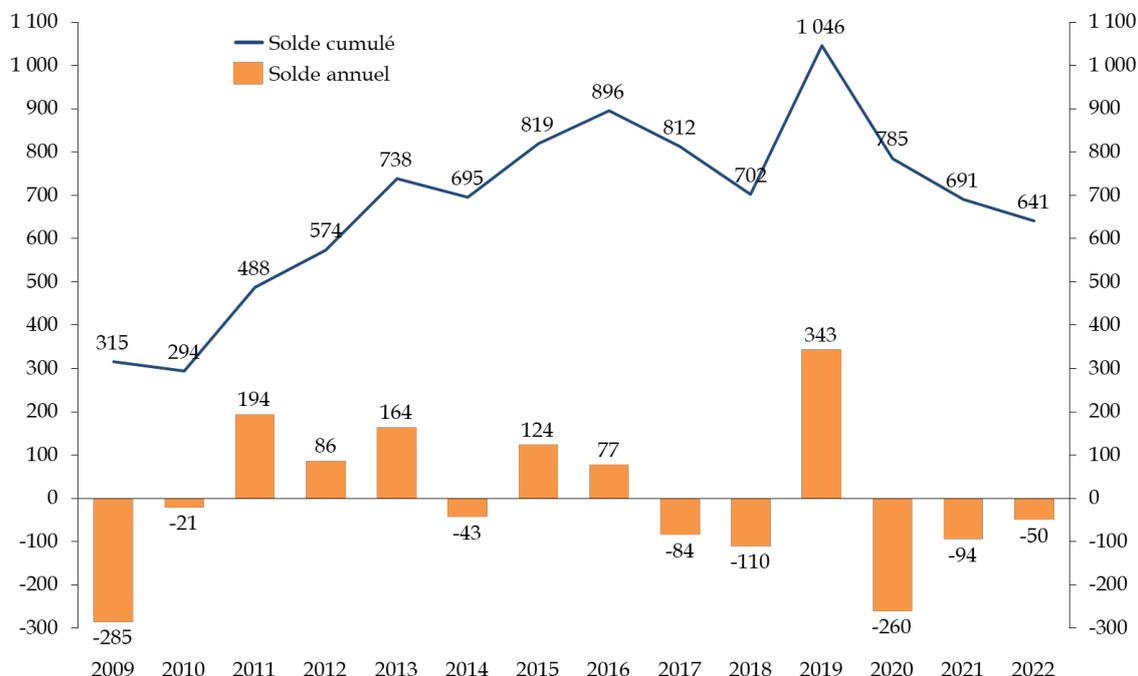
- la crise sanitaire, puis la crise énergétique, ont entraîné des retards dans les projets immobiliers, conduisant à une diminution de 18,5 % des crédits de paiement en 2022 (348,1 millions d'euros).

3. Une dégradation du solde qui ralentit

En 2022, pour la deuxième année de suite, le solde annuel du CAS est déficitaire (- 50 millions d'euros). Malgré la baisse des recettes, le déficit est inférieur à celui de 2020 et 2021 en raison de dépenses encore moins élevées. Les recettes exceptionnelles enregistrées en 2019 font que le solde cumulé est encore de 641 millions d'euros, mais il faut noter que ce niveau est le plus faible depuis 2012.

Le solde annuel et le solde cumulé du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » depuis 2009

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le solde du compte d'affectation spéciale ne suscite toutefois pas d'inquiétudes à ce stade. Si le solde des restes à payer a augmenté, passant de 300,4 millions d'euros à 389,6 millions d'euros entre 2021 et 2022, la Cour des comptes souligne que les engagements pluriannuels sont « maîtrisés » au regard des disponibilités du compte.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE DONT LA TRAJECTOIRE DES RECETTES À LONG TERME INTERROGE TOUJOURS

En 2021, les produits de cessions avaient augmenté de près de 25 % par rapport à 2020, passant de 157,5 millions d’euros à 195 millions d’euros, hausse à laquelle a notamment participé une cession exceptionnelle de 30,2 millions d’euros.

Cette progression s’interrompt en 2022. Si la baisse des produits de cession s’explique en partie par la non-réalisation d’une cession exceptionnelle d’un immeuble parisien, il faut noter qu’elle s’inscrit dans une tendance globale observée depuis 2015.

Ces chiffres masquent des pratiques parfois très problématiques dans la gestion de certaines cessions immobilières. Ainsi, dans le cadre du déménagement de l’école d’agronomie AgroParisTech au plateau de Saclay, des meubles du château de Grignon ont été vendus à des prix très inférieurs à leur valeur réelle, lors d’une enchère réalisée en juin 2022, en raison d’une estimation défectueuse¹. Les agents de la direction nationale d’interventions domaniales (DNID) – qui relève de la direction de l’immobilier de l’État (DIE) – qui ont été missionnés sur place n’ont en effet pu procéder au récolement du mobilier, remisé dans un grenier mal éclairé. Au total, l’ensemble des meubles, divisés en quatre lots, ont été adjugés 6 240 euros alors qu’ils en valaient probablement entre 300 000 et 500 000. Si les sommes en jeu n’affectent pas les équilibres financiers, elles dénotent une négligence hautement préjudiciable². Pour définir les responsabilités des différents intervenants, le Procureur général près la Cour des comptes a saisi, le 22 février 2023, la Cour des comptes en vue de l’ouverture d’une instruction contentieuse concernant la vente du mobilier du château de Grignon et a décidé de prendre, dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, un réquisitoire d’initiative sur la base des informations publiées dans la presse. Sur cette base, le Procureur général décidera si l’affaire doit faire l’objet d’un classement ou d’un renvoi devant la chambre du contentieux³.

¹ Ces informations, découvertes par Julien Lacaze, président de l’association Sites&Monuments, ont d’abord été révélées par le magazine La Tribune de l’Art fin novembre 2022.

² [« Vente des meubles du château de Grignon : quand l’État brade un patrimoine inestimable », 14 janvier 2023, France Info.](#)

³ Cour des comptes, 22 février 2023 « Vente des meubles du château de Grignon : un réquisitoire d’initiative pris par le Procureur général près la Cour des comptes ».

Sur le long terme, les produits de cessions sont sur une pente descendante, pour deux raisons principales :

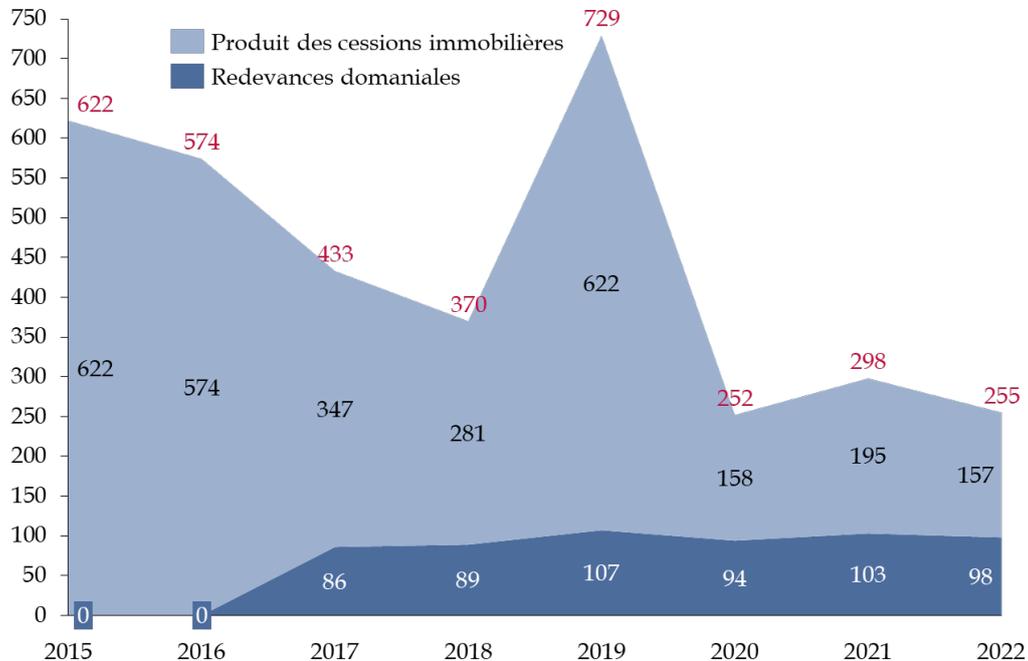
- les biens susceptibles de faire l'objet d'une « cession exceptionnelle » sont en nombre limité. **Ils ne peuvent pas servir de ressource pérenne pour le compte d'affectation spéciale** : on le constate cette année, où la non-réalisation d'une de ces cessions entraîne une baisse de 38 millions d'euros des produits de cessions ;

- **les biens encore en stock sont les plus difficiles à céder**. Cela s'explique par le fait que les biens les plus liquides ont déjà été vendus. L'indicateur portant sur la surface de bureaux remis au Domaine et inoccupés depuis 36 mois (ou plus) est ainsi bien supérieur à la prévision actualisée (47,4 % contre 38 %). Il est certes inférieur au résultat « plafond » atteint en 2021 (57,6 %) mais demeure supérieur au résultat atteint en 2020 (39,2 %) et en 2019 (21,2 %). **Cette progression rapide de l'indicateur indique un risque potentiel important pour la soutenabilité du CAS à moyen et long terme.**

Les redevances domaniales sont dynamiques, mais elles ne suffisent pas à assurer un niveau constant de recettes pour le CAS. Le risque est à terme que les recettes du CAS deviennent **insuffisantes pour garantir la mise en œuvre de toutes les opérations structurantes ou de gros entretien nécessaires à la valorisation du parc immobilier de l'État.**

Évolution des produits de cessions immobilières et de redevances domaniales depuis 2015

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Note : le sursaut de l'année 2019 s'explique essentiellement par trois cessions exceptionnelles : celle d'une partie de l'îlot Saint-Germain (Paris, 7^e arrondissement) pour 368,1 millions d'euros, celle de l'hôtel de Seignelay (idem) pour 61 millions d'euros et celle du site de l'école normale supérieure Paris-Saclay pour 31,8 millions d'euros

Le rapporteur spécial réitère son soutien à la volonté de sortir de la logique du « tout cession », qui caractérisait la stratégie immobilière de l'État. Néanmoins, pour que cette stratégie soit viable, elle nécessite une véritable politique de valorisation des biens de l'État.

B. UNE STABILISATION DES DÉPENSES D'ENTRETIEN À UN NIVEAU ÉLEVÉ

En 2022, les dépenses d'entretien ont de nouveau largement dépassé la cible fixée par la direction de l'immobilier de l'État (30 % des dépenses) pour atteindre 60,2 % des dépenses en AE et 56,5 % en CP. Il s'agit d'une progression marquée par rapport à 2021 (46,7 % des dépenses en CP), année qui avait déjà enregistré une hausse importante de ces dépenses.

Toutefois, en termes absolus, les dépenses d'entretien ont stagné : leur augmentation dans la part des dépenses totales (en CP) est due à la baisse importante des dépenses liées aux opérations structurantes et aux

cessions (-34 %). La principale dépense d'entretien, celle de « Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état » se maintient toutefois à un niveau élevé (132,1 millions d'euros), à l'origine d'une sur-exécution par rapport à ce qui était prévu en loi de finances initiale pour 2022.

Le rapporteur spécial salue le maintien de ces dépenses d'entretien. Elle est un prérequis indispensable à une politique de valorisation des biens de l'État digne de ce nom. La stabilisation de ces dépenses ne doit toutefois en aucun cas constituer un prélude à leur diminution.

Le rapporteur spécial regrette toutefois, une nouvelle fois, qu'aucun indicateur de performance ne permette d'apprécier correctement les efforts de l'État propriétaire en faveur de l'entretien des biens de son parc immobilier. Seul un ratio entre les dépenses d'entretien lourd et la surface utile brute du parc est présenté dans le document de politique transversale, sans qu'aucun élément de contexte ne permette d'en apprécier la valeur ou l'efficacité.

Nature des dépenses immobilières en 2022

(en millions d'euros et en %)

Nature des dépenses immobilières		Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022	Exécution 2021 / Exécution 2022	Exécution 2022 / LFI 2022	Part de la dépense
Opérations structurantes et cessions	AE	144,5	210,0	173,8	+ 20,3 %	- 17,2 %	39,7 %
	CP	229,3	260,0	151,3	- 34,0 %	- 41,8 %	43,5 %
Entretien à la charge du propriétaire	<i>Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état</i>						
	AE	133,5	89,6	196,8	+ 47,4 %	+ 119,6 %	45,0 %
	CP	132,1	90,6	132,1	+ 0,0 %	+ 45,8 %	37,9 %
	<i>Maintenance à la charge du propriétaire</i>						
	AE	50,5	44,1	50,9	+ 0,8 %	+ 15,4 %	11,6 %
	CP	49,4	43,1	49,7	+ 0,6 %	+ 15,3 %	14,3 %
	<i>Contrôles règlementaires, audits, expertises et diagnostics</i>						
	AE	8,8	21,9	15,7	+ 78,4 %	- 28,3 %	3,6 %
	CP	16,1	21,9	14,9	- 7,5 %	- 32,0 %	4,3 %
	<i>Total pour les dépenses d'entretien</i>						
AE	192,9	155,6	263,4	+ 36,5 %	+ 69,3 %	60,2 %	
CP	197,6	155,6	196,7	- 0,5 %	+ 26,4 %	56,5 %	
Total	AE	337,4	365,6	437,3	+ 29,6 %	+ 19,6 %	100,0 %
	CP	426,9	415,6	348,1	- 18,5 %	- 16,2 %	100,0 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires