



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Compte d'affectation spéciale  
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

**Examen par la commission des finances le mercredi 9 novembre 2022**

**Rapporteur spécial :**

**M. Albéric de MONTGOLFIER**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. UNE BAISSÉ TENDANCIÉLLÉ DES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » QUI REMET EN CAUSE SA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE MALGRÉ DES EFFORTS NOTABLES.....</b>	<b>9</b>
A. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE QUI A POUR OBJECTIF DE RATIONALISER LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT .....	9
B. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES CONCERNANT SURTOUT LES OPÉRATIONS STRUCTURANTES ET LES CÉSSIONS .....	11
1. <i>Des dépenses d'entretien qui augmentent enfin, mais pour combien de temps ?</i> .....	12
2. <i>Des opérations structurantes qui refluent pour reconstituer la trésorerie du CAS</i> .....	14
C. UNE TRAJECTOIRE DE RECETTES QUI RESTE INQUIÉTANTE .....	15
1. <i>Une trajectoire de diminution</i> .....	15
2. <i>Une répartition préoccupante entre produits de cessions immobilières et produits de redevances domaniales, dont les effets peuvent toutefois être contrecarrés</i> .....	17
3. <i>Un système de décote qui pèse sur les finances du CAS</i> .....	19
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » NE REMPLIT PAS ASSEZ SON RÔLE DE « VECTEUR DE DYNAMISATION » DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT .....</b>	<b>23</b>
A. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AUX MASSES FINANCIÈRES NÉGLIGEABLES PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT MAIS POUR LE FINANCEMENT DUQUEL DES PISTES SONT À L'ÉTUDE .....	25
1. <i>Des moyens limités pour un parc immobilier vaste</i> .....	25
2. <i>Vers le paiement de loyers par les administrations occupantes ?</i> .....	26
B. UN OUTIL TOUJOURS CONCURRENCÉ.....	27
1. <i>Le CAS demeure contourné</i> .....	27
2. <i>D'autres vecteurs budgétaires reprennent les objectifs du CAS</i> .....	28
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>31</b>



## L'ESSENTIEL

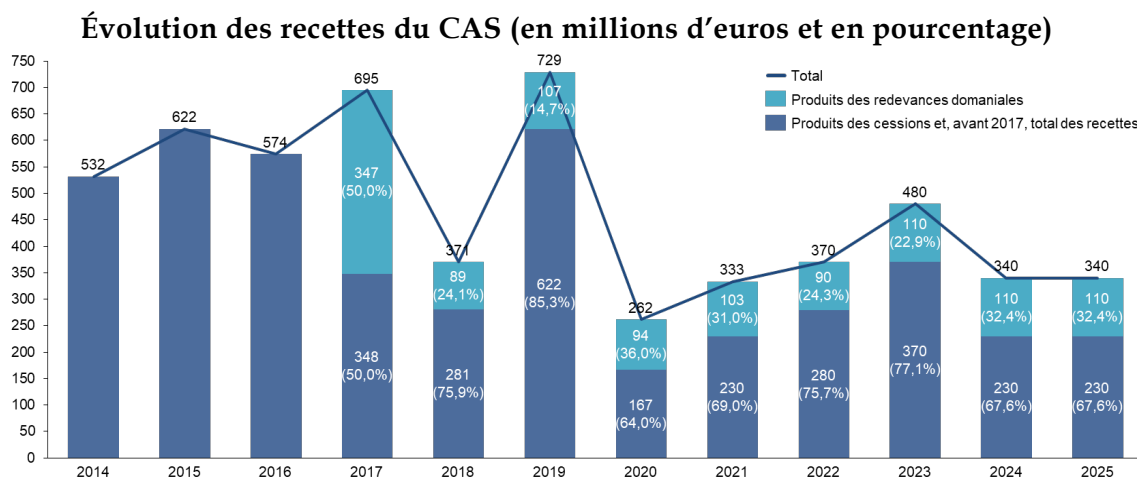
### I. UNE BAISSÉ TENDANCIÉLLE DES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » QUI REMET EN CAUSE SA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE MALGRÉ DES EFFORTS NOTABLES

Le CAS enregistre une baisse de 18,2 % de ses dépenses entre 2022 et 2023, passant de 415,6 à 340 millions d'euros. Cette diminution concerne surtout les opérations structurantes et les cessions (- 34,6 %), tandis que les dépenses d'entretien du propriétaire augmentent de 9,3 %. Il y a lieu de s'en réjouir, alors que l'entretien a longtemps été le parent pauvre de la politique immobilière de l'État. En la matière, la marge de manœuvre devrait encore s'élargir dans les années à venir, puisque les dépenses d'entretien devraient être portées à 185 millions d'euros en 2024 et 200 millions d'euros en 2025. Les sous-exécutions notables des crédits de paiement hors période de crise conduisent toutefois à la prudence, et à penser que l'exécution des crédits cette année est encore loin d'être garantie.

« On a derrière nous quarante années de sacrifice de l'entretien »

*Alain Resplandy-Bernard, directeur de l'immobilier de l'État*

Cette diminution des crédits vise notamment à reconstituer la trésorerie du CAS, dont les recettes, qui augmentent certes en 2023, connaissent une baisse tendancielle.



Par rapport à 2022, les **produits de cessions immobilières augmenteraient de 90 millions d'euros puis diminueraient**, tandis que les **redevances domaniales**, dont le CAS est affectataire depuis 2017 pour pallier la diminution structurelle des produits de cessions, **augmenteraient de 20 millions d'euros** en 2023 pour se stabiliser ensuite. **L'augmentation de ces recettes ne serait que temporaire**. Elles présentent, sur le volet « produits de cessions » un risque important de sous-exécution : au 12 septembre 2022, sur les 280 millions d'euros crédités à ce titre en loi de finances pour 2022, seuls 110,3 millions d'euros avaient été perçus. Il paraît impossible dans ces conditions d'atteindre le niveau initialement prévu.

La **répartition des recettes** - 2/3 des produits de cessions immobilières et 1/3 de redevances domaniales - **est préoccupante** : en finançant les dépenses du CAS par ces produits de cession, une **érosion excessive du patrimoine immobilier de l'État** pourrait survenir, qui nourrirait encore davantage l'attrition des recettes du CAS et les entraînerait dans une spirale baissière.

La **politique de redynamisation des redevances** menée par la direction de l'immobilier de l'État **est à cet égard louable**, mais on peine à en percevoir les fruits dans les recettes du CAS. De même, le **recours au bail emphytéotique** - dont un exemple récent est l'Hôtel de Grenelle à Paris - permet de **concilier l'impératif de dégager des recettes et celui de conserver, pour l'État, ses biens emblématiques**. Une **réflexion stratégique sur la durée optimale des baux** devrait toutefois être menée, faute de voir leur nombre diminuer.

## **II. LE CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » NE REMPLIT PAS ASSEZ SON RÔLE DE « VECTEUR DE DYNAMISATION » DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT**

Le CAS **ne remplit pas le rôle d'impulsion stratégique qui devait être le sien**. Ses moyens, tant financiers qu'humains, sont trop limités **compte tenu de l'importance du patrimoine immobilier de l'État** (70,3 milliards d'euros répartis sur 93,8 millions de mètres carrés de surface utile brute) puisqu'il ne concentre en 2023 que 3,6 % des crédits de paiements de l'État et à peine plus de 10 % des ETP consacrés à la politique immobilière. Si la **solution du paiement de loyers par les administrations occupantes**, majoritaire en Europe, mérite d'être étudiée pour sécuriser le financement du CAS, il y a fort à parier qu'elle bouleverserait les pratiques des administrations.

En attendant, le CAS demeure contourné dans ses règles et concurrencé par d'autres vecteurs budgétaires. Les entités ou ministères occupants ne sont censés pouvoir exercer leurs droits de tirage sur le CAS qu'en contrepartie de la mutualisation de produits de cession. 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**, dont le montant s'élèverait à 373 millions d'euros pour l'année 2022.

**En outre, le CAS demeure concurrencé.** Compte tenu de l'insuffisance de ses recettes, d'autres vecteurs budgétaires reprennent ses objectifs, entraînant, selon les mots du directeur de l'immobilier de l'État, « *un véritable éclatement qui nuit à la performance* ». La **rénovation des cités administratives** est portée par le programme 348 de la mission « Transformation et fonction publiques », notamment doté pour 2023 d'une enveloppe spécifique de 150 millions d'euros pour réduire la dépendance aux énergies fossiles et améliorer la performance du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, tandis que la **rénovation thermique des bâtiments publics** fait l'objet d'une action dans le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

Au total, le CAS n'est, dans son état actuel, **ni nécessaire ni suffisant pour porter les grands projets immobiliers de l'État.** Il n'est toutefois **pas interdit d'envisager que son modèle fasse l'objet d'une réinvention dans les années à venir. Le chemin est étroit, mais il existe.**

*L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.*

*À cette date, 85 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial en ce qui concerne le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».*





## I. UNE BAISSÉ TENDANCIÉLLÉ DES RECETTES DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » QUI REMET EN CAUSE SA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE MALGRÉ DES EFFORTS NOTABLES

### A. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE QUI A POUR OBJECTIF DE RATIONALISER LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Créé par la loi de finances pour 2006<sup>1</sup>, le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »** est l'**instrument budgétaire de la politique immobilière de l'État**. Placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), il vise à financer les **opérations de valorisation et la modernisation** du parc immobilier de l'État en recourant, prioritairement, à la cession d'actifs.

Le compte d'affectation spéciale se compose de **deux programmes** :

- le **programme 721 « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État »** porte la contribution du compte au désendettement de l'État. Avant que la loi de finances pour 2017<sup>2</sup> ne supprime cette obligation, une fraction minimale des produits de cession (30 % à partir de 2014) devait obligatoirement être prélevée et reversée au budget général. **Cependant, ce programme n'est plus abondé depuis 2018<sup>3</sup>** ;

- le **programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État »** porte les crédits destinés à financer les dépenses d'entretien à la charge du propriétaire, ainsi que les opérations immobilières structurantes réalisées sur le parc immobilier de l'État. Depuis 2017, ce programme intègre les dépenses d'entretien lourd, auparavant comptabilisées sur le programme 309, « Entretien des bâtiments de l'État », de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

**Seules les dépenses courantes d'entretien continuent de relever des budgets ministériels et du programme 354 « Administration territoriale de l'État »<sup>4</sup> de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »** issu de la fusion, en loi de finances pour 2020, des programmes 307 « Administration territoriale » du ministère de l'intérieur et du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées ».

Le choix d'un compte d'affectation spéciale plutôt que d'une mission ou d'un programme budgétaire ordinaire découle de la volonté de mettre en

<sup>1</sup> Article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

<sup>2</sup> Article 42 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>3</sup> Il ne peut pas être supprimé, car l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) impose qu'un compte d'affectation spéciale comporte au moins deux programmes.

<sup>4</sup> Et, en son sein, de l'action 06 « Dépenses immobilières de l'administration territoriale ».

place des règles spécifiques pour la gestion du patrimoine immobilier. Ces règles ont pour objectif de promouvoir une gestion stratégique et efficace de l'immobilier de l'État.

### **Des règles de fonctionnement spécifiques au service de la rationalisation du patrimoine immobilier de l'État**

*Le principe de mutualisation des recettes*

**Les produits des cessions, qui constituent la principale ressource du compte, sont répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le compte d'affectation spéciale<sup>1</sup>.** Cette règle de gestion répond à un double objectif :

- **mutualiser les recettes au profit des dépenses d'entretien du propriétaire ;**
- **encourager les ministères à rationaliser leurs emprises et à respecter les principes de la politique immobilière de l'État.** En effet, une partie des produits issus de leurs actions de valorisation leur sont reversés.

*Les règles d'engagement comptable*

L'exécution des dépenses d'un compte d'affectation spéciale est conditionnée à l'obtention préalable de recettes, dont **le rythme d'encaissement est souvent irrégulier**, ce qui réduit les marges de manœuvre des gestionnaires. C'est pour cette raison qu'il a été décidé, au moins **pour les dépenses d'entretien**, de réintroduire de la flexibilité en octroyant une enveloppe de fonds aux responsables de budgets opérationnels de programme (BOP), et ce dès le début de l'exercice budgétaire.

Ce décalage explique également que **le montant des restes à payer sur le compte puisse être important (300,37 millions d'euros à la fin de l'année 2021)** : certains projets nécessitent que l'ensemble des autorisations d'engagement (AE) soient mobilisées, tandis que les crédits de paiement (CP) sont débloqués progressivement. **Le rythme de couverture par des CP dépend alors du projet** (opération structurante ou opération d'entretien) et de son échelon géographique (ministériel ou déconcentré).

Les niveaux de couverture et l'évolution du solde des restes à payer sont, par définition, très incertains, puisqu'ils dépendent à la fois d'opérations immobilières qui elles-mêmes ne sont pas garanties, et du niveau de consommation effectif des crédits.

*Source : commission des finances du Sénat*

---

<sup>1</sup> Il existe plusieurs exceptions à ce principe général.

**Évolution des dépenses et des recettes du CAS « Gestion du patrimoine  
immobilier de l'État » entre 2022 et 2023**

*(en millions euros et en %)*

		2022 (LFI)	2023 (PLF)	Part de l'action dans le programme	Évolution 2022/2023 (LFI)
<b>Dépenses</b>					
[721] Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État		0	0		-
[723] Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	AE	366	480		+ 31,3 %
	CP	416	340		- 18,2 %
11 - Opérations structurantes et cessions	AE	210	310	64,6 %	+ 47,6 %
	CP	260	170	50 %	- 34,6 %
12 - Contrôles règlementaires, audits, expertises et diagnostics	AE	21,9	16	3,33 %	- 26,9 %
	CP	21,9	19	5,59 %	- 13,2 %
13 - Maintenance à la charge du propriétaire	AE	44,1	51	10,6 %	+ 15,6 %
	CP	43,1	45	13,2 %	+ 4,4 %
14 - Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	AE	89,6	103	21,5 %	+ 15,0 %
	CP	90,6	106	31,2 %	+ 17,0 %
<b>Total des dépenses</b>	AE	<b>365,6</b>	<b>480</b>		<b>+ 31,3 %</b>
	CP	<b>415,6</b>	<b>340</b>		<b>- 18,2 %</b>
<b>Recettes</b>					
Produits des cessions immobilières		280	370		+ 32,1 %
Produits de redevances domaniales		90	110		+ 22,2 %
<b>Total des recettes</b>		<b>370</b>	<b>480</b>		<b>+ 29,7 %</b>
<b>Solde</b>		<b>- 46</b>	<b>140</b>		<b>- 1</b>

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

**B. UNE DIMINUTION DES DÉPENSES CONCERNANT SURTOUT LES  
OPÉRATIONS STRUCTURANTES ET LES CESSIONS**

Dans le projet de loi de finances pour 2023, les prévisions de recettes (480 millions d'euros) sont en nette augmentation par rapport à la LFI pour 2022 (+ 29,7 %).

<sup>1</sup> Venant d'un solde négatif, l'indication d'une évolution en pourcentage n'est pas parlante, puisqu'elle est négative également (- 404,3 %).

**En revanche, les dépenses diminuent : elles passent de 416 millions d'euros l'année dernière à 340 millions**, soit une baisse de 18,2 %, afin de reconstituer la trésorerie du CAS, mobilisée en 2022 à un niveau excédant les recettes prévisionnelles.

**Ce recul doit toutefois être nuancé** pour trois raisons :

- bien qu'inférieur au niveau de 2020 (447 millions d'euros), le niveau de dépense reste supérieur à celui prévu pour 2021 (275 millions d'euros<sup>1</sup>) ;

- la quasi-totalité de cette diminution provient de l'action 11, « opérations structurantes et cessions », dont les crédits de paiement suivent une évolution erratique (170 millions d'euros en 2023 et 260 millions d'euros en 2022 après 110 millions en 2021) ;

- les crédits rassemblés des actions 12 à 14, qui portent sur l'entretien de l'immobilier de l'État, augmentent de 9,3 %.

Cette diminution des dépenses conjuguée à une augmentation des recettes aboutit à un **solde excédentaire du CAS de 140 millions d'euros** alors qu'il était en déficit de 46 millions en LFI pour 2022.

Il est toutefois à craindre que l'augmentation momentanée des produits de cessions immobilières vienne à priver, à terme, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » d'une partie de ses ressources.

### **1. Des dépenses d'entretien qui augmentent enfin, mais pour combien de temps ?**

L'action 14 « **Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état** » connaît en termes absolus une hausse notable, de 90,6 à 106 millions d'euros dans le PLF 2023 par rapport à 2022. **31,2 % des crédits de paiement du CAS seraient alloués à cette action** : il s'agit d'une augmentation importante par rapport à 2022, où ce taux était de 21,6 %, mais pas encore d'un rattrapage du taux de 2021 (35 %).

Il est possible que cette proportion diminue à l'avenir puisqu'en autorisations d'engagement, le taux a diminué par rapport à 2022 (24,2 %). **Le rapporteur spécial estime pourtant** que la cible de 30 % de crédits consacrés à l'action serait un seuil pertinent, auquel il conviendrait de se stabiliser pour éviter la dépréciation des biens et pour continuer de valoriser le patrimoine immobilier de l'État.

La direction de l'immobilier de l'État (DIE), qui entend préserver les crédits consacrés aux dépenses d'entretien du propriétaire (c'est-à-dire les actions 12 à 14 du programme 723), rappelle régulièrement aux ministères et opérateurs publics, en particulier dans sa note de programmation annuelle,

---

<sup>1</sup> L'exécution s'est toutefois élevée à 427 millions d'euros.

que la programmation des opérations financées par le CAS doit privilégier les opérations d'entretien de ce type. Il s'agit d'une évolution d'autant plus nécessaire que, comme l'a évoqué M. Alain Resplandy-Bernard, directeur de l'immobilier de l'État, lors de son audition : « on a derrière nous quarante ans de sacrifice de l'entretien ».

Elle s'était également fixée comme cible de maintenir l'ensemble des dépenses d'entretien à la charge du propriétaire au niveau de 160 millions d'euros<sup>1</sup>, et même de les augmenter à 200 millions d'euros à l'horizon 2027<sup>2</sup>.

Les crédits prévus pour 2022 ne pouvaient permettre d'atteindre cet objectif, puisque la loi de finances prévoyait 155,6 millions d'euros en crédits de paiement pour ces dépenses. Au 12 septembre 2022, seuls 46 % des crédits de paiements avaient été consommés : il paraît donc de prime abord complexe d'atteindre la cible fixée par la DIE. Le lancement d'un appel à projet doté de 50 millions d'euros d'AE par la DIE pour le financement de projets de réduction de la consommation d'énergie fossile des bâtiments de l'État ou de ses établissements publics en prévision de l'hiver 2022-2023 pourrait toutefois conduire à dépasser la prévision<sup>3</sup>.

Il faut cependant noter qu'il est prévu que **les dépenses relatives à l'entretien du propriétaire**, qui visent à développer la maintenance préventive des bâtiments, à assurer la réalisation des contrôles réglementaires, à financer les travaux lourds et à contribuer à la transition écologique en finançant des opérations conduisant à une meilleure maîtrise de la consommation énergétique, **augmentent entre 2022 et 2023**, passant de 155,6 à 170 millions d'euros. **Il y a lieu de s'en réjouir.**

La marge de manœuvre devrait encore s'élargir dans les années à venir du fait de la priorisation de l'entretien du propriétaire des immeubles de bureau, puisque ces dépenses devraient être portées à 185 millions d'euros en 2024 et 200 millions d'euros en 2025<sup>4</sup>.

Si le programme a fait l'objet d'une surexécution en 2020 et 2021, il faut toutefois relever qu'il a connu **plusieurs sous-exécutions notables** des crédits de paiement hors période de crise, avec par exemple un écart de dépense par rapport à la LFI de - 17,4 % en 2018 et de - 20,12 % en 2019. L'exécution cette année des crédits est donc loin d'être garantie.

Le rapporteur spécial tient à rappeler l'importance, au-delà des **projets structurants, des plus petits projets ou opérations d'entretien**. Ce sont tous ces projets qui permettent une gestion efficace du parc immobilier et, d'un point de vue budgétaire, ils sont utiles pour éviter des dépenses futures et bien plus lourdes.

---

<sup>1</sup> Comme cela est précisé dans le document de politique transversale sur la politique immobilière de l'État.

<sup>2</sup> Réponse de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire du rapporteur spécial.

<sup>3</sup> Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

<sup>4</sup> Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

Ces projets de moindre envergure ne requièrent pas moins un haut de niveau de technicité. Pour cela, **il est impératif de disposer des compétences nécessaires**. Il faut préciser à ce titre que l'État est depuis plusieurs années confronté à une perte de ses moyens humains dédiés à la conduite des opérations immobilières et à l'entretien du propriétaire. Cette situation conduit à une carence dans la gestion technique du patrimoine, une insuffisance des opérations d'entretien, à de plus grandes difficultés à piloter les opérations d'investissement, et corrélativement à la consommation de tous les crédits mis à disposition, nonobstant les besoins réels.

Il en résulte que, dans les ministères, ce sont très souvent des personnels non spécialisés qui s'occupent de cette fonction support. Le coût supplémentaire que représenterait une professionnalisation serait très certainement plus que compensé par les améliorations ainsi permises en termes de gestion et d'entretien du parc.

Un indicateur de performance relatif à **l'effort d'entretien du parc immobilier par l'État propriétaire** est présenté depuis 2019 dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (PIE). Il calcule ce taux d'entretien en rapportant, par mètre carré de surface utile brute, les dépenses immobilières de gros entretien-renouvellement consacrées au parc immobilier de l'État.

**Le rapporteur spécial regrette de voir ce taux d'effort stagner voire diminuer** (30 euros par mètre carré estimés pour 2022, contre 30,40 euros en 2021), alors même que **les dépenses d'entretien sont primordiales pour la valorisation du patrimoine immobilier de l'État**. Il est par ailleurs dommageable que l'indicateur ne retienne pas d'éléments de comparaison sur ce taux d'effort ou d'indicateur d'efficacité de ces dépenses.

## **2. Des opérations structurantes qui refluent pour reconstituer la trésorerie du CAS**

**L'action 11, « opérations structurantes et cessions », a progressé de 47,6 % en autorisations d'engagement mais a reculé de 34,6 % en crédits de paiement.** Ce recul explique quasiment à lui seul la diminution des dépenses de l'ensemble du CAS. Les crédits engagés dans le cadre de l'action 11 représentent la moitié de ceux prévus pour le CAS pour 2023.

**Les « opérations structurantes » désignent l'ensemble des travaux qui visent, à travers des modifications structurelles, à améliorer le potentiel de service.** Concrètement, il s'agit principalement des travaux de remise à neuf, de restructuration et d'agrandissement. L'action inclut également les frais accessoires directement à la cession d'un bien, comme l'organisation matérielle ou les expertises techniques. Les principales opérations structurantes pour l'année à venir sont publiées tous les ans dans les documents budgétaires.

### **Les principales opérations structurantes prévues pour 2023**

Les principales opérations à financer sur l'action 11 « opérations structurantes et cessions » en autorisations d'engagement, un préalable nécessaire au déblocage des crédits de paiement, seraient les suivantes :

- **le projet Quai d'Orsay XXI** du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à hauteur, potentiellement de 70 millions d'euros ;

- **le projet de Saint-Mandé** mené par le ministère de la transition écologique, à hauteur, potentiellement de 40 millions d'euros.

*Source : documents budgétaires et réponses de la direction de l'immobilier de l'État aux questions du rapporteur spécial*

Les principales opérations structurantes pour 2023 aboutissent à un montant inférieur de plus de 15 % à celui qui prévalait pour de telles opérations en loi de finances pour 2022 (131,7 millions d'euros).

Tandis que **les autorisations d'engagement augmentent**, les engagements de dépenses pour 2023 ont diminué pour permettre de **reconstituer la trésorerie du CAS**, qui se trouvait en déficit en 2022.

La dynamique induite par ces autorisations d'engagement contraste avec celle des recettes, ce qui pourrait à terme affecter la soutenabilité du CAS.

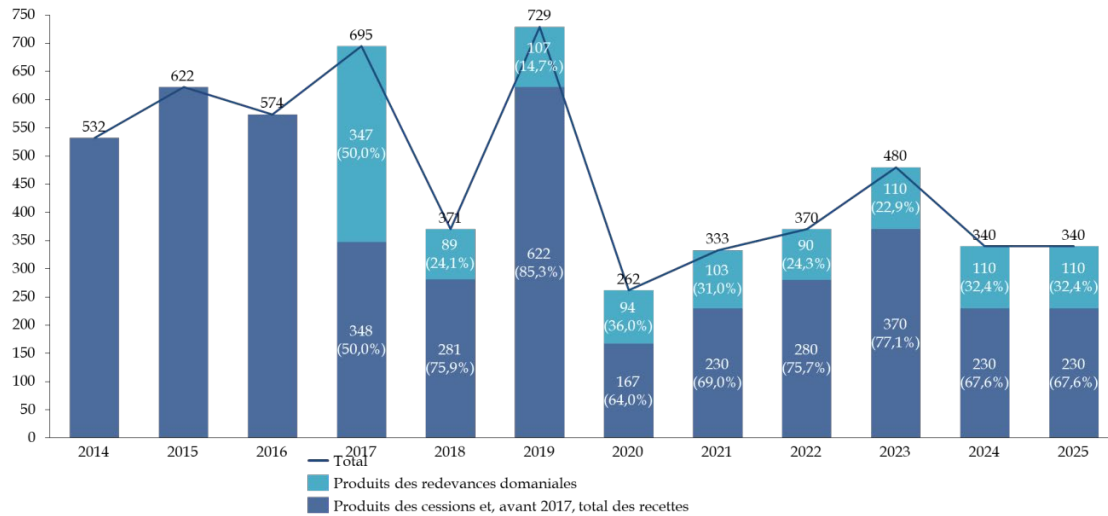
## **C. UNE TRAJECTOIRE DE RECETTES QUI RESTE INQUIÉTANTE**

### **1. Une trajectoire de diminution**

**La prévision des recettes pour 2023 est de 480 millions d'euros**, dont 370 millions d'euros pour les produits des cessions immobilières, et 110 millions d'euros pour les produits de redevances domaniales, étant entendu que les « produits des cessions » agglomèrent en réalité les produits des cessions immobilières et des pénalités de cessions immobilières, les versements du budget général et les recettes issues de fonds de concours.

## Évolution des recettes du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

(en millions d'euros et en %)



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

NB : les recettes jusqu'en 2021 sont les recettes exécutées. Il s'agit, à partir de 2022, d'estimations et de prévisions. Par ailleurs, la ligne « produits des cessions » agglomère les produits des cessions immobilières et des pénalités de cessions immobilières, les versements du budget général et les recettes issues de fonds de concours.

Toutefois, les chiffres de l'exécution révèlent des recettes nettement inférieures aux prévisions. À titre d'exemple, en 2021, les produits de cession ne furent que de 230 millions d'euros contre les 280 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2021.

**Par rapport à 2022, les produits de cessions immobilières augmenteraient de 90 millions d'euros, passant de 280 millions d'euros à 370 millions d'euros** pour redescendre ensuite (230 millions d'euros prévus pour 2024 et 2025). Au 1<sup>er</sup> juillet 2022, les ministères du budget et de la culture étaient les principaux contributeurs. Les produits de cession envisagés pour le reste de l'année étaient alors évalués à 258 millions d'euros. Le niveau enregistré au 12 septembre 2022 (110,3 millions d'euros) laisse présager une **exécution particulièrement difficile** pour 2022, ce qui questionne quant au dimensionnement de la recette. Les chiffres de l'exécution révèlent d'ailleurs des recettes nettement inférieures aux prévisions, puisqu'en 2021, les produits de cession ne furent que de 230 millions d'euros contre 280 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2021.

**Pour pallier la diminution structurelle des produits de cession, le CAS bénéficie depuis 2017 d'une partie des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État.** Ces redevances proviennent des concessions ou des 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 et des locations d'immeubles de son domaine privé, ainsi que des redevances et loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est le gestionnaire.

**Les redevances domaniales rapporteraient 110 millions d'euros en 2023, 2024 et 2025, contre 90 millions d'euros en 2022** – le niveau enregistré en septembre 2022 (67,8 millions d'euros) laisse penser une exécution correcte de ces recettes. Ces redevances se composent essentiellement des loyers et charges du parc immobilier détenu par l'État (29 millions) et des concessions délivrées sur le domaine public (30 millions)<sup>1</sup>.

Au total, les prévisions pour 2024 et 2025 font état d'une diminution des recettes, qui devraient atteindre **340 millions d'euros**. Ces montants font pâle figure au regard des enjeux majeurs de transition écologique et énergétique qui commencent déjà à affecter l'immobilier de l'État. Leur insuffisance a d'ailleurs conduit le Gouvernement à privilégier le recours au budget général pour financer la rénovation énergétique des bâtiments publics (cf *infra*).

## **2. Une répartition préoccupante entre produits de cessions immobilières et produits de redevances domaniales, dont les effets peuvent toutefois être contrecarrés**

La part des produits de cessions immobilières représente plus de trois quarts des recettes du CAS en 2023, avec une prévision de deux tiers en 2024 et 2025. Or, en finançant les dépenses du CAS par ces produits de cession, une **érosion excessive du patrimoine immobilier de l'État** pourrait survenir, qui nourrirait encore davantage l'attrition des recettes du CAS et les entraînerait dans une spirale baissière.

Prévues à l'origine pour compenser l'intégration des dépenses du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » au sein du compte d'affectation spéciale, les redevances domaniales constituent par conséquent un soutien utile, et même indispensable au compte. Elles représentent une part stabilisante des recettes du CAS **sans pourtant être suffisantes pour assurer la pérennité du modèle du compte d'affectation spéciale**.

La DIE dit toutefois être engagée dans une **politique de dynamisation des redevances domaniales**, notamment dans le cadre de la nomenclature AMBRE (aide à la modernisation des barèmes portant sur les redevances de l'État) mise en place en avril 2018. Elle permet la fixation de montants dynamiques de redevances domaniales qui prennent en compte les avantages de toutes natures que procure le bien.

---

<sup>1</sup> Documents budgétaires et réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

La revalorisation des redevances domaniales passe également par une meilleure valorisation des terrains devenus inutiles (antennes mobiles, panneaux photovoltaïques...). Cette démarche s'articule avec les engagements du Gouvernement en faveur d'une meilleure couverture numérique des territoires et du développement de l'énergie solaire. À ce titre, le ministère des armées met en œuvre de nombreux projets solaires sur l'ensemble du territoire national dans le cadre du plan gouvernemental dénommé « Place au soleil »<sup>1</sup>.

**Si cette démarche de redynamisation des redevances est louable, on peine toutefois à en percevoir les fruits dans les recettes du CAS.**

En outre, la DIE a ouvert au public en juin 2021 un nouveau service, le site des locations immobilières de l'État, qui a pour objectif d'optimiser et de **moderniser l'activité de location des biens immobiliers de l'État et de ses établissements publics**. En facilitant la consultation des annonces par le public, le site des locations immobilières de l'État permet aux services de l'État et aux établissements publics nationaux de mettre en œuvre les mesures de publicité et de sélection préalables à la délivrance des titres d'occupation du domaine, de manière alternative ou complémentaire aux autres mesures de publicité. Une évaluation de ce dispositif devra être menée.

Enfin, la **diversification des cessions via le recours au bail emphytéotique**, en particulier pour les biens d'une valeur patrimoniale exceptionnelle, permet à l'État d'en conserver la propriété. L'objectif est d'aborder la destination d'un bien en termes de gestion d'actifs dont le maintien ou la sortie doit résulter d'un arbitrage quant à leur utilité, leur valeur à long terme et leur intérêt particulier pour l'État, en fonction de leur situation géographique, de leur histoire, leur configuration, etc. Dans ce contexte, la DIE a entrepris une politique de recours au bail emphytéotique en particulier pour des immeubles pouvant faire l'objet d'une forte valorisation en zone tendue. En 2021, cette politique de diversification a conduit à la conclusion d'un bail emphytéotique pour l'Hôtel de Grenelle, à Paris.

Si cette pratique permet de concilier l'impératif de **dégager des recettes** via les produits de cession et celui de **conserver, pour l'État, ses biens emblématiques**, une **réflexion stratégique sur la durée optimale des baux** devrait être menée, faute de voir leur nombre structurellement diminuer. Si elle ne paraît pour l'instant pas significative, on doit en effet noter la **baisse du nombre des baux**, qui passent de 761 à 755 entre le 31 décembre 2020 et le 31 décembre 2021.

C'est sans doute, justement, que les biens « prestigieux » qui peuvent faire l'objet de ces baux tendent à se raréfier. Si l'année 2019 a été de ce point de vue emblématique (70 % des 613 millions d'euros de produits de

---

<sup>1</sup> Réponses de la direction de l'immobilier de l'État au questionnaire du rapporteur spécial.

cession encaissés par le CAS provenaient de la cession de deux biens), l'orientation prise depuis ne semble pas aller dans le sens inverse. Ainsi, sans la cession de droits réels d'une durée de 99 ans de l'Hôtel de Grenelle en 2021 pour 30,2 millions d'euros, les produits de cession cette année-là n'auraient été que de 164,8 millions d'euros au lieu des 195 millions d'euros enregistrés.

Par ailleurs, les biens encore en stock sont les plus difficiles à céder, les biens les plus liquides ayant déjà été vendus. On observe ainsi une progression significative de l'indicateur portant sur la surface de bureaux remis au domaine et inoccupés depuis 36 mois ou plus, qui est passée de 39,2 % en 2020 à 57,6 % en 2021.

### **3. Un système de décote qui pèse sur les finances du CAS**

**Les recettes des produits de cession peuvent par ailleurs être affectées par le système de décote** qui s'applique sur la cession de certains biens du patrimoine immobilier de l'État. Entre 2013 et août 2022, **ce système a représenté, pour l'État, un effort financier de 246 millions d'euros**, pour la construction de 13 000 logements, dont 9 600 logements sociaux.

#### **Le système de la décote sur les cessions des biens de l'État**

Ce système comprend en réalité deux mécanismes :

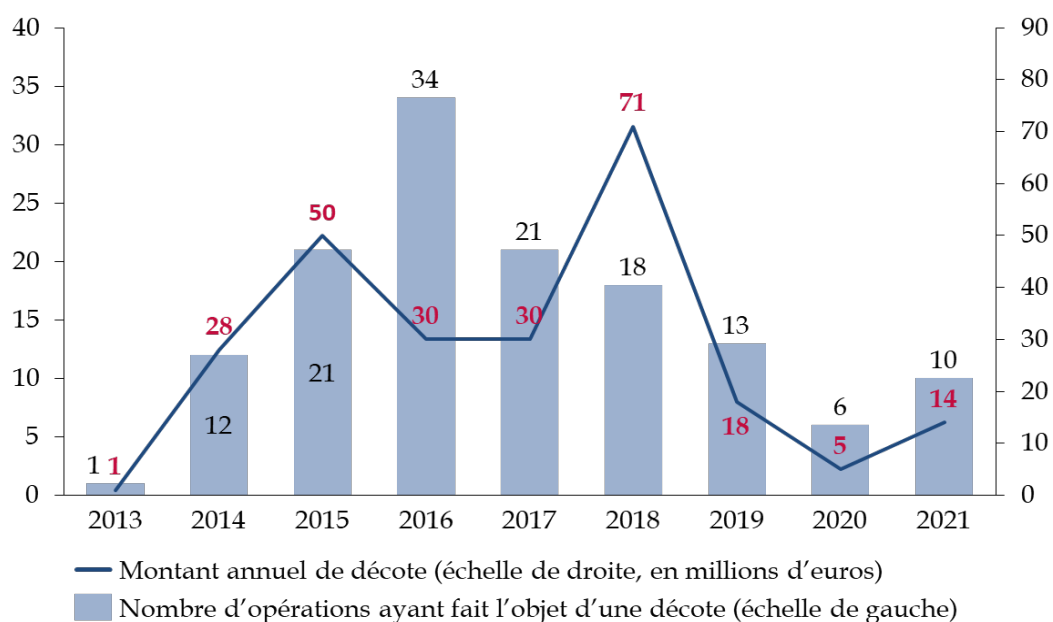
- aux termes de l'article 95 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, l'État peut céder un terrain de son domaine privé, bâti ou non, pour un prix inférieur à sa valeur vénale afin de favoriser la production de logements. La part de la décote, qui peut atteindre l'intégralité de la valeur vénale du bien, est négociée de gré à gré ;

- à ce principe général s'ajoute une décote « de droit ». En effet, conformément au dispositif dit de « 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, des personnes morales peuvent bénéficier de la décote sur certains terrains éligibles, à condition qu'y soient réalisés des programmes de construction de logements sociaux. Cette décote est toutefois plafonnée en fonction du coût moyen du logement social lorsque les personnes publiques disposent de réserves foncières ou de biens susceptibles d'accueillir un programme de logements sociaux, en vertu du décret n° 2019-1460 du 26 décembre 2019. Aucune vente jusqu'ici n'étant entrée dans le dispositif de plafonnement de la décote, il n'est pas encore possible d'en dresser le bilan.

*Source : Cour des comptes, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial*

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, l'effort financier de l'État est très variable d'une année sur l'autre. Sur le premier semestre 2022, il y a eu deux cessions avec décote.

### Évolution du montant annuel de décote et du nombre d'opérations soumises à décote entre 2013 et 2021



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

**La forte variation du taux annuel moyen de décote s'explique par les caractéristiques mêmes des opérations réalisées dans l'année**, par exemple la valeur du bien, la mixité sociale du projet, les facteurs de renchérissement du coût de construction ou encore la zone géographique.

Avant son plafonnement, la décote pouvait aller jusqu'à 100 %<sup>1</sup> du prix du bien, par exemple pour une opération avec 100 % de logements en prêt locatif aidé d'intégration en zone tendue. **Le montant de décote annuel tend toutefois à diminuer**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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 avait en effet été déplafonnée. Elle pouvait désormais représenter jusqu'à la totalité de la valeur vénale du bien contre 35 % auparavant.

<sup>2</sup> Le pic constaté en 2018 provient en grande partie d'une décote là aussi « exceptionnelle », de 56,7 millions d'euros sur une partie de l'îlot Saint-Germain.

**Pour limiter le coût pour l'État et le détournement de cette procédure, le Parlement a voté en 2019<sup>1</sup> un mécanisme de plafonnement, précisé par décret<sup>2</sup>, et soutenu par le rapporteur spécial.** La commission des finances est en effet chaque année très réservée sur ce système et sur son efficacité réelle pour la politique du logement social, d'autant que cela revient à **priver le CAS de recettes au profit d'une politique publique qu'il n'est pas supposé porter.**

---

<sup>1</sup> Article 274 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-1460 du 26 décembre 2019 relatif au plafonnement de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.



## II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » NE REMPLIT PAS ASSEZ SON RÔLE DE « VECTEUR DE DYNAMISATION » DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

D'après les documents budgétaires, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » **est censé être un « vecteur de dynamisation » de la politique immobilière de l'État.** Son rôle devait être de donner une impulsion à une politique particulièrement fragmentée.

**Le rapporteur spécial regrette depuis de nombreuses années que la politique immobilière de l'État soit si éclatée et aussi peu lisible. En effet, une soixantaine de programmes concourent à cette politique, même si tous ne sont pas dotés de crédits.** Comme l'a justement fait remarquer lors de son audition le directeur de l'immobilier de l'État, M. Alain Resplandy-Bernard, il s'agit d'un « véritable éclatement qui nuit à la performance », et qu'on ne rencontre pas dans la plupart des autres pays européens.

En outre, la conception traditionnelle de la politique de l'immobilier de l'État est de l'aborder « ministère par ministère », ce qui ne permet pas de saisir **les enjeux et les défis communs qui se posent à l'État propriétaire.**

Face à ce constat, le CAS devait servir de support à l'exercice d'une **approche plus globale** de la politique de l'immobilier de l'État. Avec la création de la direction de l'immobilier de l'État, il avait pour mission de permettre de faire de l'immobilier non plus seulement une fonction support mais un outil stratégique, au service de l'adaptation de l'État aux enjeux contemporains.

### **La politique immobilière de l'État et la direction de l'immobilier de l'État**

Créée en 2007 pour faire de l'immobilier non plus une simple fonction support mais un aspect fondamental de la réponse de l'État à ses enjeux stratégiques et financiers, la politique immobilière de l'État (PIE) s'articule autour de quatre principes :

- une distinction entre l'État propriétaire, représenté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et les ministères occupants ;

- un modèle de financement reposant sur les produits de cessions et les redevances domaniales ;

- un vecteur budgétaire, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et depuis peu, les programmes 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » de la mission « Transformation et fonction publiques » et 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance »;

- un ensemble de principes destinés à rationaliser les décisions prises en matière de politique immobilière et à guider les ministères et services occupants dans leurs décisions : densification des espaces, gestion performante et valorisation des emprises, accessibilité, participation à la transition écologique, amélioration des conditions de travail des agents.

L'objectif affirmé est de faire passer l'immobilier d'une simple fonction support à un outil stratégique, qui peut être mobilisé pour répondre aux défis, notamment énergétiques et financiers de l'État.

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) **constitue la branche opérationnelle de cette politique**. Pour l'exercice de ses missions, la DIE peut s'appuyer sur son réseau au sein des directions départementales et régionales des finances publiques.

*Source : rapport d'activité de la direction de l'immobilier de l'État pour 2021*

Le CAS **ne remplit pas ce rôle d'impulsion stratégique**. On note d'ailleurs une rétrogradation progressive des objectifs qui lui sont assignés : de « vecteur d'orientation budgétaire » de la politique immobilière de l'État dans le projet annuel de performances en 2022, il est devenu un vecteur de « dynamisation » en 2023. La direction de l'immobilier de l'État, dans ses réponses au rapporteur spécial, ne lui octroie plus qu'un rôle d'« accompagnement ».

**L'examen de ce compte lors du projet de loi de finances ne parvient donc qu'à donner image incomplète et sans réelle valeur de la politique immobilière de l'État**. Dès lors, on ne peut que se poser la question de l'utilité du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », et par là même de sa raison d'être.

Cette remise en cause du CAS n'était toutefois pas inéluctable, mais résulte à la fois d'un sous-dimensionnement chronique au regard des enjeux de l'immobilier de l'État, et d'un dépouillement progressif de tout ce qui en faisait sa spécificité.



**A. UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE AUX MASSES FINANCIÈRES NÉGLIGEABLES PAR RAPPORT À L’ENSEMBLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT MAIS POUR LE FINANCEMENT DUQUEL DES PISTES SONT À L’ÉTUDE**

**1. Des moyens limités pour un parc immobilier vaste**

Comme la commission des finances le constate depuis plusieurs années, les moyens du CAS pour mener la politique immobilière de l’État sont très limités au regard de l’étendue du parc immobilier de l’État.

**Au 31 décembre 2021, la surface totale des bâtiments de l’État<sup>1</sup>, des opérateurs et des établissements publics nationaux était de 93,8 millions de mètres carrés** (en surface utile brute), contre 94,3 millions de mètres carrés à la fin de l’année 2020. Cette diminution résulte majoritairement, selon la DIE, d’un inventaire des travaux relatifs aux mesurages de surface.

**La valeur comptable de ce patrimoine immobilier est estimée à 70,3 milliards d’euros**, soit une hausse notable par rapport à la fin de l’année 2020 (+ 2,1 milliards d’euros, soit une hausse de 3 %).

Cette hausse s’explique moins par l’augmentation de la surface que par **des réévaluations du patrimoine**, dues à une correction d’évaluations initiales s’expliquant souvent par la prise en compte des travaux effectués sur la valeur des biens. Ainsi, en 2021, les sorties de l’inventaire s’élèvent à 294 millions d’euros tandis que les entrées représentent 485,8 millions d’euros. En revanche, le bilan augmente d’1,2 milliard d’euros, correspondant à des écarts de réévaluation pour les biens évalués en valeur vénale. Pour faciliter les comparaisons d’une année sur l’autre et harmoniser les méthodes d’évaluation entre les différents biens, qui peuvent actuellement être valorisés au coût amorti, au coût historique, en valeur vénale, ou même au coût de remplacement déprécié, le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), à la suite de travaux d’homogénéisation, établi une nouvelle norme conduisant à évaluer au coût effectif les bâtiments de bureaux et de logements, qui entrera en vigueur au plus tard en 2024

**Au total, l’État, ses opérateurs et les établissements publics nationaux disposeraient à la fin de l’année 2021 de près de 192 000 immeubles, en augmentation de 500 par rapport à la fin de l’année 2020.**

---

<sup>1</sup> Comme le précise la DIE dans les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial, les biens valorisés au bilan de l’État ne correspondent pas strictement au périmètre des biens dont l’État est propriétaire, mais plus largement aux biens dont il a le contrôle. Il peut donc y avoir des biens domaniaux non contrôlés par l’État, s’ils ont par exemple été confiés aux opérateurs, et il y a des biens non domaniaux contrôlés par l’État, par exemple les biens des collectivités territoriales mis à disposition de l’État de manière permanente.

Le rapporteur spécial souligne que, au regard de ce patrimoine très conséquent, **le CAS « Gestion du patrimoine de l'immobilier de l'État » n'apparaît que comme un outil minoritaire, un instrument d'appoint pour la politique immobilière de l'État.**

Ainsi, selon le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, le compte d'affectation spéciale ne représente qu'une part infime des crédits de l'État consacrés à l'immobilier : 3 % en autorisations d'engagement et 5,3 % en crédits de paiement en 2022, puis 4,3 % en autorisations d'engagement et 3,6 % en crédits de paiement en 2023. Il concentre à peine plus de 10 % des moyens humains (si on considère que les moyens humains du CAS sont ceux de la DIE) consacrés à la politique immobilière de l'État.

## **2. Vers le paiement de loyers par les administrations occupantes ?**

**Des perspectives d'évolution sont toutefois sur la table pour sécuriser le financement de la politique immobilière de l'État**

Ainsi, à l'initiative de la DIE, la Commission européenne a lancé une étude comparative à l'échelle de l'Europe sur la gestion de l'immobilier de l'État, dont les résultats ont été communiqués le 23 juin 2022<sup>1</sup>.

Elle a notamment abordé la question de la relation financière entre les services gestionnaires de l'immobilier, le plus souvent des agences étatiques autonomes dotées d'un compte de résultat, et les administrations occupantes. L'étude montre que dans seulement cinq pays en Europe l'utilisation des bâtiments de l'État est gratuite pour les administrations occupantes (Belgique, Espagne, France, Italie et Portugal) tandis que les autres pays ont mis en place des loyers réels. Ces loyers peuvent être fondés soit sur les coûts complets de l'agence, soit sur les loyers de marché (cas minoritaire). Le retour d'expérience montre que ce dispositif de loyers réels permet à la fois d'assurer le financement de l'entretien des actifs immobiliers et une meilleure responsabilisation des services occupants sur les surfaces utilisées.

Cette étude comparative à l'échelle de l'Europe nourrit les réflexions actuelles sur l'opportunité de mettre en place des loyers réels entre administrations occupantes et État propriétaire.

Ce pourrait être en effet un élément de rééquilibrage du CAS et d'unification de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, qui devra bien sûr faire l'objet d'un examen plus approfondi tant il bouleverserait les pratiques des administrations.

En attendant, le CAS demeure contourné dans ses règles et concurrencé par d'autres vecteurs budgétaires.

---

<sup>1</sup> [\*Communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances en date du 30 juin 2022.\*](#)

## B. UN OUTIL TOUJOURS CONCURRENCÉ

### 1. Le CAS demeure contourné

**Les entités ou ministères occupants ne sont censés pouvoir exercer leurs droits de tirage sur le CAS qu'en contrepartie de la mutualisation de produits de cession.** Il est cependant parfois choisi, en accord avec les ministères concernés et le ministère du budget, de **ne pas mutualiser tous les produits de cession.**

La liste de ces dérogations, qui parcellisent l'action de l'État propriétaire, est longue, et leur impact est néfaste à la politique immobilière de l'État. En particulier, l'absence de mutualisation obère la capacité à mutualiser d'autres financements au profit de la communauté interministérielle, et les dérogations conduisent parfois leurs bénéficiaires à demander des compensations financières pour les biens qu'ils occupaient et qui sont réemployés pour d'autres missions, sans être cédés. Certains projets immobiliers sont ralentis afin de résoudre ce type de difficultés.

#### **Des dérogations nombreuses qui portent atteinte à l'unité de la politique immobilière de l'État**

Sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », bénéficiant d'un régime dérogatoire avec un taux de retour à 100 %, les produits de cession :

- des immeubles domaniaux occupés par le ministère des armées ;
- des immeubles domaniaux situés à l'étranger et occupés par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, jusqu'au 31 décembre 2025 ;
- des biens mis à disposition des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs mentionnés au II de l'article L. 711-9 du code de l'éducation ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier par une délibération de leur conseil d'administration ;
- de la part des biens immobiliers appartenant à l'État affectés ou mis à disposition d'établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche, qui contribue au financement de projets immobiliers situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national d'aménagement du plateau de Saclay ;
- de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État occupés par la direction générale de l'aviation civile ;
- des biens mis à disposition de l'Office national des forêts ;
- des biens mis à disposition des voies navigables de France.

*Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial*

Le deuxième processus conduisant à contourner les règles du CAS **résulte de l'octroi d'avances**. Il s'agit d'une façon, pour le CAS, d'éviter de retarder le démarrage de certaines opérations, en octroyant des avances sur les droits de tirage aux entités ou ministère n'en disposant pas assez au moment du lancement desdites opérations. **Le montant des avances consenties par le CAS pourrait s'élever à 373 millions d'euros d'ici la fin de l'année 2022.**

**Ce montant, plus élevé qu'en 2021 (370 millions), devient impossible à couvrir par un versement du budget général.** Ce versement constituait en quelque sorte la « bouée de sauvetage » du mécanisme des avances, par exemple si un ministère se révélait incapable de concrétiser la ou les cessions sur lesquelles il s'était engagé pour financer son projet. Or, la contribution du budget général au CAS est limitée à 10 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Pour que la capacité de financement du CAS ne soit pas totalement préemptée par ces avances, **le rapporteur spécial estime que ce mécanisme de préfinancement devrait être mieux encadré et documenté**, notamment sur les conditions de « rétrocession » des avances. Si en effet les avances n'ont pas d'impact sur la soutenabilité du CAS, les dépenses s'appuyant toujours sur des recettes équivalentes, elles peuvent affecter la capacité du CAS à débloquer ces crédits pour d'autres ministères que ceux bénéficiant de ces avances<sup>1</sup>.

## **2. D'autres vecteurs budgétaires reprennent les objectifs du CAS**

**Les recettes du CAS sont loin d'être suffisantes pour couvrir l'ensemble des besoins du parc immobilier de l'État.** Ses principes de fonctionnement font également obstacle au lancement, par ce vecteur budgétaire historique, de grands projets structurels pour le patrimoine immobilier de l'État. Le Gouvernement a donc procédé par d'autres moyens, comme l'illustrent le programme 348 et le plan de relance.

*a) Le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » de la mission « Transformation et fonction publique »*

La direction de l'immobilier de l'État est responsable du programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » de la mission « Transformation et fonctions publiques ».

Ce grand plan de rénovation, dédié spécifiquement aux cités administratives et sites domaniaux multi-occupants est **doté d'un milliard d'euros sur cinq ans (2018-2023)** pour financer des opérations permettant de

---

<sup>1</sup> Dans l'hypothèse par exemple où les avances seraient équivalentes à la totalité des dépenses pouvant être ouvertes en année *n* sur le CAS.

**réduire la consommation énergétique** de ces bâtiments et **lutter contre leur obsolescence**.

Le programme est également doté, en 2023, d'une enveloppe de **150 millions d'euros pour réduire la dépendance aux énergies fossiles et améliorer la performance du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs**. Il s'agit d'une action finançant des opérations avec un « retour sur investissement » énergétique très rapide, mais qui risque d'être revues et de rendre les rénovations de plus longue haleine moins rentables.

**Le choix de recourir à un programme indépendant du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » s'expliquerait par les contraintes fortes pesant sur l'ouverture de crédits sur le CAS**. Pour rappel, les dépenses ne sont normalement engagées qu'à hauteur des recettes issues des produits de cession et des redevances domaniales. Elles seraient alors trop faibles pour pouvoir financer un plan d'une telle envergure sur cinq ans, sauf à accepter de rénover les cités administratives au détriment de tous les autres bâtiments du parc immobilier de l'État.

Si l'on a permis de redéployer les crédits du CAS pour d'autres besoins, ce programme illustre le déséquilibre constitutif de ce compte. **Les grandes opérations structurantes ont de plus en plus vocation à être financées en dehors du vecteur budgétaire historique de la politique immobilière de l'État**. Si c'est bien la direction de l'immobilier de l'État qui est responsable de ce programme, il ne relève pas du CAS. Cela revient non seulement à éclater le financement de la politique immobilière de l'État et à rendre son suivi plus complexe, mais aussi à brouiller la compréhension de la répartition des rôles.

*b) L'action 01 « Rénovation énergétique » du programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance »*

Dans le cadre de la mission « **Plan du relance** », qui a été introduite dans le projet de loi de finances pour 2021, une nouvelle action a été créée pour **porter un plan de plus de 6,29 milliards d'euros pour la rénovation énergétique, dont 4 milliards d'euros pour celle des bâtiments publics** (action 01 « Rénovation énergétique » du programme 362 « Écologie »). En 2021, 2,86 milliards d'euros de crédits de paiement ont été ouverts sur cette action, et 1,51 milliard d'euros en 2022.

Dans le projet de loi de finances pour 2023, l'action comprend 983 millions d'euros de crédits de paiement.

Cette action est indépendante du programme 348, même si **les méthodes et les objectifs sont quasi-similaires**. Le programme 348 a été très rapidement contraint par le niveau des crédits qui lui avaient été octroyés et qui lui permettaient finalement de ne couvrir qu'une quarantaine de

bâtiments, soit une part infime des plus de 190 000 bâtiments contrôlés par l'État.

Au total, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » n'est, dans son état actuel, **ni nécessaire ni suffisant pour porter les grands projets immobiliers de l'État**. S'il n'apparaît plus aujourd'hui comme un instrument incontournable pour porter les priorités de la politique immobilière de l'État, il n'est pas interdit d'envisager que son modèle fasse l'objet d'une réinvention salutaire dans les années à venir. Le chemin est étroit, mais il existe.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

- M. Alain Resplandy-Bernard, directeur de l'immobilier de l'État.