



Avis sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) 2021

Après examen de la situation du CAS-GPIE en 2020, le Conseil déplorait que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » ne soit pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État (PIE) qu'il était supposé devenir. Il appelait à une refonte des instruments budgétaires et plus largement des outils de la politique immobilière de l'État.

Les travaux relatifs aux évolutions du CAS-GPIE engagés en 2020 par la direction générale des Finances publiques et la direction du Budget ont été ajournés pour tenir compte des nouvelles priorités induites par la crise sanitaire.

Le Conseil, dont les observations formulées en 2020 demeurent d'actualité, recommande trois axes de réflexions dans l'optique d'une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État : la constitution d'un socle d'indicateurs de performance, le respect des principes de gouvernance de la fonction immobilière de l'État et la traduction budgétaire du principe de non-gratuité de l'occupation des biens domaniaux.

Vu l'article L. 4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, relatif au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°[2020-04](#) du 6 février 2020 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) 2020 ;

Vu l'annexe au projet de loi de finances 2021 relative au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et après avoir entendu, lors de sa séance du 4 mars 2021, le directeur de l'immobilier de l'État, l'adjointe au directeur, la sous-directrice de la gouvernance, du financement et des supports, le chef du bureau financement et inventaire immobilier et le sous-directeur de la politique budgétaire et des finances publiques, à la direction du budget, le Conseil formule les observations et recommandations suivantes :

Placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) a été créé en 2006¹ pour être l'instrument interministériel budgétaire et comptable de la nouvelle politique immobilière de l'État.

¹ Article 47 de la loi de finances n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

Le programme est alimenté par les recettes de cession d'actifs immobiliers et les redevances d'occupation du domaine de l'État. Il finance des opérations de rationalisation immobilière et les dépenses d'entretien à la charge du propriétaire.

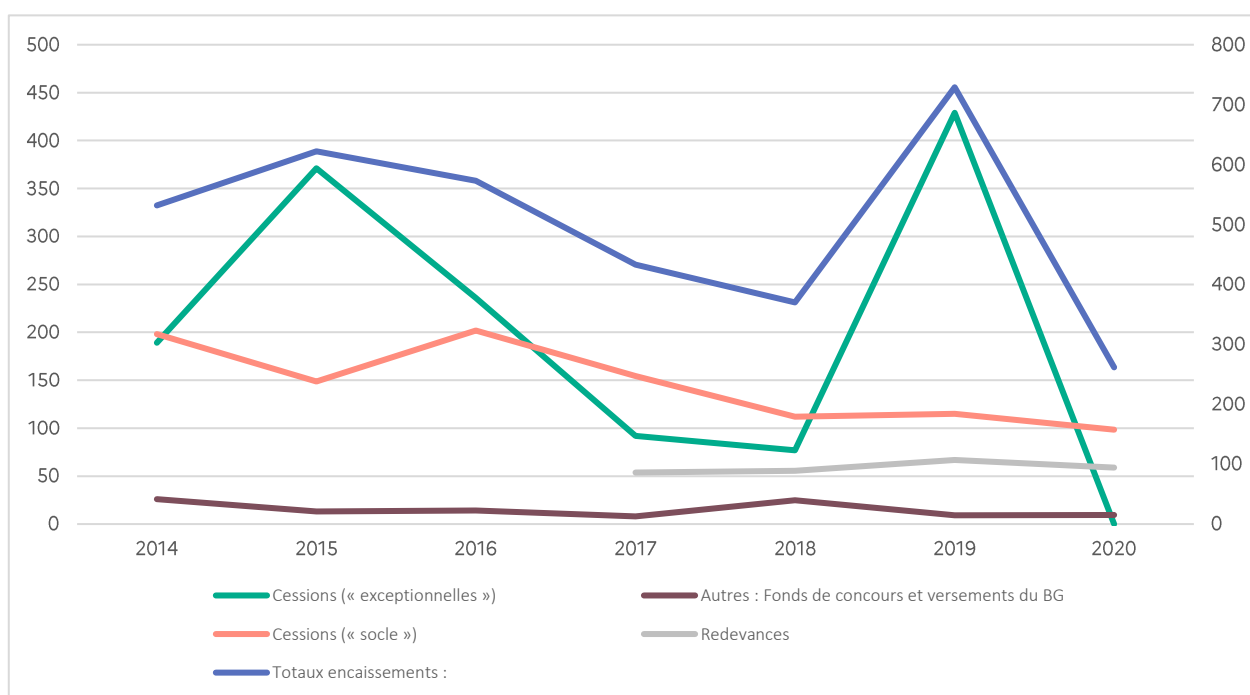
Après examen de la situation du CAS-GPIE en 2020, le Conseil déplorait que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » ne soit pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État (PIE) qu'il était supposé devenir. Il relevait une contribution très marginale du programme au financement de la PIE tendant à diminuer à mesure que les biens exceptionnels valorisables se font rares. Il identifiait des règles de gestion contraignantes et des dispositions dérogatoires faisant obstacle à l'atteinte de l'objectif initial. Le Conseil appelait au recadrage des dépenses et à la diversification des recettes du programme dans le cadre d'une refonte des instruments budgétaires et plus largement des outils de la politique immobilière de l'État.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction du budget (DB) avaient annoncé en 2020 avoir engagé des réflexions sur les évolutions du CAS-GPIE. Les travaux ayant été ajournés pour tenir compte des nouvelles priorités induites par la crise sanitaire, les observations formulées par le Conseil en 2020 demeurent d'actualité.

1. Un programme budgétaire trop marginal pour rendre compte des progrès de la politique

La baisse tendancielle des recettes du programme s'est accrue en 2020 sous l'effet du ralentissement des transactions immobilières. Le résultat de l'exercice 2020 connu postérieurement à la publication du document budgétaire constate un montant de recettes de 261,5 M€ au lieu des 380 M€ inscrits initialement. Il se décompose en 157,5 M€ de produits de cessions, 94,4 M€ de redevances, 4,2 M€ des fonds de concours et 5,4 M€ de versements du budget général correspondant à des remboursements d'avances consenties sans droits de tirage acquis.

Figure 1 : Évolution des recettes du CAS-GPIE en M€ de 2014 à 2020



Source : Direction de l'immobilier de l'État - 4 mars 2021

La décomposition des recettes proposée par la DIE met en évidence la part prépondérante des cessions exceptionnelles dans l'équilibre du programme. Sans élargissement de la base des recettes du programme, il apparaît inéluctable que la raréfaction de tels biens conjuguée à une baisse continue des produits du « socle » de cessions n'aboutissent à l'abondement d'autres ressources budgétaires pour financer de nouvelles opérations immobilières structurantes.

La direction de l'immobilier de l'État s'est ainsi vue confiée récemment la responsabilité de deux autres programmes budgétaires représentant un montant d'investissement cumulé de 3,7 milliards d'euros :

- créé en 2018 dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI), le programme 348 est doté d'un milliard d'euros pour rénover les cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants ;
- une enveloppe de 2,7 milliards d'euros du plan « France relance » engagé en 2020 est dédiée au financement de 4 214 projets de rénovation énergétique de bâtiments de l'État et d'établissements publics.

L'unicité du pilotage de ces programmes compense en partie les inconvénients de la diversification des financements. Pour autant, les critères de performance demeurent propres à la logique de chaque programme. S'agissant du grand plan d'investissement et du plan « France relance », leur caractère non pérenne induit un calendrier de travail resserré et des délais de réalisation exceptionnels pour des opérations de maîtrise d'ouvrage publique.

Dans ce contexte, la capacité à mettre en œuvre rapidement les projets s'est imposée comme premier critère de sélection. Si la DIE indique être confiante quant à la pertinence des projets immobiliers retenus, la contribution des investissements à l'atteinte des différents objectifs de la politique immobilière de l'État demeure à confirmer à l'aide d'indicateurs adaptés.

La DIE observe que l'urgence d'une transformation du CAS-GPIE est moindre qu'en 2020, la capacité opérationnelle de l'État en matière de conduite d'opération étant saturée pour les prochaines années par les projets du grand plan d'investissement et du plan « France relance ».

Ce sursis est à mettre à profit pour dessiner les contours d'une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État.

Le manque de lisibilité de la politique immobilière de l'État est en partie imputable au nombre important de programmes budgétaires (plus de soixante) contribuant à son financement. Son pilotage et la mesure des résultats produits se trouveraient facilités par l'hébergement de l'ensemble des crédits immobiliers au sein d'un même programme budgétaire. Leur transfert sur un CAS-GPIE rénové est une hypothèse à étudier. S'il est concevable que les bénéfices attendus d'un dispositif aussi radical ne compensent pas la complexité de sa mise en œuvre, une réduction significative du nombre de programme contribuant au financement de la PIE demeure incontournable et ne semble pas hors de portée.

Dans cette perspective, il convient de définir sans attendre un socle d'indicateurs commun à l'ensemble de ces programmes budgétaires afin d'affermir le pilotage de la politique immobilière de l'État.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Définir un socle d'indicateurs de performance commun aux programmes budgétaires contribuant au financement des opérations immobilières de l'État.

2. Des dispositifs dérogatoires en contradiction avec la finalité première de l'outil

Dans son avis n°2020-04 du 6 février 2020, le Conseil invitait à amender les pratiques dérogatoires et à mutualiser recettes et dépenses afin que l'État propriétaire dispose avec le CAS-GPIE de l'outil budgétaire indispensable à la réalisation de ses missions.

Jusqu'en 2020, le ministère des Armées bénéficiait d'une mesure dérogatoire qui lui permettait de financer les infrastructures opérationnelles de la défense nationale avec les recettes immobilières versées au CAS-GPIE. Le CIE avait invité à y mettre fin. Une décision tout autre a été prise dans le cadre de la loi de finances 2021 : « *En 2021, l'intégralité des crédits immobiliers du ministère des Armées seront inscrits sur les programmes du budget général (mission défense), afin de faciliter la gestion des opérations immobilières.* »² Cet arrangement ponctuel est en contradiction avec le principe de mutualisation des recettes et des dépenses visant à doter la DIE des moyens budgétaires lui permettant d'assumer son rôle de représentant de l'État propriétaire.

Le Conseil invite à ne pas reconduire la disposition dérogatoire dans le cadre de la prochaine loi de finances. Il craint qu'une telle décision puisse consacrer l'autonomie de gestion immobilière du ministère des Armées. Loin d'être symbolique, la mesure a pour effet d'amputer de 40%³ le périmètre de responsabilité de la DIE en tant que représentant de l'État propriétaire. Elle pourrait également être interprétée par d'autres ministères comme un signe d'encouragement à revenir à un modèle de gestion plus autonome tel qu'il existait au début du siècle. Les dernières auditions conduites par le Conseil semblent indiquer qu'une telle tentation demeure.

Les concepteurs de la future architecture budgétaire de l'immobilier de l'État devront éviter deux écueils :

- une règle générale rendue illisible par des exceptions non marginales,
- la délégation d'une responsabilité impossible à assumer faute d'une maîtrise des moyens budgétaires correspondants.

Si des régimes dérogatoires doivent être envisagés, il convient d'explicitier les motifs de leur création, de s'assurer qu'ils ne sont pas contraires aux principes généraux de la politique et de prévoir des conditions de gestion particulières garantissant le respect de ces mêmes principes.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Concevoir une nouvelle architecture budgétaire de l'immobilier de l'État épousant les principes de gouvernance de la fonction immobilière de l'État.

3. Une séparation des rôles d'occupants et de propriétaire en mal de traduction budgétaire

Depuis quinze ans, le Conseil est un observateur privilégié de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État. Comme pour toute réforme structurelle, la nouvelle approche implique un changement de paradigme.

L'appropriation des modalités d'actions par les acteurs du changement suppose une évolution des représentations. L'aménagement dérogatoire du CAS-GPIE au bénéfice du ministère des Armées peut être interprété comme la dernière manifestation d'un partage insuffisant des enjeux de la séparation des rôles d'occupants et de propriétaire qui constitue la pierre angulaire de la politique immobilière de l'État.

² Annexe au projet de loi de finances 2021 relative au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État, page 10

³ Le ministère des Armées dispose de 25 Mm² SUB sur les 59 Mm² SUB occupés par les services de l'État

Les bénéfices attendus de ce principe fondateur sont simples :

- une responsabilisation de l'occupant sur le bon usage des locaux occupés et sur la juste adéquation entre les moyens mobilisés et les besoins des missions de service public qui lui sont confiées ;
- une responsabilisation du propriétaire sur la constitution d'un parc immobilier répondant aux besoins des services et sur une valorisation optimale des biens qui lui sont confiés.

Les intérêts des deux acteurs étant susceptibles de diverger, la séparation des fonctions permet d'opérer des choix stratégiques en tenant compte de leurs points de vue respectifs.

Or, faute d'imputation réelle du coût immobilier, la distinction entre État propriétaire et État occupant semble, à ce stade, vouée à n'être qu'une construction théorique.

La traduction budgétaire du principe de non-gratuité de l'occupation des biens domaniaux doit constituer le cœur des réflexions engagées en vue d'une refonte des instruments budgétaires de la politique immobilière.

La réforme des loyers budgétaires n'a été que partiellement mise en œuvre. En l'absence d'activation des mécanismes incitatifs prévus initialement, la méthode employée s'est révélée inefficace et coûteuse. Son remplacement suppose un dispositif d'une autre nature qu'un simple jeu d'écriture comptable qui n'a d'impact réel ni sur les décisions des gestionnaires, ni sur le financement de la politique immobilière de l'État.

Si la direction du budget estime que le mécanisme de retour de produits de cession dont bénéficient les ministères qui occupent les locaux de l'État crée une incitation à la cession, l'appréciation de la direction de l'immobilier de l'État est plus nuancée. Dans l'attente d'une réforme structurelle d'ampleur, son directeur identifie trois axes d'amélioration des outils actuels :

- faire en sorte que les décisions de la DIE ne soient pas biaisées par le système d'intéressement des ministères en abandonnant le financement des opérations nouvelles par les produits de cessions ;
- octroyer de plus amples marges de manœuvre aux responsables régionaux ;
- afin d'éviter la détention de biens vacants pendant de longues périodes, contraindre les administrations occupantes à informer le gestionnaire d'actifs de la libération future des locaux occupés, au moins trois ans avant leur départ. Un forfait gardiennage de trois ans à la charge de l'occupant est une possibilité à étudier.

La direction du budget envisage favorablement le maintien du CAS-GPIE dans la mesure où l'instrument budgétaire permet de financer des opérations exceptionnelles plus facilement que sur le budget général où de tels montants singuliers créent des ressauts de dépenses difficiles à contrôler.

Le Conseil y voit un autre avantage : le principe d'affectation des recettes à des dépenses de même nature est susceptible de favoriser le développement d'une gestion dynamique d'actifs immobiliers. Il observe toutefois l'intérêt moindre du dispositif dans l'hypothèse d'un maintien d'un intéressement des occupants aux produits de cession. Il invite plutôt à envisager un dispositif incitatif qui transformerait les rapports DIE / occupants en une relation vertueuse de type bailleur/ preneur.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État

Placer la traduction budgétaire du principe de non gratuité de l'occupation des biens domaniaux au cœur du projet de refonte des instruments budgétaires de la politique immobilière de l'État.

En conclusion, le Conseil déplore que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » ne soit pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État qu'il était supposé devenir. Un nouvel examen en 2021 de la situation du CAS-GPIE confirme la nécessité de la refonte des instruments budgétaires et des outils de la politique immobilière de l'État qu'il recommandait en février 2020.

Les travaux relatifs aux évolutions du CAS-GPIE engagés par la direction générale des finances publiques et la direction du budget ayant été ajournés pour tenir compte des nouvelles priorités induites par la crise sanitaire, le Conseil souligne que les observations formulées en 2020 demeurent d'actualité.

Il identifie trois axes prioritaires de réflexion dans l'optique d'une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État :

- la constitution d'un socle d'indicateurs de performance des programmes budgétaires immobiliers,
- une architecture budgétaire respectant les principes de gouvernance de la fonction immobilière,
- la traduction budgétaire du principe de non gratuité de l'occupation des biens domaniaux.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Définir un socle d'indicateurs de performance commun aux programmes budgétaires contribuant au financement des opérations immobilières de l'État.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Concevoir une nouvelle architecture budgétaire de l'immobilier de l'État épousant les principes de gouvernance de la fonction immobilière de l'État.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État

Placer la traduction budgétaire du principe de non gratuité de l'occupation des biens domaniaux au cœur du projet de refonte des instruments budgétaires de la politique immobilière de l'État.