



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

Le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » est appelé à évoluer pour devenir l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État (PIE).

Sa contribution marginale au financement de la PIE tend à diminuer à mesure que les biens exceptionnels valorisables se font rares. Des règles de gestion contraignantes et des dispositions dérogatoires sont à amender. Le périmètre des dépenses du programme est à recadrer, la base des recettes à diversifier. Si la refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État s'impose, le principe d'affectation des recettes à des dépenses de même nature du compte d'affectation spéciale est à conserver.

Le CIE invite l'État à repenser l'instrument budgétaire dans le cadre d'un renouvellement global des outils de sa politique immobilière.

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 le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État et après avoir entendu le directeur général des finances publiques (DGFIP) accompagné de l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État (DIE), de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, de la sous-directrice de la gouvernance, du financement et supports, du chef du bureau de la doctrine et stratégie immobilière de l'État et du chef de la section gestion budgétaire du CAS, en présence du sous-directeur de la 1ère sous-direction du budget, accompagné du chef du bureau 6BEFP, et du chef de bureau 1BE, lors de sa séance du 6 février 2020 ;

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 6 février 2020<sup>1</sup>, le Conseil de l'immobilier de l'État 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 2006<sup>2</sup> pour être l'instrument interministériel budgétaire et comptable de la nouvelle politique immobilière de l'État.

Il est alimenté par les recettes de cession d'actifs immobiliers de l'État et finance des opérations de rationalisation immobilière. Depuis la suppression du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » intervenue en 2017, des dépenses d'entretien à la charge du propriétaire sont également financées sur le CAS GPIE et ses recettes ont été étendues aux redevances d'occupation du domaine de l'État.

<sup>1</sup> Nota bene : Le présent avis tient compte d'informations collectées postérieurement à l'audition de la DIE, et notamment, celles liées à la crise sanitaire du « COVID 19 ».

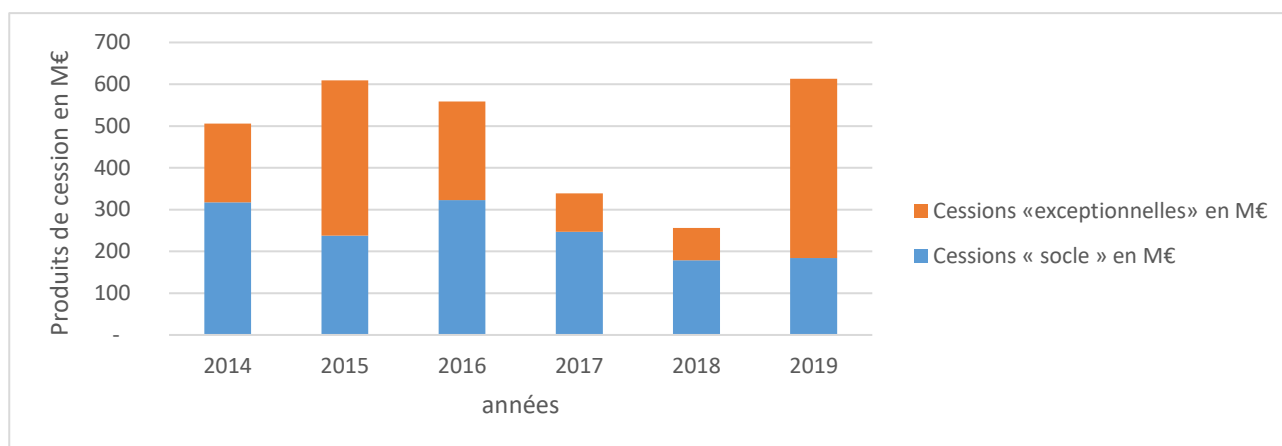
<sup>2</sup> Article 47 de la loi de finances n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

## 1. Une baisse tendancielle de la contribution du CAS au financement de la PIE

À la clôture de l'exercice budgétaire 2019, le CAS GPIE présente un excédent de 343 millions d'euros, conséquence d'un montant exceptionnel de 729 millions d'euros<sup>3</sup> de recettes.

Depuis sa création, le niveau de recettes du CAS GPIE se révèle fortement dépendant de la vente de quelques biens prestigieux. En 2019, les cessions de l'îlot de Saint-Germain (368 M€) et de l'hôtel de Seignelay (61 M€) représentent à elles seules plus de 70 % des 613 millions d'euros encaissés au titre des cessions. L'histogramme ci-dessous distingue les contributions au programme des cessions « exceptionnelles » et de celles qualifiées de « socle »<sup>4</sup> par la DIE.

Graphique n°1 : Produits des cessions « socle » et « exceptionnelles » entre 2014 et 2019



Sources DIE : comptabilité de l'État et rapports annuels de performance

Les biens attractifs se faisant rares<sup>5</sup> et les cessions « socle » tendant à diminuer depuis 2013, il est à craindre que le niveau de recettes du CAS GPIE ne s'inscrive durablement à la baisse à laquelle concourent plusieurs dispositifs mis en place depuis sa création.

Deux modifications structurelles intervenues en 2017 contribuent à la baisse des crédits disponibles pour financer les opérations de rationalisation immobilière. D'une part, les recettes nouvelles des produits de redevances domaniales (107 M€ en 2019) n'ont pas compensé les dotations du programme 309 (160 M€ en LFI 2015). D'autre part, la possibilité ouverte au ministère des Armées de mobiliser les ressources du CAS GPIE pour financer les investissements des infrastructures opérationnelles de la défense nationale réduit d'autant la part affectée aux opérations immobilières. Les droits de tirage du ministère des Armées représentant au 31 décembre 2019 autant que ceux de tous les autres ministères réunis, les conséquences de cette disposition dérogoire ne peuvent être négligées.

Le dispositif de décote « DUFLOT », mis en œuvre dans le cadre de la mobilisation du foncier public en faveur du logement social, se traduit également par une diminution notable des crédits de la politique immobilière de l'État. L'effort financier consenti par l'État en 2018 à l'occasion de ces cessions décotées s'élève à 71 millions d'euros, soit 30 % des produits de cession encaissés cette même année.

Depuis 2009, en application du dispositif de restructuration des sites de défense, l'État peut céder à l'euro symbolique aux communes intéressées les emprises reconnues inutiles par le ministère des armées. La perte

<sup>3</sup> Progression de 84 % par rapport à 2018 et dépassement de 78 % du montant inscrit en loi de finances initiale 2019.

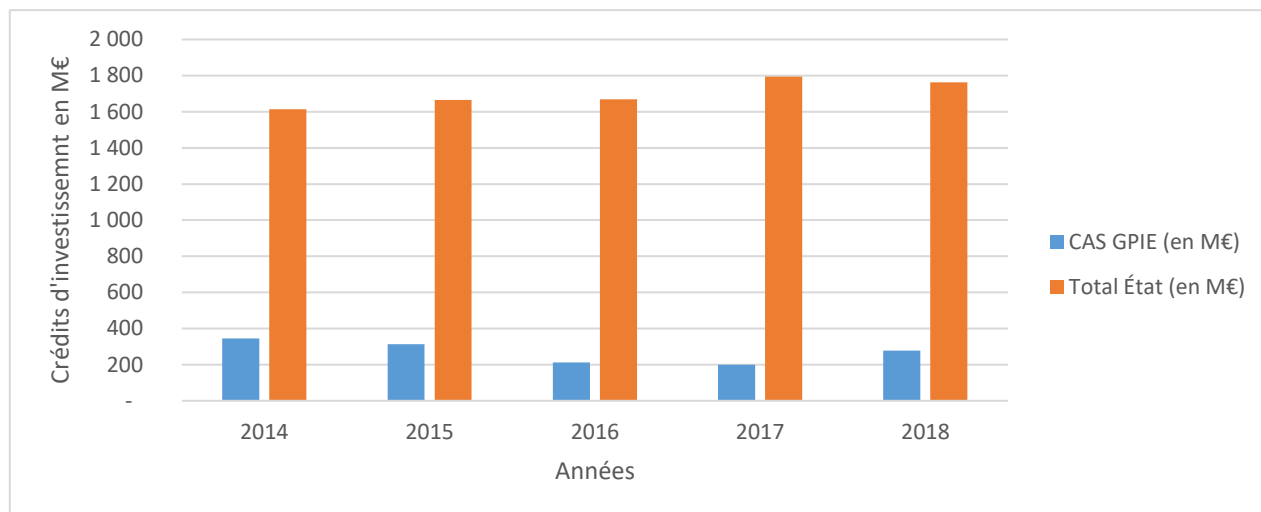
<sup>4</sup> Si la DIE ne définit pas la notion de « socle », les montants indiqués semblent indiquer que les cessions supérieures à 25 M€ sont considérées comme exceptionnelles.

<sup>5</sup> La DIE considère que plus des trois quarts des 1 847 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2019 sont difficiles ou très difficiles à céder. Ces biens développent une superficie de 2,8 millions de mètres carrés pour une valeur estimée à 1,1 Md€ environ.

de recette qui en résulte pour le CAS GPIE est estimée à 268 M€ sur la période 2009-2018 et à 19,4 M€ en 2019<sup>6</sup>.

La baisse des recettes se traduit logiquement depuis 2014 par une diminution de la part d'investissement immobilier portée par le CAS au regard de l'effort global de l'État.

#### Graphique n°2 : Contribution du CAS GPIE à l'effort d'investissement immobilier de l'État entre 2014 et 2018



Sources DIE : comptabilité de l'État

Or, la mise en œuvre des réformes en cours et l'accompagnement des transitions numériques et environnementales devraient accroître les besoins d'investissement immobilier de l'État.

Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) recensent des besoins de financement significatifs pour atteindre un niveau de qualité satisfaisant du parc de bureaux. Des crédits d'investissement devront être également mobilisés pour créer les secrétariats généraux communs et installer les « Maisons France service » prévues dans le cadre de réforme de l'organisation territoriale de l'État du 12 juin 2019.

Les recettes du CAS GPIE n'étant pas suffisantes pour couvrir les besoins identifiés, l'État mobilise d'autres programmes. Créé en 2018 dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI), le programme 348 a ainsi été doté d'un milliard d'euros sur cinq ans pour rénover les cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants.

La DIE présente des prévisions pour la période 2018-2022 qui correspondent à une estimation prudente des recettes espérées de 380 millions d'euros et à des dépenses respectant les plafonds des règles budgétaires. Les documents produits ne permettent pas d'identifier l'écart qui pourrait exister entre les moyens et les besoins de financement du programme. Il apparaît cependant indispensable de disposer d'une telle projection pour piloter la stratégie de l'État propriétaire dans les prochaines années.

#### Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir un état prévisionnel des moyens et des besoins de financement relevant du périmètre du CAS GPIE pour les cinq prochaines années.

<sup>6</sup> Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission gestion du patrimoine immobilier de l'État.

## 2. Des règles de gestion et des dispositifs dérogatoires en contradiction avec la finalité première de l'outil

Bien que responsable du programme CAS GPIE, la DIE ne maîtrise pas pleinement l'affectation des crédits.

Les projets demeurent à l'initiative des services occupants qui établissent leur programmation en fonction de leurs propres critères et des droits de tirage dont ils disposent sur le programme. Le droit à un retour sur les produits de cession encourage les ministères occupants à se considérer encore comme de quasi propriétaires. En 2020, cinq structures<sup>7</sup> bénéficient de dérogations à la disposition générale du CAS de droit au retour à 50 % du montant des cessions, et recouvrent 100 % du produit des cessions des biens de l'État. Les crédits mutualisés en sont diminués d'autant.

En application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, le CAS doit respecter sur l'année budgétaire plusieurs plafonds en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Le financement d'une opération immobilière significative suppose de cumuler les droits acquis pendant plusieurs années. Cette contrainte ôte au fonctionnement du CAS la souplesse de gestion requise. Des opérations pourtant nécessaires sont susceptibles d'être différées, voire réalisées dans un autre cadre budgétaire, hors du périmètre d'influence de la DIE.

Si les règles de gestion du CAS disposent que les recettes sont constatées et que des crédits peuvent être ouverts dans la limite des recettes encaissées, la possibilité existe de préfinancer des opérations immobilières gagées par des cessions à venir. La mise en œuvre du dispositif n'est pas sans risque<sup>8</sup>. Dans l'hypothèse où les cessions ne se concrétisent pas, il est prévu un mécanisme de remboursement par le budget général. Or, la contribution du budget général au CAS GPIE est limitée à 10 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, soit environ 38 millions d'euros par an. Au 31 décembre 2020, les avances consenties aux ministères occupants au-delà des droits de tirage disponibles représentaient un total de 264 millions d'euros.

À court terme, des inquiétudes pèsent sur les avances consenties au ministère de l'intérieur et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Pour 2020, la DIE identifie un besoin complémentaire d'avance de 231 millions d'euros. La capacité du programme à financer dans les prochaines années d'autres opérations que celles bénéficiant des avances n'est pas avérée. Le recours au mécanisme de préfinancement est susceptible de croître avec la raréfaction de la ressource budgétaire. Sa mise en œuvre doit être encadrée pour éviter que le programme ne devienne une variable d'ajustement du budget général. Les modalités d'accès et les critères d'attribution des préfinancements doivent être partagés en toute transparence par l'ensemble des acteurs de la PIE ; les rôles respectifs de la DIE et de la direction du budget doivent être précisés.

Il importe de distinguer dans le bilan du CAS GPIE, les dépenses immobilières de celles qui ne répondent pas à la définition première du programme. En tout état de cause, il convient de s'interroger sur la pertinence du maintien de la mesure dérogatoire opérée au détriment de la politique immobilière de l'État et dont bénéficient les infrastructures opérationnelles de la défense nationale jusqu'au 31 décembre 2025.

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

Faire du CAS GPIE l'outil budgétaire de la stratégie de l'État propriétaire en amendant les pratiques dérogatoires et en mutualisant recettes et dépenses.

<sup>7</sup> Ministère des armées, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Voies navigables de France, Office national des forêts, Direction générale de l'aviation civile.

<sup>8</sup> Rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances 2020 Tome III les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales Annexe n°15b compte d'affectation spéciale gestion du patrimoine immobilier de l'État.

### 3. Un outil à repenser dans le cadre d'une évolution globale des outils de la PIE

Le CAS GPIE devrait être l'outil budgétaire de la stratégie de l'État propriétaire. Pourtant, il ne représente qu'un dixième des 3,8 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) ouvertes au titre des dépenses de l'État propriétaire en 2020. Depuis 2016, une procédure de labellisation permet à la DIE de connaître les projets immobiliers de bureau, de logement et d'enseignement portés par les opérateurs et les services de l'État, hors ministère des Armées. Faute de piloter l'ensemble des programmes finançant les opérations correspondantes, la DIE n'est pas en mesure de concevoir et mettre en œuvre un schéma stratégique global de l'État propriétaire.

Si une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier s'impose, il convient de souligner que le dispositif dérogatoire d'affectation des recettes aux dépenses d'une même nature d'un compte d'affectation spéciale est adapté à l'objectif de dynamisation de la gestion patrimoniale. En confier la pleine responsabilité au représentant de l'État propriétaire, c'est lui donner les moyens de développer une politique de valorisation susceptible de dégager les ressources nécessaires pour adapter le parc aux besoins immobiliers des agents et des usagers des services publics.

Le périmètre des dépenses du CAS GPIE est à préciser. Les dépenses d'une autre nature qu'immobilière sont à exclure pour que les résultats de la stratégie patrimoniale demeurent lisibles. Une segmentation par portefeuille d'actifs pourrait également être explorée dans le cadre de l'expérimentation d'un modèle de gestion comparable à celui d'une foncière.

Une mission est en cours pour étudier les modalités d'une meilleure valorisation locative des biens inutilisés, y compris par leur occupation temporaire. Les scénarios étudiés combinent différents modes de gestion, internalisée ou externalisée, et de détention directe, par un établissement public ou une foncière. Ce changement de modèle vise à inscrire la politique de valorisation de l'État dans un temps long. Sauf à envisager un mécanisme de capitalisation des loyers, les recettes du CAS GPIE s'en trouveront affectées à court terme.

Repenser l'équilibre du financement du CAS GPIE suppose une diversification et un élargissement de la base de ses recettes. La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale<sup>9</sup> recommande en particulier une extension de la part des redevances domaniales affectée au programme.

La PIE est au carrefour de plusieurs politiques publiques : logement, développement durable, modernisation des services publics, aménagement du territoire. S'il est parfois difficile de discriminer les contributions des différents programmes budgétaires à chacune de ces politiques, plusieurs dispositions semblent accessibles pour améliorer la performance publique et son évaluation :

- les décotes consenties sur les cessions de l'État pourraient être compensées par une contribution équivalente du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » au profit du CA GPIE. La disposition serait de nature à faciliter l'appréciation de l'effort global en faveur de la politique du logement et à limiter la rétention des actifs immobiliers valorisables,
- il serait logique, que le CAS GPIE bénéficie d'un retour, au-delà des produits de cessions, sur les économies de fonctionnement suscitées par les opérations de rationalisation financées par le programme,
- dans une dynamique vertueuse, les économies produites par des travaux d'amélioration énergétique devraient donner lieu à compensation sur le CAS GPIE pour financer de nouvelles opérations contribuant à l'amélioration de la performance énergétique du parc.

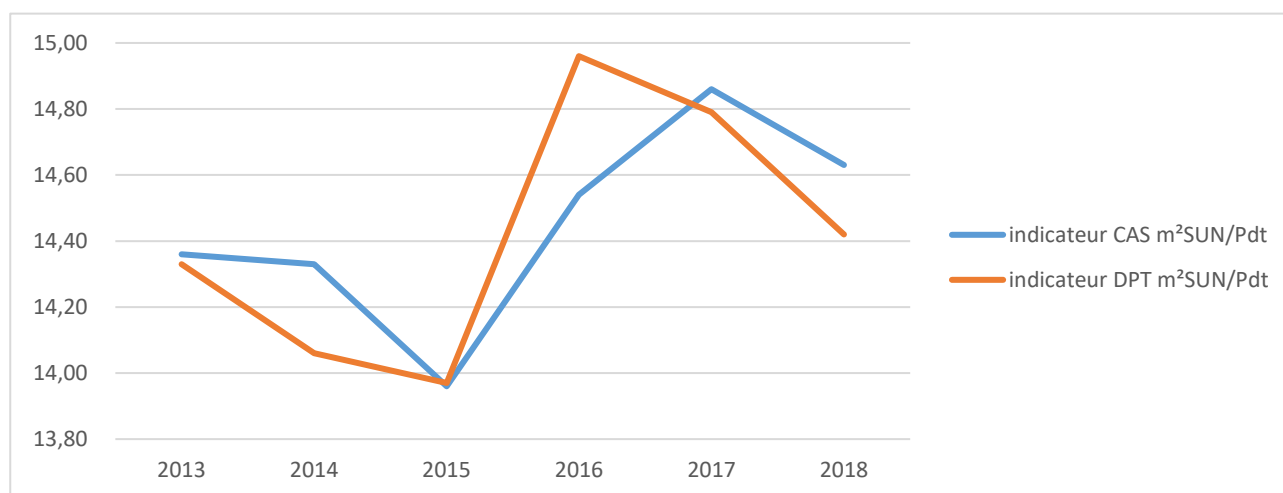
L'adaptation du CAS GPIE est à envisager dans le cadre plus large d'un renouvellement des outils de la politique immobilière de l'État.

<sup>9</sup> Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi après engagement de la procédure accélérée de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019,

Le constat de l'inefficacité d'un jeu d'écriture non contraignant a conduit l'État à mettre fin en 2019 au mécanisme de loyers budgétaires expérimenté à partir de 2006. Or, la facturation d'un loyer en contrepartie de la mise à disposition de locaux demeure le dispositif le plus couramment mis en place pour optimiser le coût de la fonction immobilière des grandes entreprises du secteur privé. Les services occupants sont en mesure de déterminer le meilleur équilibre entre besoins métiers et moyens immobiliers, les directions immobilières d'opérer des arbitrages au regard de la rentabilité des actifs et de la stratégie d'entreprise. Faute d'imputation réelle du coût immobilier, la distinction entre l'État propriétaire et l'État occupant semble vouée à n'être qu'une construction théorique.

La réduction du volume du parc de bureaux est le moyen le plus accessible pour atteindre les objectifs d'une plus grande fonctionnalité, d'un meilleur entretien et d'une maîtrise du coût immobilier. Onze années après son édicition par le Premier ministre, l'administration ne respecte toujours pas la norme plafond de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail. Surtout, les éventuels progrès ne peuvent être appréciés, les informations restituées se révélant insuffisamment fiables et complètes.

**Graphique n°3 : Comparaison des ratios d'occupation selon le DPT PIE et le CAS GPIE entre 2013 et 2018**



Source : Annexes loi de finances 2013 à-2018 : projets annuels de performances du CAS « GPIE » et DPT « PIE »

Le directeur général des finances publiques a évoqué devant le Conseil l'hypothèse de la définition de nouvelles règles d'application souple pour la PIE. Il est observé que si l'approche normative gagnerait à être nuancée, le développement d'une approche multicritères appréciée au cas d'espèce nécessite un système d'information d'une robustesse qui devrait rester encore de nombreuses années, hors de portée des services de l'État.

Il devrait revenir à la DIE de définir les opérations prioritaires du CAS GPIE selon des critères de performances. La part mutualisée étant largement mobilisée par les travaux d'entretien, la DIE ne semble disposer que de peu de marges de manœuvre pour imposer ses priorités<sup>10</sup>. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les présentations budgétaires actuelles des programmes immobiliers rendent moins compte des résultats obtenus que des moyens mobilisés.

La finalité du programme voudrait que ses financements soient orientés en fonction des performances des opérations, en termes de valorisation et d'optimisation du parc, de respect des obligations environnementales, d'adaptation aux besoins de services. Une réflexion est à engager sur les indicateurs de performance du CAS GPIE.

<sup>10</sup> Entendus en 2019 à l'occasion de l'examen des SPSI du ministère de la culture et de la communication (MCC) et du MEAE, les représentants de la DIE ont indiqué que l'état d'avancement des projets était le critère privilégié pour déterminer les priorités de financement.

La crise sanitaire mondiale provoquée par la pandémie de COVID-19 aura de multiples conséquences pour l'immobilier de l'État. Les budgets et les calendriers des opérations programmées sont à adapter pour tenir compte des nouvelles conditions de réalisation des chantiers. Le montant cumulé de 84 M€ de produits de cession enregistré au 30 juin 2020 confirme que l'objectif, pourtant peu ambitieux, de 280 M€ inscrit en loi de finances pour 2020 sera difficile à atteindre.

Si la portée relative de ces premiers effets peut être anticipée, il en va différemment de ceux résultant de l'accélération des transformations des services publics suscitée par la crise. La généralisation du télétravail remet en question le modèle du bureau de l'administration, l'organisation des services de l'État sur les territoires évolue et des moyens financiers substantiels sont dégagés pour la mise en œuvre des actions de lutte contre le changement climatique. Le parc immobilier de l'État est appelé à évoluer en profondeur pour accompagner la transformation publique engagée. Le renouvellement des outils de la politique immobilière de l'État est inéluctable.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge la politique immobilière de l'État

Engager une réflexion sur une refonte globale des outils de la politique immobilière de l'État.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État constate que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » n'est pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État qu'il était supposé devenir. Des règles de gestion contraignantes et des dispositions dérogatoires semblent faire obstacle à l'atteinte de cet objectif.

Le CAS GPIE est appelé à évoluer. Sa contribution trop marginale au financement de la PIE tend à diminuer à mesure que les biens exceptionnels valorisables se font rares. Le périmètre des dépenses du programme est à recadrer, la base des recettes à diversifier. Une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier s'impose. Pour autant, le compte d'affectation spéciale est à conserver, son principe de fonctionnement apparaissant adapté à une gestion dynamique d'actifs immobiliers.

Les instruments budgétaires de l'immobilier de l'État sont à repenser dans le cadre d'un renouvellement de l'ensemble des outils de la PIE et en prenant en compte les conséquences immobilières de la transformation publique engagée.

Le Conseil souhaite que la direction générale des Finances publiques et la direction du Budget lui présentent les conclusions de leur réflexion commune sur les évolutions du CAS GPIE, avant que des décisions ne soient prises.

Pour le Conseil,  
son Président



Jean-Paul MATTEI

## Liste des recommandations

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

Établir un état prévisionnel des moyens et des besoins de financement relevant du périmètre du CAS GPIE pour les cinq prochaines années.

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

Faire du CAS GPIE l'outil budgétaire de la stratégie de l'État propriétaire en amendant les pratiques dérogatoires et en mutualisant recettes et dépenses.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge la politique immobilière de l'État

Engager une réflexion sur une refonte globale des outils de la politique immobilière de l'État.