



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

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

Examen par la commission des finances le jeudi 7 novembre 2024

Rapporteur spécial :

M. Claude NOUGEIN

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. UNE STABILITÉ APPARENTE DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES ENTRE 2024 ET 2025	7
A. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE A ÉTÉ CONÇU DANS UN OBJECTIF DE RATIONALISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT	7
B. UNE STABILITÉ APPARENTE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU CAS À 340 MILLIONS D’EUROS QUI MASQUE LA BAISSÉ TENDANCIELLE DES MOYENS DU COMPTE.....	9
1. <i>Une stabilité apparente reposant sur des estimations de recettes calculées sur moyenne période.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Des produits de cession représentant une part majoritaire des recettes du compte d’affectation spéciale, appelées à une diminution à terme à mesure de la raréfaction des biens cessibles.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Des dépenses d’entretien dont les délais d’exécution devraient alimenter des reports de crédits importants</i>	<i>11</i>
II. ALORS QUE LE CAS REPRÉSENTE UNE PART MINORITAIRE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DE L’ÉTAT, SON FONCTIONNEMENT POURRAIT ÉVOLUER AVEC LA CRÉATION DE LA FONCIÈRE DE L’ÉTAT	13
A. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE COUVRE DES MASSES FINANCIÈRES LIMITÉES AU REGARD DE L’ENSEMBLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT	13
1. <i>Une part infime des crédits de l’État consacrés à l’immobilier</i>	<i>13</i>
2. <i>Un outil qui demeure contourné par des règles dérogatoires</i>	<i>14</i>
B. UNE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT QUI POURRAIT À TERME SIGNIFICATIVEMENT ÉVOLUER AVEC LA CRÉATION D’UNE FONCIÈRE PUBLIQUE INTERMINISTÉRIELLE, DONT UN PILOTE SERA MIS EN ŒUVRE EN 2025.....	19
1. <i>La création de la foncière de l’État devrait se traduire par le versement de loyers par les administrations occupantes.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Les gains budgétaires attendus devraient principalement résulter de la diminution du montant des investissements nécessaires pour la mise aux normes des biens immobiliers de l’État, les produits de cession présentant des perspectives limitées</i>	<i>20</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	23

Au 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 97 % pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

I. UNE STABILITÉ APPARENTE DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES ENTRE 2024 ET 2025

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE A ÉTÉ CONÇU DANS UN OBJECTIF DE RATIONALISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Créé par la loi de finances pour 2006¹, le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »** a été conçu pour constituer **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. **Cependant, ce programme n'est plus abondé depuis 2018²** ;

- 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.

Régi par des règles spécifiques, notamment en termes d'affectation des recettes, le fonctionnement du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » diffère de celui d'une mission budgétaire classique. En effet, selon le **principe de mutualisation des recettes, les produits de cessions des biens immobiliers de l'État sont répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le compte d'affectation spéciale**, dont ces produits constituent la principale ressource. Cette répartition, qui connaît néanmoins plusieurs exceptions, vise à assurer une **mutualisation minimale des recettes au profit des dépenses d'entretien du propriétaire financées par le CAS**, tout en intéressant les ministères à la rationalisation de leurs emprises immobilières.

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

² Il ne peut pas être supprimé, car l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) impose qu'un compte d'affectation spéciale comporte au moins deux programmes.

**Évolution des dépenses et des recettes
du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » entre 2024 et 2025**

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2024	PLF 2025	Part de l'action dans le programme	Évolution 2024/2025
Dépenses					
[721] Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État		0	0		-
[723] Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	AE	340	340		-
	CP	340	340		-
11 - Opérations structurantes et cessions	AE	140	140	41,18 %	-
	CP	140	140	41,18 %	-
12 - Contrôles règlementaires, audits, expertises et diagnostics	AE	15	15	4,41 %	-
	CP	17	15	4,41 %	- 11,76 %
13 - Maintenance à la charge du propriétaire	AE	48	48	14,12 %	-
	CP	45	45	13,24 %	-
14 - Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	AE	137	137	40,29 %	-
	CP	138	140	41,18 %	+ 1,45 %
Total des dépenses	AE	340	340		-
	CP	340	340		-
Recettes					
Produits des cessions immobilières		230	230		-
Produits de redevances domaniales		110	110		-
Total des recettes		340	340		-
Solde		-	-		-

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

Pour 2025, les prévisions de recettes du CAS, d'un montant total de 340 millions d'euros, se décomposent, comme en LFI 2024, de la manière suivante :

- 210 millions d'euros au titre des produits des cessions de biens immobiliers de l'État ainsi que des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État ;

- 110 millions d'euros au titre du produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État, provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont

l'État est propriétaire ou locataire et des locations d'immeubles de son domaine privé, ainsi que les redevances et les loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est le gestionnaire ;

- 20 millions d'euros au titre des fonds de concours et des versements du budget général (confondus avec les produits des cessions immobilières sur la ligne 01 des recettes).

B. UNE STABILITÉ APPARENTE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU CAS À 340 MILLIONS D'EUROS QUI MASQUE LA BAISSÉ TENDANCIELLE DES MOYENS DU COMPTE

1. Une stabilité apparente reposant sur des estimations de recettes calculées sur moyenne période

De fait, **les prévisions de recettes et de dépenses du CAS affichent une stabilité globale entre 2024 et 2025, à 340 millions d'euros au total**, avec des montants inchangés par rapport à la LFI 2024 pour toutes les lignes du compte, à l'exception de deux postes de dépenses qui connaîtraient des évolutions mineures :

- d'une part, **les dépenses relatives aux contrôles règlementaires, audits, expertises et diagnostics, qui diminueraient de 2 millions d'euros en crédits de paiement (CP) à 15 millions d'euros (- 11,76 % par rapport à la LFI 2024) ;**

- d'autre part, **les dépenses portant sur le gros entretien, la réhabilitation, la mise en conformité et la remise en état, qui augmenteraient en sens inverse de 2 millions d'euros en CP, à 140 millions d'euros (+ 1,45 % par rapport à la LFI 2024).**

Selon la direction de l'immobilier de l'État (DIE), cette stabilité des prévisions de recettes et de dépenses *« est liée à la difficulté de prévoir finement les recettes et les dépenses, pour des opérations immobilières qui s'inscrivent nécessairement dans une échelle pluriannuelle »*¹.

D'après la DIE, **le montant de 110 millions d'euros au titre des redevances domaniales serait « assez prévisible » chaque année**. De même, un *« socle de cessions immobilières »* serait constaté sur le long terme, **pour un montant annuel moyen proche de 160 millions d'euros**.

Pour aboutir au **montant des autres recettes**, constituées des produits de cessions exceptionnelles, des fonds de concours et des versements du budget général, **une moyenne annuelle a été calculée, d'une part, pour les cessions exceptionnelles, à hauteur de 50 millions d'euros, et, d'autre part, pour les fonds de concours et versements du budget général, à hauteur de 20 millions d'euros**.

¹ Réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur général.

S'agissant des **prévisions de dépenses**, le montant de **340 millions d'euros constitue également une moyenne sur la période 2024-2027**, étant précisé que ces dépenses correspondent à des ouvertures de crédits de paiement, découlant elles-mêmes des recettes prévisionnelles, et que le mécanisme propre au compte d'affectation spéciale conduit à reporter les crédits ouverts antérieurement et couvrant en particulier les restes à payer.

2. Des produits de cession représentant une part majoritaire des recettes du compte d'affectation spéciale, appelées à une diminution à terme à mesure de la raréfaction des biens cessibles

Au 20 août 2024, 296 cessions avaient été conclues, représentant des recettes totales de 96 millions d'euros effectives ou à venir. 17 d'entre elles sont unitairement supérieures à 1 million d'euros, cumulant à elles seules près de 69 millions d'euros. 25 % étaient initialement prévues au titre des années précédentes.

À la même date, 517 cessions étaient encore envisagées au titre de 2024, représentant près de 186 millions d'euros de produits de cession prévisionnels¹. Ainsi, **l'exécution 2024 pourrait atteindre un cumul de 813 ventes pour un montant de 282 millions d'euros**. Selon la DIE, il est cependant probable qu'une partie de ces cessions soit reportée en 2025.

Concernant la **programmation des cessions pour l'année 2025**, la DIE recense au 20 août 2024 la **cession de 660 biens pour un montant prévisionnel de 260 millions d'euros**.

Il convient de souligner que **ces recettes présentent un caractère prévisionnel, la valorisation des biens lors de leur inscription dans l'application de gestion de la DIE ne correspondant pas à une expertise en valeur vénale mais à une valeur théorique (valeur estimative, généralement la valeur comptable, qui est pondérée par les difficultés de cession envisagées)**. Ce n'est que lorsque la procédure de cession est engagée que l'on procède à l'évaluation du bien en valeur vénale, évaluation ayant pour objectif d'estimer la valeur du bien selon un ou plusieurs scénarios sans pour autant constituer une garantie de prix de cession minimum.

De surcroît, les **fluctuations des paramètres des marchés immobiliers** (taux d'intérêt, rapport offre-demande, coûts de construction) observées depuis plusieurs mois ont pour effet de complexifier davantage l'estimation précise des produits de cession.

Enfin, la valorisation ne tient compte ni des **éventuelles décotes** liées aux biens relevant du comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL), ni des **aléas liés à la vie du site** (report de libération, procédure juridique, squat, travaux à réaliser, etc.).

¹ Valorisation pondérée par les difficultés de cession.

Comme le précise la DIE, **la prévision en PLF correspond au montant d'encaissements et non au montant des actes de cession**, dont l'encaissement peut être différé. De plus, selon le principe de mutualisation des produits de cession, le CAS est affectataire uniquement de la moitié des produits encaissés¹.

Ainsi, alors que le PLF 2024 prévoyait un montant de produit des cessions évalué à **210 millions d'euros**. **140 millions d'euros de produits étaient comptabilisés sur le CAS au 16 septembre 2024, provenant de cessions conclues en 2024 et antérieurement.**

3. Des dépenses d'entretien dont les délais d'exécution devraient alimenter des reports de crédits importants

La stratégie de la DIE en matière d'entretien à la charge du propriétaire s'articule autour de trois axes complémentaires :

- **développer la maintenance préventive des bâtiments**, source d'économies sur le long terme, et **assurer la réalisation des contrôles réglementaires** ;

- **financer des travaux lourds et en particulier de remise en état et en conformité**, notamment lorsque les exigences de sécurité liées aux bâtiments accueillant des publics ou aux conditions de vie au travail des agents l'imposent ;

- **contribuer à la transition écologique en finançant des opérations conduisant à une meilleure maîtrise de la consommation énergétique.**

¹ Et en tenant compte de nombreuses exceptions, qui diminuent d'autant la part affectée au compte.

Évolution des crédits destinés à couvrir les dépenses d'entretien du propriétaire sur la période 2023-2025

(en millions d'euros)

	2023				2024				2025	
	LFI		Exécution <i>(y compris ministère des armées)</i>		LFI		Exécution provisoire au 9 septembre 2024 <i>(y compris ministère des armées)</i>		PLF	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
12 - Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics	16,0	19,0	11,2	12,0	15,0	17,0	8,7	6,8	15,0	15,0
13 - Maintenance à la charge du propriétaire	51,0	45,0	51,1	51,9	48,0	45,0	47,4	32,3	48,0	45,0
14 - Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	103,0	106,0	82,9	147,0	137,0	138,0	29,1	50,0	137,0	140,0
Total	170,0	170,0	145,1	210,9	200,0	200,0	85,2	89,1	200,0	200,0

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

Pour 2023, la LFI prévoyait 170 millions d'euros en AE et en CP. En exécution, la consommation de crédits pour ce type de dépenses s'est établie à 145,1 millions d'euros en AE et 210,9 millions d'euros en CP. D'après la DIE, la baisse des engagements constatée en 2023 concernait majoritairement le ministère des armées qui retrouvait une consommation en AE similaire à celle de 2021 et ne représentait plus que 36 % des engagements contre 55,9 % en 2022. À l'inverse, le niveau de consommation en CP était supérieur à celui de l'exercice précédent (+ 7 %) en raison principalement du fort apurement des restes à payer des années antérieures.

Pour 2024, les prévisions de dépenses d'entretien du propriétaire étaient établies à hauteur de 200 millions d'euros en AE et en CP. Au 9 septembre 2024, les montants consommés s'élevaient à 85,2 millions d'euros en AE et 89,1 millions d'euros en CP, soit 43 % des AE et 44 % des CP prévus en LFI. Il est donc très probable que la sous-consommation des crédits du CAS se traduise par des reports de crédits sur l'exercice 2025.

Dans le cadre du PLF 2025, les prévisions de dépenses reposent, comme en 2024, sur la priorisation de l'entretien du propriétaire des immeubles de bureau et sont reconduites à hauteur de 200 millions d'euros en AE et en CP.

II. ALORS QUE LE CAS REPRÉSENTE UNE PART MINORITAIRE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT, SON FONCTIONNEMENT POURRAIT ÉVOLUER AVEC LA CRÉATION DE LA FONCIÈRE DE L'ÉTAT

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE COUVRE DES MASSES FINANCIÈRES LIMITÉES AU REGARD DE L'ENSEMBLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

1. Une part infime des crédits de l'État consacrés à l'immobilier

À l'évidence, les moyens du CAS pour impulser la politique immobilière de l'État sont très limités au regard de l'étendue du parc immobilier de l'État.

Au 31 décembre 2023, l'État et ses établissements publics occupaient un patrimoine immobilier de 96 millions de mètres carrés de surface bâtie (« surface utile brute »), dont 23 millions de mètres carrés de bureaux, 18 millions de mètres carrés de logements et 20 millions de mètres carrés pour les établissements d'enseignement, ainsi que 31 000 terrains non bâtis.

La valeur comptable de ce patrimoine immobilier est estimée à 73,7 milliards d'euros, soit une hausse notable par rapport à la fin de l'année 2019 (+ 8,0 milliards d'euros, soit + 12 %). Cette augmentation s'explique principalement 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.

Valorisation du patrimoine immobilier de l'État

(en millions d'euros)

	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
Terrains	1 755,7	1 720,2	1 703,4	1 642,1	1 653,1
Constructions et assimilées	63 960,3	66 493,3	68 626,3	71 684,7	72 073,7
Total parc immobilier	65 716,0	68 213,5	70 329,7	73 326,8	73 726, 8

Source : commission des finances, d'après les réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial

Rapporté à ce patrimoine très étendu, le CAS « Gestion du patrimoine de l'immobilier de l'État » représente un instrument marginal pour la politique immobilière de l'État.

Ainsi, le compte d'affectation spéciale ne représente qu'une part infime des crédits de l'État consacrés à l'immobilier : l'effort d'investissement supporté par le CAS représente seulement en moyenne annuelle 12 % des dépenses d'investissement de l'État sur la période 2014-2023.

Part du CAS dans l'effort d'investissement immobilier de l'État

(en millions d'euros et en pourcentages)

Investissement (décaissements)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CAS	346	314	212	143	278	233	309	234	180	255
Total investissements de l'État	1 613	1 667	1 669	1 795	1 763	1 886	1 934	2 226	3 119	3 462
Proportion du CAS	21 %	19 %	13 %	8 %	10 %	12 %	16 %	9 %	6 %	7 %

Source : document de politique transversale « Politique immobilière de l'État »

2. Un outil qui demeure contourné par des règles dérogatoires

a) Des règles dérogatoires affectant le niveau des recettes encaissées

- (1) Le système des décotes représente un manque à gagner important pour le compte d'affectation spéciale, avec un seul cas de plafonnement mis en œuvre à ce jour

Les recettes des produits de cession peuvent être minorées par le système de décote qui s'applique sur la cession de certains biens du patrimoine immobilier de l'État en vue de favoriser la construction de logements, notamment sociaux. Entre 2009 et 2023, ce système a représenté, pour l'État, un effort financier de 311 millions d'euros¹.

Montants totaux et taux moyens de décote des biens

(en millions d'euros et en pourcentages)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Montants totaux	27,8	49,9	29,8	29,5	70,7	17,7	5	14	3,1	5,7
Taux moyens	55,8 %	67,4 %	46,3 %	74 %	66,7 %	43,9 %	84,5 %	73 %	67,6 %	70,4 %

Source : réponses de la DIE au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

¹ Réponses de la DIE au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

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

Le système de la décote comprend 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.

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

Le taux annuel moyen de décote dépend fortement des caractéristiques des opérations réalisées dans l'année. C'est la raison pour laquelle ce taux moyen fluctue de façon importante entre 2014 et 2023. Les taux varient en fonction des projets présentés et acceptés par l'État. Sont notamment pris en compte la valeur du bien, la mixité sociale du projet, les facteurs de renchérissement du coût de construction ou la zone géographique. **Pour chaque opération, la décote dépend ainsi, au cas par cas, du projet concret, dans les limites posées par les dispositions législatives et réglementaires qui encadrent le dispositif¹.**

Afin de limiter le coût pour l'État et de prévenir tout risque de détournement du dispositif, **le Parlement a voté en 2019² un mécanisme de plafonnement de la « décote Duflot », précisé par décret³, et soutenu par le rapporteur spécial.** Inscrit à l'article R 3211-32-7 au code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), ce mécanisme fixe un **plafond du taux de décote en fonction du coût moyen du logement social**, lorsqu'une collectivité territoriale, un établissement public ou encore une société dispose de réserves foncières ou de biens susceptibles d'accueillir un programme de logements sociaux, pour une surface de plancher au moins égale à celle du programme prévu par le demandeur.

¹ Il est donc possible que deux opérations a priori similaires donnent lieu à un taux de décote différent.

² Article 274 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ 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.

Pour la première fois depuis sa création, ce plafonnement, qui vise à éviter pour l'État de subventionner de manière disproportionnée la construction de logements sociaux, **a été mis en œuvre en 2024, dans le cadre du dossier « Boulevard des Tchécoslovaques » à Lyon**. Pour le bâtiment concerné, occupé par le ministère de l'intérieur, la décote calculée initialement s'élevait à 8,5 millions d'euros ; après plafonnement, le montant a été réduit à 6,7 millions d'euros, soit 79 % de la décote initiale¹.

(2) Les dérogations au principe de la mutualisation des produits de cession

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. Cependant, **des dérogations**, décidées en accord avec les ministères concernés et le ministère du budget, peuvent conduire à **ne pas mutualiser tous les produits de cession**.

La fragmentation de l'action de l'État propriétaire qui résulte de ces dérogations au principe de la mutualisation des produits de cession obère la capacité à mutualiser d'autres financements au profit de la politique immobilière interministérielle. De surcroît, les bénéficiaires des dérogations peuvent s'estimer légitimes à demander des compensations financières pour les biens qu'ils occupaient et qui sont réemployés pour d'autres missions, sans être cédés, ce qui peut ralentir l'avancement de certains projets immobiliers.

Liste des dérogations au principe de la mutualisation des produits de cession

Bénéficiaire 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 ;
- 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 contribuent au financement de projets immobiliers situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national d'aménagement du plateau de Saclay ;
- des 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 de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial

¹ Réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial.

Un autre processus conduisant à contourner les règles du CAS résulte de l'octroi d'avances aux entités ou ministères qui, lors du lancement de certaines opérations immobilières, ne disposeraient pas de ressources suffisantes au titre de leurs droits dans les produits de cession. Le versement de ces avances est ainsi destiné à ne pas retarder le démarrage des opérations envisagées par les entités ou ministères concernés.

Selon la DIE, le niveau atteint par ces avances justifie qu'il n'y soit plus fait recours le temps que les ventes attendues pour le remboursement des principales avances se matérialisent. Ainsi, le montant net des avances consenties par le CAS s'élevait à 297 millions d'euros en juin 2024, en retrait relatif par rapport au montant de 326 millions d'euros constaté en juin 2023.

**Montant des avances consenties par le CAS
par budget opérationnel de programme (BOP)**

(en millions d'euros)

Périmètre du BOP		Montant initial de l'avance	Montant de l'avance au 31/12/2023	Montant remboursé	Montant net au 30/06/2024
BOP centraux	Ministère des armées	63,4	63,4	0	63,4
	Ministère de l'intérieur	131	120,6	0	120,6
	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères	67,8	39,33	7,69	31,64
	Ministère de l'enseignement supérieur	50	50	0	50
	Services du Premier ministre	41,72	25,97	0,61	25,36
Total BOP centraux		353,92	299,3	8,3	291
BOP régionaux	Nouvelle-Aquitaine	19,5	9,12	5,36	3,76
	Guadeloupe	2,88	2,88	0	2,88
Total général		376,3	311,3	13,66	297,64

Source : réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial

b) Une marginalisation en dépenses persistante avec le recours à d'autres vecteurs budgétaires pour des montants supérieurs, mais qui pourrait disparaître à terme

En l'absence de loyers versés par les administrations occupantes, les recettes du CAS sont largement insuffisantes pour répondre aux besoins d'entretien et de rénovation du parc immobilier de l'État. Aussi, dans la période récente, le Gouvernement a mobilisé d'autres vecteurs budgétaires pour porter des grands projets structurels, notamment le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » et l'action « Rénovation énergétique » du programme 362 « Écologie ».

(1) Le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » de la mission « Transformation et fonction publiques »

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 fonction publiques ».

Initialement destiné à financer la **rénovation des sites occupés par plusieurs services de l'État et de ses opérateurs (les « cités administratives »)**¹, ce programme a été doté depuis 2023 de financements complémentaires pour mener à bien les **opérations du plan de sobriété énergétique, au titre de l'action « Résilience »**.

Le programme 348 visait à moderniser les bâtiments publics en réhabilitant le parc existant, notamment pour diminuer les consommations d'énergies et en investissant sur des travaux ciblés sur la performance énergétique et sur l'évolution des modes de travail.

En LFI 2024, le programme 348 a bénéficié de **528 millions d'euros de crédits de paiement, notamment pour accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier**. Dans le cadre du PLF 2025, les moyens du programme 348 connaissent une réduction marquée, avec une **baisse de - 31,7 % en CP, à 360 millions d'euros**.

Si la mobilisation d'un programme budgétaire distinct du CAS pouvait s'expliquer par les contraintes spécifiques à la gestion de celui-ci, limitant l'engagement de nouvelles dépenses à hauteur des recettes issues des produits de cession et des redevances domaniales, ce choix a accentué l'éclatement de la politique immobilière de l'État. Aussi, dans le cadre de la nouvelle gestion immobilière qui devrait être initiée par la création de la foncière publique interministérielle (voir *infra*), **une extinction progressive du programme 348 pourrait être envisagée.**

¹ L'État compte 56 cités administratives dans son réseau déconcentré dont 36 bénéficiaires du programme de rénovation. La livraison des dernières cités administratives encore en travaux devrait intervenir en 2025.

- (2) La suppression des crédits de l'action 01 « Rénovation énergétique » du programme 362 « Écologie » dans le cadre du présent projet de loi de finances représente un progrès en vue de la centralisation des vecteurs budgétaires de la politique immobilière de l'État

Dans le cadre du programme 362 « Écologie » de la mission « **Plan de relance** », introduite dans le projet de loi de finances pour 2021, une nouvelle action, l'action 01 « Rénovation énergétique », avait 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.**

En 2021, l'action « Rénovation énergétique » avait été dotée de 2,86 milliards d'euros de crédits de paiement. Par la suite, **les crédits de cette action ont diminué progressivement, tout en demeurant à un niveau élevé jusqu'en 2024** : 1,51 milliard d'euros en 2022, 983 millions d'euros en 2023 et 683 millions d'euros en 2024, soit **un cumul de 6,04 milliards d'euros depuis la création de l'action.**

Aussi, **compte tenu du déploiement du plan initial, le PLF 2025 prévoit de ne pas ouvrir de nouveaux crédits** sur l'action 01 « Rénovation énergétique » du programme 362 « Écologie ».

Le rapporteur spécial considère cette évolution comme un progrès important en vue de la concentration des moyens budgétaires associés à la politique immobilière de l'État, dont le fonctionnement est appelé à évoluer fortement avec la création de la foncière publique interministérielle (voir *infra*).

B. UNE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT QUI POURRAIT À TERME SIGNIFICATIVEMENT ÉVOLUER AVEC LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE PUBLIQUE INTERMINISTÉRIELLE, DONT UN PILOTE SERA MIS EN ŒUVRE EN 2025

1. La création de la foncière de l'État devrait se traduire par le versement de loyers par les administrations occupantes

Présentée par le ministre chargé des comptes publics à l'occasion du conseil de l'immobilier de l'État (CIE) du 29 février 2024¹, la réforme de la foncière d'État vise à assurer « *une gestion immobilière responsable, durable et sobre* », à travers notamment la réalisation d'un **objectif de réduction des surfaces occupées de 25 % en dix ans**. Dans ce cadre, l'incitation des ministères à la rationalisation, à la mutualisation et à la rénovation de leurs bâtiments passerait par le **versement de loyers payés par les occupants**.

¹ Communiqué de presse du 1^{er} mars 2024, « *Lancement des travaux du Conseil de l'immobilier de l'État sur le projet de foncière de l'État pour une gestion immobilière responsable, durable et sobre* ».

Cette nouvelle organisation avait été recommandée par un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable¹ en avril 2022, consacré à la professionnalisation de la gestion de l'immobilier de l'État.

Les recommandations du rapport IGF-CGEDD d'avril 2022

« Confier la mission de représenter l'État propriétaire et d'accompagner les occupants publics sur l'ensemble de la chaîne des besoins immobiliers à une entité publique opérationnelle dédiée, placée sous la tutelle de la DIE et dotée d'antennes régionales. Cette agence, bras armé opérationnel de la politique immobilière de l'État, assurerait la gestion du propriétaire, la conduite de projet et la valorisation du patrimoine foncier et de l'immobilier de bureaux de l'ensemble des ministères (hors ministère des armées et biens situés à l'étranger) et, selon des règles à définir, celles des opérateurs de l'État, et elle apporterait son expertise en matière de maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble du parc immobilier de l'État. Elle serait soit affectataire, soit propriétaire des biens dont elle assurerait la gestion. »

« Mettre en place des loyers versés par les administrations occupantes à l'agence représentant l'État propriétaire, qui financeraient les dépenses du propriétaire, en prévoyant un dispositif financier incitatif pour les administrations qui rationalisent leur organisation immobilière. »

Source : Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, « Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser », avril 2022

Pilotée par la DIE, **la mise en place du projet de foncière repose sur un « pilote »** (c'est-à-dire une première expérimentation sur un champ territorial déterminé) **qui sera déployé à compter de 2025.**

Le périmètre du pilote porte sur les **immeubles de bureaux occupés par les services du ministère des finances et du ministère de l'intérieur (hors police et gendarmerie)** et les **sites multi-occupants** situés dans **deux régions, Grand Est et Normandie².**

2. Les gains budgétaires attendus devraient principalement résulter de la diminution du montant des investissements nécessaires pour la mise aux normes des biens immobiliers de l'État, les produits de cession présentant des perspectives limitées

À terme, la foncière a vocation à se déployer sur l'ensemble du périmètre des **immeubles de bureaux et locaux d'activités de l'État, à l'exception des logements isolés, des biens occupés par le ministère des armées et des biens situés à l'étranger ou des biens trop spécifiques (musées, cathédrales, barrages, etc.), soit environ 20 millions de**

¹ Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, « Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser », avril 2022.

² De façon ponctuelle, certains biens en Auvergne Rhône-Alpes et en Île-de-France pourraient également être concernés pour concrétiser des opérations prioritaires.

mètres carrés sur un patrimoine immobilier total de 96 millions de mètres carrés.

Selon le directeur de l'immobilier de l'État¹, **les économies de surfaces occupées attendues de la réduction de 25 % des surfaces supprimées représenteraient 5 millions de mètres carrés, composées pour moitié de libérations de baux et pour moitié de cessions de bâtiments domaniaux.** Si la cession des biens domaniaux pourrait constituer une source de recettes, **l'essentiel des gains financiers devrait résulter de la diminution du « mur » d'investissements nécessaires pour la mise aux normes des bâtiments.**

L'option privilégiée serait **de transformer la société anonyme Agile, détenue entièrement par l'État, en un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).** Dans ce cadre, la transformation de la société Agile en établissement public n'emporterait ni création de personne morale nouvelle, ni cessation d'activité. Les biens, droits, obligations, contrats et autorisations de toute nature de l'établissement public seraient ceux de cette société au moment de la transformation de sa forme juridique. Cependant, la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public nécessiterait une **disposition législative expresse.** Aussi, la DIE a indiqué au rapporteur spécial que cette décision faisait actuellement l'objet d'un arbitrage par le Gouvernement.

Selon la DIE, **la mise en œuvre de la foncière de l'État pourrait à terme se substituer au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».** Ainsi, *« le CAS immobilier est supposé s'éteindre avec le déploiement complet de la fonciérisation »*².

En effet, dans ce futur cadre, les recettes et dépenses correspondant à la gestion du parc immobilier de l'État transiteraient par le budget de l'EPIC, qui serait un opérateur placé sous la tutelle de la DIE.

Le rapporteur spécial soutient résolument la professionnalisation et la rationalisation de la gestion immobilière de l'État que permettra la création de la foncière, avec le versement de loyers par les administrations occupantes.

De fait, selon les estimations communiquées par le précédent Gouvernement, la réduction de 25 % des surfaces de bureaux d'ici 2032 devrait se traduire par la résiliation de baux pour une **économie à terme d'un milliard d'euros en dépenses annuelles d'entretien et de loyers**³.

Le rapporteur sera ainsi particulièrement attentif aux modalités pratiques de déploiement du pilote de foncière dans les mois à venir.

¹ Interrogé en audition par le rapporteur spécial.

² Réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial.

³ Communiqué de presse du 8 avril 2024, « Bilan 2023 et perspectives 2024 de l'immobilier de l'État : un parc mieux valorisé, plus sobre et plus durable ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction de l'immobilier de l'État (DIE)

- M. Alain RESPLANDY-BERNARD, directeur.