

...le projet de loi de finances pour 2025

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »

Claude NOUGEIN, Sénateur de la Corrèze, rapporteur spécial

1. UNE STABILITÉ APPARENTE DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES

A. UNE STABILITÉ APPARENTE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU CAS QUI MASQUE LA BAISSÉ TENDANCIELLE DE SES MOYENS

Placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » vise à financer les opérations de valorisation et la modernisation du parc immobilier de l'État en recourant, prioritairement, à la cession d'actifs. 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 ;
- 110 millions d'euros au titre du produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État ;
- 20 millions d'euros au titre des fonds de concours et des versements du budget général.

Selon la DIE, la 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* ». Compte tenu de ces difficultés, la DIE présente des valeurs correspondant à des estimations calculées sur moyenne période.

B. DES PRODUITS DE CESSIION REPRÉSENTANT UNE PART MAJORITAIRE DES RECETTES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE, APPELÉS À DIMINUER

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 relever que la prévision en PLF correspond au montant d'encaissements et non au montant des actes de cession, dont l'encaissement peut être différé. 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.

C. DES DÉPENSES D'ENTRETIEN DONT LES DÉLAIS D'EXÉCUTION DEVRAIENT ALIMENTER DES REPORTS DE CRÉDITS IMPORTANTS

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.

2. 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 MINIMES AU REGARD DE L'ENSEMBLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

À l'évidence, **les moyens du CAS 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** et de **31 000 terrains non bâtis**, pour une valorisation comptable estimée à **73,7 milliards d'euros**.

Rapporté à ce patrimoine très étendu, **le CAS « Gestion du patrimoine de l'immobilier de l'État » constitue un instrument marginal pour la politique immobilière de l'État**. En effet, il ne porte 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 pourcentage)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Proportion du CAS | 21 % | 19 % | 13 % | 8 % | 10 % | 12 % | 16 % | 9 % | 6 % | 7 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État ».

B. LA CRÉATION DE LA FONCIÈRE DE L'ÉTAT POURRAIT À TERME CONDUIRE À L'EXTINCTION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Présentée par le ministre chargé des comptes publics à l'occasion du conseil de l'immobilier de l'État (CIE) du 29 février 2024, 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**.

La mise en place du projet de foncière, qui devrait a priori prendre la forme d'un **établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)** placé sous la tutelle de la DIE, reposera sur un **« pilote »**, qui sera déployé à compter de **2025 dans les régions Grand Est et Normandie**. Selon la DIE, **cette évolution pourrait à terme aboutir à la suppression du compte d'affectation spéciale**.

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.

Réunie le jeudi 7 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale **« Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Claude NOUGEIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains) de la Corrèze

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28