

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Compte d'affectation spéciale
Gestion du patrimoine immobilier de l'État

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	11
I - UNE EXÉCUTION CONFORME AUX RÈGLES BUDGÉTAIRES.....	11
II - APRÈS UNE ANNÉE 2023 REDYNAMISÉE PAR DES CESSIONS EXCEPTIONNELLES, DES RECETTES REVENUES À UN NIVEAU MOYEN	12
III - UNE MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC QUI RESTE LIMITÉE.....	15
A - La restructuration des sites de défense.....	15
B - La décote « Duflot ».....	15
IV - DES ENGAGEMENTS ET DES PAIEMENTS EN RETRAIT	16
V - DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS GLOBALEMENT MAÎTRISÉS AU REGARD DES DISPONIBILITÉS DU COMPTE	16
CHAPITRE II LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE	19
I - LES OPÉRATIONS STRUCTURANTES ET DE CESSION.....	19
II - L'ENTRETIEN À LA CHARGE DU PROPRIÉTAIRE.....	20
A - Les dépenses de gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état.....	20
B - La maintenance à la charge du propriétaire.....	21
CHAPITRE III LES PERSPECTIVES	23
I - UN PROGRAMME « DÉSENDETTEMENT » INACTIF DEPUIS SIX EXERCICES.....	23
II - UN OUTIL BUDGÉTAIRE À L'AVENIR INCERTAIN.....	24
A - La recherche de nouveaux modes de valorisation pour dynamiser les recettes	24
B - Des investissements concurrencés par d'autres programmes budgétaires.....	24
III - UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE À COMPLÉTER	26
A - Le ratio d'occupation des surfaces.....	26
B - Les bureaux remis au Domaine et restés inoccupés depuis au moins trois ans	27
C - Des indicateurs qui ne prennent pas encore pleinement en compte les objectifs de transition écologique.....	28
ANNEXES.....	29

Synthèse

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* retrace les recettes et les dépenses liées à certaines opérations portant sur le patrimoine immobilier de l'État dans une logique de mutualisation interministérielle. Conçu initialement pour établir un équilibre entre recettes tirées de la cession ou de la valorisation de biens d'une part et dépenses d'investissement dans de nouveaux bâtiments d'autre part, il devait aussi retracer la contribution d'une gestion immobilière active au désendettement de l'État.

Le volume d'opérations du compte est en recul en 2024 : il a atteint 355,2 M€ en recettes et 298,2 M€ en dépense, contre respectivement 524,3 M€ et 458,3 M€ en 2023. Le résultat positif de 57,0 M€ vient s'ajouter au solde cumulé excédentaire, qui atteint le niveau élevé de 764,1 M€ fin 2024.

Un exercice marqué par un recul des recettes et des dépenses après une année 2023 exceptionnelle, et la poursuite de l'effort d'apurement des restes à payer

L'analyse de l'exécution budgétaire 2024, qui ne s'est pas écartée des principes et des règles applicables, fait apparaître que :

- les recettes (355,2 M€) sont légèrement supérieures à la prévision (340,0 M€) mais ont significativement baissé par rapport à 2023 (524,3 M€), année marquée par plusieurs opérations exceptionnelles. Les redevances sont en revanche relativement dynamiques. Le niveau global des recettes encaissées reste globalement incertain dans un contexte où le nombre de biens cédés et de biens facilement cessibles diminue d'année en année et où les opérations rares, qui constituent encore un gisement potentiel de recettes, sont difficilement anticipées ;
- la consommation des autorisations d'engagement (266,5 M€) est moins élevée que celle de l'année 2023 (356,0 M€) et en deçà de la prévision (340,0 M€), le CAS ayant cessé de porter les engagements du programme « Résilience » et les investissements immobiliers étant portés par les crédits ministériels et d'autres vecteurs budgétaires finançant les opérations d'adaptation au changement climatique et de transformation de l'immobilier de l'État. Pour des raisons similaires, la consommation des crédits de paiement (298,2 M€) connaît une forte diminution par rapport à l'exécution de 2023 (458,3 M€) et est également inférieure à la prévision (340,0 M€) ;
- le solde affiché par le CAS en fin d'exercice est confortable : avec 764,1 M€, la trésorerie disponible représente deux fois le montant des restes à payer et des AE affectées. Ce fonds de roulement permet donc de soutenir des opérations immobilières structurantes qui, par construction, se déploient sur plusieurs exercices.

Le compte d'affectation spéciale, un modèle économique à la croisée des chemins

Le CAS représente 3,5 % des crédits en faveur de l'immobilier, jouant ainsi un rôle toujours plus modeste au sein de la politique immobilière de l'État. Si à la fin de l'exercice 2024, sa situation budgétaire ne pose pas de difficultés particulières, la pérennité de son modèle économique est incertaine.

Le niveau de ses recettes est en effet amené à se réduire à moyen terme, en raison de la raréfaction des biens attractifs pour la vente et des cessions exceptionnelles rémunératrices. Par ailleurs, les modifications des conditions de travail, essentiellement le télétravail, vont réduire les besoins en surface de bureaux, libérant à moyen terme des surfaces tertiaires dont la vente pourrait constituer une opportunité. Mais ce même contexte pourrait rendre la valorisation des biens plus difficile à réaliser sur un marché des surfaces de bureau en transformation.

Ces perspectives ont conduit la direction de l'immobilier de l'État (DIE) à chercher, depuis plusieurs exercices, à diversifier les ressources du CAS pour lui permettre de disposer de recettes récurrentes et adaptées au financement de projets immobiliers pluriannuels. Ainsi, les redevances et loyers ont représenté un tiers des recettes totales en 2024. Elles ne sont toutefois pas de nature à compenser le tarissement prévisible des recettes de cessions.

Cet affaiblissement prévisible des recettes risque de réduire les capacités d'action du CAS alors que les projets, notamment les travaux de gros entretien, doivent désormais intégrer les coûts liés à la rénovation énergétique des bâtiments et à leur adaptation au changement climatique. Le CAS porte ainsi une part minoritaire ces dépenses, financées en majorité par les ministères affectataires et par des programmes dédiés comme le programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'Etat et de ses opérateurs*.

Le rapport de la Cour des comptes sur la politique immobilière de l'État publié en novembre 2023 relève que les besoins d'investissement pour l'ensemble des bâtiments publics sont estimés à un montant compris entre 140 et 150 Md€ à l'horizon 2050, notamment du fait des besoins liés à la transition écologique et de la mise aux normes au sens large. Le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, comme l'ensemble de la politique immobilière de l'État, doivent faire rapidement l'objet d'une réforme de leur organisation actuelle pour faire face à ces investissements massifs.

Dans ce cadre, la perspective de création d'une foncière de l'État, dans laquelle l'incitation des ministères à la rationalisation, à la mutualisation et à la rénovation passerait par le versement de loyers, amènerait nécessairement à faire évoluer le modèle du CAS.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation réitérée) : Afficher dans le projet de loi de finances pour 2026 la stratégie de valorisation de l'ensemble des biens, y compris exceptionnels, assortie d'une prévision des recettes du CAS (*Direction de l'immobilier de l'État*).

Introduction

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, dont l'article 47 de la LFI pour 2006 définit les principes de fonctionnement, est placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État.

Il a vocation à mutualiser les recettes issues de cessions d'actifs immobiliers, de redevances domaniales ou de loyers afin de financer des opérations immobilières structurantes¹ et des dépenses d'entretien dites « du propriétaire »² réalisées au profit des services de l'État et de ses opérateurs. À travers le CAS, les ministères occupants qui cèdent certains de leurs bâtiments se voient rétrocéder une part significative des produits de cessions *via* des « droits de tirage » pour 50 % des recettes encaissées³ et, par là même, sont en principe incités à rationaliser le parc immobilier qu'ils occupent – la Cour ayant cependant relevé dans son rapport sur la politique immobilière de l'État publié en décembre 2023 que les résultats enregistrés sur ce front étaient restés insuffisants⁴.

Fin 2024, le CAS comporte deux programmes :

- le programme 721 - *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État*, qui n'est pas doté de crédits,
- le programme 723 - *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*, divisé en douze budgets opérationnels de programme (BOP) centraux – correspondant aux ministères, qui disposent de délégations de gestion pour exécuter les dépenses –, deux BOP centraux mutualisés et vingt-quatre BOP déconcentrés destinés aux opérations suivies par les préfets de région⁵.

¹ Acquisitions, constructions, restructurations, dépenses préalables à la cession.

² Maintenance préventive ou corrective, mise en conformité, remise en état, contrôles réglementaires et diagnostics, par opposition à l'entretien courant, qui incombe à l'occupant sur ses propres crédits budgétaires, même si, en pratique, des recouvrements peuvent exister.

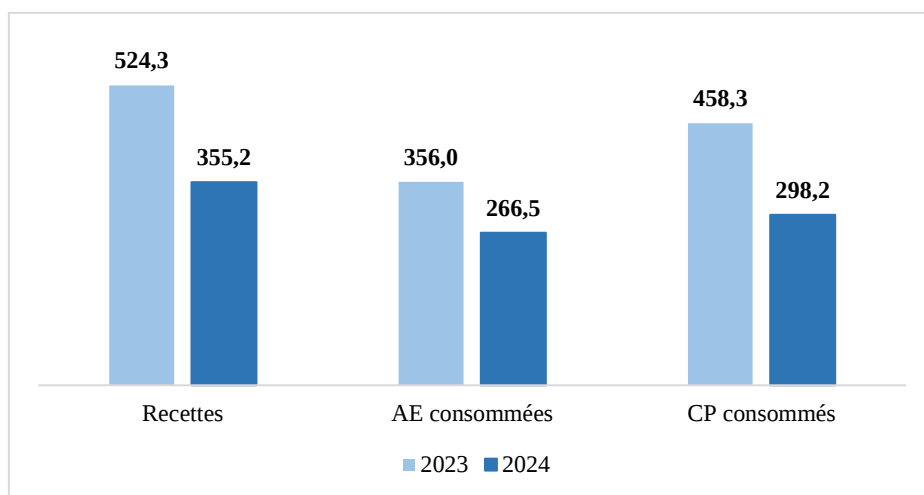
³ Les 50% restants sont mutualisés pour les dépenses d'entretien.

⁴ Cf. Cour des comptes, *La politique immobilière de l'état, une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2023.

⁵ Tandis que les préfets de département gèrent chacun une unité opérationnelle (UO).

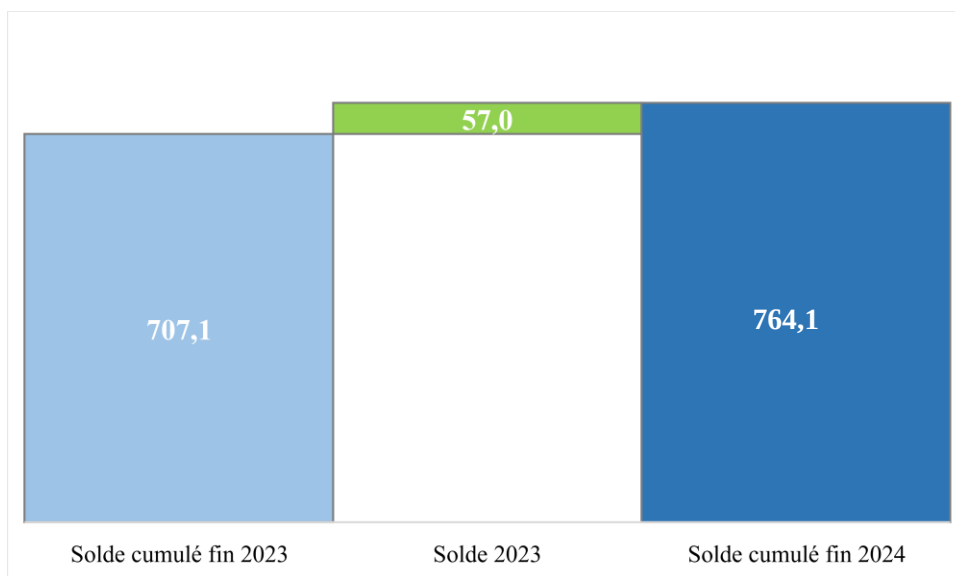
Compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* »
Programme 721 – Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État
Programme 723 – Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État

Graphique n° 1 : recettes et dépenses exécutées (en M€)



Source : Cour des comptes, à partir des données DIE

Graphique n° 2 : évolution du solde de trésorerie (en M€)



Source : Cour des comptes, à partir des données DIE

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

Le tableau suivant présente l'évolution du CAS en 2024 et le solde en fin d'exercice.

Tableau n° 1 : données de l'exécution budgétaire du CAS en 2024

En M€	AE	CP	Recettes	Trésorerie	Restes à payer
Solde fin 2023	189,1	162,5	s.o.	707,1	290,2
Crédits reportés	179,7	162,5			
Crédits ouverts en LFI et LFR	340,0	340,0			
<i>Dont LFI</i>	<i>340,0</i>	<i>340,0</i>			
<i>Dont LFR</i>	<i>0</i>	<i>0</i>			
Crédits annulés	- 70,5	- 40,6			
Mouvements de crédits	16,6	16,6			
Solde disponible	465,7	478,4			
Exécution	- 266,5	- 298,2	355,2	57,0	- 31,7
Solde fin 2024	199,2	180,2	s.o.	764,1	258,5
Dont AE affectés	87,4				
Mouvements de crédits = reports de crédits + crédits ouverts sur fonds de concours					

Source : Cour des comptes, à partir des données DIE

I - Une exécution conforme aux règles budgétaires

L'exécution budgétaire du CAS ne s'est pas écartée des principes et des règles applicables. En particulier :

- aucun virement, ni transfert de crédits n'est intervenu entre le budget général et le CAS, dans le respect du II. de l'article 20 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) ;
- les recettes du CAS ont été complétées par des versements du budget général à hauteur de 18,4 M€, soit 5,4 % des crédits de paiement initiaux du CAS, dans la limite de 10 % fixée par le I. de l'article 21 de la LOLF ;

- le total des dépenses engagées ou ordonnancées en cours d'année n'a pas excédé le total des recettes constatées, conformément au II. du même article 21 ;
- en application de ce même article, les montants des autorisations d'engagement (AE) ou des crédits de paiement (CP) non consommés en 2023 et reportés en 2024, qui s'établissaient respectivement à 179,7 M€ et 162,5 M€, n'ont pas excédé le solde de trésorerie du compte fin 2024, soit 764,1 M€.

Par ailleurs, conformément aux principes et règles applicables aux comptes d'affectation spéciale, la direction de l'immobilier de l'État doit, dans le cas des opérations d'investissement, qui constituent par définition une part importante de l'activité du CAS, affecter les AE disponibles préalablement à leur consommation, celle-ci devant intervenir dans les deux ans de leur affectation⁶ pour que soit autorisé leur éventuel report au-delà.

À cet égard, les autorisations d'engagement affectées non engagées représentent, fin 2024, 76,8 M€, soit 39,3 % du solde des AE susceptibles d'être reportées, contre 37 % fin 2023 et 60,7 % deux ans auparavant. Ce progrès, depuis deux ans, dans l'affectation des AE préalablement à leur consommation mérite d'être relevé.

II - Après une année 2023 redynamisée par des cessions exceptionnelles, des recettes revenues à un niveau moyen

Comme les années passées, les recettes du compte comprennent à titre principal le produit des cessions de biens immobiliers. Celles-ci sont complétées par trois catégories de recettes du domaine public :

- les redevances des concessions ou autorisations de toute nature ;
- les redevances des logements concédés par l'État dont il est propriétaire ;
- les loyers et indemnités d'occupation ;
- depuis l'intervention de l'article 93 de la LFI pour 2019, les redevances et loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est le gestionnaire.

Tableau n° 2 : recettes du CAS en 2024

En M€	Exécution 2023	LFI 2024	Exécution 2024
Total des recettes	524,3	340,0	355,2
Cessions immobilières	366,7	230,0	199,2
Redevances domaniales et loyers	118,5	110,0	119,7
Versements du budget général	33,6	0	18,4
Fonds de concours	5,5	0	17,8

Source : Cour des comptes, à partir des documents budgétaires et données DIE.

⁶ Article 158 du décret GBCP.

Le montant total des recettes encaissées par le CAS en 2024 (355,2 M€) est inférieur à celui de l'année précédente de près d'un tiers, mais conforme à la prévision, voire légèrement supérieur (+ 4,5 %).

L'année 2023 s'était en effet caractérisée par un montant exceptionnellement élevé de recettes (524,3 M€), du fait de cessions de trois biens rares pour un montant total de 176,2 M€⁷. En 2024, le montant des cessions immobilières (199,2 M€) est revenu au niveau constaté avant cette année exceptionnelle (157,1 M€ en 2022, 164,8 M€ en 2021, 157,5 M€ en 2020). Il est toutefois en-deçà des prévisions de la LFI 2024 (-13,4 %). Le nombre de biens cédés en 2024 (534) est par ailleurs inférieur au niveau de 2023 (645), de 2022 (661) et de 2021 (687).

Le niveau des redevances et recettes assimilées (119,7 M€), que la DIE a entrepris de redynamiser depuis 2016, est désormais tel qu'elles ne jouent plus seulement un rôle d'appoint pour le CAS, mais participent significativement à son fonctionnement en représentant en 2024 un tiers de ses recettes. Le montant des redevances encaissé est légèrement supérieur à la prévision et stable par rapport à l'année précédente⁸.

Enfin, les recettes du CAS ont été complétées en 2024 par des versements du budget général à hauteur de 18,4 M€. Ils correspondent à la contribution du programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* pour le financement d'opérations portées par le CAS, comme la création du nouveau siège de l'Office français de la biodiversité (OFB) à Saint-Mandé ou les suites de l'acquisition par l'État de l'ensemble « Osmose » à Strasbourg⁹. Le CAS a également bénéficié de 17,8 M€ de versements de fonds de concours¹⁰.

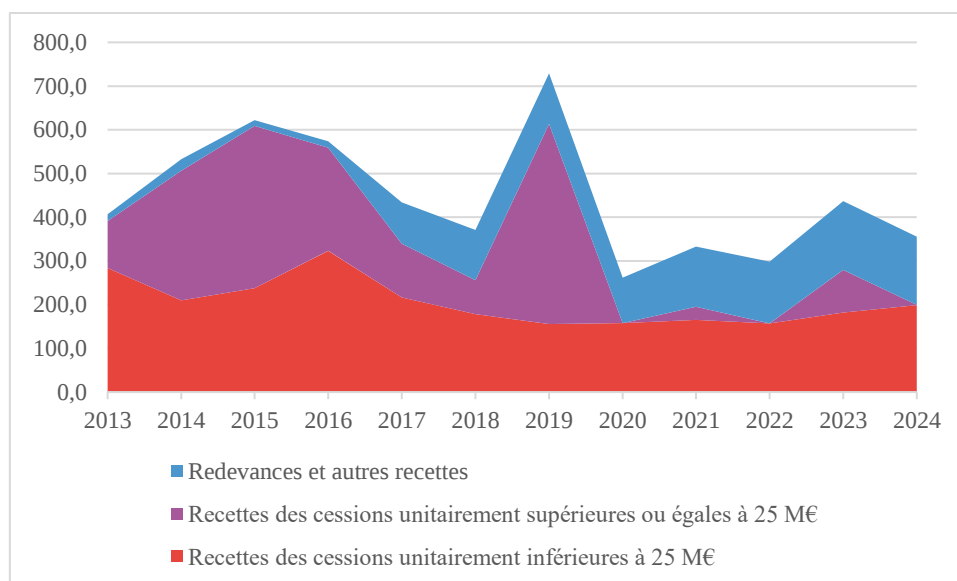
La fluctuation d'une année sur l'autre des recettes du CAS interroge la pérennisation de ses recettes. En effet le niveau d'encaissement lié à des opérations rares (supérieures à 25 M€) est relativement moins important depuis plusieurs années (cf. *graphique 3*). Cette situation d'ensemble s'explique par la réduction des ventes de biens attractifs au fur et à mesure des cessions depuis 2006. La direction de l'immobilier de l'État (DIE) considère ainsi que 72 % des 1 553 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2024 sont « Difficiles », « Très difficiles » ou « Improbables » à céder, ce qui l'oblige à rechercher des modalités de valorisation alternatives (cf. *infra* § 3.2).

⁷ La cession de l'« Hôtel du Timbre » à Paris a été signée en 2022 mais son produit encaissé en janvier 2023 pour 79,1 M€. La cession sous la forme de bail emphytéotique de l'immeuble parisien « Pyramides » occupé par le ministère de la culture a été effectuée pour un montant de 65 M€. Enfin, la cession d'une quote-part de l'immeuble « Osmose » à Strasbourg a abondé les recettes du CAS de 32,1 M€.

⁸ 98,4 M€ en 2022 et 103 M€ en 2021.

⁹ Pour respectivement 9 M€ et 3 M€.

¹⁰ Correspondant principalement à la participation de l'OFB à l'opération menée à Saint-Mandé.

Graphique n° 3 : évolution des recettes du CAS

Source : Cour des comptes, à partir des données DIE

Toutefois, la vente de plusieurs biens d'exception en 2023 et, en 2024, d'un bien rare, le site de l'INRIA au Chesnay-Rocquencourt (50 M€ dont 1 M€ a été encaissé en décembre 2024¹¹), ainsi que trois biens d'une valeur de plus de 10 M€¹², prouve que le potentiel de recettes lié à ce type de cessions peut encore constituer une ressource substantielle pour le CAS, de surcroît dans le cadre d'une optimisation croissante de l'occupation des bâtiments publics¹³. La Cour avait ainsi recommandé dans la note d'exécution budgétaire de l'exercice 2023 d'afficher dans la loi de finances la stratégie de valorisation des biens de l'État ainsi qu'une prévision des recettes qui en était attendue pour le CAS, notamment s'agissant des opérations exceptionnelles.

Or, la prévision de recettes triennale du CAS documentée dans le PAP annexé à la loi de finances pour 2025 se contente d'afficher un montant annuel fixe de 230 M€¹⁴, sans faire l'exercice d'anticipation de cessions exceptionnelles. La direction de l'immobilier de l'État a en effet estimé qu'il n'était pas possible, pour l'exercice 2025, de procéder à une prévision suffisamment fiable de ces recettes, en raison notamment de la complexité des opérations immobilières (pluriannualité de certains projets de cessions, évolution du marché immobilier, mécanismes de décote possibles sur le prix de cession...).

¹¹ 40 M€ le seront en 2025 et 9 M€ en 2026, soit un total de 50 M€.

¹² En 2024, les opérations les plus lucratives pour le CAS ont été les cessions d'un immeuble de bureau à Paris pour 16 M€, un immeuble de bureau à Bordeaux pour 10,2 M€ et de bureaux à Séoul pour 10,2 M€, ainsi que le versement du complément de prix pour l'immeuble de la rue de la Banque pour 18,8 M€.

¹³ La circulaire de la Première ministre du 8 février 2023 a affiché un objectif ambitieux de réduction des surfaces de travail des agents publics (16 m²/résident à 18 m²/résident).

¹⁴ Ce montant agrège 160 M€/an liés aux cessions immobilières, 50 M€/an liés aux produits de cessions exceptionnelles, 20 M€/an liés aux fonds de concours et aux versements du budget général. Dans la prévision de recettes proposé.

La Cour réitère toutefois sa préconisation relative à la construction d'une prévision plus fine des recettes attendues, associée à l'affichage de la stratégie de valorisation des biens immobiliers de l'État, notamment s'agissant des opérations exceptionnelles. Cette projection permettrait en effet d'évaluer le potentiel des recettes de cession que pourrait encore percevoir le CAS dans les prochaines années.

III - Une mobilisation du foncier public qui reste limitée

Deux dispositifs juridiques dérogatoires prévoient que l'État peut céder, au-delà même d'une marge raisonnable de négociation, un actif immobilier à un prix inférieur à celui du marché.

A - La restructuration des sites de défense

Depuis 2009, l'État peut céder à l'euro symbolique aux communes qui en font la demande les emprises reconnues inutiles par le ministère des armées dans le cadre de ses opérations de restructuration. Mis en place jusqu'au 31 décembre 2014 par l'article 67 de la loi de finances pour 2009, ce dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2019 par la loi de finances pour 2015 (article 39), puis au 31 décembre 2024 par la loi de finances pour 2020 (article 228).

Il s'est traduit par des moindres recettes d'un montant total de 304,1 M€ sur la période 2009-2023. En 2024, elles se sont élevées à 4,3 M€¹⁵, un niveau supérieur à 2023 (1,1 M€).

B - La décote « Duflot »

Afin de favoriser la production de logements en tout ou partie sociaux, l'État peut céder¹⁶ un terrain, bâti ou non, de son domaine privé, pour un prix inférieur à la valeur vénale de ce dernier, telle que déterminée par la DIE en tenant compte du prix du foncier libre de référence. En application de la loi 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 ainsi accordée peut représenter jusqu'à la totalité de la valeur vénale (contre 35 % auparavant).

Malgré un léger ressaut en 2024, le dispositif de la décote « Duflot » reste peu utilisé en dépit des directives adressées aux préfets pour relancer le dispositif¹⁷ :

¹⁵ Il s'agit de la cession de bâtiments de l'ancienne base aérienne 112 située sur la commune de Brimont (Marne).

¹⁶ Ce principe général a été posé par l'article 95 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et figure au I. de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

¹⁷ Une circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2021 a appelé les préfets à réaliser un inventaire exhaustif des emprises mobilisables puis à lancer en 2022 des appels à manifestation d'intérêt pour relancer le dispositif.

Tableau n° 3 : décotes « Duflot » accordées entre 2013 et 2024

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Nombre de cessions	1	11	19	34	20	18	11	3	8	3	7	10	145
Décote (en M€)	1,1	27,1	48,5	29,8	27,6	70,2	17,3	2,6	12,3	2	4	12,3	254,8

Source : direction de l'immobilier de l'État

IV - Des engagements et des paiements en retrait

Le tableau suivant retrace l'exécution des crédits sur le CAS.

Tableau n° 4 : crédits immobiliers ouverts et consommés en 2024 sur le programme 723

En M€	Consommé(e)s en 2023	Ouvert(e)s en LFI 2024	Consommé(e)s en 2024
Autorisations d'engagement	356,0	340,0	266,5
Crédits de paiement	458,3	340,0	298,2

Source : documents budgétaires et données DIE

Le volume d'autorisations d'engagement consommé en 2024 est inférieur à celui de 2023 (- 25,1 %) et à la prévision en LFI 2024 (- 21,6 %). Il est par ailleurs bien inférieur à celui constaté en 2022 (- 39 %), année lors de laquelle le CAS avait porté des projets du programme « Résilience I »¹⁸, lancé à la suite de la crise énergétique. La consommation des crédits de paiement en 2024 est également en retrait par rapport aux années 2023 (- 34,9 %) et 2022 (- 16,7 %), ainsi qu'à la LFI 2024 (- 12,6 %)¹⁹.

Indépendamment des annulations de crédits intervenues en cours d'exercice (70,5 M€ en AE et 40,6 M€ en CP)²⁰, ce recul des engagements et des paiements par rapport aux années antérieures intervient alors que, dans le même temps, les investissements structurants sont désormais très majoritairement consacrés à l'adaptation de l'immobilier de l'État au changement climatique et sont, à ce titre, portés par un programme dédié, le programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*. Par ailleurs, l'exercice 2023 avait été marqué par l'acquisition d'un bien exceptionnel qui s'était traduit par la consommation de 64,3 M€ en autorisation d'engagement et en crédits de paiement²¹.

V - Des engagements pluriannuels globalement maîtrisés au regard des disponibilités du compte

La prévision des restes à payer repose sur l'hypothèse d'un rythme de consommation des AE et CP proche de celui observé en moyenne, ce que la nature des opérations financées rend en réalité très incertain.

¹⁸ Les engagements du programme « Résilience I » portaient essentiellement des dépenses d'entretien du propriétaire pour réduire la consommation d'énergies fossiles des bâtiments publics.

¹⁹ Recul en 2024, par rapport au niveau d'exécution 2021 de 21 % en AE et de 30 % en CP.

²⁰ En 2023, 100 M€ d'AE et 300 M€ de CP avaient été annulés en LFR.

²¹ Immeuble « Osmose » à Strasbourg.

Tableau n° 5 : évolution des restes à payer du programme 723

Restes à payer du programme 723 (en M€)	Solde au 31 déc. 2023	AE consommées en 2024	CP consommés en 2024		Solde au 31 déc. 2024
			sur AE consommées avant 2024	sur AE consommées en 2024	
PAP 2024	310,0	480,0	- 187,0	- 153,0	290,0
Exécution	290,2	266,5	- 194,6	- 103,7	256,2

Source : direction de l'immobilier de l'État.

L'effort d'apurement des restes à payer engagé en 2023 s'est poursuivi en 2024. En effet, après une diminution significative de 102,3 M€ entre fin 2022 et fin 2023, le solde des restes à payer a encore diminué en 2024, pour s'établir en fin d'année à 256,2 M€, soit une baisse de 33,8 M€ par rapport à fin 2023. Cet effort a notamment été porté par le ministère des armées qui représente à lui seul 33,1 % de l'apurement des restes à payer en 2024.

Le solde combiné des restes à payer et des AE affectées, qui correspond aux opérations immobilières en cours ou sur le point d'être lancées, atteint 44,9 % de la trésorerie disponible, niveau proche de l'an passé (50,4 %) et bien inférieur à celui de 2022 (71,2 %).

RECOMMANDATION

La Cour reconduit la recommandation suivante :

1. *Afficher dans le projet de loi de finances pour 2026 la stratégie de valorisation de l'ensemble des biens, y compris exceptionnels, assortie d'une prévision des recettes du CAS (Direction de l'immobilier de l'État).*
-

Chapitre II

Les grandes composantes de la dépense

Les dépenses financées sur le CAS concernent, en priorité, les immeubles de bureau et de logement dont l'État est propriétaire et résultent, d'une part, d'opérations structurantes et de cession et, d'autre part, d'actions d'entretien « lourd ».

Elles sont récapitulées dans le tableau suivant.

Tableau n° 6 : dépenses immobilières détaillées par action (en M€)

		Consommé(e)s en 2023	Ouvert(e)s en LFI 2024	Consommé(e)s en 2024
Opérations structurantes et de cessions	AE	211,1	140,0	130,8
	CP	247,4	140,0	140,8
Entretien à la charge du propriétaire	Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état			
	AE	82,6	137,0	50,5
	CP	147,0	137,0	82,3
	Maintenance à la charge du propriétaire			
	AE	51,1	48,0	73,6
	CP	51,9	48,0	63,8
	Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics			
	AE	11,2	15,0	11,6
	CP	12,0	15,0	11,4
Total	AE	356,0	340,0	266,5
	CP	458,3	340,0	298,2

Source : documents budgétaires et données DIE.

I - Les opérations structurantes et de cession

Ces opérations concernent :

- les travaux de remise à neuf, de restructuration ou d'agrandissement et, plus largement, tous ceux qui visent, par des modifications structurelles, à en améliorer le potentiel de services, donc la valeur vénale ;
- les frais accessoires directement liés à la cession d'un bien : organisation matérielle, expertises techniques, honoraires, etc.

La consommation des autorisations d'engagement en 2024 est légèrement inférieure au montant ouvert en LFI (-6,6 %) et en retrait par rapport à l'année 2023 (-38 %), notamment du fait du déport des engagements sur le programme 348 et d'une consommation de crédits exceptionnelle en 2023, liée à l'acquisition du bâtiment « Osmose »²² à Strasbourg (cf. *supra* § 1.3). Les projets financés sont principalement portés par les ministères, qui ont engagé 71% des crédits, par rapport aux projets des préfetures de région. Le ministère de la transition écologique réalise à lui seul 32% des engagements en raison de l'opération Saint Mandé relatif au nouveau siège de l'Office français de la biodiversité (34,5 M€)²³.

Les crédits de paiement ont été décaissés conformément à la prévision mais à un niveau, comme évoqué *supra*, bien inférieur à celui de 2023 (- 43,1 %). Ils sont également principalement consommés par les ministères (88,6 % des crédits de paiement) et, comme les années précédentes, portés par le ministère des armées qui décaisse 47,7% des crédits.

II - L'entretien à la charge du propriétaire

L'entretien du propriétaire, aussi appelé entretien « lourd », recouvre des dépenses de natures diverses.

En 2024, le niveau des engagements liés à l'entretien du propriétaire (135,7 M€) se situe en-deçà de l'objectif annoncé dans le PAP de porter ces engagements à 200 M€ dès 2024, d'environ un tiers. Il s'élève même à un niveau légèrement inférieur à celui de 2023 (144,9 M€), alors que l'objectif fixé par le responsable de programme est de faire progresser la part consacrée à l'entretien du propriétaire dans les dépenses totales du CAS.

A - Les dépenses de gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état

Cette catégorie de dépenses correspond aux travaux significatifs réalisés sur le bâti et les équipements qui ont pour but de restaurer le potentiel de services de ces derniers, mais pas de l'augmenter contrairement aux opérations structurantes (cf. *supra* § 2.1). Il s'agit, en pratique, de remédier à des situations de vétusté et d'obsolescence technique par :

- la mise en conformité avec les réglementations en vigueur (désamiantage, rénovation des ascenseurs, etc.) ;
- la remise en état des composants essentiels d'un bâtiment (toiture, plomberie, chaufferie, etc.), notamment pour contribuer à leur performance énergétique ;
- le remplacement d'équipements en fin de vie ;

²² L'acquisition de l'immeuble « Osmose » en 2023 avait été financé en totalité par le CAS, en AE et en CP. L'avance de trésorerie effectuée par le CAS avait été compensée en partie par un versement du budget général de 26 M€. Le montant de la revente aux collectivités locales d'une quote-part de l'opération s'élevait à 32,1 M€. Cette acquisition non programmée répondait à la volonté des pouvoirs publics de conforter le siège du Parlement européen sur le territoire français.

²³ Le projet vise à rénover et étendre les bâtiments K et L et à installer le nouveau siège de l'Office de la Biodiversité sur le site de Saint-Mandé.

- la réalisation d'adaptations fonctionnelles.

La consommation des autorisations d'engagement pour ces opérations (50,5 M€) a été inférieure à celle de l'an passé (- 38,9 %) et d'un montant significativement plus faible que la prévision (- 63,1%), qui retenait un objectif de 137 M€. La consommation des crédits de paiement (82,3 M€) connaît la même tendance, avec une baisse de 44 % par rapport à l'année 2023 et de 39,9% par rapport à la prévision.

Les dépenses de « gros entretien-renouvellement » sont en effet portées désormais principalement par le programme 348 dont l'objectif affiché est de « *contribuer à financer la transformation du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs et à la transition environnementale en diminuant les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre liés à l'immobilier* »²⁴.

B - La maintenance à la charge du propriétaire

La maintenance à la charge du propriétaire a pour objet de préserver ou de restaurer le fonctionnement normal d'un immeuble et de ses équipements. Elle recouvre des travaux de moindre importance, de nature :

- préventive, réalisés, selon les cas, de manière systématique (en fonction d'un échéancier), conditionnelle (en cas de franchissement d'un seuil d'usure ou de sous-performance) ou anticipée (suite à un diagnostic ou un audit alertant d'une dégradation prévisible) ;
- corrective, à visée curative (pérenne) ou palliative (temporaire).

La loi impose à l'État, comme à tout propriétaire, que les bâtiments occupés par ses services fassent régulièrement l'objet de contrôles et de diagnostics techniques afin de s'assurer du bon fonctionnement des installations et de leur conformité aux normes et réglementations.

La consommation des crédits de paiement en 2024, à hauteur de 63,8 M€, est restée proche de celle de 2023 (51,9 M€), même si légèrement supérieure à la prévision (48 M€).

Le niveau des autorisations d'engagement (73,6 M€) est en forte augmentation par rapport à 2023 (+ 53,4%) et supérieur aux dépenses de « gros entretien-renouvellement », qui devaient, selon les prévisions, être majoritaires dans les dépenses totales engagées par le CAS.

²⁴ PAP du Programme 348 – LFI 2025.

Chapitre III

Les perspectives

La logique de fonctionnement du CAS a atteint ses limites. Outre qu'il ne contribue plus au désendettement de l'État depuis plusieurs années, sa participation au financement de la politique immobilière de l'État reste largement minoritaire par rapport au financement *via* les missions budgétaires ministérielles et les investissements ciblés portés par d'autres programmes. Le « mur » d'investissement nécessaire à la mise aux normes et à l'adaptation du parc immobilier au changement climatique, estimé 140 et 150 Md€ à l'horizon 2050²⁵, appelle une réforme en profondeur des instruments de la politique immobilière, incluant le CAS.

I - Un programme « désendettement » inactif depuis six exercices

Depuis le 1^{er} janvier 2018, le CAS ne comporte plus qu'un seul programme encore actif, le programme 721 - *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* n'étant plus doté de crédits.

La contraction actuelle des recettes du CAS et l'extension, depuis 2017, de son périmètre aux dépenses d'entretien du propriétaire excluent qu'il puisse contribuer, avant longtemps, au désendettement de l'État sauf à refaire de ce dernier un objectif explicite assorti d'objectifs quantifiés.

Le maintien du programme 721 répond en l'état à la préoccupation, formelle, de respecter l'article 20 de la LOLF selon lequel un CAS est une mission au sens de l'article 7 de cette même loi, c'est-à-dire « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* », au nombre minimum de deux, donc.

²⁵ Cf. Cour des comptes, *La politique immobilière de l'état, une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (décembre 2023).

II - Un outil budgétaire à l'avenir incertain

A - La recherche de nouveaux modes de valorisation pour dynamiser les recettes

À la suite du deuxième comité de la transformation publique du 29 octobre 2018, qui relevait que « *le modèle d'une valorisation du parc par la seule cession [...] s'est essoufflé et n'est pas soutenable* », une mission avait été lancée pour étudier les modalités d'une meilleure valorisation locative des biens inutilisés, y compris par leur occupation temporaire.

Ses conclusions ont conduit la DIE à définir depuis une nouvelle stratégie patrimoniale et à déployer de nouveaux outils qui consistent notamment à :

- relancer la politique de cessions par un recours aux outils numériques (site internet modernisé, annonces immobilières, enchères en ligne) et la création d'une cellule « commercialisation » chargée de conseiller le réseau et de développer une stratégie de valorisation du patrimoine²⁶);
- diversifier les moyens de valorisation des biens en recourant plus systématiquement à des dispositifs de location de longue durée²⁷, qui permettent à l'État d'en conserver la propriété, en particulier pour les biens les plus remarquables²⁸ ;
- dynamiser le produit des redevances domaniales, en modernisant leurs barèmes afin de prendre en compte les avantages de toutes natures que procure le bien (nomenclature AMBRE²⁹) et en optimisant et modernisant l'activité de location des biens immobiliers de l'État (via le nouveau site des locations immobilières de l'État³⁰).

Cette démarche semble permettre au CAS de maintenir le niveau des recettes de cession et valorisation des biens, hors opérations exceptionnelles, au niveau moyen d'environ 230 M€ depuis plusieurs années, sans que des projections solides ne permettent de garantir ce niveau de recettes sur le moyen terme.

B - Des investissements concurrencés par d'autres programmes budgétaires

La charte de gestion du CAS vise à garantir une exécution budgétaire maîtrisée, le lancement de toute nouvelle opération immobilière étant conditionné par l'encaissement de recettes de cession équivalentes, qui constituent à ce titre des « droits de tirage » pour le

²⁶ Notamment s'agissant des arbitrages entre cession et conservation.

²⁷ De type bail emphytéotique : le locataire dispose d'un droit réel sur le bien qui lui permet par exemple de l'hypothéquer ou de le sous-louer ; la seule action impossible est la vente du bien.

²⁸ Par exemple, l'Hôtel de Grenelle a fait en 2021 l'objet d'un bail emphytéotique de 99 ans et a permis la perception d'une recette de 30,2 M€ au profit du CAS.

²⁹ Aide à la modernisation des barèmes portant sur les redevances.

³⁰ Le site facilite la consultation des annonces par le public, la mise en œuvre des mesures de publicité et de sélections préalables à la délivrance des titres d'occupation du domaine, et permet depuis 2023 aux candidats d'effectuer leur candidature en ligne.

ministère à l'origine de la cession pour 50% des recettes encaissées et une mutualisation interministérielle des 50 % restants pour des dépenses d'entretien. La DIE y voit un outil incitatif pour les services de l'État et les établissements publics nationaux pour s'engager dans des projets immobiliers dont l'un des volets est la densification des surfaces. Dans les faits cependant, la DIE n'a pas toujours appliqué ce mécanisme, par exemple en ne mutualisant pas systématiquement la part prévue des ressources issues d'une cession³¹ ou en gageant la réalisation d'opérations immobilières sur des droits de tirage acquis par d'autres ministères³².

Pour des projets immobiliers de grande ampleur, le recours à d'autres supports budgétaires a pu être préféré, comme dans le cas de la rénovation des cités administratives, pour laquelle le programme 348³³ a été spécialement créé, ou de la rénovation thermique des bâtiments publics qui a été portée par le programme 362³⁴. Aujourd'hui, le programme 348 – *Performance et résilience des bâtiments de l'Etat et de ses opérateurs* porte les investissements liés à la rénovation lourde du parc existant et finance les actions ciblées sur la performance énergétique et sur l'évolution des modes de travail, concurrençant directement les investissements du CAS qui, en 2024, sont en perte de vitesse.

Cette situation, accentuée par la difficulté croissante de céder les biens inoccupés, a conduit à ce que le CAS ne compte plus en moyenne que 3,5 % des crédits de l'État en faveur de l'immobilier, et, selon la DIE, 6,5% en excluant les dépenses liées aux loyers, aux fluides et aux dépenses d'entretien courant, qui ne peuvent par principe être financées par le CAS. La majorité des investissements reposent en effet sur les programmes support des ministères³⁵.

Aussi, l'avenir du CAS se pose au regard de deux éléments : d'une part la pérennité du niveau de recettes constaté ces dernières années dépend de la capacité de l'État à poursuivre la dynamisation de la valorisation de ses biens, notamment exceptionnels ; d'autre part, la perspective de création d'une foncière de l'État, portée par un amendement du gouvernement au projet de loi de finances pour 2025, adoptée par le Parlement mais censurée par le Conseil constitutionnel³⁶, et dans laquelle l'incitation des ministères à la sobriété foncière, à la densification des surfaces et à la rénovation énergétique des bâtiments publics passerait par le versement de loyers, amènera à repenser profondément le CAS et son rôle dans la politique immobilière globale de l'État³⁷.

³¹ Cas du projet du plateau de Saclay.

³² Cas des « avances sur droits de tirage » accordées au ministère des affaires étrangères en juin 2018 et à la mission « Pouvoirs publics » en 2019, 2020 et 2021. Le ministère des Armées bénéficie de l'intégralité des produits de cessions (principe inscrit dans la charte du CAS et plus récemment dans la loi de programmation militaire).

³³ Programme 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'Etat et de ses opérateurs*

³⁴ Programme 362 - *Écologie* du plan de Relance de 2020

³⁵ cf. Cour des comptes, « La politique immobilière de l'État », décembre 2023, p. 76 (ratio calculé sur la base des données 2023, en considérant un total de crédits de paiement de 9,2 Md€ dans la LFI 2023). En prenant les données de l'exécution 2024, le ratio est de 3,3%. Par ailleurs, le CAS représente un sixième des investissements « immobilier de l'État » annuels moyens depuis 2012 (calculé sur un total d'investissement annuel moyen de 1,7 Md€ (acquisitions, constructions, travaux lourds immobilisés et gros entretien – renouvellement) et une moyenne de ces dépenses financées par le CAS de 260 M€).

³⁶ Décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions constituaient un cavalier budgétaire.

³⁷ Le rapport de l'IGF et du CGEDD « Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser » d'avril 2022 envisage une refonte de la maquette budgétaire des politiques de l'immobilier de l'État et préconise

En tout état de cause, comme le rappelle le rapport de 2023 de la Cour sur la politique immobilière de l'État³⁸, il importe d'engager rapidement une réforme de l'organisation actuelle de cette politique qui apparaît aujourd'hui « *largement inadaptée à une gestion efficace et durable de l'immobilier de l'État et aux travaux majeurs à entreprendre* », notamment ceux liés à l'adaptation des bâtiments publics au changement climatique.

III - Une évaluation de la performance à compléter

L'utilisation des crédits du CAS doit permettre la réalisation d'opérations immobilières structurantes ou d'entretien du propriétaire avec l'objectif principal « *d'optimiser le parc immobilier de l'État* ».

Pour rendre compte de la performance de sa gestion au regard de cet objectif, le projet annuel de performance lui associe les deux indicateurs suivants :

- le rendement d'occupation des surfaces ;
- les surfaces de bureaux remis au Domaine, inoccupées depuis 36 mois ou plus.

A - Le ratio d'occupation des surfaces

Cet indicateur est présenté au niveau du CAS pour l'ensemble du parc et il est décliné, par ailleurs dans d'autres programmes du budget général. Il était exprimé, jusqu'en 2021, en nombre de mètres carrés (m²) de surface utile nette³⁹ (SUN) par poste de travail et, depuis 2022, en m² de surface utile brute⁴⁰ (SUB) afin de tenir compte de l'évolution des espaces et des modes de travail (espaces partagés, télétravail⁴¹). Cet indicateur doit ainsi permettre de mieux évaluer les efforts de densification et d'optimisation des surfaces de la politique immobilière de l'État. À terme, la notion de « poste de travail » devrait être remplacée par celle, plus précise, de « résident ». Si les évolutions proposées pour le calcul de cet indicateur permettront de mieux évaluer la dynamique de densification des surfaces, il n'est pas encore possible d'en tirer des conclusions sur les performances des actions engagées par l'État, faute de données sur une période suffisamment longue.

La circulaire de la Première ministre du 8 février 2023 a défini une cible de 16 m² (SUB) par résident dans les zones où le marché est tendu et/ou dans les services où le télétravail est sensiblement déployé et, dans tous les cas, un plafond de 18 m² par résident. Cet objectif est

de créer une nouvelle mission budgétaire qui rassemblerait un programme dédié au gros entretien/renouvellement du parc immobilier de l'État et un second portant les crédits dédiés aux projets nouveaux.

³⁸ Cf. Cour des comptes, *La politique immobilière de l'état, une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (décembre 2023).

³⁹ Surface horizontale disponible et dégagée de toute emprise sise à l'intérieur des locaux, mais dont sont exclus les éléments structuraux, les locaux techniques hors combles et sous-sols.

⁴⁰ Surface de travail, réelle ou potentielle, destinée aux agents, comprenant les surfaces de bureaux, les surfaces de salles de réunion et les surfaces annexes de travail ; les surfaces de bureaux occupées par des archives sont prises en compte.

⁴¹ La nouvelle notion de résident (à la différence de celle de poste de travail) permet de tenir compte du nomadisme (travail effectué à l'extérieur des locaux).

désormais intégré dans les schémas immobiliers⁴² qui conditionnent le financement d'un projet au titre des programmes 723 et 348.

Or, pour 2024, la DIE évalue la valeur de l'indicateur, transversal à huit programmes du budget général, à 23,4 m²/poste de travail⁴³ et fixe une cible de 22,8 m²/poste de travail pour 2025, alors que le taux constaté en 2022 se situe à 24,76 m²/poste de travail. Or cet indicateur, porte sur l'ensemble des biens occupés et reflète ainsi très imparfaitement la performance des opérations de rationalisation portées par le CAS. Par ailleurs, le rythme de densification des surfaces poursuivi, paraît peu ambitieux au regard des objectifs affichés dans la circulaire du 8 février 2023. La Cour des comptes estime en effet dans son rapport précité de décembre 2023 que l'atteinte de la cible de 16 m²/résident correspond à une réduction théorique de plus de 30 % de la surface du parc immobilier de l'État.

B - Les bureaux remis au Domaine et restés inoccupés depuis au moins trois ans

À lui seul, l'indicateur du rendement d'occupation des surfaces ne permet pas d'appréhender le correct dimensionnement du parc immobilier de l'État au regard de ses besoins, qui passe aussi par la réduction des superficies durablement inoccupées.

Un indicateur qui mesure la part des bureaux remis au Domaine restés inoccupés depuis au moins trois ans est donc présenté depuis 2018 dans le PAP du programme 723 et exprimé en pourcentage de la valeur comptable totale des immeubles de bureaux remis au Domaine l'année en cours⁴⁴.

Pour 2024, la DIE estime que la valeur de l'indicateur devrait s'établir à 49,0 %, cible bien supérieure au résultat de 2023 de 32,65%⁴⁵ et alors que celui de 2022 s'élevait à 47,4%.

Cette cible très prudente retenue pour 2024 s'explique par la difficulté croissante de céder les biens durablement inoccupés (crise de l'immobilier professionnel, notamment en Ile-de-France, raréfaction des biens facilement cessibles, etc.) mais aussi par l'évolution favorable du dénominateur de l'indicateur (valeur comptable totale des immeubles de bureaux remis au Domaine l'année en cours), du fait des opérations de rationalisation engagées. Le bon résultat de 2023 s'explique à ce titre par l'augmentation de la valeur des bureaux remis au Domaine durant cette année, dont deux biens exceptionnels⁴⁶, qui ont fait croître le dénominateur de 12% par rapport à l'année précédente.

La lecture de cet indicateur doit donc tenir compte autant du ratio que des valeurs absolues qui servent à le calculer, qui sont *in fine* l'indicateur que la DIE reconnaît suivre pour mesurer

⁴² Schémas pluriannuels de stratégie immobilière et schémas directeurs immobiliers régionaux.

⁴³ PLF 2025 – PAP.

⁴⁴ Valeur nette comptable des bureaux remis au Domaine depuis 36 mois / valeur nette comptable des bureaux remis au domaine au 31/12/N * 100.

⁴⁵ PLF 2025 – PAP.

⁴⁶ Immeuble rue Geoffroy-Saint-Hilaire à Paris (24,6 M€) et immeuble occupé par le CNRS avenue d'Iéna à Paris (15,4 M€), cédé en 2024.

le dynamisme des services de l'État en matière de remploi des biens de bureau remis au Domaine ou de leur cession.

C - Des indicateurs qui ne prennent pas encore pleinement en compte les objectifs de transition écologique

Le décret du 23 juillet 2019, dit « tertiaire », a fixé des obligations de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire, dont les bâtiments publics⁴⁷. En 2022, le Gouvernement a lancé un plan exceptionnel de sobriété énergétique des bâtiments publics : la circulaire du 25 juillet 2022 de la Première ministre fixe notamment l'objectif d'une réduction de 10 % sur deux ans de la consommation d'énergie des administrations d'État⁴⁸.

Des indicateurs mesurant la performance énergétique des opérations immobilières de l'État ont été introduits dans les programmes 348 - *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* et 362 - *Écologie*, qui portent des objectifs d'économies d'énergie primaires⁴⁹. Par ailleurs, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au à la LFI pour 2025 attribue une quote-part favorable de 15 %⁵⁰ à seulement 41,7 M€ de dépenses portées en 2024 par le programme 723 du CAS (« opérations structurantes et cessions » et « gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état »), et de 161 M€ pour l'année 2025⁵¹. La DIE estime elle-même que cette situation n'est pas satisfaisante et qu'une part encore trop significative des crédits du programme 723 du CAS relèvent des contrôles, des audits réglementaires et de la maintenance. Elle a donc lancée une réflexion sur une possible évolution de la structuration des actions du programme pour que ce dernier soit consacré essentiellement à la rénovation lourde des bâtiments de l'État à finalité environnementale.

Pour autant, les indicateurs retenus pour évaluer la performance du programme 723 ne permettent pas de prendre pleinement en compte cette priorité stratégique transversale, qui recouvre à la fois les enjeux de performance énergétique mais aussi ceux liés à l'adaptation des bâtiments publics au changement climatique. Certes, le passage de la SUN à la SUB conduit à évaluer davantage l'optimisation des surfaces, et donc indirectement les efforts pour économiser des ressources (énergies fossiles, bâti, foncier), mais aucun indicateur évaluant spécifiquement les efforts en matière de sobriété énergétique et plus globalement de transition écologique n'a été introduit dans le PAP 2025 du CAS.

⁴⁷ Obligation de dégager des économies d'énergie d'au moins 40% d'ici 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050 par rapport au niveau de 2010.

⁴⁸ Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2023, p 54.

⁴⁹ Après réalisation d'audits énergétiques (P 368) ou sous la forme d'énergie finale (P 362). Le rapport sur l'effort financier de l'État en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments, annexé à la LFI 2025, exprime en Watts/heure les cibles de gain énergétique pour les projets des programmes « cités administratives », « France Relance », « Résilience 1 » (pour une part financés par le CAS) et « Résilience 2 ».

⁵⁰ « climat (atténuation) » et « climat (adaptation) »

⁵¹ La procédure de labellisation d'un projet immobilier de travaux structurants financés sur ce programme implique en effet la prise en compte de critères en matière de performance énergétique.

Annexes

Annexe n° 1 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

Recommandation formulée au titre de la note d' exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
(DIE) : Afficher dans le projet de loi de finances pour 2025 la stratégie de valorisation de l'ensemble des biens, y compris exceptionnels, assortie d'une prévision des recettes du CAS.	La DIE indique qu'elle n'a pas pu mettre en œuvre la recommandation : elle a en effet estimé qu'il n'était pas possible, pour l'exercice 2025, de procéder à une prévision suffisamment fiable de ces recettes, en raison notamment de la complexité des opérations immobilières (pluriannualité de certains projets de cessions, évolution du marché immobilier, mécanismes de décote possibles sur le prix de cession...). La DIE a précisé dans sa réponse qu'elle approuvait cette recommandation qui sera mise en œuvre en 2026.	La Cour estime que cette projection permettrait d'évaluer le potentiel des recettes de cession que pourrait encore percevoir le CAS dans les prochaines années, notamment s'agissant des opérations exceptionnelles. La DIE indique par ailleurs approuver cette recommandation. Par conséquent, la Cour a réitéré la recommandation pour le PLF 2026.	Non mise en œuvre.

Annexe n° 2 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- Cour des comptes, *La politique immobilière de l'état, une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2023.