

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 12

**ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT**

*(Compte spécial : gestion du patrimoine immobilier de l'État*

*Compte spécial : participations financières de l'État)*

*Rapporteur spécial : M. Paul GIROD*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>I. OBSERVATIONS SUR LE RETARD DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>5</b>
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>III. PRÉSENTATION DE CHACUNE DES MISSIONS .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LA MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Le périmètre des crédits : cinq programmes qui regroupent des crédits relevant précédemment du budget des charges communes .....</i>	<i>9</i>
2. <i>La nature des crédits : deux programmes (« Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et « Appels en garantie de l'Etat ») regroupent des crédits évaluatifs.....</i>	<i>11</i>
<b>B. DEUX MISSIONS CORRESPONDANT À DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE : « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » ET « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Un même mode de création mais des origines différentes.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Une même nature juridique mais une particularité pour le CAS « Participations financières de l'Etat ».....</i>	<i>14</i>
<b>IV. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006.....</b>	<b>19</b>
<b>A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » .....</b>	<b>19</b>
1. <i>La troisième mission la plus importante du budget par son volume.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Des programmes et des actions très inégalement dotés .....</i>	<i>20</i>
<b>B. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LES DEUX COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE.....</b>	<b>32</b>
1. <i>Les crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».....</i>	<i>32</i>
2. <i>Les crédits de la mission « Participations financières de l'Etat » .....</i>	<i>34</i>
<b>V. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DES PROGRAMMES COMPOSANT CHACUNE DES MISSIONS .....</b>	<b>39</b>
<b>A. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » : UN BILAN CONTRASTÉ.....</b>	<b>39</b>
1. <i>Des objectifs et indicateurs pertinents et complets pour le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat ».....</i>	<i>39</i>
2. <i>Deux programmes légitimement dépourvus d'objectifs .....</i>	<i>42</i>
3. <i>Le caractère insatisfaisant des objectifs et indicateurs des deux autres programmes de la mission.....</i>	<i>42</i>

<b>B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DES DEUX COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE.....</b>	<b>46</b>
1. <i>L’objectif du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l’Etat ».....</i>	<i>46</i>
2. <i>Les objectifs et indicateurs associés au CAS « Participations financières de l’Etat » : un programme cohérent .....</i>	<i>47</i>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>49</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>51</b>

## I. OBSERVATIONS SUR LE RETARD DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES

Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, **le 10 octobre**. Or, à cette date, **votre rapporteur spécial n'avait reçu qu'environ 5 % des réponses** aux questionnaires que, pourtant, il avait adressés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, suivant les prescriptions de l'article 49 précité, *avant le 10 juillet*.

**Les réponses attendues ont depuis lors été reçues, mais après le délai limite** précité. Plusieurs de vos autres rapporteurs spéciaux sur des missions qui relèvent du même ministère ont fait valoir un semblable phénomène de retard des réponses à leurs questionnaires budgétaires<sup>1</sup>.

Il apparaît ainsi que **le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, maître d'œuvre dans l'introduction de la LOLF, n'en a pas respecté l'une des dispositions essentielles : celle qui a vocation à assurer, en amont de la discussion budgétaire, l'information du Parlement**. Votre rapporteur spécial, naturellement, le déplore ; tout particulièrement à l'occasion de cette année de première mise en œuvre intégrale de la LOLF.

---

<sup>1</sup> Cf. les missions « Développement et régulations économiques », « Gestion et contrôle des finances publiques », « Provisions », « Remboursements et dégrèvements », « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».



## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial s'est d'abord attaché à **présenter** la mission du budget général « Engagements financiers de l'Etat » – dont deux programmes (« Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et « Appels en garantie de l'Etat ») regroupent des crédits évaluatifs –, ainsi que les comptes d'affectation spéciale que constituent les missions « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat ».

Si aucune difficulté particulière n'apparaît quant à l'organisation de la mission « Engagements financiers de l'Etat », en ce qui concerne les deux comptes d'affectation spéciale, il y a lieu de formuler les observations suivantes :

- d'une part, la création du compte « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** », issue des préconisations du Parlement, concrétise un instrument nécessaire qui, jusqu'à présent, faisait regrettamment défaut ; l'identification précise de son responsable, pour les exercices à venir, reste d'ailleurs incertaine compte tenu de réformes d'organisation des services prévues au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En tout état de cause, les attentes placées dans le nouveau dispositif d'incitation des ministères aux cessions d'immeubles sont fortes.

- d'autre part, le compte « **Participations financières de l'Etat** », qui, suivant la LOLF, n'est pas touché par la limitation de principe des versements en provenance du budget général, ne saurait toutefois faire l'objet de tels versement, que de manière exceptionnelle.

S'agissant des **crédits** pour 2006 de chacune de ces missions, votre rapporteur spécial observe notamment :

1.- une **baisse de la charge de la dette de l'Etat** (- 1,7 %, voire - 2,1 % en tenant compte des gains budgétaires prévus au titre des opérations de swaps). Cette baisse s'explique essentiellement par le maintien des taux d'intérêt à un niveau faible ; elle ne doit pas masquer la **progression constante du stock de dette, de l'ordre de 4 % par an** (879 milliards d'euros estimés pour la fin 2005 s'agissant de la dette négociable de l'Etat) ;

2.- une **diminution des transferts aux ménages (de 64 millions d'euros) en ce qui concerne l'épargne logement**. Cette diminution résulte principalement de la baisse évaluée de l'encours de PEL. Par ailleurs, la contribution de dépenses fiscales au programme « Epargne » s'avère difficilement mesurable, près de la moitié des dépenses en cause se trouvant à l'heure actuelle non chiffrables.

3.- *la lenteur du processus de diminution des crédits demandés au titre des majorations de rente (- 2,5 %). Ce rythme est la conséquence de l'entrée en service continue de rentes souscrites avant 1987, année de fermeture du mécanisme des majorations ;*

4.- *une progression significative des recettes de privatisations affectées au désendettement de l'Etat ou de ses établissements publics, au sein du compte « Participations financières de l'Etat » : plus de 85 % de ces recettes (11,95 milliards d'euros), contre 10,7 % (600 millions d'euros) pour 2005. Votre rapporteur spécial en approuve le principe, mais il regrette fortement le caractère incomplet des indications fournies par le « bleu » budgétaire correspondant.*

*En ce qui concerne les objectifs et indicateurs de performance de chacun des programmes des missions en cause, votre rapporteur spécial dresse un bilan contrasté :*

1.- *pour le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », le Parlement avait déjà fait le constat d'une qualité globale des objectifs et des indicateurs. Cette qualité a encore été renforcée pour le présent projet de loi de finances, compte tenu des observations formulées par les deux assemblées. Elle conforte le jugement favorable que votre rapporteur spécial a pu porter sur l'action de l'Agence France Trésor à l'occasion de son rapport d'information sur gestion de la dette dans le contexte européen<sup>1</sup> ;*

2.- *les deux comptes d'affectation spéciale (« Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat ») font l'objet d'objectifs et d'indicateurs cohérents. Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », toutefois, dispose d'un indicateur unique, relatif au nombre d'immeubles cédés, que votre rapporteur spécial préconise de compléter par un indicateur rendant compte du montant de ces cessions ;*

3.- *deux programmes (« Majorations de rentes » et « Versements à la CNAF »), retraçant des dispositifs fermés, se trouvent légitimement dépourvus d'objectif de performance ;*

4.- *les programmes « Appels en garantie d'Etat » et « Epargne », en revanche, pour lesquels les observations du Parlement n'ont été que peu prises en compte, s'avèrent, de ce point de vue, insatisfaisants.*

*Sous réserve de ces observations, votre rapporteur spécial vous propose l'adoption des crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat » et des deux comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat ».*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 476 (2004-2005), objet d'un débat en séance publique le 9 novembre 2005.

### III. PRÉSENTATION DE CHACUNE DES MISSIONS

#### A. LA MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »

##### 1. Le périmètre des crédits : cinq programmes qui regroupent des crédits relevant précédemment du budget des charges communes

La mission « Engagements financiers de l'Etat » est composée de cinq programmes regroupant des crédits qui, dans la nomenclature issue de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, figuraient au budget des charges communes.

###### a) Le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »

Parmi les cinq programmes de la mission « Engagements financiers de l'Etat », **le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »** constitue celui des **plus nombreuses « reprises » du budget des charges communes** : les chapitres 11-05, 11-06, 12-01, 12-02, 12-05, 13-01 et, pour partie, les chapitres 12-03 et 13-03<sup>1</sup>. Il est aussi le programme de la mission qui a fait l'objet des **plus nombreuses adaptations de périmètre, d'ampleur variable, des chapitres correspondants** du budget des charges communes.

Ce programme regroupe les **dépenses de trésorerie et les dépenses engendrées par le paiement des intérêts de la dette de l'Etat**, et vise à **permettre à ce dernier d'honorer ses engagements financiers en toutes circonstances, au meilleur coût et dans des conditions de sécurité maximales**.

Composé de trois actions et placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca<sup>2</sup>, il est principalement **mis en œuvre par l'agence France Trésor (AFT<sup>1</sup>)**.

---

<sup>1</sup> Soit les chapitres : « service des rentes amortissables, des emprunts d'Etat et des obligations du Trésor à moyen et long terme » (11-05) ; « intérêts des bons du Trésor à court et moyen terme et valeurs assimilées » (11-06) ; « intérêts des comptes de dépôt au Trésor » (12-01) ; « bons du Trésor non négociables » (12-02) ; « service de la dette de divers organismes, d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers » (12-05) ; « charges diverses résultant de la gestion de la dette » (13-01) ; enfin, « rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales » (12-03) et « frais divers de trésorerie » (13-03).

<sup>2</sup> Outre le programme 117, le directeur général du Trésor et de la politique économique a également en charge les programmes 114 et 145 de la mission « Engagements financiers de l'Etat » (cf. infra) ainsi que le programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Michel Charasse).

*b) Le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat »*

Dans la nomenclature de l'ordonnance n° 59-2, le programme **114 « Appels en garantie de l'Etat »** correspond à l'intégralité des crédits des « garanties diverses » du budget des charges communes (chapitre 14-01).

Ce programme regroupe des dépenses qui, à titre principal, résultent de la **mise en jeu de la garantie de l'Etat – que cette garantie soit liée à un emprunt, à un prêt, à des mécanismes d'assurances ou à des garanties de passifs – contribuant à la mise en œuvre de diverses politiques publiques**. Il est constitué de cinq actions, et a pour responsable le directeur général du Trésor et de la politique économique, déjà mentionné.

*c) Le programme 145 « Epargne »*

Le programme **145 « Epargne »**, suivant la nomenclature de l'ordonnance n° 59-2, correspond à l'ensemble des crédits des « **encouragements à la construction immobilière** » du budget des charges communes (chapitre 44-91).

Ce programme rassemble des crédits qui visent à encourager, principalement, la construction immobilière et l'accession à la propriété immobilière, dont, notamment, ceux qui assurent le **financement des primes d'épargne logement**. Il est constitué de deux actions et placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique, déjà cité.

*d) Le programme 168 « Majoration de rentes »*

Dans la nomenclature de l'ordonnance n° 59-2, le programme **168 « Majoration de rentes »** correspond aux crédits du chapitre homonyme (chapitre 46-93) du budget des charges communes.

---

<sup>1</sup> L'AFT, structure de gestion de la dette de l'Etat, constitue un service à compétence nationale. Elle a été créée en 2001, par arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Sur son action, cf. le rapport d'information n° 476 (2004-2005) de votre rapporteur spécial fait, au nom de la commission des finances, sur la gestion de la dette dans le contexte européen. La gestion de la dette non négociable relève de la direction générale de la comptabilité publique.

Ce programme, qui comporte une seule action et se trouve placé sous la responsabilité de M. François Carayon, sous directeur à la direction du budget<sup>1</sup>, retrace le **dispositif destiné à verser les majorations légales de rentes viagères, aujourd'hui fermé et en cours d'extinction progressive**<sup>2</sup>.

*e) Le programme 229 « Versement à la CNAF »*

Le programme **229 « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales »** (CNAF), suivant la nomenclature de l'ordonnance n° 59-2, correspond à l'article 10, homonyme, du chapitre 33-91 (« personnel en activité - prestations et versements obligatoires ») du budget des charges communes.

Constitué d'une seule action, et ayant pour responsable M. François Carayon, déjà cité, ce programme retrace les **crédits d'apurement du dispositif par lequel l'Etat versait à la CNAF la différence entre les cotisations dont il se trouvait redevable en tant qu'employeur et les prestations familiales qu'il servait, directement, à certains de ses personnels.**

L'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'Etat résidant en métropole étant, depuis 2005<sup>3</sup>, versées par les caisses d'allocations familiales exclusivement, **le programme 229 a vocation à se trouver définitivement clos en 2007.**

**2. La nature des crédits : deux programmes (« Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et « Appels en garantie de l'Etat ») regroupent des crédits évaluatifs**

*a) Une organisation commandée par la LOLF*

Aux termes du premier alinéa de l'article 10 de la LOLF, « **les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat [...] et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs** ». C'est

---

<sup>1</sup> En plus du programme 168, M. François Carayon est également responsable du programme 229 de la mission « Engagements financiers de l'Etat » (cf. infra) et du programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Thierry Foucaud).

<sup>2</sup> Pour mémoire, le dispositif des majorations de rentes, institué dans l'après-guerre en raison de la forte inflation, puis limité sous la pression de la dépense budgétaire à partir de la fin des années 1970, a été fermé, en 1986, pour tous les contrats souscrits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987. Par ailleurs, le mécanisme de revalorisation annuelle a été gelé aux taux fixés par la loi de finances pour 1995.

<sup>3</sup> Le changement de régime est intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf en ce qui concerne les personnels du ministère de l'éducation nationale, pour lesquels a été retenue la date du 1<sup>er</sup> juillet suivant.

conformément à cette dernière disposition que les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat et ceux qui concernent la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat font l'objet, respectivement, du **programme 117 et du programme 114**, tous deux précités, de la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

La nécessité de crédits évaluatifs, en la matière, s'explique aisément par l'objet même des dépenses couvertes.

La LOLF, au même alinéa de son article 10, prévoit une **seule autre catégorie de crédits évaluatifs : ceux qui ont trait aux remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts**. Ces derniers font l'objet des deux programmes qui composent la mission « Remboursements et dégrèvements<sup>1</sup> ».

*b) Le régime des crédits évaluatifs*

Suivant le deuxième alinéa de l'article 10, précité, de la LOLF, **les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs** votés en loi de finances initiale **s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts**.

La même disposition fixe la procédure suivie **dans cette hypothèse : le ministre chargé des finances est tenu d'informer les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat** des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année. Le troisième alinéa de l'article 10, précité, de la LOLF dispose que « *les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* », en pratique en loi de finances rectificative.

Le quatrième et dernier alinéa de l'article 10, précité, de la LOLF précise que les crédits évaluatifs ne peuvent faire l'objet :

- ni des annulations liées aux mouvements de *virements*, destinés à modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère (et prévus à l'article 12 de la loi organique) ;
- ni des annulations liées aux mouvements de *transferts*, destinés à modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts (et prévus à l'article 13 de la loi organique) ;
- ni des reports, sur l'année suivante, d'autorisations d'engagement disponibles sur un programme en fin d'exercice (que prévoit l'article 15 de la loi organique).

---

<sup>1</sup> La rapporteure spéciale de cette mission est notre collègue Marie-France Beaufilet.

**B. DEUX MISSIONS CORRESPONDANT À DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE : « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » ET « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »**

**1. Un même mode de création mais des origines différentes**

*a) Des créations du présent projet de loi de finances*

La mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et la mission « Participations financières de l'Etat » sont instituées, respectivement, par les **articles 32 et 33 du présent projet de loi de finances**.

Aussi, votre rapporteur spécial renvoie au rapport général (tome II, volume 1), de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, pour l'exposé en détail des préoccupations qui ont présidé à la création de ces missions, et des modalités techniques de leur réalisation. Ci-dessous, n'en seront rappelées que leurs origines, pour l'essentiel<sup>1</sup>.

*b) Des origines différentes*

(1) La mission « Participations financières de l'Etat » était expressément prévue par la LOLF

L'enjeu spécifique de la gestion du patrimoine financier de l'Etat a justifié la mention expresse, dans la LOLF, de l'existence d'un compte d'affectation spéciale (CAS) dédié aux opérations correspondantes. Ainsi, aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique, « **les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale** ».

L'institution de **la mission « Participations financières de l'Etat »** résulte directement de la mise en œuvre cette disposition. Le CAS qu'elle constitue **remplace le compte n° 902-24** (« Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés<sup>2</sup> »).

---

<sup>1</sup> Sur l'organisation des relations entre les missions « Engagements financiers de l'Etat », « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat », cf. le graphique p. 38.

<sup>2</sup> Pour mémoire, le CAS n° 902-24 a été institué par l'article 71 modifié de la loi de finances pour 1993 (loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992). Il succédait au compte n° 202-21 (« Compte d'affectation des produits de la privatisation »), ouvert par la LFR pour 1986 (loi n° 86-824 du 11 juillet 1986) mais clos dès la loi de finances pour 1989 (loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988). Il a d'abord été intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public », avant que la loi de finances pour 1996 (loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996) ne lui attribue son actuelle appellation.

(2) La mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » résulte des préconisations du Parlement

La mission « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** », au contraire de la mission « Participations financières de l'Etat », constitue une véritable **innovation**. Le CAS qu'elle constitue s'inscrit dans le cadre de la dynamisation de la politique de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat menée depuis 2004, et il a été introduit à la suite des travaux du Parlement :

- d'une part, le **débat au Sénat**, en séance publique, le 10 mai 2005, **sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères**, faisant suite au contrôle budgétaire de notre ancien collègue Jacques Chaumont sur l'outil diplomatique en Turquie, et tenu à l'initiative de notre collègue **Adrien Gouteyron**, qui s'est inscrit dans la continuité de ces travaux<sup>1</sup>. De ces derniers, ressortait notamment la **nécessité d'une politique immobilière de l'Etat fortement centralisée**.

- d'autre part, les **préconisations du rapport de notre collègue député Georges Tron**, « *sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics* », publié le 6 juillet 2005<sup>2</sup>. Ce rapport pointait l'**insuffisance du pilotage de la politique immobilière de l'Etat**, et les surcoûts résultant des effets induits (sous-occupation des locaux disponibles, entretien insuffisant, accroissement tendanciel du parc, etc.).

Votre rapporteur spécial se félicite donc de la création du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » : celui-ci concrétise un instrument nécessaire qui, jusqu'à présent, faisait regrettamment défaut.

## **2. Une même nature juridique mais une particularité pour le CAS « Participations financières de l'Etat »**

### *a) Des missions à programme unique constituant un compte d'affectation spéciale*

La mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et la mission « Participations financières de l'Etat » sont composées, chacune, d'un **programme unique, de même intitulé que la mission**. Ce sont :

- dans le cas de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le programme **721** ;

- dans le cas de la mission « Participations financières de l'Etat », le programme **731**.

---

<sup>1</sup> Cf. *JO débats Sénat*, 10 mai 2005, p. 3629 et suivantes, et le rapport d'information n° 395 (2003-2004) de notre ancien collègue Jacques Chaumont.

<sup>2</sup> *Rapport d'information n° 2457 (XII<sup>e</sup> législature)*.

Ces programmes constituent des **CAS** au sens de l'article 21 de la LOLF : ils « *retracent [...] des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

(1) Le CAS « Gestion immobilière de l'Etat »

Le CAS du programme 721 constituant la mission « **Gestion immobilière de l'Etat** » est placé sous la **responsabilité du responsable du service des domaines**, M. Daniel Dubost<sup>1</sup>. **Pour l'avenir**, d'après les renseignements fournis à votre rapporteur spécial, **il a vocation à relever du futur responsable de la direction générale de la modernisation de l'Etat**, annoncée dans le cadre de la réforme du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ce compte retrace :

1°- **en recettes, le produit des cessions des biens immeubles** de l'État (qui figurent au titre des recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe au projet de loi de finance, ligne 2211) ;

2°- **en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles** réalisées par l'État.

(2) Le CAS « Participations financières de l'Etat »

Le CAS du programme 731 constituant la mission « **Participations financières de l'Etat** » relève de la responsabilité du directeur général de l'Agence des participations de l'Etat (APE<sup>2</sup>), M. Denis Samuel-Lajeunesse<sup>3</sup>. Ce compte retrace :

1°- **en recettes :**

a) **les produits des cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés** qu'il détient directement ;

---

<sup>1</sup> Le service des domaines, au sens où il faut ici le comprendre, constitue à l'heure actuelle un bureau d'une sous-direction de la direction générale des impôts (DGI), supervisant l'ensemble des services homonymes déconcentrés à l'échelon départemental et la direction dite « nationale » d'interventions domaniales (DNID), compétente en ce qui concerne la région Ile-de-France. Ce service est appelé à faire l'objet d'une réforme consistant, notamment, dans son transfert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, au sein de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

<sup>2</sup> L'APE, incarnation de l'Etat actionnaire, constitue, à l'instar de l'AFT, un service à compétence nationale. Héritière du service des participations de la direction du Trésor, elle a été créée en 2004, par décret.

<sup>3</sup> Il convient de rappeler que votre commission des finances a procédé à l'audition de M. Denis Samuel-Lajeunesse le 16 novembre 2004 et le 15 juin 2005.

- b) les produits de cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'Etat et qui lui sont reversés ;
- c) **les reversements de dotation en capital, produits de réduction de capital et de liquidation ;**
- d) **les remboursements des avances d'actionnaires** et créances assimilées ;
- e) les remboursements de créances résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'Etat ;

**2°- en dépenses :**

- a) **les dotations à la Caisse de la dette publique<sup>1</sup> et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'État<sup>2</sup> ;**
- b) **les augmentations de capital, les avances d'actionnaires** et prêts assimilés, ainsi que **les autres investissements financiers de nature patrimoniale** de l'État ;
- c) **les achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société ;**
- d) les commissions bancaires, frais juridiques et autres frais qui sont directement liés aux opérations de cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient (cf. ci-dessus, 1°, a), ainsi qu'aux deux dernières séries d'opérations mentionnées (2°, b et c).

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, la Caisse de la dette publique a été créée par l'article 68 de la loi de finances pour 2003 (loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), par la fusion de la Caisse d'amortissement de la dette publique et du Fonds de soutien des rentes. Elle intervient sur le marché secondaire des titres de la dette publique dans le but de garantir la bonne tenue de la signature de l'Etat par rapport à celle des autres emprunteurs, limiter les irrégularités sur les échéanciers de la dette de l'Etat, saisir les occasions de marché permettant d'en alléger la charge, et garantir la liquidité de ce marché.

<sup>2</sup> La formule retenue pour ce a) des dépenses du CAS « Participations financières de l'Etat » est destinée à couvrir, notamment, les versements à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), et permet d'y associer les apports aux établissements publics qui ne reflètent pas un placement de nature patrimoniale (les dotations en capital, au sens de la comptabilité européenne, désignent désormais les seuls investissements assortis d'une réelle perspective de rentabilité). De la sorte, ce a) identifie clairement, dans le compte, ce qui ressortit d'une politique de désendettement, tandis que le b) indique ce qui relève d'une politique patrimoniale « active ».

Il faut en outre noter que l'Assemblée nationale a adopté, le 24 octobre dernier, un amendement de précision qui ajoute, dans cette nomenclature des dépenses du CAS, un a) bis, afin de viser explicitement les versements au Fonds de réserve des retraites, qui figurent dans l'actuel compte n° 902-24, précité. Pour mémoire, le Fonds de réserve pour les retraites a été institué par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 (loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel), modifiée par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Aux termes exprès de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, ce fonds constitue un établissement public de l'Etat à caractère administratif et il a pour mission de « gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite » ; les sommes affectées au fonds sont mises en réserve jusqu'en 2020, au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse.

Ce faisant, le CAS « Participations financières de l'Etat », à l'instar du compte n° 902-24 auquel il succède, **ne retrace pas directement la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises qu'il contrôle**<sup>1</sup> : il présente les opérations de patrimoine relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détient des participations. Ne concernant pas la gestion courante<sup>2</sup>, en particulier, il ne fait pas apparaître, normalement, les recettes de dividendes, qui figurent au titre des recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe au projet de loi de finances (lignes 2110 et 2116<sup>3</sup>).

*b) La limitation des versements du budget général aux recettes des CAS ne concerne pas la mission « Participations financières de l'Etat »*

Selon le premier alinéa du I de l'article 21, précité, de la LOLF, **les recettes des CAS, en principe, peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte**<sup>4</sup>.

Le deuxième alinéa du même I, cependant, lève expressément cette limitation des versements du budget général au profit du CAS retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat. En effet, **Le législateur organique a en effet tenu compte de la nécessité d'assurer en toutes circonstances, en vue de dotations aux entreprises publiques, un niveau de recettes suffisant sur le CAS qui constitue l'unique support de ces dotations**<sup>5</sup>.

**L'hypothèse d'un complément en provenance du budget général, toutefois, dans l'esprit des textes comme pour votre rapporteur spécial, doit évidemment rester exceptionnelle**, qu'il s'agisse d'un versement dans la limite de 10 % des crédits initiaux, suivant le droit commun des CAS, ou – *a fortiori* – qu'il s'agisse d'un versement qui, au bénéfice du compte de la mission « Participations financières de l'Etat », excèderait cette proportion.

---

<sup>1</sup> Cette politique est retracée par le « Rapport relatif à l'Etat actionnaire », « jaune » budgétaire annexé aux projets de loi de finances, depuis 2001, en application de l'article 142 modifié de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques.

<sup>2</sup> Conformément à la LOLF. Cf. supra, III, B, 1, b (1).

<sup>3</sup> Respectivement : « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières » et « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers ». Pour 2006, ces recettes sont estimées, au total, à hauteur de 1,65 milliard d'euros.

<sup>4</sup> Les CAS, de fait, notamment ce qui concerne les missions « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat », prévoient une ligne, en recette, destinée à retracer d'éventuels versements du budget général.

<sup>5</sup> Hors le compte retraçant les opérations patrimoniales des participations financières de l'Etat, le législateur organique n'a aménagé une telle dérogation au principe de limitation des versements du budget général aux CAS que pour le compte qui présente « les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires », explicitement prévu, lui aussi, par la LOLF (au troisième alinéa du I, précité, de son article 21).



## IV. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006

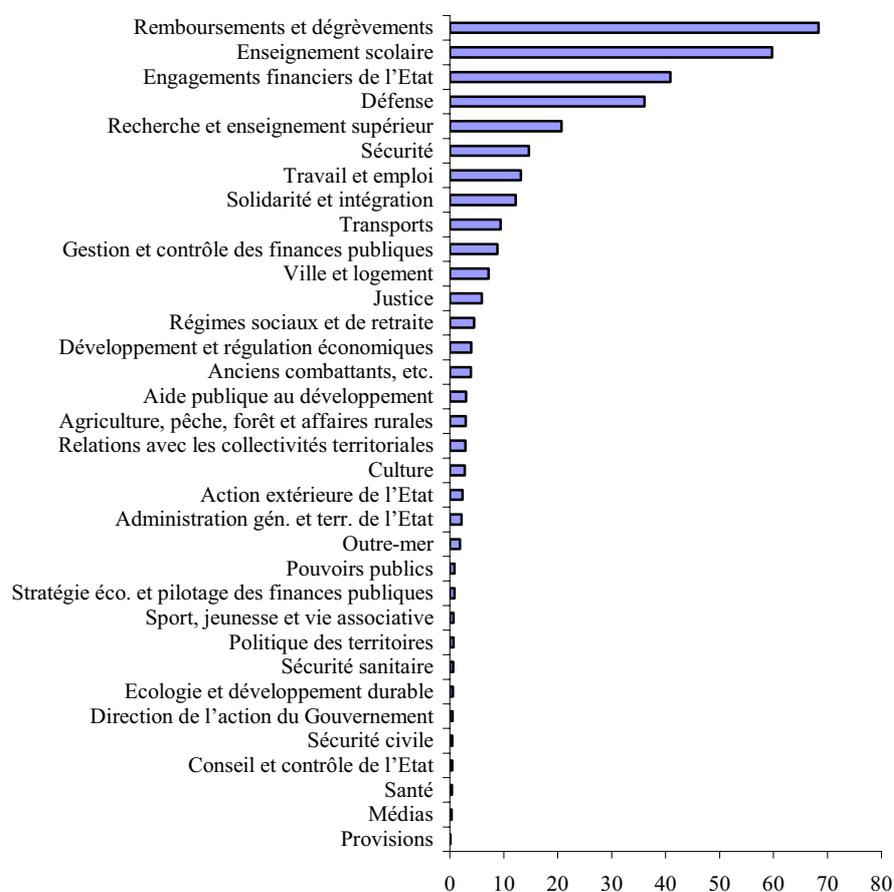
### *A. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »*

#### **1. La troisième mission la plus importante du budget par son volume**

La mission « Engagements financiers de l'Etat » regroupe des crédits évaluatifs et des crédits limitatifs qui s'élèvent, au total, en autorisations d'engagements (AE) comme en crédits de paiement (CP), à **40,88 milliards d'euros**.

Ce montant correspond à 11,9 % des AE et **12,2 % des CP de l'ensemble des missions** de l'Etat. Il fait de la mission « Engagements financiers de l'Etat » **la troisième mission la plus importante du budget général par son volume**, après la mission « Remboursements et dégrèvements » (68,4 milliards d'euros) et la mission « Enseignement scolaire » (59,7 milliards d'euros), et avant la mission « Défense » (36 milliards d'euros) – comme l'indique le graphique ci-après.

**Les CP des missions du budget général dans le projet de loi de finances pour 2006**  
(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2006

## 2. Des programmes et des actions très inégalement dotés

Le caractère disparate des engagements financiers de l'Etat regroupés au sein de la mission homonyme explique les grandes différences d'échelle qu'on observe, au sein de cette mission, entre les volumes de crédits affectés à chacun de ses programmes.

### a) Le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »

Les crédits évaluatifs demandés pour 2006 au titre du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » représentent au total, en CP comme en AE, **39,17 milliards d'euros**. Il s'agit du montant de la **charge nette de la dette de l'Etat** (c'est-à-dire déduction faite des recettes de

placement de trésorerie et des recettes de coupons courus<sup>1</sup>), avant swaps (contrats d'échange de taux d'intérêt). Ce montant correspond à **95,8 % des crédits** répartis entre les cinq programmes **de la mission** « Engagements financiers de l'Etat ».

(1) La ventilation des crédits entre les trois actions du programme

La quasi-intégralité des crédits demandés pour le programme 117 correspond à la première des trois actions qui composent ce programme, l'**action 1 « Dette négociable »**. Cette action concerne la gestion de la dette obligataire et à court terme (titres de dette aujourd'hui émis par l'AFT). Elle est dotée de **39,12 milliards d'euros, soit 99,87 % des crédits du programme<sup>2</sup>**.

#### Les crédits affectés aux actions 2 et 3 du programme 117

*L'action 2 « Dette non négociable », qui recouvre en pratique les opérations de remboursement des titres en capital et en intérêts ainsi que la comptabilisation des emprunts prescrits<sup>3</sup>, représente 30 millions d'euros (0,08 % des crédits du programme).*

*L'action 3 « Trésorerie de l'Etat » concerne la gestion de la trésorerie (qui consiste pour l'AFT à veiller que le compte unique de l'Etat inscrit à la Banque de France présente chaque soir un solde créditeur, une fois exécuté l'ensemble des opérations de la journée) et le contrôle des risques (risque de marché, risque de contrepartie, risque d'écart prévision/réalisation, risque de règlement, risques opérationnels et informatiques). Cette action est dotée de 21 millions d'euros (0,05 % des crédits du programme).*

Conformément à l'article 5 de la LOLF, l'ensemble de ces crédits sont repris sous le titre 4 (Charges de la dette de l'Etat<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> Les recettes de coupons courus correspondent aux montants versés par les acquéreurs de titres d'Etat lors de l'émission de ces derniers, en cours d'année : cette restitution par avance d'un trop perçu d'intérêts permet auxdits acquéreurs de bénéficier d'une année complète d'intérêts au moment du versement des coupons.

<sup>2</sup> Il convient de relever que ces crédits intègrent, pour un montant de l'ordre de 700 millions d'euros, la reprise de la dette de l'Entreprise minière et chimique (EMC), établissement public à caractère industriel et commercial dissous au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

<sup>3</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, date de la suppression des bons du Trésor sur formule, aucune émission nouvelle de titres de dette non négociables n'est intervenue.

<sup>4</sup> Les dépenses de fonctionnement de l'AFT sont rattachées au programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat » de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Marc Massion), et au programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels). L'article 22 de la LOLF (cf. notes ci-après) impose en effet que les opérations budgétaires afférentes à la dette et à la trésorerie de l'Etat soit retracées indépendamment des opérations de gestion courante.

(2) Des crédits destinés à assurer l'équilibre de la section 1 du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat »

**Les crédits du programme 117 sont destinés à assurer l'équilibre de la section 1** (« Opérations relatives à la dette primaire et gestion de la trésorerie ») **du compte de commerce<sup>1</sup> « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat »**, associé au programme en application du II de l'article 22 de la LOLF<sup>2</sup>. Conformément à l'article 113 de la LFR pour 2004<sup>3</sup>, cette section retrace :

1°- en recettes, outre le versement du budget général (les 39,17 milliards d'euros demandés pour le programme 117), et principalement :  
- d'une part, **l'encaissement des coupons courus<sup>4</sup> (2,44 milliards d'euros prévus pour 2006) ;**

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler ici les termes du I de l'article 22 de la LOLF, définissant les comptes de commerce : « Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt. »

<sup>2</sup> *Paragraphe II de l'article 22 de la LOLF (premier alinéa) : « Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature. » L'article 113 de la LFR pour 2004 (loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004) a précisé ces dispositions, fixant à deux le nombre des sections du compte et les organisant comme suit : « La première section retrace les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion des opérations réalisées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporte, en recettes et en dépenses, les produits et les charges résultant de ces opérations ainsi que les dépenses directement liées à l'émission de la dette de l'Etat. La seconde section retrace les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporte, en dépenses et en recettes, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'Etat autorisées en loi de finances. »*

*Il convient de signaler que les crédits des comptes de commerce, en particulier les crédits du compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », ne font pas l'objet d'un vote formel du Parlement, mais seulement d'une autorisation de découvert (16,7 milliards d'euros pour le compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat »), prévue de manière globale par l'article 56 du présent loi de finances et détaillée, par compte, dans l'état D annexé à celui-ci. Cf. le rapport général (tome III, à venir) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.*

<sup>3</sup> Cf. note précédente.

<sup>4</sup> *Dans la mesure où le montant des recettes des coupons courus est étroitement lié au rythme des émissions réalisées en cours d'année, les sommes inscrites à cet égard reposent sur une hypothèse prévisionnelle des émissions de l'Etat pour l'année. Cette hypothèse est confidentielle afin de ne pas provoquer d'anticipations de marché contraire aux intérêts de l'Etat émetteur. L'AFT rendra public le calendrier des adjudications de 2006 à la fin de l'année 2005.*

- d'autre part, les recettes issues de la gestion active de la trésorerie de l'Etat (**opérations de placement** par l'AFT<sup>1</sup> : **376,9 millions d'euros prévus** pour 2006, et rémunération, par la banque de France, des avoirs présents sur le compte de l'Etat) ;

2°- en dépenses, le paiement des intérêts aux porteurs des différentes catégories de titres d'Etat<sup>2</sup> et les frais de gestion de trésorerie.

La section 2 du compte (« Opérations de gestion active de la dette au moyen d'instruments financiers à terme »), sans connexion directe avec le budget général, retrace les opérations sur produits dérivés en faisant apparaître, à titre principal :

- en recettes, les intérêts perçus au titre des contrats d'échange de taux d'intérêt (2,1 milliards d'euros prévus pour 2006) ;

- en dépenses, les intérêts payés au titre de ces swaps (1,6 milliards d'euros prévus pour 2006).

(3) Une diminution de la charge de la dette essentiellement imputable à la baisse des taux d'intérêt

En loi de finances initiale pour 2005, les crédits correspondant à **la charge nette de la dette** que retrace le programme 117 s'élevaient à 39,85 milliards d'euros, contre 39,17 milliards d'euros évalués pour 2006 – soit, pour l'année prochaine, une **diminution de 1,7 %**. **En incluant les gains budgétaires prévus au titre des opérations de swaps<sup>3</sup>**, ces crédits s'établissaient à 39,5 milliards d'euros pour 2005 (déduction faite de 347 millions d'euros de recettes nettes engendrées par les swaps) ; ils sont prévus, pour 2006, à 38,66 milliards d'euros (déduction faite de **510 millions d'euros** de recettes nettes engendrées par les swaps) – soit une **diminution de 2,1 %**.

---

<sup>1</sup> Ces recettes sont étroitement liées, notamment, au niveau des taux d'intérêts à court terme. La prévision de taux retenue pour 2006 est de 2,3 %.

<sup>2</sup> Il s'agit des bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF à échéance 3 mois, 6 mois et 1 an), des bons du Trésor à intérêts annualisés (BTAN à échéance de 2 ans et 5 ans) et des obligations assimilables du Trésor à taux fixe, à taux variables et indexés (OAT à échéance comprise entre 10 et 50 ans).

<sup>3</sup> Compte tenu des conditions générales du marché des taux, notamment en termes de volatilité et de niveau de ces derniers, qui ne permettent pas à l'AFT de réduire la durée de vie moyenne de la dette par des swaps dans des conditions satisfaisantes, aucune opération ayant pour effet d'augmenter le portefeuille de swaps n'a été conclue depuis juillet 2002. Seuls les swaps « courts » initialement conclus en 2001 et 2002 ont été renouvelés en 2005, l'encours du portefeuille (61,2 millions d'euros) étant ainsi conservé constant. L'objectif de durée de vie moyenne pour fin 2006 est fixé à 5,9 ans (contre 6,7 ans au 31 juillet 2005) ; comme les années précédentes, néanmoins, cet objectif n'a de sens que sous l'hypothèse de conditions de marché redevenues favorables, permettant la reprise des swaps.

Cette situation est essentiellement la **conséquence de taux d'intérêt, lors des émissions de titres de dettes, d'un niveau plus faible que les prévisions sur lesquelles avait été élaborée la loi de finances initiale pour 2005**. Lors de la préparation du projet de celle-ci, en effet, le consensus des économistes envisageait une remontée des taux, dont le niveau historiquement bas s'est finalement maintenu jusqu'à présent. L'effet plein de ce niveau se trouve enregistré pour 2006. **Durant l'exercice 2006, les taux devraient remonter, mais l'effet budgétaire n'en serait le cas échéant enregistré qu'en 2007.**

Subsidiairement, **cette faiblesse du niveau des taux explique la progression, pour 2006, du produit des swaps** : les swaps « courts » noués en 2001 et 2002 ont en effet été renouvelés à un taux plus favorable<sup>1</sup>.

(4) La poursuite de la progression du stock de la dette

La diminution de la charge de la dette de l'Etat pour 2006 ne doit pas faire oublier la **progression constante du stock** de cette dette, que le programme 117 n'a pas vocation à retracer : + 33,8 % en volume (dette négociable et non négociable confondues) entre la fin de l'année 1997 et la fin de l'année 2004, comme le montre le tableau suivant.

---

<sup>1</sup> Cf. note précédente.

**Evolution de l'encours de la dette de l'Etat 1997-2004**

(en millions d'euros)

	31/12/1997	31/12/1998	31/12/1998	31/12/1998	31/12/1999	31/12/2000	31/12/2001	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004
<b>DETTE NEGOCIABLE (hors titres émis au profit du FSR)</b>										
OAT - valeur actualisée	330 779	363 459	363 443	395 087	419 119	442 471	477 787	511 530	551 955	
BTAN	142 807	149 536	149 524	154 270	154 126	158 374	151 227	167 514	183 832	
BFT	41 234	47 194	47 194	33 688	43 014	52 440	88 177	108 697	97 072	
<b>Total (valeur actualisée)</b>	<b>514 819</b>	<b>560 190</b>	<b>560 161</b>	<b>583 045</b>	<b>616 259</b>	<b>653 285</b>	<b>717 191</b>	<b>787 741</b>	<b>832 859</b>	
<b>DETTE NON NEGOCIABLE</b>										
Engagements de l'Etat	5 646	4 277	4 277	3 360	2 576	2 100	909	862	849	
Bons du Trésor sur formules	2 139	2 310	2 310	2 049	1 756	1 417	557	198	146	
Bons souscrits par des organismes internationaux	8 592	7 596	7 596	10 281	12 132	11 196	10 535	9 090	9 770	
Dépôts des correspondants	63 170	68 792	68 792	74 192	68 494	66 156	71 188	56 557	58 210	
Autres	4 579	4 262	4 262	3 967	3 689	3 143	2 857	2 632	2 722	
<b>Total brut</b>	<b>84 125</b>	<b>87 237</b>	<b>87 237</b>	<b>93 849</b>	<b>88 646</b>	<b>84 013</b>	<b>86 046</b>	<b>69 339</b>	<b>71 697</b>	
Créances + solde du compte de l'Etat à la Banque de France (-)	21 029	34 271	34 271	23 381	21 452	13 472	29 874	29 691	31 936	
<b>Total net</b>	<b>63 096</b>	<b>52 966</b>	<b>52 966</b>	<b>70 468</b>	<b>67 194</b>	<b>70 542</b>	<b>56 172</b>	<b>39 648</b>	<b>39 761</b>	
<b>DETTE TOTALE</b>	<b>577 915</b>	<b>613 156</b>	<b>613 127</b>	<b>653 512</b>	<b>683 453</b>	<b>723 827</b>	<b>773 363</b>	<b>827 389</b>	<b>872 620</b>	

Source : AFT

**A la fin du mois de juin 2005, la dette négociable de l'Etat s'élevait à 867,3 milliards d'euros ; elle est estimée à 879 milliards d'euros pour la fin 2005. En projection, pour la fin 2006, elle représenterait 919,9 milliards d'euros. Le rythme de progression actuel de la dette négociable, de la sorte, s'avère de l'ordre de 4 % par an.**

*b) Le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat »*

Les crédits évaluatifs demandés pour 2006 au titre du programme 114 « Appels en garantie de l'Etat », en AE comme en CP, s'élèvent au total à **278,9 millions d'euros**.

(1) La ventilation des crédits entre les cinq actions du programme

Les crédits du programme 114 pour 2006 sont répartis entre les cinq actions qui le composent comme l'indique le tableau suivant :

**Les crédits du programme 114 pour 2006**

*(en millions d'euros)*

Action	AE	CP	Part dans la mission
1 « <b>Agriculture et environnement</b> »	0,6	0,6	0,22 %
2 « <b>Soutien au domaine social, logement, santé</b> »	0,3	0,3	0,11 %
3 « <b>Financement des entreprises et industrie</b> »	64	64	22,95 %
4 « <b>Développement international de l'économie française</b> »	51	51	18,29 %
5 « <b>Autres garanties</b> »	163	163	58,44 %
Totaux	278,9	278,9	100 %

*Source : présent projet de loi de finances*

Les crédits de l'action 1 assurent en particulier le financement de la garantie accordée aux prêts à l'installation aux jeunes agriculteurs, consentis par la Caisse nationale du Crédit agricole.

Les crédits de l'action 2 permettent de supporter la mise en jeu de la garantie de l'Etat concernant le financement de la construction immobilière, les régimes d'assurance chômage, la réinstallation des rapatriés.

Les crédits de l'action 3, comme l'intitulé de celle-ci l'indique clairement, financent les dépenses liées à la garantie de l'Etat consentie dans le cadre de dispositifs de financement des entreprises et de l'industrie, notamment certains prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), de l'ERAP (anciennement Entreprise de recherches et d'activités pétrolières), de la Caisse française de développement industriel (CFDI) et du Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME).

Les crédits de l'action 4 assurent la garantie que l'Etat accorde, principalement à la Coface, en application des dispositions de l'article L. 432-2 du code des assurances<sup>1</sup>.

Les crédits de l'action 5, enfin, retracent les dépenses liées à la mise en jeu de la garantie de l'Etat dans le cadre de dispositifs difficilement rattachables à un secteur économique donné : la garantie dont bénéficie la Caisse centrale de réassurance, celle des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts, celle des prêts accordés par l'Agence française de développement, ou encore la garantie de prêts accordés par la BEI dans le cadre des accords de Lomé et Cotonou.

L'ensemble de ces crédits, conformément à l'article 5 de la LOLF, est repris sous le titre 6 (Dépenses d'intervention).

(2) Une parfaite stabilité

Les crédits évaluatifs demandés pour 2006 au titre du programme 114 représentent **exactement le même montant que les crédits correspondants inscrits en loi de finances initiale pour 2005.**

Il convient au reste de souligner que **les dépenses en cause ne sont pas évaluables avec précision**, dans la mesure où elles ne sont engendrées qu'*a posteriori* de la décision d'accorder la garantie de l'Etat, lors de la réalisation du risque associé aux emprunts, prêts ou assurances pour lesquels cette garantie a été accordée.

---

<sup>1</sup> Article L. 432-2 du code des assurances : « La garantie de l'Etat peut être accordée en totalité ou en partie :

« 1° A la Compagnie française du commerce extérieur :

« a) Pour ses opérations d'assurances des risques commerciaux, politiques, monétaires, catastrophiques et de certains risques dits extraordinaires ;

« b) Pour ses garanties spécifiques couvrant les risques de non-paiement, dans des conditions prévues par décret ;

« c) Pour les opérations de gestion des droits et obligations afférents aux opérations et garanties mentionnées aux a et b [...] ».

*Il convient de noter que l'assemblée nationale, le 4 novembre dernier, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Développement et régulation économiques » (dont le rapporteur spécial, au Sénat, est notre collègue Eric Doligé) a adopté, à l'initiative du gouvernement, un article additionnel au présent projet de loi de finances, qui insère dans le 1°, précité, de l'article 432-2 du code des assurances, un a bis) visant les opérations d'assurance de la Coface « couvrant le risque de non paiement des sommes dues par des entreprises à des banques, des établissements de crédit ou des compagnies d'assurance dans le cadre d'opérations de commerce extérieur » ; la garantie de l'Etat, à l'avenir, pourra être accordée pour ces opérations « dans des conditions prévues par décret ». D'autre part, dans les mêmes circonstances, l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances, a adopté un autre article additionnel, qui vise à améliorer le contrôle parlementaire en exigeant du gouvernement, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances de l'année, la transmission, aux commissions des finances des deux assemblées, d'un rapport sur les opérations de la Coface.*

*c) Le programme 145 « Epargne »*

Les crédits demandés pour 2006 au titre du programme 145 « Epargne » s'élèvent au total, en AE comme en CP, à **1,2 milliard d'euros**.

(1) La ventilation des crédits entre les deux actions du programme

La presque totalité des crédits demandés pour le programme 145 correspond à la première des deux actions dont ce programme est composé, l'**action 1 « Epargne logement »**, concernant le dispositif de prime versée aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL). Cette action est en effet dotée de **1,91 milliard d'euros, soit 99,26 % du programme**.

Les crédits demandés pour l'**action 2 « Instruments de financement du logement »** représentent **8,94 millions d'euros**, soit un peu moins de 0,75 % du programme. Ces crédits sont relatifs à :

1°- des dispositifs aujourd'hui en voie d'extinction : d'une part, les bonifications d'intérêt de prêts aux organismes d'HLM accordés par les caisses d'épargne et de prévoyance ; d'autre part, les prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP) ;

2°- les prêts spéciaux du Crédit foncier de France (CFF), dispositif fermé depuis 1995 ;

3°- les primes à l'amélioration de l'habitat et les subventions pour suppression de l'insalubrité accordées avant 2002<sup>1</sup>.

Les crédits du programme 145, conformément à l'article 5 de la LOLF, sont repris sous le titre 6 (Dépenses d'intervention), dans les catégories **Transferts aux ménages (pour 1,199 milliard d'euros)**, Transferts aux collectivités locales (pour 120.000 euros) et Transferts aux autres collectivités (pour 220.000 euros).

(2) Une diminution des transferts aux ménages principalement liée à la baisse de l'encours de PEL

En loi de finances initiale pour 2005, les crédits correspondant aux transferts aux ménages réalisés par le programme 145 s'élevaient à 1,264 milliards d'euros. De la sorte, **pour l'année 2006**, alors que les transferts aux collectivités locales et autres s'avèrent identiques, **le montant des transferts aux ménages se trouve en diminution de 64 millions d'euros (5 %)**.

---

<sup>1</sup> *Le versement des primes et subventions accordées depuis 2002 incombe à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), opérateur du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement » (dont les rapporteurs spéciaux sont nos collègues Philippe Dallier et Roger Karoutchi).*

Cette budgétisation à la baisse, suivant les renseignements communiqués à votre rapporteur spécial, résulte de l'anticipation de deux séries de **décroissances d'encours**, qui concernent :

- d'une part, pour environ le huitième de la baisse, les **dispositifs** dont on a déjà indiqué, ci-dessus, qu'ils sont **désormais fermés** (bonifications d'intérêt de prêts aux organismes d'HLM accordés par les caisses d'épargne et de prévoyance, prêts spéciaux du CFF, PAP) ;
- d'autre part, et pour l'essentiel, une **diminution des primes d'épargne logement**, évaluée de manière complexe en fonction des informations transmises par les établissements de crédit. Il convient en effet de rappeler que **la dépense budgétaire retracée par l'action 1 du programme 145 est déclenchée par la clôture des PEL et CEL** (et la souscription d'un prêt d'épargne logement pour les PEL ouverts à compter du 12 décembre 2002<sup>1</sup>). Cette dépense n'est **donc pas directement maîtrisable**, dépendant des droits à prime acquis pendant la phase d'épargne dans les conditions définies à l'ouverture du PEL ou du CEL, et de la décision de l'épargnant, laquelle peut être influencée par de nombreux facteurs, dont l'évolution du marché immobilier.

(3) Une importante contribution de dépenses fiscales, incomplètement mesurée

**Une trentaine de dépenses fiscales<sup>2</sup> contribuent, à titre principal, aux finalités poursuivies par le programme 145.** La plus importante de ces dépenses résulte de **l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation**, dont la contribution aux finalités du programme est estimé à **3,5 milliards d'euros en 2006 (soit près de trois fois les crédits du programme lui-même)**. Il convient de citer également, pour mémoire, par ordre d'importance contributive :

- l'exonération, sous condition, des sommes versées aux salariés au titre de la participation, de l'intéressement et des plans d'épargne salariale (960 millions d'euros estimés en 2006) ;
- l'exonération des produits des plans d'épargne populaire (PEP) (610 millions d'euros estimés en 2006) ;
- le prélèvement libératoire sur les produits de placement à revenu fixe (460 millions d'euros estimés en 2006) ;
- l'exonération des intérêts des livrets A (440 millions d'euros estimés en 2006) ;

---

<sup>1</sup> Cf. l'article 80 de la loi de finances pour 2003 (loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), introduit à l'initiative de votre commission des finances.

<sup>2</sup> On trouve ces dépenses retracées dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » (tome 2).

- la déduction des cotisations versées au titre de l'épargne retraite individuelle et facultative (PERP) (430 millions d'euros estimés en 2006) ;
- la déduction du bénéfice des sommes versées en application d'un plan d'épargne d'entreprise (PEE) (420 millions d'euros estimés en 2006) ;
- l'exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation et PEE) (pour 380 millions d'euros estimés en 2006).

Votre rapporteur spécial, cependant, regrette que **près de la moitié des catégories de dépenses fiscales recensées** comme contribuant principalement aux finalités du programme (13 sur 31<sup>1</sup>) soient présentées comme **non chiffrables**.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, interrogé sur les raisons expliquant cette importante proportion de dépenses inchiffrables, invoque les « **difficultés rencontrées pour obtenir les données nécessaires à l'évaluation** », qui concernent les dépenses fiscales contribuant aux objectifs du programme 145 comme, d'une façon plus générale, **l'ensemble des dépenses fiscales applicables en 2006 et non chiffrées : 123 dépenses sur un total de 420, soit près de 30 %**. Selon les termes du ministère, « *l'amélioration du recueil des informations nécessaires au chiffrage des dépenses fiscales constitue donc une priorité* », dont le présent

---

<sup>1</sup> Ce sont :

- l'exonération de la rente viagère lorsqu'un PEA ou un PEP se dénoue après 8 ans ;
- l'application du régime fiscal des plus-values de cession de valeurs mobilières (PVCVM) aux gains sur options de souscription ou d'achat d'actions levées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1990 ;
- l'application du régime fiscal des PVCVM aux gains issus d'actions gratuites ;
- les exonérations des lots d'obligations et primes de remboursement attachées à des emprunts négociables émis avant le 1<sup>er</sup> janvier 1992 ;
- l'exonération des produits attachés à certains contrats d'assurance investis en actions ;
- l'exonération du prélèvement libératoire pour les produits des emprunts contractés hors de France et pour les intérêts des obligations et des titres de créances négociables souscrits par un non-résident ;
- en cas d'absorption d'un fonds commun de placement (FCP) par un autre organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), le report de l'imposition des sommes non distribuées jusqu'à la date de distribution par l'OPCVM absorbant ;
- l'exonération des gains réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale (participation aux résultats de l'entreprise, PEE, actionnariat salarié régi par la loi du 27 décembre 1973) ;
- l'exonération des gains retirés d'opérations de bourse effectuées par les clubs d'investissement durant leur existence ;
- l'exonération conditionnelle des gains réalisés par les FCP dans le cadre de leur gestion ;
- l'exonération, sous conditions, des plus-values réalisées à l'occasion de la cession ou du rachat de parts de FCP à risques ;
- l'exonération des gains de cessions de valeurs mobilières et des profits réalisés par les non-résidents sur les marchés à terme et d'options négociables, sur les bons d'option et sur les parts de fonds communs d'intervention sur les marchés à terme ;
- enfin, des exonérations diverses.

projet de loi concrétiserait déjà l'ambition : 66 % de l'ensemble des dépenses fiscales étaient non chiffrées en 2005.

Au cas particulier du programme 145, le ministère indique qu'« **un travail continue d'être mené sur le chiffrage de ces dépenses** ». Votre rapporteur spécial en espère des résultats probants pour les exercices futurs, même si **ce chiffrage ne doit donner lieu, selon toute vraisemblance, qu'à de simples ordres de grandeur.**

*d) Le programme 168 « Majoration de rentes »*

(1) Les crédits demandés pour l'action unique du programme

Les crédits demandés pour 2006 au titre du programme 168 « Majorations de rentes », pour l'**action unique** constituant ce programme, s'élèvent, en AE comme en CP, à **237 millions d'euros**. Ils relèvent, conformément à l'article 5 de la LOLF, du titre 6 (Dépenses d'intervention)

On rappelle que le programme 168 retrace les opérations de majoration légale de rentes viagères, **dispositif** qui, comme indiqué plus haut, se trouve aujourd'hui **fermé et en cours d'extinction.**

(2) Un processus de diminution ralenti par l'entrée en service de rentes souscrites avant 1987

Les crédits inscrits **en loi de finances initiale pour 2005** au titre des majorations de rentes étaient de 243 millions d'euros, soit **à peine 2,5 % de plus que les crédits demandés pour 2006**. La diminution des crédits requis par le programme 168 consécutive à la fermeture du dispositif précité est en effet très progressive, dans la mesure où **continuent actuellement d'arriver en phase de service des rentes souscrites avant 1987, année d'abrogation des majorations.**

**Le rythme d'extinction du dispositif dépend de plusieurs facteurs : nombre et âge des rentiers, conditions de ressources<sup>1</sup>, date de souscription du contrat et montant des arrérages versés.** Suivant une enquête effectuée en 2004 au sein des entreprises d'assurances, citée par l'une des réponses au questionnaire budgétaire transmises à votre rapporteur spécial, le nombre de rentiers est d'environ 580.000 ; il s'agit de sujets âgés, en moyenne, de 74 ans ; leur rente présente un arrérage moyen annuel d'environ 1.631 euros, comportant des majorations moyennes de 467 euros, dont 375 euros à la charge de l'Etat. Ces données moyennes, toutefois, ne font pas apparaître le **facteur de dispersion.**

---

<sup>1</sup> Les majorations de rentes sont sous conditions de ressources pour les contrats souscrits depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1979.

Suivant les indications recueillies par votre rapporteur spécial, **le rythme de décroissance régulière mais faible, de l'ordre de 3 % par an**, que l'on observe depuis plusieurs années, **devrait se poursuivre durablement. L'impact de l'entrée en service à venir de rentes souscrites avant 1987 est en tout état de cause difficile à apprécier**, les établissements d'assurance se montrant dans l'incapacité d'établir des prévisions **faute, notamment, de pouvoir connaître à l'avance combien de rentiers satisferont aux conditions de ressources.**

*e) Le programme 229 « Versement à la CNAF »*

(1) Une budgétisation nulle de l'action unique du programme

Pour 2006, **aucun crédit** n'est demandé au titre de l'**action unique** du programme 229 « Versement à la CNAF », relevant, conformément à l'article 5 de la LOLF, du titre 2 (Dépenses de personnel).

Cette budgétisation nulle est logique dans la mesure où, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, alors que **le programme 229 concerne les versements à la CNAF de la différence entre les cotisations de l'Etat employeur et les prestations familiales directement servies par lui à certains de ses personnels, ces prestations, depuis 2005, sont versées aux intéressés par les caisses d'allocations familiales.**

(2) Un maintien pour motif comptable en 2006

Le maintien pour 2006, dans la nomenclature budgétaire, d'un programme qui, comme on l'a déjà signalé, a vocation à connaître une **clôture définitive en 2007**, tient à la **nécessité de régulariser les comptes de l'année 2005 entre l'Etat et la CNAF**. La régularisation au titre d'un exercice n, en effet, s'exerce en la matière, au vu des résultats comptables définitifs, en exercice n + 1. Le cas échéant, les crédits nécessaires à cette régularisation au titre de 2005 seront donc inscrits **en loi de finances rectificative pour 2006.**

***B. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR LES DEUX COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE***

**1. Les crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

La mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » regroupe, en son programme unique (721) constituant un CAS, des crédits qui s'élèvent, au total, en AE comme en CP, à **400 millions d'euros.**

*a) La ventilation des crédits entre les deux actions du CAS*

Les **85 %** des crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (340 millions d'euros) correspondent à l'action 2 « **Dépenses immobilières** » – crédits repris, conformément à l'article 5 de la LOLF, sous le titre 5 (Dépenses d'investissement). Ces crédits sont principalement destinés au **financement des opérations de relocalisation des services, consécutives à des cessions d'immeubles**.

Le reste des crédits demandés pour le programme (60 millions d'euros, soit **15 %** des crédits) est consacré à l'action 1 « **Contribution au désendettement de l'Etat** », et repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement). Cette action 1 correspond au versement, en recettes non fiscales du budget général, de la **part des produits de cessions d'immeubles de l'Etat qui n'est pas consacrée par ailleurs au relogement des services concernés ou à l'incitation des ministères à réaliser de telles opérations** mise en place.

*b) Une incitation des ministères aux cessions d'immeubles*

(1) Un dispositif dans le sillage des propositions du Parlement

Le gouvernement, afin d'inciter les ministères à la rationalisation de leur patrimoine immobilier, a en effet mis en place, **à compter de 2006, un dispositif d'intéressement aux cessions réalisées**. Cette politique **s'inspire directement de propositions avancées par notre collègue Adrien Gouteyron et notre collègue député Georges Tron** à l'occasion de leurs travaux respectifs, déjà cités<sup>1</sup>.

**Dans l'hypothèse de cessions d'immeubles inoccupés, les ministères bénéficieront d'un « droit de tirage », sur les crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », à hauteur de 50 % du produit net de cession. Dans le cas de cessions donnant lieu à relogement de services, les ministères bénéficieront de 85 % du produit de cession pour les opérations de relogement** (ou, si leurs dépenses réelles s'avèrent inférieures, pour d'autres dépenses, hors titre 2 [Dépenses de personnel]) ; par exception, l'intéressement sera de 100 % dans le cas du ministère de la défense.

Les crédits de l'action 2, précitée, « Dépenses immobilières », résultent mécaniquement de l'application des taux susmentionnés aux produits des cessions envisagées.

(2) Une attente forte de résultats

Votre rapporteur spécial se félicite des mesures d'intéressement ci-dessus décrites, de nature à contribuer efficacement à la nécessaire

---

<sup>1</sup> Cf. III, B, 1, b (2).

optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat. De même, il estime favorablement le dispositif selon lequel **les cessions dont le coût ou le produit seront de plus de 2 millions d'euros feront l'objet d'une validation centralisée préalable**, par la mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat (MIVPIE<sup>1</sup>) et le ministre chargé du budget, en vue notamment de **vérifier que l'effort de rationalisation, déduction faite des opérations de relogement des services, est supérieur à 15 % de la cession.**

Dans le même ordre de considération, il a pris acte de l'**annonce faite à votre commission par la ministre de la défense**, Mme Michèle Alliot-Marie<sup>2</sup>, **d'une amélioration de l'externalisation de la gestion de l'immobilier de son ministère**, avant la fin de l'année 2006.

**L'attente de résultats, dans ces conditions, est particulièrement forte.** La toute récente vente, dont la presse s'est fait l'écho, par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'un immeuble situé dans le VI<sup>e</sup> arrondissement de Paris, pour 26,55 millions d'euros – en attendant la cession annoncée de l'immeuble des Douanes, dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de la capitale –, constitue un signe encourageant de la politique entreprise<sup>3</sup>.

## **2. Les crédits de la mission « Participations financières de l'Etat »**

La mission « Participations financières de l'Etat » retrace, en son programme unique (731) constituant un CAS, des opérations dont le montant s'élève, au total, en AE comme en CP, à **14 milliards d'euros**. Ces crédits, conformément à l'article 5 de la LOLF, sont repris au titre 7 (Dépenses d'opérations financières).

### *a) La ventilation des crédits entre les cinq actions du CAS*

Le CAS « Participations financières de l'Etat » est composé de cinq actions dont deux, pour 2006, ne font l'objet d'**aucune demande de crédits** : l'action 3 « **Achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société** » et l'action 4 « **Autres investissements financiers de nature patrimoniale** ». L'action 5 « Prestations de services : commissions bancaires, frais juridiques et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat » recouvre 1,05 % des crédits demandés (150 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Comme le relève le rapport précité de notre collègue député Georges Tron, la MIVPIE a été créée, en novembre 2004, sans qu'un acte juridique officialise cette création. Elle a pour rôle d'animer et de coordonner les actions conduites par les différents ministères en matière immobilière, notamment à l'occasion des cessions.

<sup>2</sup> Audition du mardi 25 octobre 2005.

<sup>3</sup> Le montant des cessions réalisées en 2005 est prévu à hauteur de 600 millions d'euros.

Les **13,5 % de ces crédits** (1,9 milliard d'euros) correspondent à l'action 1 « Augmentation de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés ». Cette action retrace les **opérations en capital de nature patrimoniale**, au sens de la comptabilité européenne (création ou recapitalisation d'une entité, réalisation d'un apport ou d'une avance d'actionnaire, transformation d'un service d'administration).

Plus de **85 % des crédits** (11,95 milliards d'euros) se rapportent à l'action 2 « **Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** ». Cette action retrace les opérations de gestion de passif conduite par l'Etat dans la perspective de restructuration de son portefeuille et d'amélioration de son bilan.

*b) Une progression significative des recettes de privatisations affectées au désendettement de l'Etat et de ses établissements publics*

Le « **Rapport relatif à l'Etat actionnaire** » joint en annexe au présent projet de loi de finances fait apparaître (p. 20) que **le total des recettes de cession d'actifs** (« privatisations », hors ERAP) **réalisées entre 1986 et 2004 s'élève, en euros courants, à 77,3 milliards**. Près des trois quarts de ce montant (57 milliards d'euros) ont servi à la recapitalisation d'entreprises publiques. **Seuls 9 milliards d'euros sont allés au désendettement de l'Etat, « principalement de 1986 à 1988 »** ; 1,6 milliard d'euros a été versé au Fonds de réserve des retraites.

Ces **recettes de privatisations, pour l'année 2005**, atteignaient (hors ERAP) **5,6 milliards d'euros**. Le CAS n° 902-24, dont le CAS « Participations financières de l'Etat » prend la suite à compter de 2006<sup>1</sup>, pour l'exercice 2005, indique que **600 millions d'euros (10,7 %) sont affectés au désendettement de l'Etat ou de ses établissements publics**.

**Pour 2006**, comme on l'a relevé ci-dessus, l'action 2 du CAS, en vue de ce désendettement, est créditée de **11,95 milliards d'euros, soit plus de 85 % des prévisions de recettes** du compte liées aux **privatisations, représentant 13,937 milliards d'euros (dont 11 à 12 milliards d'euros issus de la cession intégrale de trois sociétés d'autoroutes<sup>2</sup>)**. Votre rapporteur spécial approuve, dans son principe, l'affectation de ces recettes.

---

<sup>1</sup> Cf. supra, III, B, 1, b (1).

<sup>2</sup> Il s'agit d'Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), d'Autoroutes du Sud de la France (ASF) et de la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (la Sanef) ; le dépôt des offres fermes portant sur la majorité du capital de ces sociétés a été effectué le 7 novembre 2005. Le reste du produit des cessions résultera de l'ouverture du capital d'Aéroport de Paris (ADP) et des règlements différés des offres réservées aux salariés lors d'opérations antérieures. Les estimations de cession sont données « aux meilleures conditions possibles ».

*c) Une information incomplète*

**Votre rapporteur spécial souhaiterait naturellement disposer d'une information précise sur les établissements bénéficiaires des actions du CAS « Participations financières de l'Etat ». Cependant, à cet égard, l'annexe « Comptes spéciaux » témoigne une insuffisance certaine.**

Suivant les indications de cette dernière, en effet, les établissements objets des **opérations qui justifient les crédits demandés pour l'action 1** du CAS (« Augmentations de capital, dotations en fonds propres ») sont « *principalement* » les suivants :

- **DCN**, pour la troisième échéance de souscription de l'Etat relative à la dotation en capital décidée en 2003 lors de la transformation de l'ancien service à compétence nationale en société anonyme (la quatrième et dernière échéance interviendra en 2004) ;
- **la SNCF**, pour les deuxième et troisième versements au titre de la restructuration de l'activité de fret de l'entreprise (dans le cadre du plan validé par la Commission européenne en mars 2005) ;
- **GIAT Industries**, pour la troisième tranche de la souscription de l'Etat à l'augmentation du capital de la société, décidée en décembre 2004 pour 1 milliards d'euros (les autres versements sont annoncés comme devant intervenir, au cours des prochains exercices, « *à un rythme conforme aux besoins de l'entreprise* ») ;
- **la future société de valorisation des biens immobiliers auparavant détenus par RFF**, créée par l'article 48 du présent projet de loi de finances<sup>1</sup>, pour sa capitalisation.

Quand bien même, d'après les indications recueillies auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ces actions correspondraient à « **90 %** » des **crédits demandés**, votre rapporteur regrette le caractère quelque peu approximatif de cette information, **difficilement compatible avec la pleine exigence d'une justification « au premier euro »**.

**Pour l'action 2** du CAS, le « bleu » budgétaire, sans mentionner d'aucune manière, cette fois, la non exhaustivité de l'information fournie, se borne à indiquer **trois opérations** envisagées pour 2006 et au fondement de la demande de crédits. Elles concernent :

- l'établissement public de financement et de restructuration (**EPFR**), afin de poursuivre l'amortissement de la dette contractée envers le Crédit Lyonnais ;

---

<sup>1</sup> En vue d'accélérer la mise en valeur et la cession des terrains et immeubles inutiles au service public ferroviaire, l'article 48 prévoit la constitution d'une société anonyme, détenue en totalité par l'Etat, à laquelle seront transférés ces biens détenus par RFF.

- **Charbonnages de France**, en vue de la stabilisation de son endettement avant la reprise ultérieure de celui-ci par l'Etat ;
- **la Caisse de la dette publique**, dans le cadre de la contribution des recettes du CAS au désendettement de celle-ci<sup>1</sup>.

Ces opérations résument-elles l'ensemble des mesures justifiant les 11,95 milliards d'euros inscrits ? Votre rapporteur spécial en attend la pleine explication de la part du gouvernement ; **la justification des crédits fournie, en effet, est globale, et ne détaille pas la part des crédits affectés à chaque opération.**

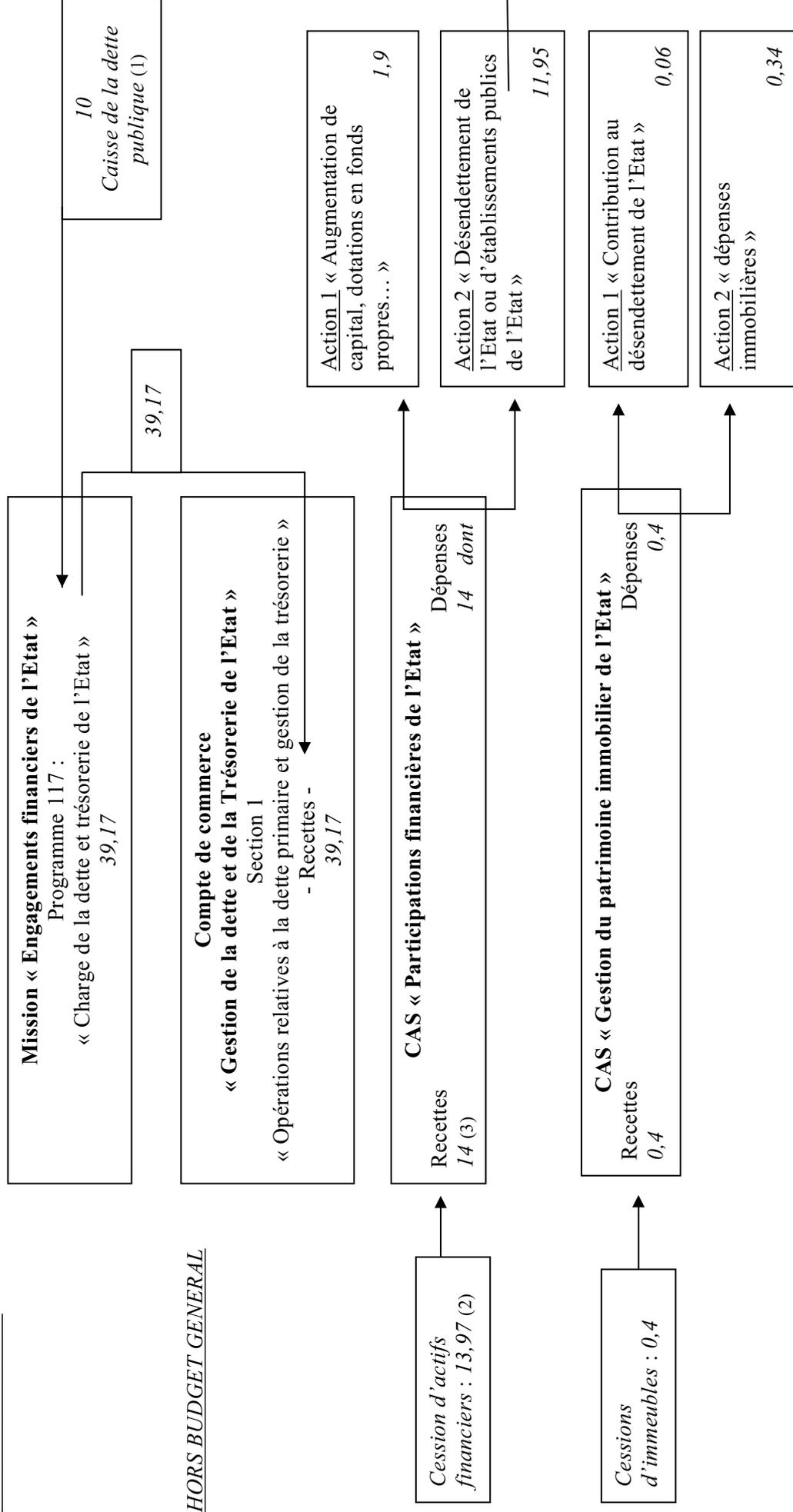
---

<sup>1</sup> Cf. supra, III, B, 2, a (2). Il convient par ailleurs de noter que les dépenses de fonctionnement de l'APE sont rattachées au programme 221 « Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat », déjà cité. La nature de CAS de la mission ne permettait pas, en effet, que s'y trouvent retracées ces dépenses, sans « relation directe », « par nature », avec les recettes du compte (cf. article 21 de la LOLF, précité).

**Relations entre les missions « Engagements financiers de l'Etat », « Participations financières de l'Etat »  
et « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » pour 2006**

(en milliards d'euros)

BUDGET GENERAL



(1) 1,95 milliard d'euros inscrit à l'action 1 du CAS « Participations financières de l'Etat » bénéficie à l'EPFR et à Charbonnages de France

(2) produit des cessions d'APRR, ASF et la Sanef, de l'ouverture du capital d'ADP, et des règlements différés des offres réservées aux salariés lors d'opérations antérieures

(3) 30 millions d'euros correspondent à des reprises de dotations consenties à partir de l'ancien CAS n° 902-24

## V. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DES PROGRAMMES COMPOSANT CHACUNE DES MISSIONS

### A. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » : UN BILAN CONTRASTÉ

#### 1. Des objectifs et indicateurs pertinents et complets pour le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »

Le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » fait l'objet de **huit objectifs** de performance, assortis chacun d'un indicateur (les objectifs n<sup>os</sup> 3, 4, 5 et 7) ou deux (les objectifs n<sup>os</sup> 1, 2, 6 et 8<sup>1</sup>) :

- 1.- « couvrir le programme d'émission en toute sécurité » ;
- 2.- « améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire » ;
- 3.- « piloter la durée de vie moyenne de la dette après swaps » ;
- 4.- « gérer de manière satisfaisante l'extinction progressive de la dette financière non négociable » ;
- 5.- « limiter le solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée » ;
- 6.- « placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'Etat au meilleur prix » ;
- 7.- « améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor » ;
- 8.- « obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la surveillance d'incidents ».

#### a) *Un satisfecit parlementaire*

(1) Le constat a déjà été fait, par le Parlement, de la qualité globale des objectifs et indicateurs du programme 117

Votre commission des finances et la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans leurs travaux respectifs sur les objectifs et indicateurs de performance<sup>2</sup>, ainsi que votre rapporteur spécial, à l'occasion de sa mission de contrôle budgétaire, au titre de l'article 57 de la LOLF, sur la

---

<sup>1</sup> Les indicateurs de l'objectif n° 8 font eux-mêmes l'objet de sous-indicateurs (deux pour l'indicateur n° 1, trois pour l'indicateur n° 2).

<sup>2</sup> Jean Arthuis, rapport d'information n° 220 (2004-2005) sur les objectifs et les indicateurs de la LOLF ; Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, rapport d'information n° 2161 (XII<sup>e</sup> législature) sur la mise en œuvre de la LOLF.

gestion de la dette dans le contexte européen<sup>1</sup>, ont déjà exprimé leur **satisfaction, d'une manière générale, concernant les objectifs et indicateurs du programme 117 et, plus généralement, concernant la stratégie de performance** de gestion de la dette élaborée et mise en œuvre par l'AFT. Sans revenir sur le détail des objectifs et indicateurs en cause, il convient ici d'en souligner à nouveau les qualités globales de **clarté, de précision, et de pertinence** pour le programme, fournissant aux gestionnaires, comme au Parlement, une information utile.

Cette stratégie a d'ailleurs été élaborée progressivement par l'AFT depuis le projet de loi de finances pour 2002, en présentant chaque année au Parlement, au sein du fascicule retraçant le budget des charges communes, une sorte de programme de préfiguration. Au reste, le budget général constituant le support explicatif privilégié des politiques publiques, et **dans le souci de donner une vision cohérente de son action, l'Agence a choisi de présenter sa démarche à l'appui des crédits du programme 117, alors même que les opérations effectives seront retracées sur le compte de commerce** prévu par le II de l'article 22 de la LOLF, déjà mentionné, et que ces crédits sont seulement destinés à assurer l'équilibre de la section 1 du compte<sup>2</sup>.

(2) Plusieurs préconisations d'amélioration formulées par le Parlement ont été suivies dans le présent projet de loi de finances

Dans leur rapport sur la mise en œuvre de la LOLF, nos collègues députés Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard<sup>3</sup> relevaient que **l'objectif n° 3 du programme 117, alors intitulé « réduire la durée de vie moyenne de la dette après swaps », ne traduisait pas correctement la nature réelle de la stratégie poursuivie en matière de durée de vie de la dette**. Le rapport fait en effet valoir que réduire la durée de vie de la dette n'est pas un objectif en soi, et que l'Etat, à travers la mise en œuvre du programme de swaps de taux d'intérêt, poursuit en réalité un double but :

- d'une part, *« déconnecter la durée de vie effective de la dette de sa structure, qui résulte des émissions effectuées aujourd'hui et par le passé et qui constitue une donnée de fait très rigide (les émissions de l'année ne représentent que 10% à 13% du stock total de dette) »* ;

- d'autre part, *« utiliser ce degré de liberté pour trouver une durée de vie effective qui optimise le positionnement de la dette de l'État sur la courbe des taux : une durée de vie effective plus courte procure, statistiquement, des économies, mais expose la charge d'intérêt à une variabilité plus forte ; une*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 476 (2004-2005) précité.

<sup>2</sup> Cf. ci-dessus, IV, A, 2, a (2).

<sup>3</sup> Rapports d'information n° 2161 (XII<sup>e</sup> législature), précité.

*durée de vie effective plus longue est plus coûteuse, en tendance, mais sécurise la charge d'intérêt. Il y a donc un arbitrage à rendre ».*

**Nos collègues députés préconisaient en conséquence la reformulation de l'objectif**, en vue de clarifier les déterminants du processus d'optimisation en cause. Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que **l'AFT a suivi cette recommandation : l'objectif n° 3 est désormais libellé comme « piloter la durée de vie moyenne de la dette après swaps ».**

**En ce qui concerne les indicateurs, le même rapport avait émis diverses propositions de retouche ou de suppression** (s'agissant des objectifs n<sup>os</sup> 2, 3, 6 et 7), **dont plusieurs ont également été suivies dans le présent projet de loi.** Il va sans dire que votre rapporteur spécial se félicite de ce **« dialogue constructif » entre le Parlement et l'AFT.**

L'échange, d'ailleurs, fonctionne dans les deux sens. Par exemple, dans l'une de ses réponses au questionnaire budgétaire, **l'AFT s'explique sur le maintien de l'objectif n° 7** du programme (« améliorer l'information préalable par les correspondants du trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor »). Nos collègues députés précités avaient reproché à cet indicateur de constituer, plutôt qu'un réel objectif de la politique de l'Etat en matière de gestion de la trésorerie et de maîtrise des risques, une démarche accessoire. Pour l'AFT, **« conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 du 29 décembre 2003 qui arrête que l'obligation d'information préalable participe au bon usage des deniers publics, qui est une exigence de valeur constitutionnelle »**, il y avait lieu de maintenir **« cet objectif important pour la gestion publique »**. Au surplus, si l'indicateur unique retenu pour cet objectif ne concerne que les collectivités territoriales (« taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à un million d'euros et affectant le compte du Trésor »), le programme annuel de performance indique que cet indicateur a vocation à être étendu progressivement à l'ensemble des correspondants du Trésor, établissements publics inclus.

*b) Une incitation à la « recentralisation » des dettes de l'Etat sous l'égide de l'AFT*

La qualité reconnue de la démarche de performance, en termes de rendement mais aussi de risque, définie par l'AFT, a conduit votre rapporteur spécial à préconiser, dans un rapport d'information, précité, sur la gestion de la dette dans le contexte européen<sup>1</sup>, **en vue d'améliorer la couverture des risques financiers liés à la dette de l'Etat, une « recentralisation » de la**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 476 (2004-2005).

gestion de celle-ci, aujourd'hui excessivement fragmentée<sup>1</sup>, en faisant de l'AFT le pivot de cette gestion consolidée.

Ne peuvent que conforter cette proposition les signes positifs de « collaboration » de l'AFT avec le Parlement dont témoignent encore, dans le présent projet de loi, la prise en compte par l'Agence des recommandations qui lui ont été adressées, voire les justifications, confirmant son professionnalisme, qu'elle donne aux options différentes qu'elle a retenues.

## 2. Deux programmes légitimement dépourvus d'objectifs

### a) Le programme 168 « Majoration de rentes »

Comme il a déjà été signalé plus haut, le programme 168 retrace les opérations d'un dispositif – celui de la majoration légale des rentes viagères – fermé et désormais en cours d'extinction progressive. Dans ces conditions, le choix de ne pas associer à ce programme d'objectifs de performance apparaît pertinent à votre rapporteur spécial.

### b) Le programme 229 « Versement à la CNAF »

La non définition d'objectifs de performance se trouve *a fortiori* justifiée en ce qui concerne le programme 229. Celui-ci, en effet, comme on l'a indiqué déjà ci-dessus, compte tenu de la réforme intervenue en 2005 quant au mode de versement des prestations familiales dues aux agents de l'Etat résidant en métropole, n'a été maintenu pour l'exercice 2006 que pour des motifs d'ordre comptable, et a vocation à disparaître définitivement en 2007.

## 3. Le caractère insatisfaisant des objectifs et indicateurs des deux autres programmes de la mission

### a) Le programme 114 « Appels en garantie d'Etat »

Trois objectifs sont associés au programme 114 « Appels en garantie de l'Etat », assortis d'un indicateur (pour les objectifs 1 et 2) ou deux (pour l'objectif 3) :

---

<sup>1</sup> Cf. les dettes gérées par ERAP, Réseau ferré de France (RFF), le Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD, pour 9 milliards d'euros), la CADES (représentant 39 milliards d'euros d'émission en 2005), le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». L'endettement de Charbonnages de France, comme on l'a plus haut relevé déjà, doit faire l'objet d'une reprise par l'Etat.

- 1.- « assurer l'équilibre à moyen terme des procédures publiques d'assurance-crédit, notamment en maintenant une dispersion suffisante des catégories de risques garantis » ;
- 2.- « satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change, sous la contrainte de la gestion à l'équilibre de la procédure » ;
- 3.- « encourager les PME à prospector les marchés extérieurs ».

(1) Une définition délicate des objectifs et indicateurs

La définition des objectifs et indicateurs du programme 114 a du tenir compte de **contraintes réelles**. En premier lieu, **le périmètre d'intervention du responsable de programme est limité** :

- d'une part, certaines garanties sont consenties par le législateur (ainsi, par exemple, des plans de sauvetage d'Alstom ou de France Télécom, ou des emprunts UNEDIC) ; de nombreux engagements de garantie sont engendrés par des opérateurs spécialisés, précités (ERAP, CFDI, CEPME, Coface...) ; et certaines garanties résultent d'engagements internationaux (cf. les garanties accordées pour des prêts de la BEI) ;
- d'autre part, le gestionnaire ne décide que de l'octroi de la garantie, éventuellement assortie de conditions particulières ; dès lors que la garantie est accordée, elle constitue pour son bénéficiaire, en principe, un droit irrévocablement acquis, et la dépense budgétaire est automatique sitôt que la garantie est appelée.

En second lieu, la garantie de l'Etat représente un instrument d'incitation destiné à contribuer à des politiques sectorielles. La mesure de l'efficacité de ces politiques ne recoupe pas la durée de vie des garanties, alors même que le risque encouru par l'Etat – dépense budgétaire potentielle – court pendant toute cette durée de vie. De la sorte, **c'est la qualité globale des engagements contractés au nom de l'État qui importe, appréciée à la fois au travers des effets incitatifs de ces engagements et du risque qu'ils créent pour les finances publiques**.

(2) L'insuffisante prise en compte des observations du Parlement

Votre commission des finances et la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans leurs travaux respectifs déjà cités sur les objectifs et indicateurs de performance<sup>1</sup>, ont signalé les faiblesses du programme 114 à cet égard. **Ces observations ont été suivies pour deux objectifs, supprimés du présent projet de loi de finances, dont la faible pertinence avait été relevée** par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

---

<sup>1</sup> Cf. les rapports d'information précités, n° 220 (2004-2005) et n° 2161 (XII<sup>e</sup> législature).

En revanche, **en ce qui concerne les indicateurs** associés aux trois objectifs subsistant, **les remarques du Parlement sont restées lettre morte.**

Ainsi, votre commission a relevé que **l'indicateur unique de l'objectif n° 2**, précité, **consistant dans la « position nette réévaluée »** (afin de s'assurer que la gestion de la garantie, mesurée par la valeur au coût du marché du portefeuille, se fait à l'équilibre), **ne mesure pas l'objectif retenu** de satisfaction de la demande des entreprises en couverture de risque de change, **mais seulement l'une des contraintes dans l'atteinte de cet objectif.** Malgré cette observation, l'indicateur a été maintenu à l'identique dans le présent projet de loi.

De la même manière, **la commission des finances de l'Assemblée nationale a fait valoir que plusieurs indicateurs du programme présentent la caractéristique commune d'illustrer médiocrement les objectifs** auxquels ils se rapportent. Pour s'en tenir aux objectifs maintenus dans le présent projet de loi, *« en quoi l'« indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit » est-il représentatif d'un pilotage des procédures à l'équilibre, à moyen terme (objectif 1) ? En quoi la « position nette réévaluée » du portefeuille des garanties de change éclaire-t-elle sur la façon dont l'administration a su ou non répondre à la demande des entreprises en couverture du risque de change (première dimension de l'objectif 2) ? »* Cette dernière remarque rejoint celle, précitée, qu'a formulée votre commission ; elle n'a pas davantage été prise en compte.

*b) Le programme 145 « Epargne »*

**Trois objectifs** sont associés au programme 145 « Epargne », assortis de deux indicateurs (pour les objectifs 1 et 3) ou quatre (pour l'objectif 2) :

- 1.- « favoriser l'accès des organismes de logement social à une ressource financière attractive » ;
- 2.- « optimiser les conditions de financement de l'accession à la propriété » ;
- 3.- « veiller à l'équilibre financier des dispositifs d'épargne réglementée ».

(1) Des indicateurs informatifs plus que de performance

Les deux indicateurs de l'objectif n° 1 du programme 145, qui consistent respectivement dans le « pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social (flux de l'année) » et dans la « marge moyenne des établissements de crédit sur les prêts locatifs sociaux (PLS) », de même que le premier indicateur de l'objectif n° 2, visant la « marge moyenne des établissements de crédit sur le financement des prêts sociaux de location-accession (PSLA) accordés sur les ressources des fonds d'épargne », représentent **moins des indicateurs de performance du programme que des indicateurs relatifs au comportement des établissements de crédit.** Or, le gestionnaire du programme ne dispose pas

des moyens de dicter leur conduite à ces derniers, bien davantage déterminée par le contexte économique et financier (le coût des opérations, le niveau des taux d'intérêt).

De manière semblable, **on voit mal de quels leviers d'action dispose le gestionnaire** s'agissant des autres indicateurs de l'objectif n° 2 (« taux de sinistralité sur prêts « accession sociale » bénéficiant de la garantie de l'Etat », « taux de régularisation des multi-détentions de PEL dans les établissements contrôlés », « taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts ») et des indicateurs de l'objectif n° 3 (« résultat net des fonds d'épargne », « liquidité globale »). Pour ne s'arrêter qu'à ces deux derniers, on rappelle que :

- d'une part, les taux réglementés sont désormais fixés de manière automatique : le « *résultat net des fonds d'épargne* » s'ensuit ;
- d'autre part, les fonds d'épargne sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations : c'est d'elle que dépend la « *liquidité globale* » de ces fonds.

(2) Les observations du Parlement n'ont été que très partiellement suivies d'effet

Dans leur rapport déjà cité, nos collègues députés Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard<sup>1</sup> analysaient le **premier indicateur de l'objectif n° 1** du programme 145 – le « pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social », mesuré en flux de l'année – comme « **centré sur la vision développée par le gestionnaire des fonds d'épargne** » et dépendant « *avant tout de l'arbitrage que celui-ci consent entre l'emploi des fonds d'épargne à des prêts logement (en principe consentis sans marge) et leur emploi à l'acquisition d'actifs financiers, qui procureront l'essentiel de sa rémunération effective* ». Ils signalaient la **dépendance** de cet indicateur, dans ces conditions, **à l'égard du contexte économique et financier aussi bien que « des autres déterminants de l'équilibre prudentiel des fonds d'épargne, par exemple les coûts de collecte auprès des établissements financiers, les coûts de gestion par la Caisse des dépôts ou la politique de prélèvement de l'État au titre de sa garantie** ». Votre rapporteur spécial a rejoint ces observations dans ses développements ci-dessus, et regrette qu'**aucun correctif** en conséquence n'ait été apporté dans le présent projet de loi de finances.

Les auteurs du même rapport indiquaient qu'« *un indicateur construit autour d'une évaluation de la part des ressources « fonds d'épargne » dans le total des ressources des organismes de logement social – illustrant la vision des bénéficiaires du dispositif – aurait mérité d'être étudié, car il pourrait illustrer mieux que le précédent le caractère plus ou moins attractif pour*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2161 (XII<sup>e</sup> législature).

*l'emprunteur de la ressource publique* ». Ils remarquaient par ailleurs « *qu'il n'a pas été jugé utile de construire un indicateur (le cas échéant, dans le cadre d'un objectif transverse aux deux premiers) qui aurait permis d'apprécier l'efficacité comparée (en termes socio-économiques) des différents dispositifs employant les fonds d'épargne, afin d'éclairer le caractère adéquat ou perfectible de l'offre globale des financements adossés aux fonds d'épargne. De même, alors que la réforme du prêt à taux zéro a été présentée comme une mesure importante du PLF 2005 pour le financement de l'accession sociale à la propriété, il n'a pas été jugé utile de construire un indicateur relatif à ce dispositif ou l'incluant* ».

A défaut que ces suggestions soient satisfaites, votre rapporteur spécial relève tout de même l'**introduction**, dans le présent projet de loi, de **l'indicateur n° 4 de l'objectif n° 2, qui mesure le « taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts », renseignement insuffisant mais utile.**

## **B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DES DEUX COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE**

### **1. L'objectif du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

#### *a) Une ambition crédible*

Le programme 721, programme unique de la mission constituée par le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », fait l'objet d'un **objectif unique** : « **identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat** ». Tel est bien, de fait, la raison d'être de la mission.

Un seul indicateur est associé à cet objectif : il mesure le « nombre d'immeubles dont la cession sera proposée grâce à une prise d'initiative formelle du service des domaines ». La **prévision d'identification pour 2006** est « *un objectif de recensement de 100 immeubles répondant à ces caractéristiques* », la cible définie **pour 2007** étant de **200 immeubles**.

Comme il a déjà été signalé ci-dessus<sup>1</sup>, l'attente de résultats, en ce qui concerne cette nécessaire politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat, est réelle. **Votre rapporteur spécial espère que les chiffres annoncés, à la fois ambitieux et crédibles, seront atteints.**

---

<sup>1</sup> Cf. IV, B, 1, b (2).

*b) Un indicateur incomplet*

Le « nombre d'immeubles dont la cession sera proposée grâce à une prise d'initiative formelle du service des domaines », indicateur unique, précité, de l'objectif du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », constitue de toute évidence un **indicateur incomplet**. En effet, **il ne permet pas de rendre compte du montant des cessions réalisées par l'intervention du service des domaines**.

Aussi, **votre rapporteur spécial préconise l'introduction d'un indicateur complémentaire**, destiné à mesurer l'enjeu financier des cessions effectuées. En tout état de cause, il sera naturellement très attentif, sous cet angle, aux réalisations à venir.

**2. Les objectifs et indicateurs associés au CAS « Participations financières de l'Etat » : un programme cohérent**

Trois objectifs sont associés au programme 731, programme unique de la mission constituée par le CAS « Participations financières de l'Etat » :

- 1.- « veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat » ;
- 2.- « assurer les succès des opérations de cessions des participations financières » ;
- 3.- « contribuer au désendettement de l'Etat et d'administration publiques ».

**Ces objectifs rendent effectivement compte des enjeux de la mission et les indicateurs dont ils sont assortis – deux indicateurs pour les objectifs n<sup>os</sup> 2 et 3, quatre pour l'objectif n<sup>o</sup> 1 – paraissent de nature à en mesurer efficacement le degré de satisfaction.**



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **A. UNE MINORATION À TITRE RECONDUCTIBLE DES CRÉDITS DE LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT**

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement présenté par le gouvernement, minorant les crédits (évaluatifs) demandés au titre du programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », d'un montant de 200 millions d'euros.**

**Cette mesure a été justifiée par le niveau des taux d'intérêt, en particulier à moyen et long termes, constatés depuis la fin 2004 et tout au long de l'année 2005.**

D'après le gouvernement, en effet, le maintien de ces taux à un niveau historiquement bas permettra de dégager, en 2005, une économie sur la charge d'intérêt de la dette négociable d'environ 1 milliard d'euros (les conséquences en seront tirées en loi de finances rectificative pour 2005). La poursuite de cette tendance dans les derniers mois de 2005, de même, a conduit à prévoir, pour 2006, une économie estimée à 200 millions d'euros par rapport aux prévisions initialement retenues.

Il convient de préciser que le versement du programme 117 au profit du compte de commerce « miroir », intitulé « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », s'en trouvera réduit à due concurrence.

### **B. UNE MAJORATION À TITRE RECONDUCTIBLE DES CRÉDITS DU CAS « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »**

L'Assemblée nationale, en seconde délibération, a adopté un **amendement présenté par le gouvernement, majorant les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », de 79 millions d'euros.**

**Cet amendement tire les conséquences de deux amendements adoptés par l'Assemblée nationale – à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'avis favorable du gouvernement – à l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances (article 51). Ces amendements ont en effet majoré de 79 millions d'euros :**

- d'une part, l'évaluation des recettes non fiscales inscrites au titre du produit des cessions des biens immeubles de l'Etat dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe au projet de loi de finances (ligne 2211) ;

- d'autre part, et en conséquence, l'évaluation des recettes inscrites au titre des produits de cessions immobilières dans le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (ligne 1).

**Ces amendements, dans le cadre de la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat, tendaient à exiger la cession en 2006 de l'immeuble du 53, rue Saint Dominique (Paris, VII<sup>e</sup> arrondissement) évalué à 57 millions d'euros, et des immeubles des 10 et 12, rue du Parc Royal (Paris III<sup>e</sup> arrondissement), évalués à 22 millions d'euros.** Ces immeubles sont actuellement affectés au ministère de la culture, dont les services centraux sont désormais logés dans l'immeuble dit des « Bons Enfants », 182, rue Saint-Honoré (Paris, I<sup>er</sup> arrondissement).

Les 79 millions d'euros de recettes supplémentaires seront affectés à l'action 1 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », concernant la « Contribution au désendettement de l'Etat ».

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le jeudi 10 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Paul Girod, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'Etat », le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et le compte spécial « Participations financières de l'Etat ».**

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a tout d'abord tenu à signaler le manque de performance dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait témoigné, en ce qui concernait le délai de ses réponses aux questionnaires budgétaires. Il a indiqué que le 10 octobre, date limite de réponse aux questionnaires fixée par l'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il avait reçu moins de 5 % des réponses aux questions adressées au ministère. Il a précisé que, depuis lors, il avait toutefois reçu les réponses attendues.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait observer, pour s'en féliciter, l'efficacité des récents communiqués de presse de la commission des finances sur ce sujet, en vue d'obtenir, du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, les réponses retardataires.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a cependant déclaré qu'il s'associait aux remarques déjà formulées devant les membres de la commission par plusieurs de ses collègues rapporteurs spéciaux : M. Bernard Angels, pour la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » ; Mme Marie-France Beaufils, pour la mission « Remboursements et dégrèvements » ; M. Jean-Pierre Demerliat, pour la mission « Provisions » ; et M. Marc Massion, pour la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ». Il a déploré que le ministère chargé de mettre en œuvre la LOLF n'ait pas fait davantage porter ses efforts sur l'information du Parlement, à la date prescrite par la loi organique précitée.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, s'est attaché à la présentation de la mission « Engagements financiers de l'Etat » pour 2006. Il a, d'abord, fait état de quelques remarques sur l'organisation générale de cette mission.

Il a relevé, en premier lieu, que la mission « Engagements financiers de l'Etat » était composée de cinq programmes, et que ces programmes regroupaient des crédits qui figuraient, jusque-là, au sein du budget des charges communes. Il a précisé que, pour 2006, les crédits de la mission s'élevaient, au total, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à 40,88 milliards d'euros. Il a noté que, par rapport à l'ensemble des missions de l'Etat, ce montant correspondait à environ 12 % des crédits. Il a

ajouté que la mission « Engagements financiers de l'Etat », par son volume, représentait, de la sorte, la troisième mission la plus importante du budget général, après la mission « Remboursements et dégrèvements » (dotée de 68,4 milliards d'euros) et la mission « Enseignement scolaire » (créditée de 59,7 milliards d'euros), mais avant la mission « Défense » (pour laquelle 36 milliards d'euros étaient demandés).

En deuxième lieu, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a déclaré que deux programmes de la mission « Engagements financiers de l'Etat » regroupaient des crédits qui n'étaient qu'évaluatifs et non limitatifs, comme c'est en principe la règle. Il a précisé qu'il s'agissait des programmes 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », et 114, « Appels en garantie de l'Etat ». Il a constaté que cette situation résultait des dispositions de l'article 10 de la LOLF, et qu'elle s'expliquait aisément par l'objet même des dépenses couvertes en l'occurrence, difficilement évaluables, a priori, avec précision. Il a ainsi indiqué, d'une part, que le programme 117 concernait les dépenses de trésorerie et les dépenses engendrées par le paiement des intérêts de la dette de l'Etat. Or, il a fait observer que la charge de la dette dépendait du contexte économique et financier, et notamment du niveau des taux d'intérêt. Il a ajouté, d'autre part, que le programme 114 concernait les dépenses liées à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat. Il a relevé que le montant de ces dépenses était donc fonction de la réalisation du risque associé aux emprunts, prêts ou assurances, pour lesquels la garantie de l'Etat avait été accordée.

En troisième et dernier lieu, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a précisé que deux autres programmes de la mission « Engagements financiers de l'Etat » retraçaient des dispositifs aujourd'hui fermés, raison pour laquelle aucun objectif ni indicateur de performance ne leur avait été associé. Il a ajouté que ces programmes étaient promis, à terme, à l'extinction, mais à une échéance plus ou moins brève selon le cas.

Il a indiqué que le premier de ces programmes était le programme 229, « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales ». Il a rappelé que ce programme retraçait les crédits d'apurement du dispositif par lequel l'Etat versait à la CNAF, jusqu'en 2005, la différence entre, d'une part, les cotisations dont il se trouvait redevable en tant qu'employeur, et, d'autre part, les prestations familiales qu'il servait directement à certains de ses personnels. Il a précisé que, depuis 2005, l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'Etat résidant en métropole se trouvaient versées, exclusivement, par les caisses d'allocations familiales. Il a observé que le programme 229 n'avait été maintenu, pour 2006, que pour des raisons comptables, en vue de la régularisation des comptes de l'année 2005 entre l'Etat et la CNAF. Il a indiqué que, le cas échéant, les crédits nécessaires à cette régularisation au titre de 2005 seraient inscrits en loi de finances rectificative pour 2006. De fait, aucun crédit n'était demandé au stade du projet de loi de finances initiale.

Il a annoncé que ce programme avait vocation à être définitivement clos en 2007.

Puis il a indiqué que l'autre programme de la mission « Engagements financiers de l'Etat » concernant un dispositif aujourd'hui fermé était le programme 168, « Majoration de rentes », qui retraçait les majorations légales de rentes viagères. Il a rappelé que ce dispositif, institué dans l'après-guerre en raison de la forte inflation, avait été limité à partir de la fin des années 1970 sous la pression de la dépense budgétaire, et qu'il avait finalement été fermé, en 1986, pour tous les contrats souscrits à compter du 1er janvier 1987.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a alors indiqué que ce programme « Majoration de rentes », pour 2006, représentait 237 millions d'euros (en autorisations d'engagements comme en crédits de paiement), soit à peine 2,5 % de moins que les crédits inscrits, au même titre, en loi de finances initiale pour 2005. Il a observé que la diminution des crédits requis par le programme, consécutive à la fermeture du dispositif qu'il retraçait, était en effet très progressive, dans la mesure où continuaient d'arriver en phase de service, actuellement, des rentes souscrites avant 1987, année d'abrogation des majorations. Il a précisé que le rythme de décroissance, régulier mais faible, que l'on observait, depuis plusieurs années, de l'ordre de 3 % par an, devrait, selon les évaluations, se poursuivre durablement.

Il s'est ensuite attaché à l'examen des crédits pour 2006 des trois programmes véritablement « actifs » de la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

S'agissant du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », il a précisé que les crédits, évaluatifs, demandés pour 2006 représentaient, au total, 39,17 milliards d'euros en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement. Il a relevé qu'il s'agissait du montant de la charge nette de la dette de l'Etat (c'est-à-dire déduction faite des recettes de placement de trésorerie et des recettes de coupons courus), avant swaps (contrats d'échange de taux d'intérêt). Il a précisé que ce montant correspondait à près de 96 % des crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat », et que la quasi-intégralité relevait de la première des trois actions qui composaient le programme 117, l'action « Dette négociable », dotée de 39,12 milliards d'euros. Il a déclaré que cette action concernait notamment la gestion de la dette obligataire et à court terme, c'est-à-dire la gestion des titres de dette, aujourd'hui émis par l'Agence France Trésor. Il a rappelé que cette gestion avait fait l'objet, la veille, d'un débat en séance publique, sur la base du rapport d'information sur la gestion de la dette dans le contexte européen, résultant de la mission de contrôle budgétaire qu'il avait menée, en application de l'article 57 de la LOLF, en sa qualité de rapporteur spécial.

**M. Jean Arthuis, président**, a relevé l'intérêt qu'avait eu, selon lui, ce débat, mais s'est déclaré quelque peu « déçu » par l'intervention, dans ce cadre, du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat. **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a exprimé la même opinion.

Poursuivant le cours de son exposé, il a indiqué que les crédits du programme 117 étaient destinés à assurer l'équilibre de la section 1 du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », prévu par l'article 22 de la LOLF. Par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005, il a noté que la charge nette de la dette diminuerait, l'année prochaine, de 1,7 % (soit 680 millions d'euros). Il a ajouté qu'en incluant les gains budgétaires prévus au titre des opérations de swaps (soit 510 millions d'euros de recettes nettes prévus), la diminution de la charge serait, au total, de 2,1 %. Il a observé que cette situation était essentiellement la conséquence du maintien des taux d'intérêt à un niveau historiquement bas, et notamment plus bas que ne l'avaient estimé les prévisions sur lesquelles avait été élaborée la loi de finances pour 2005. Il a ajouté que, durant l'exercice 2006, on s'attendait à ce que les taux remontent, mais que l'effet budgétaire n'en serait enregistré, le cas échéant, qu'en 2007.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a considéré qu'il n'avait pas besoin de préciser à ses collègues que la diminution de la charge de la dette de l'Etat pour 2006 ne devait pas masquer la progression constante du stock de cette dette. Il a observé que la mission « Engagements financiers de l'Etat », d'ailleurs, n'avait pas vocation à retracer cette dette en tant que telle. Il a cependant rappelé que la seule dette négociable de l'Etat, à la fin du mois de juin 2005, s'élevait à 867,3 milliards d'euros, et qu'elle était estimée à 879 milliards d'euros pour la fin de l'année 2005. Il a également fait valoir qu'en projection, pour la fin 2006, elle représenterait 919,9 milliards d'euros, de sorte que son rythme de progression actuel s'avérait de l'ordre de 4 % par an. En outre, il a rappelé qu'il convenait d'ajouter, à la dette de l'Etat à proprement parler, la dette gérée par divers organismes distincts, dont Réseau ferré de France (RFF), le Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) pour 9 milliards d'euros, et la CADES, cette dernière représentant 39 milliards d'euros d'émission en 2005.

Il a signalé que, dans son rapport d'information précité sur la gestion de la dette dans le contexte européen, il avait préconisé, en vue d'améliorer la couverture des risques financiers liés à la dette de l'Etat, une « recentralisation » de celle-ci, dont l'Agence France Trésor constituerait le pivot.

**M. Jean Arthuis, président**, a déclaré qu'il adhérerait pleinement aux propositions qui avaient ainsi été avancées par M. Paul Girod, rapporteur spécial. Il a précisé que la fragmentation de la dette de l'Etat n'était justifiée, officiellement, que par le souci qu'elle ne soit pas comptabilisée par les autorités communautaires au titre du critère de dette publique fixé par le traité de Maastricht. Il a déploré le coût, en termes de gestion, que cet artifice

engendrait. Il a souhaité que les propositions de M. Paul Girod, rapporteur spécial, soient à nouveau présentées au ministre délégué au budget, à l'occasion du prochain examen du projet de loi de finances.

**M. Philippe Dallier** a fait valoir que la dissémination du montant global de la dette de l'Etat, entre différents organismes gestionnaires, tenait probablement également à une volonté de ne pas « inquiéter l'opinion publique ».

Souscrivant à ces propos, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a alors repris le cours de sa présentation, et s'est attaché à quelques observations sur les objectifs et les indicateurs de performance du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », définis et mis en œuvre par l'Agence France Trésor. Il a rappelé que le constat avait déjà été fait, par la commission des finances du Sénat comme par la commission des finances de l'Assemblée nationale, de la qualité globale de cette stratégie de performance, en termes de clarté, de précision et de pertinence. Il a relevé qu'en outre plusieurs préconisations d'amélioration, formulées à cet égard par le Parlement, avaient été suivies d'effet dans le projet de loi de finances pour 2006. Il a estimé qu'il s'agissait d'une incitation supplémentaire à plaider pour la « recentralisation », susmentionnée, de la gestion de la dette de l'Etat, sous l'égide de l'Agence France Trésor, dont le professionnalisme, généralement reconnu, se trouvait une fois de plus confirmé.

Puis il a abordé le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat », de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». A cet égard, il a indiqué que les crédits évaluatifs demandés pour 2006 s'élevaient au total, en autorisations d'engagement, à 278,9 millions d'euros, répartis entre les cinq actions du programme. Il a précisé que ces crédits concernaient principalement des actions retraçant des dépenses effectuées dans le cadre de dispositifs de financement des entreprises et de l'industrie, et des dépenses liées à la garantie accordée à la Coface, mais surtout des dépenses dans le cadre de dispositifs difficilement rattachables à un secteur économique donné. Il a précisé qu'il s'agissait, par exemple, de la garantie dont bénéficiait la Caisse centrale de réassurance, de la garantie des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts, ou de celle des prêts accordés par l'Agence française de développement.

Il a également observé que les crédits demandés pour 2006 au titre du programme « Appels en garantie de l'Etat » représentaient exactement le même montant que les crédits correspondants inscrits en loi de finances initiale pour 2005.

Quant aux objectifs et indicateurs de ce programme, il a fait remarquer que leur définition avait dû tenir compte de contraintes réelles. En particulier, il a souligné que le périmètre d'intervention du responsable du programme était limité. Il a indiqué que, notamment, de nombreuses garanties

étaient consenties par le législateur. Il a rappelé, cependant, que les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale avaient signalé les faiblesses des objectifs et indicateurs du programme « Appels en garantie de l'Etat ». Il a déploré que ces observations n'aient été que partiellement suivies pour le projet de loi de finances pour 2006.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a évoqué le programme 145, « Epargne », qui rassemble des crédits visant à encourager la construction et l'accèsion à la propriété immobilière, et principalement les crédits qui assurent le financement des primes d'épargne logement. Il a indiqué que la presque totalité des crédits demandés pour ce programme en 2006 (1,91 milliard d'euros, soit 99,2 % du programme) correspondaient à la première de ses deux actions, qui concerne le dispositif de prime versée aux détenteurs de comptes d'épargne logement (CEL) et de plans d'épargne logement (PEL). Il a par ailleurs observé que, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005, le montant des transferts aux ménages résultant du programme « Epargne » se trouvait en diminution de 5 % (64 millions d'euros). Il a précisé que cette diminution résultait, pour le principal, d'une anticipation de baisse de l'encours de PEL, la dépense budgétaire retracée étant ici « déclenchée » par la clôture des PEL et CEL. Il a estimé que cette situation était en grande partie la conséquence de l'obligation, fixée par la loi de finances pour 2003, à l'initiative de la commission des finances, de souscrire effectivement un prêt d'épargne logement pour les PEL ouverts à compter du 12 décembre 2002 afin de bénéficier de la prime de l'Etat.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a signalé, par ailleurs, qu'une trentaine de dépenses fiscales, qu'on trouvait retracées dans le tome 2 de l'annexe « Evaluation des voies et moyens », contribuaient, à titre principal, aux finalités poursuivies par ce programme « Epargne ». Il a précisé que la plus importante de ces dépenses fiscales résultait de l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation, exonération qui représentait 3,5 milliards d'euros en 2006, soit près de trois fois les crédits du programme lui-même. Il a regretté, cependant, que près de la moitié des catégories de dépenses fiscales recensées (13 sur 31) soient présentées comme non chiffrables. Il a indiqué que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie invoquait les « difficultés rencontrées pour obtenir les données nécessaires à l'évaluation », difficultés qui concernaient, du reste, l'ensemble des dépenses fiscales applicables en 2006 et non chiffrées (soit 123 dépenses fiscales sur 420, c'est-à-dire près de 30 %). Ayant relevé qu'un travail était mené, par le ministère, sur le chiffrage de ces dépenses, il a déclaré en espérer des résultats probants pour les exercices futurs, même si ce chiffrage ne devait donner lieu, selon toute vraisemblance, qu'à de simples ordres de grandeur.

S'agissant des objectifs et des indicateurs de performance du programme « Epargne », il a remarqué que, de même que pour le programme

« Appels en garantie de l'Etat », les préconisations du Parlement n'avaient été que très peu suivies d'effet. Il a précisé que, de la sorte, plusieurs indicateurs apparaissaient moins comme des indicateurs de performance du programme que comme des indicateurs de contexte, notamment quant au comportement des établissements de crédit.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a présenté le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », qui retrace les opérations de gestion du patrimoine financier de l'Etat, et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Exposant d'abord les caractéristiques de ces deux comptes, il a relevé que ces derniers étaient ouverts dans les écritures du Trésor, respectivement, par les articles 32 et 33 du projet de loi de finances pour 2006. Il a ajouté que leur nature juridique de compte d'affectation spéciale était identique, à ceci près que le compte « Participations financières de l'Etat », au contraire du droit commun des comptes d'affectation spéciale, était dispensé, par la LOLF, de la règle de limitation des versements en provenance du budget général (limitation fixée à 10 % des crédits initiaux de chaque compte). Il a précisé que le législateur organique avait ainsi tenu compte de la nécessité d'assurer, en toutes circonstances, en vue de dotations aux entreprises publiques, un niveau de recettes suffisant sur le compte qui constituait l'unique support des dites dotations. Il a estimé, toutefois, que ce compte ne saurait faire l'objet de versements, en provenance du budget général, que de manière exceptionnelle et après information du Parlement.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a observé, cependant, que l'origine des deux comptes était différente. Ainsi, en premier lieu, il a précisé que le compte « Participations financières de l'Etat » était explicitement prévu par l'article 21 de la LOLF. Il a relevé que l'enjeu spécifique de la gestion du patrimoine financier de l'Etat avait, en effet, justifié une mention expresse, à cet égard, de la part du législateur organique. Pour autant, il a constaté que ce compte ne constituait pas une vraie nouveauté dans la mesure où il remplaçait le compte d'affectation spéciale n° 902-24, dit « compte de privatisation », institué par la loi de finances pour 1993 et ayant lui-même succédé à un compte, instauré entre 1986 et 1988, de même objet.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a signalé, en second lieu, que le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », en revanche, était une véritable innovation. Il a noté que ce compte s'inscrivait dans le cadre de la dynamisation de la politique de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat menée depuis 2004, et qu'il avait été introduit à la suite des travaux du Parlement. A cet égard, il a d'abord mentionné le débat au Sénat, en séance publique, le 10 mai 2005 portant sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères. Il a rappelé que ce débat s'était tenu à l'initiative de son collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui s'était inscrit dans la continuité des travaux

de son ancien collègue Jacques Chaumont. Par ailleurs, il a estimé que les préconisations du rapport de son collègue député Georges Tron, publié en juillet 2005, avaient été déterminantes. Il a fait valoir que ce rapport avait, en effet, pointé l'insuffisance du pilotage de la politique immobilière de l'Etat et les surcoûts qui en résultaient.

En ce qui concerne les crédits du compte « Participations financières de l'Etat », **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il fallait d'abord noter que ce compte ne retraçait pas directement la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises qu'il contrôlait. Il a précisé que cette information constituait l'objet du « Rapport relatif à l'Etat actionnaire », annexé au projet de loi de finances. Il a constaté que le compte « Participations financières de l'Etat », pour sa part, présentait les opérations patrimoniales relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détenait des participations, et notamment : en recettes, les opérations de privatisation ; en dépenses, les opérations de désendettement de l'Etat et de ses établissements publics, ainsi que les augmentations de capital et les dotations en capital des sociétés que l'Etat contrôle. Il a relevé que, conformément aux prescriptions de la LOLF, ce compte ne concernait pas, non plus, la gestion courante et, en particulier, ne faisait pas apparaître les recettes issues de dividendes.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a précisé que les 85 % des crédits inscrits pour 2006 au titre de ce compte, soit près de 12 milliards d'euros, se rapportaient à l'action concernant le désendettement de l'Etat et de ses établissements publics, en pratique l'EPFR amortissant la dette « Crédit Lyonnais », Charbonnages de France en vue de stabiliser son endettement avant reprise par l'Etat, et la Caisse de la dette publique. Il a ajouté que le reliquat (1,9 milliard d'euros) était consacré aux augmentations de capital et dotations en fonds propres.

Il a tenu, d'ailleurs, à signaler que le programme annuel de performance (PAP) de ce compte « Participations financières de l'Etat » était cohérent, du point de vue de ses objectifs et indicateurs, mais qu'il était très insuffisant quant à la justification « au premier euro » des crédits demandés. Il a indiqué que, notamment, cette justification était globale, alors qu'il faudrait pouvoir connaître la part des crédits affectée à chaque opération.

En ce qui concerne le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a rappelé que ce compte retraçait : en recettes, le produit des cessions d'immeubles de l'Etat ; en dépenses, les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles. Il a relevé que 85 % des crédits demandés pour 2006 (soit 340 millions d'euros) correspondaient à l'action « Dépenses », et que ces crédits étaient destinés au financement des opérations de relocalisation des services, consécutives à des cessions d'immeubles.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a en effet rappelé que le gouvernement, afin d'inciter les ministères à la rationalisation de leur patrimoine immobilier, avait mis en place, à compter de 2006, un dispositif d'intéressement aux cessions réalisées. Il a indiqué qu'à ce titre, dans l'hypothèse de cessions d'immeubles occupés, les ministères bénéficieraient, pour les opérations de relogement, d'un « droit de tirage » sur les crédits du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », à hauteur de 85 % du produit de cession. Par exception, l'intéressement était de 100 % dans le cas du ministère de la défense. Par ailleurs, il a déclaré que les cessions dont le coût ou le produit seraient de plus de 2 millions d'euros feraient l'objet d'une validation centralisée préalable, en vue notamment de vérifier que l'effort de rationalisation, déduction faite des opérations de relogement des services, était supérieur à 15 % de la cession.

Il a déclaré que l'attente de résultats, dans ces conditions, était particulièrement forte. Il a relevé que l'unique objectif du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » consistait à « identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat ». Cet objectif était assorti d'un seul indicateur, qui mesurait le « nombre d'immeubles dont la cession serait proposée grâce à une prise d'initiative formelle du service des domaines ». Il a ajouté que la prévision pour 2006 était de 100 immeubles cédés et que la cible définie pour 2007 était de 200 immeubles. Il a espéré que ces chiffres, à la fois ambitieux et crédibles, seraient atteints.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a constaté, cependant, que l'indicateur précité, qui ne concernait que le nombre des immeubles cédés, était de toute évidence incomplet. Il a estimé que celui-ci ne permettait pas de rendre compte du montant des cessions réalisées grâce à l'intervention du service des domaines. Il a préconisé, en conséquence, l'introduction d'un indicateur complémentaire, destiné à mesurer l'enjeu financier des cessions réalisées, compte tenu de l'état du marché immobilier et par rapport aux estimations établies avant l'annonce de la cession. En tout état de cause, il a annoncé qu'il serait naturellement très attentif aux réalisations à venir.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, après avoir remercié M. Paul Girod, rapporteur spécial, pour la qualité de sa présentation, a rejoint les observations de celui-ci pour estimer que les renseignements fournis par les documents budgétaires, concernant les comptes d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », se révélaient très insuffisants. Il a ensuite donné la parole à M. Michel Bécot, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».

**M. Michel Bécot, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques**, a présenté les deux axes majeurs de son rapport

pour avis sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ». En premier lieu, il a indiqué qu'à défaut de moyens, la rigueur budgétaire s'avérait nécessaire. A ce titre, il a approuvé l'affectation de la majorité des crédits du compte « Participations financières de l'Etat » au désendettement de l'Etat ou de ses établissements publics. En second lieu, il a fait valoir la nécessité, selon lui, d'aider au mieux les entreprises concernées à acquérir une gestion solide. Il a souligné que les entreprises détenues par l'Etat, en effet, se devaient d'être exemplaires, notamment en termes de management et de gestion sociale.

Rejoignant les observations de M. Paul Girod, rapporteur spécial, et de M. Jean Arthuis, président, il a cependant déploré l'insuffisance de l'information fournie par le gouvernement concernant la gestion du patrimoine financier de l'Etat prévue pour 2006.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a fait remarquer la faible utilité du rôle que pouvait remplir le Haut conseil des entreprises publiques, présidé par son collègue M. Eric Doligé, dans les conditions précitées de lacune de l'information. **M. Jean Arthuis, président**, a déclaré partager cet avis. Il a signalé que la meilleure information disponible, aujourd'hui, consistait dans la publication, depuis 2004, des comptes combinés des entreprises publiques, se plaisant à rappeler que la commission des finances en était à l'origine.

**M. Jean-Jacques Jégou** a déclaré partager, lui aussi, l'analyse exprimée par les orateurs précédents, quant à l'insuffisance des informations délivrées au Parlement en ce qui concerne, notamment, le comportement de l'Etat actionnaire. S'agissant du patrimoine immobilier de l'Etat, il s'est réjoui des signes d'amélioration dont M. Paul Girod, rapporteur spécial, s'était précédemment fait l'écho, mais s'est interrogé sur la possibilité de mesurer, dans ce domaine, la performance de l'administration.

**M. Jean Arthuis, président**, a signalé l'absence de changement des comportements administratifs dont paraissait notamment témoigner, en dépit de la LOLF, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**M. Jean-Jacques Jégou**, évoquant, entre autres, les dettes de l'EPFR et de Charbonnage de France, a regretté la fragmentation excessive de la dette globale de l'Etat, justifiée par le souci de satisfaire artificiellement aux critères communautaires d'endettement public. Il a souhaité, par ailleurs, que les montants correspondants puissent être précisément identifiés, notamment en ce qui concerne la dette « Crédit Lyonnais ».

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, s'est déclaré en plein accord avec ces propos, rappelant ses propres propositions de consolidation de la dette de l'Etat, déjà mentionnées.

**M. Jean Arthuis, président**, a alors interrogé M. Paul Girod, rapporteur spécial, sur les perspectives évoquées s'agissant de la dotation en

capital de l'Agence de financement des infrastructures de transports en France (AFITF).

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a indiqué, en réponse, que la dotation en capital de l'AFITF, annoncée à hauteur de 4 milliards d'euros par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, devait, selon les informations qu'il avait pu recueillir, être réalisée en plusieurs tranches, dont la première interviendrait « entre 2005 et 2006 ». Il a signalé que, cependant, ces crédits de dotation ne figuraient pas actuellement dans le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » pour 2006.

**M. Jean Arthuis, président**, a relevé que les emprunts de l'AFITF constitueraient une nouvelle dette « cachée » de l'Etat. Il a précisé que l'AFITF, cependant, avait passé une convention avec l'Agence France Trésor pour la gestion de cette dette.

Après une intervention de **M. Yves Fréville, M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il ne manquerait pas de questionner sur ce point, en séance publique, le gouvernement.

**A l'issue de ce débat, à l'invitation de M. Jean Arthuis, président, et de M. Paul Girod, rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Cependant, compte tenu de l'insuffisance des indicateurs et de l'imprécision des informations fournies par les documents budgétaires quant aux comptes d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de ces deux comptes spéciaux, jusqu'à plus ample information.**

**Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position concernant la mission « Engagements financiers de l'Etat » et a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits des comptes spéciaux « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat ».**