

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 12

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

COMPTE SPÉCIAL : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

*Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre FOURCADE*

COMPTE SPÉCIAL : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

*Rapporteuse spéciale : Mme Nicole BRICQ*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204**

**Sénat : 98 (2008-2009)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>PREMIÈRE PARTIE : MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » ET COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. JEAN-PIERRE FOURCADE).....</b>	<b>7</b>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » .....</b>	<b>9</b>
A. UNE ORGANISATION INCHANGÉE PAR RAPPORT À 2008 .....	9
1. <i>Le périmètre des crédits : une mission regroupant quatre programmes .....</i>	<i>9</i>
2. <i>La nature des crédits : deux programmes de la mission (« Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et « Appels en garantie de l'Etat ») regroupent des crédits évaluatifs .....</i>	<i>9</i>
a) Une organisation commandée par la LOLF .....	9
b) Le régime des crédits évaluatifs .....	10
B. 45 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS POUR UNE MISSION AU CŒUR DE LA CRISE FINANCIÈRE .....	10
1. <i>La troisième mission la plus importante du budget par son volume.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Des programmes et des actions très inégalement dotés .....</i>	<i>11</i>
3. <i>Une mission subissant les effets de la crise financière .....</i>	<i>11</i>
a) Les effets de l'évolution des taux d'intérêt sur la charge de la dette de l'Etat .....	11
b) Les risques du dispositif de refinancement et de recapitalisation du secteur financier en termes d'appel en garantie de l'Etat .....	12
(1) La garantie des refinancements .....	13
(2) La garantie des recapitalisations .....	14
c) L'impact d'un recours accru des ménages à l'épargne logement sur le financement des primes afférentes .....	15
C. REVUE DES PROGRAMMES .....	15
1. <i>Le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » (96 % des crédits de la mission) .....</i>	<i>15</i>
a) Pour 2009, une charge de la dette à hauteur de 44,34 milliards d'euros révisée à 43,14 milliards d'euros .....	15
(1) Une charge de la dette de l'Etat en baisse, par rapport à 2008 (- 2 milliards d'euros), mais une prévision de dette publique en hausse (+ 1,7 % de PIB).....	18
(2) Une charge stable (6 millions d'euros) pour une dette financière non négociable en voie d'extinction .....	23
(3) Un besoin de trésorerie à hauteur de 157 millions d'euros (après révision dans le PjL de programmation des finances publiques).....	23
b) La mesure de la performance .....	25
2. <i>Le programme « Appels en garantie de l'Etat » .....</i>	<i>26</i>
a) Près de 279 millions d'euros pour 2009 .....	26
b) La mesure de la performance .....	29
3. <i>Le programme « Epargne » .....</i>	<i>30</i>
a) 1,16 milliard d'euros pour 2009 : un budget enfin « sincère » ? .....	30
b) La mesure de la performance .....	34
4. <i>Le programme « Majoration de rentes » .....</i>	<i>35</i>
a) Des crédits en décroissance continue (- 5 % pour 2009 par rapport à 2008), du fait de la fermeture des dispositifs retracés .....	35
b) Un programme légitimement dépourvu d'objectif de performance .....	35
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » .....</b>	<b>37</b>
A. UNE ORGANISATION STABLE DEPUIS 2007 .....	37
1. <i>Création, nature et fonction du compte .....</i>	<i>37</i>
a) Une création prévue par la LOLF .....	37

b) Un compte d'affectation spéciale au régime particulier .....	37
c) Le « tableau de bord » des seules opérations patrimoniales de l'Etat actionnaire .....	39
2. <i>L'architecture de la mission correspondante</i> .....	44
<b>B. LES CRÉDITS ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION PRÉVUS POUR 2009</b> .....	46
1. <i>Un niveau de crédits (5 milliards d'euros) sans signification véritable pour des privatisations que les conditions de marché actuelle rendent incertaines</i> .....	46
2. <i>Dans la continuité des budgets précédents, une répartition des crédits théoriques orientée à 80 % en faveur du désendettement public</i> .....	48
a) 1 milliard d'euros destinés aux opérations en capital des entreprises détenues par l'Etat .....	49
b) 80 % des crédits au bénéfice du désendettement de l'Etat et de ses établissements publics.....	50
3. <i>La mesure de la performance</i> .....	51

**SECONDE PARTIE : COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » (RAPPORTEURE SPÉCIALE : MME NICOLE BRICQ) .....**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE .....**

**I. UNE ORGANISATION STABLE DEPUIS 2007 .....**

**A. UNE CRÉATION INSPIRÉE PAR LE PARLEMENT .....**

**B. UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « DE DROIT COMMUN » .....**

**C. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION CORRESPONDANTE .....**

*1. Une division en deux programmes depuis 2007.....*

*2. Un amendement de votre rapporteure spéciale afin de préciser l'intitulé du programme « Dépenses immobilières ».....*

**II. UN OUTIL ESSENTIEL POUR UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER.....**

**A. LE « TABLEAU DE BORD » DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES DE L'ETAT PROPRIÉTAIRE .....**

**B. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ETAT « AU MILIEU DU GUÉ ».....**

*1. Les questions de périmètre.....*

a) Une lacune résiduelle sur le point d'être comblée : les services déconcentrés .....

b) Une importante lacune encore à combler : les opérateurs de l'Etat .....

c) Un progrès réel mais insuffisant : l'entretien des immeubles .....

*2. Les questions de gouvernance.....*

a) Les difficultés de la supervision.....

b) Les limites de la centralisation.....

c) Le développement de la mutualisation .....

*3. Les questions d'outils.....*

a) L'identification du patrimoine immobilier de l'Etat.....

b) La consolidation des outils stratégiques.....

c) La professionnalisation de France Domaine.....

**III. UN NIVEAU PRÉVISIONNEL « RECORD » DE CESSIONS (1,4 MILLIARD D'EUROS) QUI PROFITERA INSUFFISAMMENT AU DÉSENETTEMENT.....**

**A. DES PRODUITS DE CESSIONS EXCEPTIONNELS LIÉS AUX OPÉRATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE .....**

*1. Une prévision de recettes de cessions immobilières sans précédent .....*

*2. Un milliard d'euros de produits attendu en provenance du ministère de la défense .....*

B. SEULS 4,3 % DE CES PRODUITS AFFECTÉS AU DÉSENNDETTEMENT, DU FAIT DU « DROIT DE RETOUR » INTÉGRAL DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE .....	76
1. Une situation « mécanique » : les effets pervers de l'intéressement à 100 % du ministère de la défense aux cessions de biens militaires .....	76
2. Une situation insatisfaisante, qu'un amendement de votre rapporteure spéciale propose de corriger .....	77
<b>IV. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DONT L'ENRICHISSEMENT SE FAIT ATTENDRE .....</b>	<b>78</b>
A. L'ABSENCE DE MESURE DE PERFORMANCE ASSOCIÉE AU PROGRAMME « CONTRIBUTION AU DÉSENNDETTEMENT DE L'ÉTAT » .....	79
B. L'AMÉLIORATION EN GESTATION DE LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME « DÉPENSES IMMOBILIÈRES » .....	79
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE 85 (NOUVEAU) RATTACHÉ AU COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » .....</b>	<b>83</b>
<b>LES AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION.....</b>	<b>89</b>
I. AMENDEMENTS RELATIFS AU COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » .....	89
II. AMENDEMENT PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 85 .....	92
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>95</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>97</b>
I. EXAMEN DU COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » .....	97
II. EXAMEN DE LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT » ET DU COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT » .....	99



**PREMIÈRE PARTIE :**  
**MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »**  
**ET COMPTE SPÉCIAL**  
**« PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »**  
**(RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. JEAN-PIERRE FOURCADE)**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE**  
**RAPPORTEUR SPÉCIAL**

La mission « Engagements financiers de l'Etat » et, dans une certaine mesure, le compte spécial « Participations financières de l'Etat » répercutent les « **turbulences** » de la **crise financière mondiale actuelle**. Ils se trouvent également concernés par le **dispositif de refinancement et de recapitalisation du secteur financier** mis en place par la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial a choisi de mettre en exergue, ici, trois séries de chiffres.

- Le **besoin de financement** auquel devra faire face l'Etat en 2009, y compris le déficit budgétaire pour 52,2 milliards d'euros, tel qu'il apparaît à l'article « d'équilibre » (article 34) du présent PLF, s'élèvera à **165,4 milliards d'euros** au moins. L'Etat, à cette fin, procédera à des émissions de titres d'emprunt à long et moyen termes à hauteur de 135 milliards d'euros ; mais l'interprétation qui a été retenue de la LOLF n'impose pas l'autorisation du Parlement sur les émissions de court terme.

- Le montant de la **charge d'intérêts de la dette de l'Etat** prévu par le présent PLF, retracé par le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », représente **44,3 milliards d'euros**, soit 96 % des crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Toutefois, ce montant a d'ores et déjà été **révisé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012. A partir de nouvelles prévisions de taux d'intérêt à court terme, la charge de la dette de l'Etat, en 2009, s'établirait ainsi à **43,1 milliards d'euros**.

Ce montant correspond à une moindre dépense, par rapport à 2008, de l'ordre de 2 milliards d'euros. En revanche, le stock de la dette de l'Etat continue de progresser, et la **dette de l'ensemble des administrations publiques**, suivant les prévisions révisées du projet de loi de programmation des finances publiques, devrait atteindre **67,9 % du PIB en 2009, contre 66,2 % en 2008**.

• Le montant des **recettes de privatisations théoriques** inscrit dans le présent PLF, et retracé par le compte spécial « Participations financières de l'Etat », est de **5 milliards d'euros**. En fait, ce chiffre reproduit seulement, pour 2009, les prévisions de la loi de finances initiale pour 2008, afin d'éviter de donner un « signe » particulier aux marchés, qui pourrait être préjudiciable aux intérêts patrimoniaux de l'Etat actionnaire. Le niveau des privatisations qui seront réalisées, et par conséquent celui du désendettement public que permettront les produits de ces cessions, restent, pour le moment, inconnus.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur spécial vous propose l'**adoption sans modification des crédits** de la mission « **Engagements financiers de l'Etat** » et du compte spécial « **Participations financières de l'Etat** ».

*En application de l'article 49 de la LOLF, la date limite, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, était fixée au **10 octobre 2008**.*

*A cette date, votre rapporteur spécial avait reçu :*

*- 70 % seulement des réponses attendues pour la mission « **Engagements financiers de l'Etat** » ;*

*- 93 % des réponses s'agissant du compte spécial « **Participations financières de l'Etat** ».*

## I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »

### A. UNE ORGANISATION INCHANGÉE PAR RAPPORT À 2008

#### 1. Le périmètre des crédits : une mission regroupant quatre programmes

La mission « Engagements financiers de l'Etat » est composée depuis 2007 de **quatre programmes**<sup>1</sup>, soit dans l'ordre de leur présentation par le PAP annexé au présent PLF :

- le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » ;
- le programme 114, « Appels en garantie de l'Etat » ;
- le programme 145, « Epargne » ;
- le programme 168, « Majoration de rentes ».

Ces programmes regroupent des crédits qui, dans la nomenclature issue de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, relevaient du **budget des charges communes**. Il convient de noter que tous sont placés sous la **responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique**, actuellement M. Xavier Musca.

#### 2. La nature des crédits : deux programmes de la mission (« 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 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**, précités.

La **nécessité de crédits évaluatifs**, en la matière, s'explique aisément par l'**objet même des dépenses** couvertes – la dette d'une part, les appels en garantie de l'autre –, dont la prévision ne peut résulter que d'estimations.

La LOLF prévoit une **seule autre catégorie de crédits évaluatifs** : ceux qui ont trait aux **remboursements, restitutions et dégrèvements**

---

<sup>1</sup> Le programme 229, « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) », qui figurait dans la mission en 2006, a été supprimé par la LFI pour 2007.

**d'impôts.** Ces derniers sont retracés par les deux programmes qui composent la mission « Remboursements et dégrèvements ».

*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 LFI 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 du même article 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* ».

Le quatrième et dernier alinéa de l'article 10 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 ;
- ni des annulations liées aux mouvements de *transferts*, destinés à modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts ;
- ni des *reports*, sur l'année suivante, d'autorisations d'engagement disponibles sur un programme en fin d'exercice.

**B. 45 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS POUR UNE MISSION AU CŒUR DE LA CRISE FINANCIÈRE**

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

Les crédits inscrits par le présent PLF, pour 2009, dans la mission « Engagements financiers de l'Etat », s'élèvent, au total – crédits évaluatifs et crédits limitatifs confondus, et en autorisations d'engagements (AE) comme en crédits de paiement (CP)<sup>1</sup> –, à **près de 46 milliards d'euros**. Ce montant a été révisé, dans le cadre de l'examen du projet de loi (PjL) de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012<sup>2</sup>, à **44,8 milliards d'euros**. Cette révision est exclusivement liée au programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » (*cf. infra*).

---

<sup>1</sup> Les AE et CP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » sont équivalents pour l'ensemble de ses programmes et actions.

<sup>2</sup> Cf. la séance du Sénat du 6 novembre 2008.

### Crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat »

(en milliards d'euros)

Années	Prévision en PLF 2009	Révision en PjL PFP*
2009	46,00	44,80
2010	47,44	46,24
2011	49,40	48,20

\* PjL de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, après son examen par le Sénat.

Source : documentation budgétaire

Un tel montant de crédits fait de la mission « Engagements financiers de l'Etat », dans le présent PLF, **la troisième mission la plus importante du budget général par son volume**, après la mission « Remboursements et dégrèvements » (89,9 milliards d'euros en AE et CP) et la mission « Enseignement scolaire » (59,9 milliards d'euros de CP), mais avant la mission « Défense » (37 milliards d'euros de CP).

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

Comme les années précédentes, le **caractère disparate des engagements financiers de l'Etat** regroupés au sein de la mission explique les **grandes différences d'échelle** qu'on observe **entre les volumes de crédits affectés à chacun de ses programmes**, voire, au sein de ces derniers, entre les volumes de crédits de chaque action. En particulier, le programme « Charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat » concentre, à lui seul, 96 % des crédits de la mission, essentiellement sur son action « Dette négociable » (*cf. infra*).

#### 3. Une mission subissant les effets de la crise financière

En raison de l'objet même de ses programmes, la mission « Engagements financiers de l'Etat » a **vocation à répercuter, à plus ou moins court terme, les « turbulences » de la crise financière mondiale**. Née, à l'été 2007, de la crise dite des « surprimes » aux Etats-Unis, et devenue une crise économique à part entière qui reste loin, à ce jour, d'avoir développé tous ses effets, cette crise en effet aura, dès 2008 et 2009, ou pourra avoir, en 2009 et par la suite, une incidence malheureusement sensible sur la **charge de la dette** de l'Etat (programme 117), le niveau des **appels en garantie** de l'Etat (programme 114) et celui des dépenses de **primes d'épargne logement** (programme 145).

*a) Les effets de l'évolution des taux d'intérêt sur la charge de la dette de l'Etat*

Alors qu'au début de l'année 2008 les conditions de financement des Etats de la zone euro étaient des plus favorables, les titres publics jouant le rôle de valeurs « refuges » sur des marchés financiers déstabilisés, à partir du

**printemps 2008, la crise de liquidité a touché la plupart des titres souverains**, beaucoup d'investisseurs leur préférant des actifs de plus court terme, même plus risqués. Conforté par des perspectives de croissance devenues légèrement plus favorables, ce phénomène a temporairement conduit à une **remontée des taux d'intérêt à long terme, jusqu'à l'été 2008. Puis le ralentissement de l'inflation et les perspectives de récession économique** aux Etats-Unis, voire dans la zone euro, **ont entraîné un repli de ces taux** de long terme, les marchés témoignant à nouveau d'une aversion pour le risque. C'est dans ce contexte que la loi de finances rectificative (LFR) pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 a revu à la **hausse (+ 4 milliards d'euros), par rapport à la LFI de l'année, la charge d'intérêts de la dette supportée par l'Etat en 2008** (charge qui s'élève, en conséquence, à 45,1 milliards d'euros – *cf. infra*).

L'**orientation désormais baissière de la politique monétaire mise en œuvre par la Banque centrale européenne (BCE)** devrait renforcer le maintien des taux obligataires à des niveaux historiquement bas. Récemment, la crise financière a également profité aux titres à court terme. **En revanche, à moyen terme, la crise économique devrait peser fortement sur les marchés de titres publics**, en raison des moindres rentrées fiscales qu'elle implique et des mesures de soutien prises par les Etats dans ce contexte.

Il convient ici de noter que **la forte sensibilité de la charge de la dette de l'Etat à l'évolution des taux d'intérêt se double d'un important effet progressif dans le temps**. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une hausse des taux à hauteur de 1 % à partir de 2009 se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de 4 milliards d'euros en 2013.

*b) Les risques du dispositif de refinancement et de recapitalisation du secteur financier en termes d'appel en garantie de l'Etat*

Dans le cadre d'une coordination décidée au niveau européen, et suivant un mouvement international enclenché par les Etats-Unis, **la France, en vue de soutenir son économie face à la crise en cours, s'est dotée d'un dispositif d'aide au secteur bancaire**. Concrètement, la **LFR pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 a autorisé l'Etat à accorder sa garantie, jusqu'à 360 milliards d'euros globalement**, dans le cadre d'un double système de refinancement et de recapitalisation des établissements demandeurs<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 23 (2008-2009) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général. Voir également la réponse apportée par M. François Fillon, Premier ministre, à la question posée par votre rapporteur spécial, sur ce sujet, lors de la séance de questions d'actualité au gouvernement du 30 octobre 2008. Il convient de souligner que **la LFR pour le financement de l'économie, formellement, a autorisé l'engagement de la garantie de l'Etat jusqu'à un « plafond » de 360 milliards d'euros, sans répartir ce montant global entre les deux dispositifs créés.**

(1) La garantie des refinancements

En premier lieu, la garantie de l'Etat peut être accordée, à titre onéreux, aux **titres de créance émis jusqu'au 31 décembre 2009 par un organisme de refinancement « ad hoc », la Société de financement de l'économie française (SFEF)<sup>1</sup> – jusqu'à 320 milliards d'euros** d'après les déclarations du Président la République et du gouvernement. Il a d'ores et déjà été annoncé que **sept banques ont fait appel à ce dispositif, pour un montant global de 5 milliards d'euros**. En outre, conformément à l'accord intergouvernemental conclu entre la France, la Belgique et le Luxembourg le 9 octobre 2008, **l'Etat s'est engagé à garantir les besoins de financement du groupe Dexia à hauteur de 55 milliards d'euros**.

**La première émission de la SFEF**

Afin de couvrir ses besoins de financement, **la SFEF a procédé à une première émission le 12 novembre 2008**. Elle a ainsi placé auprès d'investisseurs du marché primaire, par syndication (BNP Paribas, Calyon, HSBC France, Natixis et SG CIB étant chefs de file de l'opération), **5 milliards d'euros de titres, à échéance de 3 ans, au taux de 3,522 %** – soit un taux de 5 points de base supérieur au taux de *swap*.

L'opération a été **un succès**. D'une part, ce placement a été noté AAA par les agences de notation financière. D'autre part, lorsque trois grandes banques britanniques (Barclays, Royal Bank of Scotland, Lloyds TSB), à la mi-octobre 2008, avaient procédé à des émissions comparables pour près de 10 milliards de livres sterling, elles avaient obtenu des taux de 20 ou 25 points de base supérieurs au taux de *swap*.

*Source : AFT*

Votre rapporteur spécial souligne que cette mise en œuvre est **sans effet quant au déficit budgétaire et à la dette de l'Etat et, tant que l'Etat ne sera pas effectivement appelé en garantie<sup>2</sup>, devrait le rester au plan de l'endettement public** au sens « maastrichien ». En effet, dans la mesure où l'Etat n'est pas majoritaire au sein du capital, la SFEF devrait ne pas être intégrée dans le périmètre des administrations publiques par l'office statistique des communautés européennes, Eurostat<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La SFEF, présidée par M. Michel Camdessus, est une société par actions détenue à 66 % par sept grandes banques françaises (BNP Paribas, Crédit agricole, Société générale, les Caisses d'épargne, Crédit mutuel, Banques Populaires et HSBC France) et à 34 % par l'Etat. En vue d'éviter d'éventuelles désutilités économiques, l'AFT (cf. infra) dispose d'un droit de « veto » sur les émissions de titres d'emprunt de la SFEF.

<sup>2</sup> En comptabilité nationale, comme en comptabilité budgétaire, **les garanties, tant qu'elles ne sont pas appelées, n'ont pas à être intégrées à la dette publique**. Le principe général, défini par Eurostat, est que la dette garantie reste celle de l'émetteur, aussi longtemps que celui-ci n'appelle pas la garantie. En revanche, l'appel en garantie a un double effet : 1° transfère en capital au bénéfice de l'entreprise concernée, pour la totalité de la dette concernée ; 2° après la reprise de la dette, paiement de la charge d'intérêts afférente. Ainsi, la mise en jeu de la garantie a de lourdes conséquences en comptabilité « maastrichtienne ».

<sup>3</sup> Votre rapporteur spécial entend mener, en 2009, une investigation sur les conditions d'intervention et les modalités de raisonnement d'Eurostat.

Les établissements bénéficiaires doivent passer une convention avec l'Etat qui, aux termes de la loi, fixe les contreparties de la garantie, « *notamment en ce qui concerne le financement des particuliers, des entreprises et des collectivités territoriales* », et précise « *les engagements des établissements et de leurs dirigeants sur des règles éthiques conformes à l'intérêt général* ».

**Le risque d'appels en garantie de l'Etat, en ce domaine, devrait rester modéré**, eu égard aux trois précautions aménagées par la loi :

- d'une part, l'accès des établissements financiers aux liquidités est conditionné à un nantissement, auprès de la SFEF, d'actifs d'une certaine qualité (en particulier certains prêts immobiliers, prêts aux entreprises ou à la consommation, ou certains crédits à l'exportation) ;

- d'autre part, la SFEF dispose d'un privilège de remboursement en cas de défaillance d'un établissement de crédit ;

- enfin, le montant total des actifs apportés en garantie doit excéder le total des éléments de passif bénéficiant de la garantie de l'Etat.

## (2) La garantie des recapitalisations

En second lieu, la garantie de l'Etat peut être accordée, **à titre gratuit, aux financements levés par un nouvel organisme, la Société des prises de participation de l'Etat (SPPE)**, en réalité un « **véhicule** » **détenu à 100 % par l'Etat<sup>1</sup>, chargé de renforcer les fonds propres des établissements financiers – jusqu'à 40 milliards d'euros** d'après les déclarations du Président la République et du gouvernement.

Ce dispositif a déjà été mis en œuvre au bénéfice du **groupe Dexia**, avec l'entrée de l'Etat au capital (et au conseil d'administration) à hauteur de **1 milliard d'euros**, prélevés sur le compte spécial « Participations financières de l'Etat » (*cf. infra*). En outre, il doit être appliqué, suivant les annonces officielles, en faveur des **six plus grands établissements bancaires français**, à hauteur, au total, de **10,5 milliards d'euros** d'apports en « quasi-fonds propres » (**prêts à long terme, assortis d'un taux d'intérêt**, sans entrée de l'Etat dans les conseils d'administration concernés)<sup>2</sup>.

**La mise en jeu de la garantie de l'Etat, s'agissant d'une société dont l'Etat lui-même est l'unique actionnaire, apparaît peu probable. En revanche, les emprunts émis par la SPPE – soit, à ce jour, 1 milliard d'euros et une prévision de 10,5 milliards d'euros supplémentaires – augmenteront d'autant l'encours de la dette publique. Cependant, la rémunération dont bénéficiera cette société devrait *in fine* profiter à l'Etat**, à un niveau et selon des modalités en cours de définition.

---

<sup>1</sup> Le programme d'émission de titres d'emprunt de la SPPE est confié à l'AFT.

<sup>2</sup> Les bénéficiaires sont BNP Paribas (2,55 milliards d'euros), Société générale (1,7 milliard d'euros), Banques populaires (0,95 milliard d'euros), Crédit agricole (3 milliards d'euros), Crédit mutuel (1,2 milliard d'euros) et les Caisses d'épargne (1,1 milliard d'euros).

*c) L'impact d'un recours accru des ménages à l'épargne logement sur le financement des primes afférentes*

Du fait de la situation des marchés en 2008, la **défiance des ménages vis-à-vis des actifs jugés risqués** a entraîné un **mouvement massif vers l'épargne réglementée** – dont, outre le livret A et le livret de développement durable, les **produits d'épargne logement**. Cette tendance a été renforcée, au second semestre 2008, sous l'effet des nouveaux développements de la crise financière.

Sous une échéance qu'il est encore difficile d'apprécier, ce comportement des ménages **devrait impacter le niveau des crédits nécessaires au financement des primes** prévues en la matière.

### **C. REVUE DES PROGRAMMES<sup>1</sup>**

#### **1. Le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » (96 % des crédits de la mission)**

*a) Pour 2009, une charge de la dette à hauteur de 44,34 milliards d'euros révisée à 43,14 milliards d'euros*

Le programme 117, « **Charge de la dette et trésorerie de l'Etat** », regroupe les **dépenses de trésorerie et les dépenses engendrées par le paiement des intérêts de la dette de l'Etat**. Il vise à permettre à ce dernier d'honorer ses engagements financiers en toutes circonstances, au meilleur coût et dans des conditions de sécurité maximales. Il se compose de trois actions :

- l'action 1, « Dette négociable » ;
- l'action 2, « Dette non négociable » ;
- l'action 3, « Trésorerie de l'Etat ».

Ce programme est **principalement mis en œuvre par l'agence France Trésor (AFT)<sup>2</sup>**. La **gestion de la dette financière non négociable relève de l'agence comptable centrale du Trésor**, rattachée à la direction générale des finances publiques.

---

<sup>1</sup> L'ordre adopté pour la présentation qui suit est celui du PAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent PLF.

<sup>2</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 chargé de l'économie et des finances. Ses moyens de fonctionnement sont inscrits dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Sur son action, cf. le rapport d'information n° 476 (2004-2005) de notre ancien collègue Paul Girod, sur la gestion de la dette dans le contexte européen. L'AFT est actuellement dirigée par M. Philippe Mills, auditionné par votre rapporteur spécial, dans le cadre de l'examen du présent PLF, le 7 novembre 2008.

Les crédits (évaluatifs) demandés pour 2009, au total, en CP comme en AE<sup>1</sup>, s'élèvent dans le présent PLF à **44,34 milliards d'euros – montant révisé, dans le cadre de l'examen du PjL de programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012<sup>2</sup>, à **43,14 milliards d'euros**. L'essentiel (99,5 %) de ces crédits se rapporte à l'action 1, « **Dettes négociables** ». Comme l'année dernière, ils représentent **96 % de l'ensemble des crédits retracés au sein de la mission** « Engagements financiers de l'Etat ».

**Crédits du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »**

(en millions d'euros)

Actions	Prévision LFI 2008	Révision LFR FE*	Prévision PLF 2009	Révision pour 2009 PjL PFP**
Action 1 « Dettes négociables »	41.190	45.100	44.136	42.979
Action 2 « Dettes non négociables »	6	6	6	6
Action 3 « Trésorerie de l'Etat »	0	90	198	157
<b>Total</b>	<b>41.196</b>	<b>45.196</b>	<b>44.340</b>	<b>43.142</b>

\* Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.

\*\* PjL de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, après son examen par le Sénat.

Source : AFT

Ces crédits correspondent à 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>3</sup>), **avant recettes issues du programme de swaps** (contrats d'échange de taux d'intérêt). Ces dernières devraient permettre, en 2009, une **atténuation de charge de 50 millions d'euros** (1,1 %), portant la charge nette de la dette *après swaps*, en tenant compte du montant révisé précité, à **43,09 milliards d'euros**<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Les crédits du programme sont tous repris sous le titre 4 (Charges de la dette de l'Etat).

<sup>2</sup> Cf. la séance du Sénat du 6 novembre 2008.

<sup>3</sup> Les recettes de coupons courus résultent des versements effectués par les acquéreurs de titres d'Etat, lors de l'émission de ces titres en cours d'année. Il s'agit d'une restitution par avance d'un trop perçu d'intérêts. La procédure permet aux acquéreurs en cause de bénéficier d'une année complète d'intérêts, au moment du versement associé aux coupons souscrits.

<sup>4</sup> Depuis le début de l'été 2002, les conditions générales du marché, notamment en termes de volatilité et de niveau des taux, ne permettent plus à l'AFT de réduire la durée de vie moyenne de la dette par des swaps dans des conditions satisfaisantes. Aussi, aucune opération ayant pour effet d'augmenter le portefeuille de swaps n'a été conclue depuis juillet 2002. Seuls les swaps « courts » conclus avant cette date et arrivant à échéance ont été renouvelés, afin de limiter l'exposition aux taux courts variables.

### La charge de la dette de l'Etat

(en millions d'euros)

	LFI 2006	Exécution 2006	LFI 2007	Exécution 2007	LFI 2008	PLF 2009	PjL PFP* (pour 2009)
Charge brute de la dette négociable (dont reprises)	41.338	41.078,9	42.001	41.708,5	43.307	46.753,1	45.335
Charge brute de la dette non négociable	30	4,4	6	3,6	6	6	6
Charge brute de la gestion de la trésorerie	400	404,5	337	586,0	706	808	671
<b>Total de la charge brute</b>	<b>41.768</b>	<b>41.487,8</b>	<b>42.344</b>	<b>42.298,1</b>	<b>44.419</b>	<b>47.567,1</b>	<b>46.012</b>
<i>Recettes en atténuation (à déduire)</i>	<i>2.740</i>	<i>2.545,9</i>	<i>3.153</i>	<i>2.747,7</i>	<i>3.223</i>	<i>3.227,1</i>	<i>2.870</i>
<b>Total de la charge nette de la dette hors swaps</b>	<b>39.029</b>	<b>38.941,8</b>	<b>39.191</b>	<b>39.550,4</b>	<b>41.196</b>	<b>44.340</b>	<b>43.142</b>
<i>Excédent d'opérations de swaps (à déduire)</i>	<i>510</i>	<i>518,7</i>	<i>267</i>	<i>272,8</i>	<i>233</i>	<i>50</i>	<i>50</i>
<b>Total de la charge nette de la dette après swaps</b>	<b>38.519</b>	<b>38.423,1</b>	<b>38.924</b>	<b>39.277,6</b>	<b>40.963</b>	<b>44.290</b>	<b>43.092</b>

\*\* PjL de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, après son examen par le Sénat.

Source : AFT

#### Des crédits abondant le compte spécial « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat »

Les crédits du programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », assurent l'équilibre de la première des deux sections du compte spécial « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », compte de commerce au sens de l'article 22 (paragraphe I) de la LOLF. Ce compte « miroir » est associé au programme 117 conformément aux prévisions expresses du même article (paragraphe II). Son organisation résulte de l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004. (Sauf indication contraire, les montants donnés ci-dessous pour 2009 sont ceux du présent PLF.)

La section 1 du compte, « Opérations relatives à la dette primaire et gestion de la trésorerie », retrace :

1°- en recettes :

- tout d'abord, le **versement du budget général** en provenance du programme 117 (en pratique, un abondement trimestriel est réalisé). Pour 2009, au total, 44,34 milliards d'euros sont prévus, montant révisé à 44,14 milliards d'euros dans le cadre de l'examen du PjL de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 – contre une prévision en LFI pour 2008 de 41,19 milliards d'euros, montant révisé à hauteur de 45,19 milliards d'euros par la LFR pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 (cf. *infra*) ;
- d'autre part, l'**encaissement des coupons courus** (2,617 milliards d'euros attendus pour 2009, contre une prévision de 2,237 milliards d'euros pour 2008) ;
- enfin, les **recettes issues de la gestion active de la trésorerie** de l'Etat, soit 610 millions d'euros (opérations de placement par l'AFT : 600 millions d'euros estimés pour 2009, avec une prévision de taux d'intérêt à court terme et à 10 ans de 4,2 %, contre 980,59 millions d'euros en LFI pour 2008, avec une prévision de taux d'intérêt à court terme de 4,4 % ; et rémunération, par la Banque de France, des avoirs présents sur le compte de l'Etat : 10 millions d'euros prévus pour 2009, contre une prévision de 5,36 millions d'euros en LFI pour 2008) – estimation révisée, dans le PjL de programmation des finances publiques, à 514 millions d'euros (avec une nouvelle prévision de taux d'intérêt à court terme à 3,6 % : 506 millions d'euros pour les opérations de placement et 8 millions d'euros pour la rémunération du compte « Etat » à la Banque de France) ;

2°- en *dépenses*, le **paiement des intérêts aux porteurs des différentes catégories de titres d'Etat** (au total, près de 46,8 milliards d'euros en 2009, contre plus de 43,3 milliards d'euros en LFI pour 2008) et les **frais de gestion de trésorerie** (intérêts des comptes de dépôts des correspondants du Trésor et assimilés : 808 millions d'euros en 2009, montant révisé à 671 millions d'euros dans le PjL de programmation des finances publiques, contre 706,2 millions d'euros en LFI pour 2008).

Cette première section, pour 2009, est prévue à l'équilibre : ses recettes comme ses dépenses devraient atteindre 47,56 milliards d'euros, contre une prévision de 44,01 milliards d'euros en LFI pour 2008.

La **section 2** du compte, « Opérations de gestion active de la dette au moyen d'instruments financiers à terme », située en dehors de la norme de dépense budgétaire, retrace les opérations sur produits dérivés, c'est-à-dire la gestion de la durée de vie moyenne de la dette de l'Etat. A titre principal, elle fait apparaître :

- en *recettes*, les **intérêts perçus au titre des contrats d'échange de taux d'intérêt** (1,36 milliard d'euros prévus en 2009, contre une prévision de 1,95 milliard d'euros pour 2008) ;
- en *dépenses*, les **intérêts payés au titre de ces swaps** (1,34 milliard d'euros prévus en 2009, contre une prévision de 1,71 milliard d'euros pour 2008).

**Pour 2009, le solde général du compte est attendu, en valeur positive, à 48,9 millions d'euros** (contre une prévision de 233 millions d'euros pour 2008), **grâce aux opérations de swaps retracées par la section 2.**

*NB* : Les crédits des comptes de commerce ne font pas l'objet d'un vote formel du Parlement, mais seulement d'une autorisation de découvert, fixée par chaque LFI. Dans le présent PLF, cette autorisation est prévue par l'article 38 précisé par l'état E annexé, et **le découvert autorisé pour le compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » est fixé, comme pour 2008, à hauteur de 16,7 milliards d'euros.**

*Sources : documentation budgétaire et AFT*

- (1) Une charge de la dette de l'Etat en baisse, par rapport à 2008 (- 2 milliards d'euros), mais une prévision de dette publique en hausse (+ 1,7 % de PIB)

Comme le fait apparaître, ci-dessus, le tableau présentant les crédits du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », la **LFI pour 2008** avait prévu une charge de la dette de l'Etat (et une dotation du programme en conséquence) à hauteur de **41,19 milliards d'euros**. Cependant, la **LFR pour le financement de l'économie** du 16 octobre 2008, tenant compte, notamment, de l'évolution des taux d'intérêt constatée dans le contexte de la crise financière et économique (*cf. supra*), a révisé ce montant, pour **4 milliards d'euros supplémentaires**, au niveau de 45,19 milliards d'euros – soit une **hausse de 9,5 %**.

Par ailleurs, **dans le cadre de l'examen du PjL de programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012, à partir d'une nouvelle prévision d'inflation en 2009 (1,5 %, contre une prévision initiale à 2 %) et d'une nouvelle prévision concernant les taux d'intérêt à court terme<sup>1</sup>, **le**

---

<sup>1</sup> La révision a été fondée sur l'hypothèse de taux d'intérêt à court terme de 3,6 % et de taux d'intérêt à 10 ans de 4,2 % (consensus des économistes « Forecast »).

**niveau des crédits prévus au titre de la charge de la dette a été revu à la baisse, par rapport au présent PLF (soit 44,34 milliards d'euros), et fixé à 43,14 milliards d'euros – diminution de 1,2 milliard d'euros, soit 2,7 %.**

Dans ces conditions :

- les crédits demandés dans le présent PLF au titre du programme 117 (44,34 milliards d'euros) représentent une forte **augmentation de la charge de la dette de l'Etat par rapport à la LFI pour 2008** : une hausse de **3,14 milliards d'euros** (avant *swaps*), soit + **7,5 %**. En effet, l'action 1, « Dette négociable », du programme 117, concernant la **gestion de la dette obligataire et à court terme** (titres d'Etat aujourd'hui émis par l'AFT<sup>1</sup>), recouvre dans le présent PLF 44,136 milliards d'euros, alors qu'elle était dotée de 41,19 milliards d'euros dans la LFI pour 2008 ;

- **toutefois, ces crédits représentent une baisse sensible de la charge de la dette de l'Etat par rapport au niveau révisé, pour 2008, dans la LFR pour le financement de l'économie.** La prévision du présent PLF, en effet, est inférieure à cette prévision révisée pour 2008 de **856 millions d'euros** (avant *swaps*), soit – **1,9 %**. **La décroissance apparaît encore plus marquée lorsqu'on prend pour référence la charge de la dette en 2009** telle que **révisée** dans le PjL de programmation des finances publiques : cette prévision révisée pour 2009 est inférieure à la prévision révisée pour 2008 de **2,05 milliards d'euros** (avant *swaps*), soit – **4,5 %**. En effet, l'action « Dette négociable » ne recouvre plus, dans la prévision révisée pour 2009, « que » 42,98 milliards d'euros.

#### **Le financement du programme d'emprunt de l'Etat en 2009**

Conformément à la LOLF, **le programme d'emprunt de l'Etat fait l'objet d'un vote du Parlement, qui se prononce sur le tableau de financement figurant à l'article dit « d'équilibre »** des projets de lois de finances (dans le présent PLF, l'article 34). En prévision, ce programme indique l'origine du besoin de financement que supportera l'Etat l'année considérée, et définit la structure des ressources prévues pour le couvrir. En exécution, le tableau de financement retrace les conditions d'exécution des lois de finances, l'effet des éventuels rachats de titres avant échéance et l'évolution effective des ressources à court terme du Trésor, dont certaines échappent à son contrôle, comme les comptes de dépôt des correspondants.

*(Les montants donnés ci-après sont, pour 2008, ceux de la LFR pour le financement de l'économie et, pour 2009, ceux du présent PLF. – Cf. tableau prévisionnel de financement infra.)*

Pour 2009, le **besoin de financement de l'Etat, passant de 149,4 milliards d'euros en 2008 à 165,4 milliards d'euros**, serait principalement couvert :

- **par les émissions de dette à moyen et long termes** (nettes des rachats), à hauteur de **135 milliards d'euros** (contre 116,5 milliards d'euros en 2008) ;

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

- **par le rachat de titres par la Caisse de la dette publique**, bénéficiaire à cette fin de recettes de privatisations (*cf. infra*), à hauteur de **2,5 milliards d'euros** (contre aucuns crédits en 2008) ;

- **par l'augmentation du stock de dette à court terme (BTF)**, à hauteur de **25,1 milliards d'euros** (contre 42,7 milliards d'euros en 2008).

D'après les indications données à votre rapporteur spécial, le dépassement maximum de ces prévisions – qui pourrait résulter de l'impossibilité, compte tenu des conditions de marché, de procéder à tous les rachats de titres prévus – ne devrait pas porter le besoin de financement de l'Etat au-delà de 170 milliards d'euros.

Cependant, il convient de souligner que, selon l'interprétation retenue, l'article 34 de la **LOLF n'exige le vote du Parlement que sur la seule dette négociable dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an**, c'est-à-dire les OAT et les BTAN, à l'exclusion des BTF. Sur ce point, la LFI ne comporte qu'une prévision de variation des titres (+ 25,1 milliards d'euros dans le présent PLF, niveau comparable à la prévision de la LFI pour 2008 [+ 22,4 milliards d'euros], alors que la LFR pour le financement de l'économie a révisé cette prévision à + 42,7 milliards d'euros).

Aux yeux de votre rapporteur spécial, il s'agit là d'une **lacune regrettable dans le contexte de la valorisation des pouvoirs du Parlement**, telle que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 l'a consacrée. L'examen du PLF pour 2008 a d'ailleurs déjà permis de mettre en relief ce problème<sup>1</sup>. La solution, à ce stade, paraît tenir à une réforme de la LOLF. Naturellement, il conviendrait, dans ce cadre, de prendre en considération la souplesse d'action nécessaire au gestionnaire de la dette.

*Source : documentation budgétaire*

**Tableau prévisionnel de financement de l'Etat**

(en milliards d'euros)

<b>I.- Besoin de financement</b>	<b>LFI 2008</b>	<b>LFR PFE*</b>	<b>PLF 2009</b>
Déficit budgétaire	41,7	49,4	52,2
Amortissement de la dette à long terme	41,3	39,3	63,9
Amortissement de la dette à moyen terme	61,5	58,3	47,7
Amortissement des engagements de l'État	0,4	2,4	1,6
<b>Total Besoin de financement</b>	<b>144,9</b>	<b>149,4</b>	<b>165,4</b>
<b>II.- Ressources de financement</b>			
Émissions à moyen et long termes (nettes des rachats)	119,5	116,5	135
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	3,7	–	2,5
Variation nette des titres à court terme	+ 22,4	+ 42,7	+ 25,1
Variation des dépôts des correspondants	– 2,7	– 6,9	–
Variation du compte courant du Trésor et divers	+ 2,1	– 5	–
Autres ressources de trésorerie	–	2,1	2,8
<b>Total Ressources nettes de financement</b>	<b>144,9</b>	<b>149,4</b>	<b>165,4</b>

\* Loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008.

*Source : documentation budgétaire*

Bien que le stock de la dette de l'Etat ne soit pas directement retracé par le programme 117, dont l'objet se limite à la charge d'intérêts afférente, il convient de noter que la progression de cette dette reste constante. Alors qu'à **la fin de l'année 2007, la dette négociable de l'Etat s'élevait à**

<sup>1</sup> Cf. la séance du Sénat du 28 novembre 2007.

**920,8 milliards d'euros, elle est estimée à environ 985 milliards d'euros pour la fin de l'année 2008.** Toutes choses égales par ailleurs, **en projection, pour la fin 2009, elle représenterait environ 1.035 milliards d'euros** (soit une augmentation annuelle, en volume, de 5 %)¹.

**Encours nominal de la dette négociable de l'Etat**

(en milliards d'euros)

	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008 (estimation)	31/12/2009 (projection)
OAT	509,4	548,2	593,2	609,9	640,7	865	892
BTAN	167,5	183,8	188,8	200,4	201,6		
BTF	108,7	97,1	95,3	66,3	78,5	115-122	140-147
<b>Total</b>	<b>785,6</b>	<b>829,1</b>	<b>877,3</b>	<b>876,6</b>	<b>920,8</b>	<b>env. 985</b>	<b>env. 1.035</b>

Source : AFT

On observera que **le présent PLF prévoit deux opérations de reprise de dette par l'Etat** (neutres pour les déficits publics globalement considérés). Ces reprises concernent :

- d'une part, **le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles** (FFIPSA, article 27 du PLF). La dette reprise serait de 7,5 milliards d'euros à compter de 2008, pour une charge annuelle d'intérêts de l'ordre de 300 millions d'euros, en 2008 comme en 2009 ;

- d'autre part, **l'ERAP** (anciennement « Entreprise de recherches et d'activités pétrolières », article 28 du PLF). La dette reprise serait de 2,4 milliards d'euros, exigibles au 25 avril 2010, pour une charge d'intérêts de 90 millions d'euros en 2009.

Compte tenu des données statistiques disponibles, les comparaisons européennes ne sont possibles qu'au niveau des administrations publiques dans leur ensemble (Etat, organismes divers d'administration centrale, collectivités territoriales, organismes rattachés, administrations de sécurité sociale). **Au 30 juin 2008, le niveau d'endettement des administrations publiques françaises a atteint 1.269,3 milliards d'euros, contre 1.209,5 milliards d'euros au 31 décembre 2007, soit alors 64,2 % du PIB.** Selon le PjL de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, **la prévision de dette publique** représente (montants révisés en cours d'examen²) :

- pour la **fin 2008, 66,2 % du PIB** (soit + 2 points de PIB) ;
- pour la **fin 2009, 67,9 % du PIB** (soit + 1,7 point de PIB) ;
- pour la **fin 2010, 68,1 % du PIB** (soit + 0,2 point de PIB) ;

¹ Il n'est pas tenu compte, dans le présent rapport, des fonds que l'Etat sera susceptible de lever, sur les marchés financiers, afin de doter le « Fonds stratégique d'investissement », dont le Président de la République a annoncé la création le 20 novembre 2008 (cf. infra).

² Cf. la séance du Sénat du 6 novembre 2008.

- pour la **fin 2011, 67,2 % du PIB** (soit – 0,9 point de PIB) ;
- pour la **fin 2012, 65,6 % du PIB** (soit – 1,6 point de PIB).

Il est donc évident que la crise financière et, par suite, économique aura fortement **ralenti l'effort pluriannuel de désendettement public mis en œuvre, depuis 2006, sur la base des recommandations du rapport dit « Pébereau »<sup>1</sup>**. Encore doit-on se féliciter qu'un tel effort ait été effectivement entrepris, dans la mesure où il épargne à notre pays un effet encore plus important de la crise sur la charge de la dette.

On notera pour mémoire que le ratio d'endettement public était de 35 % du PIB en 1990. Dans les dernières années, ce ratio est resté compris **entre la moyenne des Etats membres de l'Union européenne et celle de la zone euro**. Mais, alors que les ratios de dette de la zone euro et de l'Union européenne ont été réduits, entre 2002 et 2007, de 1,6 point de PIB, la dette publique française, au contraire, a progressé de 5,1 points de PIB durant cette période.

#### Dette publique des pays de l'Union européenne

(en % du PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007
Zone euro	69,2	69,7	70,5	69	66,3
Union européenne	62,1	62,5	62,9	61,7	58,8
France	62,9	64,9	66,7	64,2	63,9

Source : AFT

#### La « recentralisation » de la gestion de la dette de l'Etat toujours en suspens

A l'initiative de votre commission des finances s'appuyant sur le rapport d'information n° 476 (2004-2005) de notre ancien collègue Paul Girod sur la gestion de la dette dans le contexte européen, **l'article 73 de la LFI pour 2006**, adopté avec l'avis favorable du gouvernement, a complété l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale **pour habilitier le ministre chargé de l'économie et des finances – en pratique, l'AFT – à procéder, pour le compte de la CADES, à diverses opérations financières**, en particulier des emprunts, des prises en pension sur titres d'Etat et le dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro.

La mesure, d'ordre technique, a été conçue comme **permettant d'optimiser la gestion de la dette « sociale »**, en économisant **l'écart de taux d'intérêt (spread), de l'ordre de 10 points de base (0,1 %)**, alors constaté entre les opérations de gestion de la dette souveraine de l'Etat et le même type d'opérations concernant la dette sociale. D'après les indications recueillies par votre rapporteur spécial, **cet écart serait aujourd'hui de l'ordre de 40 points de base (0,4 %)** si la CADES procédait à l'émission de titres d'emprunt – ce dont elle s'abstient, eu égard à ces mauvaises conditions de marché liées à la crise financière mondiale.

<sup>1</sup> Rapport de la commission présidée par M. Michel Pébereau, remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en décembre 2005.

Il faut ici rappeler qu'à ce jour, le montant total de la dette reprise par la CADES s'établit à 107,7 milliards d'euros. Sur ce total, à la fin de l'année 2007, la Caisse avait amorti 34,7 milliards d'euros ; il lui restait à amortir environ 72,9 milliards d'euros.

**Cependant, le décret prévu** par l'article 73 de la LFI pour 2006 en vue de fixer les conditions d'application de cette disposition, près de trois ans après l'entrée en vigueur de celle-ci, **n'est toujours pas publié**. Ainsi, **l'AFT n'a pas été mise à même de pouvoir exercer la faculté que le législateur avait instaurée**. Votre rapporteur spécial le déplore fortement ; il entend interroger le gouvernement sur les raisons de cette inertie.

*Source : AFT*

- (2) Une charge stable (6 millions d'euros) pour une dette financière non négociable en voie d'extinction

L'action 2 du programme 117, relative à la gestion de la **dette financière non négociable de l'Etat, faute d'émission nouvelle de titres depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999**, recouvre en pratique les seules opérations de **remboursement des titres, en capital et en intérêts**, ainsi que la comptabilisation des emprunts prescrits.

La charge de cette dette prévue par le présent PLF, comme en LFI pour 2008, est de **6 millions d'euros**. Cette prévision a été arrêtée sous **l'hypothèse d'une stabilité du comportement des porteurs** et, de fait, n'a été révisée ni, pour 2008, par la LFR pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 ni, pour 2009, dans le cadre de l'examen du PjL de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Il convient en effet de rappeler que les dépenses liées à la charge de la dette non négociable dépendent de la présentation physique par le porteur, pour remboursement, des titres d'emprunts d'Etat restés sous forme « papier » lors de l'opération de dématérialisation de la dette de l'Etat intervenue en 1984, ou de titres amortis à cette date et restés sous forme « papier ». Il s'agit essentiellement de bons du Trésor sur formules, dont l'émission s'est poursuivie jusqu'en 1998 ; d'une durée de 5 ans, ils ouvrent droit à des intérêts capitalisés qui se prescrivent 30 ans après l'échéance.

En exécution, **en 2007, seuls 3,7 millions d'euros** avaient été nécessaires au titre de cette action, contre une prévision en LFI de 6 millions d'euros. **Le capital restant dû au titre de la dette financière non négociable, au 30 juin 2008, s'élevait à 261 millions d'euros** : il n'a donc plus qu'un caractère résiduel.

- (3) Un besoin de trésorerie à hauteur de 157 millions d'euros (après révision dans le PjL de programmation des finances publiques)

L'action 3, « **Trésorerie de l'Etat** », du programme 117, se rapporte :  
- en premier lieu, à 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 ;

- en second lieu, au **contrôle des risques** afférents, notamment les risques « de marché », en termes de taux d'intérêt ; les risques liés à d'éventuelles défaillances des contreparties de l'Etat ; les risques d'écart entre la prévision, qui repose sur les informations données à l'AFT par ses correspondants, et la réalisation ; et les risques d'ordre opérationnel ou informatiques.

**La LFI pour 2008**, comme la LFI pour 2007, **n'avait prévu aucun crédit au titre de cette action**. En effet, comme le faisait apparaître la section 1 du compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » (*cf. encadré supra*), **la trésorerie de l'Etat devait se trouver en situation excédentaire**, la charge d'intérêts afférente aux comptes de dépôts des correspondants du Trésor et assimilés (706,2 millions d'euros) étant *inférieure* aux produits attendus des placements effectués par l'AFT (980,59 millions d'euros, avec une prévision de taux d'intérêt à court terme de 4,4 %) ; sans compter la rémunération, par la Banque de France, des avoirs présents sur le compte de l'Etat (5,36 millions d'euros). Cependant, **la LFR pour le financement de l'économie** du 16 octobre 2008, au contraire, **a prévu un besoin de trésorerie à hauteur de 90 millions d'euros**.

De même, **le présent PLF prévoit une dotation de 198 millions d'euros**. Ce montant correspond au **besoin de trésorerie** résultant de la différence, telle que la retrace la section 1 précitée du compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », entre :

- d'une part, la charge d'intérêts afférente aux comptes de dépôts des correspondants du Trésor et assimilés (808 millions d'euros) ;

- d'autre part, les produits attendus des placements de l'AFT (600 millions d'euros, avec une prévision de taux d'intérêt à court terme et à 10 ans de 4,2 %) ainsi que la rémunération, par la Banque de France, des avoirs présents sur le compte de l'Etat (10 millions d'euros) – soit un total de 610 millions d'euros, recettes *inférieure*, à hauteur de 198 millions d'euros, aux dépenses prévues.

Toutefois, **dans le cadre de l'examen du PjL de programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012, **ce besoin de trésorerie pour 2009, sous une nouvelle hypothèse de taux d'intérêt à court terme à hauteur de 3,6 %, a été revu en baisse, à 157 millions d'euros** (– 41 millions d'euros). La trésorerie de l'Etat, en effet, sera affectée par de moindres recettes de placements (514 millions d'euros, dont 8 millions d'euros provenant de la rémunération du compte de l'Etat à la Banque de France), mais elle bénéficiera, dans le même temps, d'une moindre rémunération versée au titre des dépôts des correspondants du Trésor (671 millions d'euros).

*b) La mesure de la performance*

Le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », fait l'objet, dans le présent PLF, de **huit objectifs** de performance, assortis chacun d'un indicateur ou deux. Cette mesure de la performance avait notamment fait l'objet de l'adjonction d'un nouvel objectif, en 2008, par rapport aux LFI pour 2006 et pour 2007, visant à « *optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public* ». Le présent PLF, pour 2009, eu égard au faible montant des intérêts de la dette non négociable de l'Etat, supprime l'objectif tendant à « *gérer de manière satisfaisante l'extinction progressive de la dette financière non négociable* » et son indicateur (le taux d'anomalie sur les opérations de la dette négociable, dont la prévision pour 2008 est nulle).

Votre commission des finances et la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans leurs travaux respectifs de l'année 2005 sur les objectifs et indicateurs de performance, ainsi que notre ancien collègue Paul Girod, à l'occasion de ses rapports spéciaux sur les PLF des dernières années, ont exprimé leur **satisfaction, d'une manière générale, en ce qui concerne la stratégie de performance de gestion de la dette élaborée et mise en œuvre par l'AFT**. Au reste, dans le souci de donner une vision cohérente de son action, l'AFT a choisi de présenter l'ensemble des opérations qu'elle mène dans le PAP du programme 117, alors même que certaines se trouvent retracées, non par ce programme, mais au sein du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » (*cf. supra*).

**La mesure de la performance pour 2009 du programme 117  
« Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »**

Objectif n° 1 : « *couvrir le programme d'émission en toute sécurité* ». Premier indicateur : le **nombre d'adjudications non couvertes** (prévision pour 2009 comme 2008 : 0). Second indicateur : le **taux de couverture moyen des adjudications** (prévision pour 2009 comme 2008 : 200 % pour les adjudications de BTF et 150 % pour celles d'OAT et de BTAN).

Objectif n° 2 : « *améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire* ». Premier indicateur (« temps ») : l'**écart de performance entre la stratégie d'émission réelle et les résultats qu'une réalisation linéaire du programme d'émission aurait obtenus** (prévision pour 2009 comme 2008 : + 10 à - 10 points de base de valeur de marché). Second indicateur (« allocation ») : l'**écart de performance entre le programme réel d'émission et les résultats que la stratégie de référence définie en début d'exercice aurait obtenus** (prévision pour 2009 comme 2008 : + 10 à - 10 points de base de valeur de marché).

Objectif n° 3 : « *piloter la durée de vie moyenne de la dette après swaps* ». Indicateur : la **durée de vie moyenne de la dette après swaps** (prévision pour 2009 comme 2008 : 6,6 années). Etant donné que, depuis juillet 2002, eu égard aux conditions générales du marché, aucune opération ayant pour effet d'augmenter le portefeuille de *swaps* n'a été conclue, cet objectif n'a de sens que sous l'hypothèse d'une reprise des *swaps*, c'est-à-dire du retour de conditions de marché favorables. La situation actuelle d'arrêt des *swaps* explique l'allongement de la durée de vie moyenne de la dette, alors que les émissions de titres se sont poursuivies.

Objectif n° 4 : « *limiter le solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée* ». Indicateur : le **solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée** (prévision pour 2009 comme 2008 : 100 millions d'euros).

Objectif n° 5 : « *placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'Etat au meilleur prix* ». Premier indicateur : le **taux de rémunération des opérations de dépôts** (prêts de liquidité) réalisées avec les spécialistes en valeur du Trésor (SVT) (prévision pour 2009 comme 2008 : le taux de l'EONIA – *european overnight interbank average* –, qui représente le taux moyen, pondéré par les volumes, des prêts à un jour réalisés sur le marché interbancaire par un panel d'établissements bancaires de la zone euro). Second indicateur : la **rémunération des opérations de pensions livrées** réalisées avec les SVT (prévision pour 2009 comme 2008 : *swap EONIA – 0,02*).

Objectif n° 6 : « *améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor* ». Premier Indicateur : le **taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros** et affectant le compte du Trésor (prévision pour 2009 comme 2008 : 95 %). **Second indicateur : taux d'annonce par les établissements publics de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros** et affectant le compte du Trésor ; seule est indiquée, dans le PAP pour 2009, une cible de 95 % à l'horizon 2010.

Objectif n° 7 : « *optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public* ». Indicateur : la mise en œuvre de la « feuille de route » adressée par le ministre en charge de l'économie et des finances, le 3 mai 2007, aux directeurs d'administration centrale concernés.

Objectif n° 8 : « *obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la surveillance d'incidents* ». – Première série d'indicateurs, relative à la **qualité du système de contrôle** : le nombre d'incidents ou infractions au cahier interne des procédures (prévision pour 2009 comme 2008 : 0) et la notation externe du contrôle interne (prévision : note de 1 sur 4 pour tous les postes). – Seconde série d'indicateurs : le **nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie**, distingués en trois catégories : les incidents qui dégradent le niveau du compte de l'Etat à la Banque de France (prévision pour 2009 comme 2008 : 0) ; les incidents qui ne dégradent pas, ou même peuvent améliorer, le solde de ce compte (prévision pour 2009 comme 2008 : 0) ; les autres incidents (prévision pour 2009 comme 2008 : 0).

Source : PAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent PLF

## 2. Le programme « Appels en garantie de l'Etat »

### a) Près de 279 millions d'euros pour 2009

Le programme 114, « **Appels en garantie de l'Etat** », retrace 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**. Les crédits (évaluatifs) demandés pour 2009, en AE comme en CP, s'élèvent, au total, à **278,8 millions d'euros**<sup>1</sup>.

Ces crédits présentent une **diminution globale de 3 % par rapport aux crédits inscrits en LFI pour 2008** (287,65 millions d'euros). Ce taux moyen ne rend pas compte des **aménagements de niveaux de crédits**

---

<sup>1</sup> L'ensemble est repris sous le titre 6 (Dépenses d'intervention).

**contrastés entre les cinq actions** qui composent le programme (*voir le tableau ci-dessous*). Il faut d'emblée 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 concernés.

**Crédits du programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » pour 2009**

(en millions d'euros)

Action	AE = CP	Part dans la mission	Variation des crédits LFI 2008/PLF 2009
1 – « <b>Agriculture et environnement</b> »	1,1	0,39 %	- 127,2 %
2 – « <b>Soutien au domaine social, logement, santé</b> »	25,2	9,04 %	+ 3,5 %
3 – « <b>Financement des entreprises et industrie</b> »	0	0,00 %	- 160.000 %
4 – « <b>Développement international de l'économie française</b> »	68,0	24,39 %	+ 30,7 %
5 – « <b>Autres garanties</b> »	184,5	66,18 %	- 3,3 %
Total	278,8	100,00 %	- 3 %

Source : présent PLF

- 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. La dotation pour 2009, comme en 2008, correspond aux appels en garantie du **plan de désendettement des agriculteurs installés en Corse** (convention du 29 janvier 2004 entre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le Crédit agricole et la caisse régionale du Crédit agricole de la Corse).

- 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. La dotation pour 2009 est décomposée comme suit :

- **25 millions d'euros** au titre des garanties de **prêts à l'accession sociale** et de certains **prêts à taux zéro consentis par la société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale, repris à sa charge par l'Etat** en application de l'article 34 de la LFI pour 2006 ;

- 100.000 euros pour les emprunteurs bénéficiaires de prêts aux fonctionnaires en complément d'un prêt conventionné, poste aujourd'hui en sensible diminution du fait de la perte d'attractivité du dispositif ;

- 100.000 euros pour d'éventuels appels en garantie au titre des prêts aux rapatriés, dont la gestion se trouve aujourd'hui en voie d'achèvement.

- L'**action 3**, comme son intitulé l'indique clairement, a vocation à financer les dépenses liées à la garantie de l'Etat consentie dans le cadre de dispositifs de financement des entreprises et de l'industrie, notamment les appels en garantie des établissements financiers (OSEO et CFDI) gérant des

prêts accordés aux entreprises qui rencontrent des difficultés financières. Dotée en LFI pour 2008 de 16 millions d'euros<sup>1</sup>, cette action ne fait l'objet d'**aucune demande de crédit pour 2009**.

Les **éventuels appels en garantie liés à la mise en œuvre des dispositifs de refinancement et de recapitalisation en faveur du secteur financier** instaurés par la LFR pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 (*cf. supra*) auraient vocation à figurer dans cette action. On a précisé ci-dessus le degré, relativement faible, de ce risque.

• Les crédits de l'**action 4** assurent les garanties que l'Etat accorde, principalement, à la **Coface**, en vue d'assurance contre :

- le risque en matière de crédit (aucune dotation sur ce poste pour 2009, comme en 2008, d'importantes récupérations sur des sinistres antérieurs étant attendues) ;

- le **risque d'échec de prospections à l'étranger (52 millions d'euros** dans la dotation de l'action pour 2009, contre 36 millions d'euros en 2008) ;

- le risque de change (pas de dotation pour 2009, comme en 2008, le dispositif devant être géré à l'équilibre au moyen de couvertures et grâce à la mutualisation des risques) ;

- le **risque économique** (dérive des prix de revient pour des contrats d'exportation ; **14 millions d'euros** pour 2009, contre 16 millions d'euros en 2008, sur la base d'engagements antérieurs) ;

- le risque exportateur (2 millions d'euros pour 2009, alors qu'aucune dotation n'avait été prévue pour 2008).

L'action couvre également les garanties de taux d'intérêt gérées par Natexis Banques Populaires – opérations qui devraient être bénéficiaires en 2009 comme en 2008, et ne nécessitent donc pas de demande de crédits.

---

<sup>1</sup> Un montant de 16 millions d'euros a été provisionné dès 2007 au titre du prêt garanti à l'entreprise RFI. L'activité de cette société, holding aujourd'hui détentrice d'actifs de faible valeur, consistait à reprendre des entreprises industrielles en difficulté. Le montant des prêts consentis par l'Etat entre 1982 et 1985 s'est élevé à environ 16 millions d'euros. Ces prêts ont été cédés en 1989 à la CFDI avec la garantie de l'Etat. Prévus avec un différé d'amortissement de 25 ans, les premiers amortissements devaient intervenir en juillet 2008. La société, placée depuis plusieurs années sous administration provisoire, ne pouvant faire face à ces échéances, devait être placée en liquidation, la garantie de l'Etat étant alors appelée.

### Le compte des procédures publiques gérées par la Coface

Au mois d'octobre 2007, notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, **sur l'initiative conjointe de notre collègue Michel Charasse**, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », **et de notre ancien collègue Paul Girod**, a saisi la **Cour des comptes** d'une **demande d'enquête**, en application de l'article 58-2° de la LOLF, portant sur le thème suivant : « *La Coface : transparence, coût et efficacité des procédures publiques de garantie qui lui sont confiées, et gestion et comptabilisation des créances d'aide publique au développement portées par cet organisme* ».

Les résultats de cette enquête ont fait l'objet d'une **audition « pour suite à donner »**, par votre commission des finances, le 18 novembre 2008, et feront l'objet d'un **rapport d'information** de votre rapporteur spécial et nos collègues Michel Charasse et Edmond Hervé.

Dans le cadre du présent rapport, votre rapporteur spécial relève que **les prélèvements en faveur du budget général pratiqués sur le compte des procédures publiques de la Coface** (recettes non fiscales) **constituent un élément d'ajustement du solde budgétaire**. Néanmoins, **la requalification de ces prélèvements par Eurostat, en mars 2008, a en partie réduit l'intérêt de l'opération** : le montant du prélèvement effectué ne vient en déduction du déficit de l'Etat, au sens du pacte de stabilité et de croissance, qu'à hauteur du résultat positif de l'année, majoré le cas échéant des produits financiers engendrés par le placement de la trésorerie du compte. Cette requalification, pour 2008, a eu un impact de 1,3 milliard d'euros, soit 0,07 point de PIB en termes de déficit « maastrichtien ».

Alors que **4,5 milliards d'euros** ont été prélevés sur le compte « Etat » de la Coface au bénéfice du budget général de l'Etat **au titre de l'exercice 2006 et encore 2,9 milliards d'euros au titre de l'exercice 2007**, la LFR pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 fait apparaître une **prévision de prélèvement, pour 2008, à hauteur de 3,05 milliards d'euros** (contre une prévision initiale, en LFI pour l'exercice, de 2,9 milliards d'euros). **Le présent PLF prévoit un nouveau prélèvement de 1,5 milliard d'euros.**

*Sources : documentation budgétaire et Cour des comptes*

• 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** (AFD, 166,8 millions d'euros prévus pour 2008), ou encore la garantie de **prêts accordés par la Banque européenne d'investissement** (BEI, 4 millions d'euros prévus pour 2008).

#### *b) La mesure de la performance*

**Trois objectifs** sont associés au programme « Appels en garantie de l'Etat », assortis d'un indicateur (pour le premier objectif) ou deux (pour le deuxième et le troisième objectifs) :

- objectif n° 1 : « *assurer l'équilibre à moyen terme des procédures publiques d'assurance-crédit, notamment en maintenant une dispersion suffisante des catégories de risques garantis* » ;

- objectif n° 2 : « *satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change, sous la contrainte de la gestion à l'équilibre de la procédure* » ;

- objectif n° 3 : « *encourager les PME à prospecter les marchés extérieurs* ».

Dès l'origine, la définition des objectifs et indicateurs du programme a du tenir compte de **contraintes réelles**. En premier lieu, **le périmètre d'intervention du responsable de programme s'avère 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'Etat qui importe, appréciée à la fois au travers des effets incitatifs de ces engagements et du risque qu'ils créent pour les finances publiques**.

**La pertinence de la mesure de la performance associée au programme s'en trouve fortement limitée.**

### **3. Le programme « Epargne »**

*a) 1,16 milliard d'euros pour 2009 : un budget enfin « sincère » ?*

Le programme 145, « **Epargne** »<sup>1</sup>, rassemble des crédits qui visent à encourager, principalement, la construction immobilière et l'accèsion à la propriété immobilière, dont, notamment, ceux qui assurent le **financement des primes d'épargne logement**. Les crédits demandés pour 2009 s'élèvent au

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteur spécial a auditionné Mme Bénédicte Meton, adjointe au chef du bureau « Financement du logement et activités d'intérêt général » de la DGTPE, le 7 novembre 2008.

total, en AE comme en CP, à **1,162 milliard d'euros**, contre 1,129 milliard d'euros en LFI pour 2008<sup>1</sup>.

Le programme est constitué de deux actions. L'essentiel des crédits pour 2008 correspond à l'**action 1, « Epargne logement »**, qui retrace le dispositif de primes versées aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL) par le Crédit foncier de France (CFF), chargé de la liquidation de ces primes pour le compte de l'Etat. Cette action est dotée de 1,157 milliard d'euros, contre 1,122 milliard d'euros pour 2008. Les crédits demandés pour l'**action 2, « Instruments de financement du logement »** (5,3 millions d'euros, contre 6,8 millions d'euros pour 2008) 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° certains prêts spéciaux du 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>2</sup>.

**Bien qu'ils représentent, par rapport aux crédits votés en LFI pour 2008, une hausse de 3 %, ces crédits, par rapport à la dépense réelle attendue en 2008 (1,5 milliard d'euros, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial) correspondent à une diminution sensible (– 22 %).**

Les crédits budgétaires consacrés à l'épargne logement, après avoir augmenté en 2005 (de 12 % par rapport à la dépense constatée en 2004) et en 2006 (de 22,5 % par rapport à la dépense constatée en 2005)<sup>3</sup>, ont légèrement baissé en 2007 (de 3,5 % par rapport à la dépense constatée en 2006). A cet égard, une évaluation complexe est effectuée à partir 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 conditionnée par la souscription d'un prêt d'épargne logement pour les PEL ouverts à compter du 12 décembre 2002<sup>4</sup>**. Cette dépense n'est donc pas directement maîtrisable ; elle dépend des droits à prime acquis pendant la phase d'épargne

---

<sup>1</sup> Ces crédits sont repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement), pour 1,97 million d'euros, et sous le titre 6 (Dépenses d'intervention), pour 1.127 millions d'euros.

<sup>2</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 ».

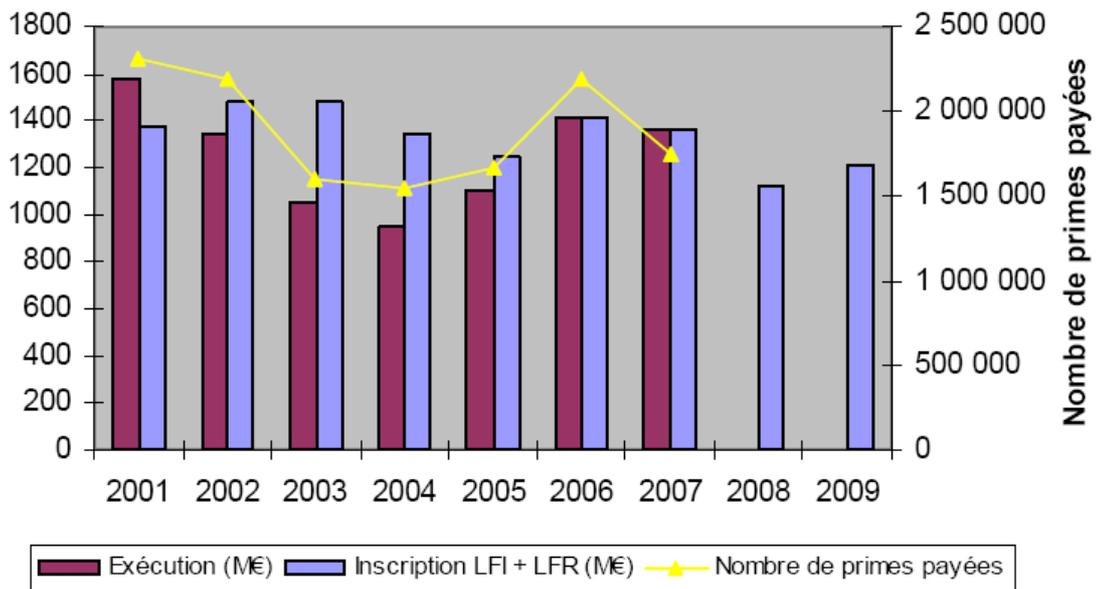
<sup>3</sup> Cette hausse est expliquée par la réaction des épargnants envers les mesures de versement anticipé des prélèvements sociaux des PEL de plus de dix ans (article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006) et de fiscalisation des intérêts des PEL de plus de douze ans (article 7 de la LFI pour 2006).

<sup>4</sup> Conformément à l'article 80 de la LFI pour 2003, mesure introduite à l'initiative de votre commission des finances.

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, en particulier l'évolution du marché immobilier. En outre, compte tenu de l'encours existant (soit, à la fin juin 2008, 218 milliards d'euros, dont 179,8 milliards d'euros pour les PEL et 38,2 milliards d'euros pour les CEL), **toute variation de masse du comportement des détenteurs peut avoir un impact budgétaire fort.**

Evolution de la dépense budgétaire liée à l'épargne logement

(en millions d'euros)



Source : PAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent PLF

Il n'en reste pas moins qu'en 2008, pour la troisième année consécutive, les dépenses afférentes à l'épargne logement auront été « sous-budgétées ». En effet, en 2006 et en 2007, une ouverture de crédits a dû intervenir en cours d'exercice (à hauteur de 220 millions d'euros en 2007, soit un abondement de 19 % de la dotation votée en LFI – 1,15 milliard d'euros) ; d'après les indications fournies à votre rapporteur spécial, il en ira de même pour 2008 : l'ouverture de crédits nouveaux devrait être réalisée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> D'ores et déjà, le projet de décret d'avance sur lequel s'est prononcée votre commission des finances, pour avis, le 21 novembre 2008, a prévu une ouverture de 150 millions d'euros, au titre du programme « Epargne », afin de financer la hausse conjoncturelle du nombre de primes d'épargne logement dues au titre de la fermeture de PEL et de CEL consécutive à l'augmentation des taux d'intérêt des crédits immobiliers (dont le niveau moyen était de 5,03 % à la fin septembre 2008, contre 4,67 % à la fin de l'année 2007).

Ces éléments sont de nature à jeter le **doute sur la prévision de crédits inscrite dans le présent PLF, pour 2009**, au bénéfice du programme « Epargne » : **ce budget est-il enfin « sincère » ?**

**Une « sous-budgétisation » du programme « Epargne » en 2006 et 2007 en partie compensée au moyen de « découverts » consentis par le CFF**

Selon les indications données par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, les ouvertures de crédits supplémentaires se révélant insuffisantes pour financer les besoins en la matière, **l'Etat a choisi de financer le reste des dépenses d'épargne logement au moyen de « découverts » consentis par le Crédit foncier de France (CFF)<sup>1</sup>**, en novembre 2006 puis en juin 2007, pour 715 millions d'euros et 843 millions d'euros respectivement, soit **au total près de 1,6 milliard d'euros. Les frais financiers de ces opérations se sont élevés à 21,5 millions d'euros** (9 millions d'euros [1,25 %] pour 2006 et 12,5 millions d'euros [1,5 %] pour 2007).

**Cette situation a appelé les plus grandes réserves de la part de votre commission des finances.**

D'une part, la sous-évaluation des dépenses d'épargne logement, sur deux années consécutives, à hauteur de 220 millions d'euros annuels, **met en cause la sincérité de la prévision budgétaire** du programme « Epargne ».

D'autre part, alors que le RAP de la mission « Engagement financiers de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement du budget pour 2006 ne mentionnait pas même l'existence du « découvert », précité, que le CFF avait dès cet exercice accordé à l'Etat, le RAP annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2007 s'est borné à indiquer que ce découvert, à la fin de l'année 2007, s'élevait à 623 millions d'euros. Il y avait là, manifestement, une **importante lacune dans l'information apportée au Parlement**.

En outre, ce **procédé de « débudgétisation »** était, à tout le moins, d'une régularité douteuse, et son **coût financier** apparaît singulièrement élevé.

Selon les éléments d'information recueillis par votre rapporteur spécial, afin de limiter le coût de son découvert auprès du CFF, **l'Etat a renégocié**, et fait compléter par avenant, la convention de base qui le lie avec cet établissement depuis 1992. Toutefois, **par rapport à un financement direct par émissions de l'Etat, le gouvernement estime le coût de cette opération de « portage » par le CFF de l'ordre de 0,5 million d'euros.**

*Sources : documentation budgétaire et Cour des comptes*

---

<sup>1</sup> Le versement par l'Etat des primes d'épargne logement est effectué par l'intermédiaire d'établissements de crédit conventionnés et du CFF. En pratique, lors de la clôture des CEL et PEL, les établissements de crédit versent les primes, dont le montant leur est remboursé, au mois le mois, par le CFF. Celui-ci se tourne vers l'Etat, le mois suivant, pour en obtenir le remboursement. Dans ce cadre, sur le fondement de la convention du 17 décembre 1992 entre l'Etat et le CFF (avenant du 2 avril 2008), l'Etat bénéficie d'une avance plafonnée à 1 milliard d'euros.

**Les dépenses fiscales contribuant au programme « Epargne » :  
des lacunes de chiffre restent à combler**

La politique de l'Etat en matière d'épargne ne se limite pas à sa dimension budgétaire : elle donne lieu à **une trentaine de dépenses fiscales contribuant, à titre principal, aux finalités poursuivies par le programme « Epargne »**.

La plus importante de ces dépenses résulte de **l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie**, dont la contribution aux finalités du programme est estimé pour 2009 à **2,8 milliards d'euros** (contre 2,6 milliards d'euros pour 2008), soit pratiquement deux fois et demi les crédits du programme lui-même. Le **chiffre total** de ces dépenses fiscales, pour 2009, s'élève à près de **6,2 milliards d'euros** (contre 5,6 milliards d'euros pour 2008), soit cinq fois les crédits du programme.

**Une huitaine de ces dépenses restent non chiffrées**, ce que ne peut que déplorer votre rapporteur spécial dans la perspective d'une vision d'ensemble complète de l'effort financier mis en œuvre afin d'encourager l'accès à la propriété immobilière.

Cependant, **pour la première fois, le PAP annexé au présent PLF fait apparaître une évaluation détaillée de l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie**. La meilleure information du Parlement appelle à étendre ce dispositif à d'autres dépenses fiscales significatives, notamment l'exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale (dépense fiscale estimée à hauteur de 1,3 milliard d'euros pour 2009).

*b) La mesure de la performance*

**Trois objectifs** sont associés au programme 145, « Epargne », assortis de deux indicateurs pour les objectifs n° 1 et n° 2 (alors que ce dernier objectif, jusqu'alors, était assorti de quatre indicateurs) et d'un seul pour l'objectif n° 3 (contre deux indicateurs précédemment). Les objectifs sont inchangés, par rapport aux exercices antérieurs :

- objectif n° 1 : *« favoriser l'accès des organismes de logement social à une ressource financière attractive »* ;

- objectif n° 2 : *« optimiser les conditions de financement de l'accession à la propriété »* ;

- objectif n° 3 : *« veiller à l'équilibre financier des dispositifs d'épargne réglementée »*.

Les simplifications intervenues ne sont pas de nature à lever les critiques formulées, les années précédentes, par notre ancien collègue Paul Girod<sup>1</sup>, tenant en substance au fait que **le gestionnaire du programme ne dispose pas des leviers d'action auxquels se rapportent certains indicateurs**. En particulier, certains indicateurs sont davantage des indicateurs relatifs au comportement des établissements de crédit que des indicateurs de performance du programme.

---

<sup>1</sup> Cf. en dernier lieu le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 12, p. 27.

#### 4. Le programme « Majoration de rentes »

*a) Des crédits en décroissance continue (-5 % pour 2009 par rapport à 2008), du fait de la fermeture des dispositifs retracés*

Le programme 168, « Majoration de rentes », retrace le dispositif destiné à verser les **majorations légales de rentes viagères**. **Ce dispositif est aujourd'hui en cours d'extinction progressive** : 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, il 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 LFI pour 1995.

Les crédits demandés pour 2009 au titre du programme, pour son **action unique** « Participation de l'Etat aux majorations de rentes viagères », s'élèvent, en AE comme en CP, à **216,3 millions d'euros**<sup>1</sup>, soit une évolution à la **baisse de l'ordre de 5 %** par rapport aux crédits inscrits pour la même action dans la LFI pour 2008 (227 millions d'euros). Ces crédits pour 2008 représentent eux-mêmes une diminution d'environ 3 % rapport aux crédits votés en LFI pour 2007 (230 millions d'euros).

La diminution des crédits requis par le programme, consécutive à la fermeture du dispositif, 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 dépend de plusieurs facteurs : nombre et âge des rentiers, date de souscription du contrat et montant des arrérages versés, mais aussi conditions de ressources** (dans la mesure où les majorations de rentes y sont soumises pour les contrats souscrits depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1979). Ce dernier paramètre ne peut être prévu avant l'entrée en service des rentes.

En l'état actuel des estimations sur l'évolution de la mortalité, les versements devraient cesser d'ici une vingtaine d'années.

*b) Un programme légitimement dépourvu d'objectif de performance*

Retraçant les opérations issues d'un dispositif – celui de la majoration légale des rentes viagères – fermé et désormais en cours d'**extinction progressive**, le programme « Majoration de rentes » n'a pas été doté d'objectif de performance. Ce choix, dès 2006, est apparu pertinent.

---

<sup>1</sup> Ces crédits sont repris sur le titre 6 (Dépenses d'intervention).



## II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »

### A. UNE ORGANISATION STABLE DEPUIS 2007

#### 1. Création, nature et fonction du compte

##### a) Une création prévue par la LOLF

Le compte spécial « Participations financières de l'Etat », situé en dehors du budget général, a été institué par l'**article 48 de la LFI pour 2006**.

Ce compte était expressément prévu par la LOLF, eu égard à l'enjeu spécifique de la gestion du patrimoine financier de l'Etat. 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* ».

Ce compte a pris la suite du compte n° 902-24, « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », abrogé.

##### b) Un compte d'affectation spéciale au régime particulier

Le compte « Participations financières de l'Etat » constitue un **compte d'affectation spéciale** qui retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Sans résumer la gestion patrimoniale financière de l'Etat, il en représente un instrument particulièrement important, en tant que **support des opérations patrimoniales de l'Etat actionnaire**.

Il retrace ainsi :

##### 1° en recettes :

- a) tout **produit des cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient directement** ;
- b) les produits des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus **indirectement** par l'Etat qui lui sont reversés ;
- c) les **versements de dotations en capital, produits de réduction de capital ou 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 ;
- f) des versements du budget général ;

2° en dépenses :

- a) les **dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'Etat** (la formule est destinée à couvrir, notamment, les versements à la CADES, et permet d'y associer les apports aux établissements publics qui ne reflètent pas un placement de nature patrimoniale – lesquels, au sens de la comptabilité européenne, désignent désormais les seuls investissements assortis d'une réelle perspective de rentabilité) ;
- b) les **dotations au Fonds de réserve pour les retraites**<sup>1</sup> ;
- c) les **augmentations de capital**, les **avances d'actionnaire** et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat ;
- d) les **achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société** ;
- e) 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, ainsi qu'aux deux dernières séries d'opérations mentionnées (2°, c et d).

Par ailleurs, il convient de rappeler que la **limitation des versements du budget général aux recettes des comptes d'affectation spéciale ne concerne pas le compte « Participations financières de l'Etat »**. En effet, selon le premier alinéa du I de l'article 21, précité, de la LOLF, les recettes des comptes d'affectation spéciale, en principe, peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte. Les comptes d'affectation spéciale, de fait – notamment le

---

<sup>1</sup> La mention expresse du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) dans la nomenclature du compte résulte d'un amendement au PLF pour 2006 adopté par l'Assemblée nationale, sur l'initiative conjointe de sa commission des finances et de plusieurs de nos collègues députés.

Il convient de rappeler que le FRR, institué en 2001, constitue un établissement public de l'Etat à caractère administratif ayant pour mission, aux termes de la loi, de « gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite » (article L. 135-6 du code de la sécurité sociale). Les ressources du Fonds sont composées des excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), de tout ou partie des excédents du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de 65 % de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et de patrimoine, de ressources exceptionnelles telles que les recettes de privatisation qui lui sont affectées, et du produit des placements effectués pour son compte. Ces ressources sont mises en réserve jusqu'en 2020, au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse.

Depuis sa création, le FRR a reçu 27 milliards d'euros de dotations ; il a mis en œuvre une politique d'investissements financiers à compter de 2004. Les résultats de capitalisation avaient permis à l'actif du Fonds d'atteindre un montant de 34,5 milliards d'euros au début de l'année 2008, mais la récente chute des valeurs cotées en bourse, consécutive à la crise financière internationale, a fait baisser ce montant à 30 milliards d'euros au 30 septembre 2008. Pour mémoire, l'objectif de réserves fixé, pour 2020, lors de la création de l'établissement, était de 1.000 milliards de francs, soit environ 160 milliards d'euros en valeur 2003.

compte « Participations financières de l'Etat » – prévoient une ligne, en recettes, destinée à retracer d'éventuels versements du budget général.

Cependant, le deuxième alinéa de la même disposition lève expressément cette limitation des versements du budget général au profit du compte retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat. Le législateur organique a 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 constitue l'unique support de ces dotations<sup>1</sup>.

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

*c) Le « tableau de bord » des seules opérations patrimoniales de l'Etat actionnaire*

Ce compte **ne retrace pas directement la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises qu'il contrôle**. Cette politique fait l'objet du rapport relatif à l'Etat actionnaire, publié sous la forme d'un « jaune » budgétaire annexé aux PLF depuis 2001 (en application de l'article 142 modifié de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques).

Le compte **présente seulement les opérations en capital** relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détient des participations. Ce faisant, il constitue en quelque sorte le « **tableau de bord des opérations patrimoniales de l'Etat actionnaire** ».

En particulier, dans la mesure où il ne concerne pas, conformément aux dispositions précitées de l'article 21 de la LOLF, la gestion courante, ce compte **ne fait pas apparaître, normalement, les recettes de dividendes**. Celles-ci figurent au titre des recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux PLF (lignes 2110 et 2116, respectivement « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières » – dont la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations constitue l'essentiel – et « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers »).

---

<sup>1</sup> Hors le compte retraçant les opérations patrimoniales de l'Etat actionnaire, la LOLF n'a aménagé une telle dérogation au principe de limitation des versements du budget général aux comptes d'affectation spéciale qu'en faveur du compte retraçant les opérations relatives aux pensions, explicitement prévu, lui aussi, par le législateur organique.

### Le patrimoine de l'Etat actionnaire

Le répertoire établi annuellement par l'INSEE révèle que l'Etat, au 31 décembre 2005 (plus récentes statistiques *définitives* disponibles), contrôlait majoritairement, directement ou indirectement, quelque 1.144 entreprises (contre 1.307 au 31 décembre 2004), dont 96 sociétés de premier rang. Selon les données encore provisoires de l'INSEE, **au 31 décembre 2006, l'Etat contrôlait 845 entreprises, dont 90 de premier rang.**

*Un portefeuille de participations cotées appauvri par la crise financière (114,2 milliards d'euros à la clôture du 20 novembre 2008)*

**La valeur moyenne du portefeuille des participations cotées de l'Etat, concernant 11 sociétés, à la clôture du 20 novembre 2008, représentait 114,2 milliards d'euros, contre 149 milliards d'euros à la clôture du 1<sup>er</sup> septembre 2008** et environ 195 milliards d'euros en novembre 2007 (soit avant la cession, en décembre 2007, d'une partie du capital d'EDF [cf. *infra*]). Le rapport relatif à l'Etat actionnaire pour 2008, comparant la cotation des participations de l'Etat au 1<sup>er</sup> septembre 2008 avec celle du 31 août 2007, constate une diminution de 32,6 milliards d'euros résultant :

- pour une part marginale, de la cession de titres (effet « volume »), notamment en ce qui concerne EDF, à hauteur de 3 milliards d'euros ;
- pour l'essentiel, de l'évolution des cours (effet « prix »), à hauteur de 30,6 milliards d'euros.

Dans le contexte de la crise financière mondiale, on observera que **la valeur des participations cotées de l'Etat, au jour le jour, est très volatile**. Ainsi, à la clôture du 10 octobre 2008, elle est passée sous le seuil des 100 milliards d'euros, s'établissant à moins de 97 milliards d'euros (point « bas » historique de la période récente).

*Des participations non cotées difficiles à évaluer*

**La valeur des participations non cotées de l'Etat, par définition, ne peut être connue *ex ante***. Elle résulte des conditions financières proposées à l'Etat lors d'opérations de cession. A défaut, on notera que **les capitaux propres des entités en cause détenus par l'Etat représentent 8,9 millions d'euros**, contre des capitaux propres des entreprises cotées détenus par l'Etat à hauteur de 61,6 millions d'euros.

Ces montants ont été calculés en tenant compte de l'intégralité des capitaux propres dans les cas où la participation de l'Etat est majoritaire, et de la quote-part de capitaux propres correspondant au pourcentage de capital détenu par l'Etat dans les cas d'une participation minoritaire. En tout état de cause, ils ne sont **pas représentatifs de la valeur de « marché »** du portefeuille.

*Des dividendes encore en augmentation (5,9 milliards d'euros prévus pour 2009)*

**En 2008, le produit des participations financières de l'Etat dans des entreprises non financières, comme pour chacune des dernières années, s'avère en hausse** : le total des dividendes issus d'une activité économique perçus par l'Etat actionnaire (dividendes reçus au titre de l'exercice 2007, constituant des recettes de l'exercice budgétaire 2008) devrait s'établir à **5,6 milliards d'euros, contre 4,8 milliards d'euros en 2007** (dividendes perçus au titre de l'exercice 2006). **Une nouvelle recette de dividendes de 5,9 milliards d'euros est inscrite dans le présent PLF**. Elle correspond aux dividendes qui seraient perçus, par l'Etat, au titre de l'exercice 2008, constituant en effet une recette de l'exercice budgétaire 2009.

**Depuis 2003, les dividendes perçus par l'Etat ont ainsi fortement progressé, en dépit de la contraction du portefeuille liée aux cessions (cf. tableau ci-après).** Le rapport relatif à l'Etat actionnaire fait valoir que « *cette évolution traduit l'amélioration de la gestion des entités, dont la rentabilité opérationnelle a progressé et dont la situation financière a été assainie* ». De fait, **certaines entités, en 2008, ont versé pour la première fois un dividende** à leurs actionnaires, sans que cela obère leur capacité à investir. Il en est allé ainsi, notamment, **pour la SNCF et La Poste.**

En ce qui concerne cette dernière entreprise, votre rapporteur spécial tient d'ailleurs à formuler deux observations. D'une part, dans le contexte d'un développement de la concurrence européenne, le statut actuel de La Poste, établissement public, ne paraît plus adapté. Il lui faudra donc procéder, dès que le moment opportun se présentera, à un changement de statut. D'autre part, le groupe, aujourd'hui, témoigne d'un potentiel de développement important, pour lequel une augmentation des fonds propres sera nécessaire. Cette opération devra être organisée en préservant l'unité de l'entreprise, tout en poursuivant sa modernisation.

Source : APE

**Le portefeuille des participations cotées de l'Etat  
(cours à la clôture du 20 novembre 2008)**

(en millions d'euros)

<b>Entreprises</b>	<b>Part de l'Etat dans l'entreprise</b>	<b>Valorisation de la participation de l'Etat</b>
Aéroports de Paris	68,38 %	2.674
Air France KLM	15,65 %	447
CNP Assurances	1,09 %	88
EADS	15,08 %	1.290
EDF	84,85 %	66.950
France Télécom	26,69 %	13.469
GDF Suez	35,66 %	25.921
Renault	15,01 %	638
Safran	30,20 %	1.128
Thalès	27,10 %	1.596
Participations ultra minoritaires	< 2 %	4 (total)
<b>Valeur totale du portefeuille</b>		<b>114.206</b>

Source : APE

**Evolution des dividendes perçus par l'Etat actionnaire**

(en milliards d'euros)

<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007*</b>	<b>2008*</b> (prévision)	<b>2009*</b> (prévision)
0,9	1,2	1,4	2,9	4,8	5,6	5,9

\* Y compris acomptes sur dividende

Source : APE

**Evolution de la valeur des participations cotées détenues par l'Etat  
(31 août 2007 - 1<sup>er</sup> septembre 2008)**

	PART DE L'ÉTAT DANS L'ENTREPRISE	CLÔTURE DU 1 <sup>ER</sup> SEPTEMBRE 2008 EN EUROS	VALORISATION PARTICIPATION ÉTAT	ÉVOLUTION PAR RAPPORT AU 31 AOÛT 2007		
				EFFET VOLUME	EFFET PRIX	TOTAL
Aéroports de Paris	68,38 %	59,12	4001	0	-1683	-1 683
Air France KLM	15,65 %	17,02	800	-52	-669	-721
CNP Assurances	1,09 %	82,05	133	0	-19	-19
EADS	15,08 %	15,71	1 928	0	-745	-745
EDF	84,85 %	58,37	90 245	-2 627	-25 060	-27 686
France Télécom	26,69 %	20,17	14 076	-341	-1 408	-1 749
GDF SUEZ	35,82 %	40,00	31 398	0	2 512	2 512
Renault	15,01 %	58,77	2 513	0	-1 721	-1 721
Safran	30,20 %	12,43	1 565	-10	-621	-631
Thales	27,10 %	39,05	2 099	0	-140	-140
Thomson	1,90 %	3,20	17	0	-46	-46
			<b>148 774</b>	<b>-3 030</b>	<b>-29 600</b>	<b>-32 629</b>



Source : APE

**La rémunération des dirigeants des entreprises du secteur public**

En marge des développements du présent rapport, votre rapporteur spécial a souhaité faire le point sur la **politique de rémunération des dirigeants d'entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation.**

**Le cadre juridique**

**La rémunération des dirigeants d'entreprises constitue traditionnellement une question relevant de la compétence des organes de gestion des entreprises elles-mêmes.** La rémunération des dirigeants d'entreprises publiques n'échappe pas à ce schéma : elle repose avant tout sur les règles propres au fonctionnement des entreprises considérées, qui dépendent directement de leur forme juridique, société anonyme ou établissement public. Ainsi, pour les entreprises constituées sous forme de sociétés anonymes, le code de commerce dispose que « *le conseil d'administration élit parmi ses membres un président [...]. Il détermine sa rémunération* » (article L. 225-47) ; de même, le conseil de surveillance fixe la rémunération des membres du directoire (article L.225-63) et, « *s'il l'entend* », celle du président du conseil de surveillance (article L. 225-81).

**Dans les sociétés anonymes dont les titres sont cotés, le législateur est intervenu pour améliorer la transparence de ces rémunérations.** Depuis 2001, l'assemblée générale est ainsi informée, à travers le rapport qui lui est présenté chaque année, de la rémunération totale et des avantages de toute nature versés, durant l'exercice, à chaque mandataire social (article L. 225-102-1 du code de commerce). Depuis 2005, de plus, les éléments de rémunération différés sont soumis à la procédure de contrôle des « conventions réglementées », comprenant notamment un rapport spécial des commissaires aux comptes et une consultation de l'assemblée générale des actionnaires (article L. 225-42-1 du même code). La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi « TEPA ») a renforcé ce dispositif en interdisant « *les éléments de rémunération, indemnités et avantages dont le bénéficiaire n'est pas subordonné au respect de conditions liées aux performances du bénéficiaire* ».

**Pour les entreprises publiques, en outre, la rémunération des dirigeants est soumise à un contrôle ministériel étroit,** sur le fondement du décret du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social, qui régit l'ensemble des établissements publics industriels et commerciaux, entreprises et sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et sociétés anonymes dont l'Etat détient la majorité du capital. En effet, l'article 3 de ce texte dispose que « *dans les organismes contrôlés en vertu du présent décret [...] sont fixés ou approuvés, nonobstant toute dispositions contraires, par décision conjointe du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre intéressé [...] le traitement et les autres éléments de rémunération d'activité et de retraite des présidents, des directeurs généraux, des présidents directeurs généraux, des présidents et membres de directoires et d'une manière générale des personnes qui, quel que soit leur titre, exercent des fonctions équivalentes* ». C'est bien l'ensemble des éléments de rémunération qui est ici visé : ces éléments font l'objet, à la fois, des dispositions du droit commun et du contrôle ministériel spécifique au secteur public.

### ***La pratique***

La fixation de la rémunération des dirigeants constitue une composante essentielle de la mission de « l'Etat actionnaire », la performance de ces dirigeants relevant des préoccupations naturelles de tout actionnaire. Aussi, **l'APE a cherché à moderniser les conditions de fixation de la rémunération des dirigeants des entreprises à participation publique, notamment en généralisant, lorsque cela est pertinent, les comités des rémunérations.** L'une des principales missions de ces comités est de préparer les travaux des conseils, en formulant des avis et propositions sur les différents éléments de rémunération des dirigeants sociaux (présidents, directeurs généraux et directeurs généraux délégués et membres de directoires), notamment le salaire (part fixe et part variable), les critères et objectifs afférents à la part variable, ainsi que l'appréciation des résultats obtenus par les dirigeants au regard des objectifs fixés.

D'autre part, **l'APE assure veiller à ce que la rémunération des dirigeants soit directement liée à leurs performances et que la composante variable de la rémunération ait un caractère pleinement incitatif,** en reposant sur des critères et des objectifs à atteindre tant quantitatifs (structure du bilan, résultats opérationnels et rentabilité, etc.) que qualitatifs (critères de qualité du service rendu, mise en œuvre avec succès de certains projets...). Il convient de préciser que les entreprises devaient se mettre en conformité avec les dispositions précitées de la loi « TEPA » dans un délai de 18 mois à compter de la publication de celle-ci (le 22 août 2007). Fin octobre 2008, à quatre mois de cette échéance légale, la situation des entreprises concernées du périmètre géré par l'APE était la suivante : la mise en conformité avait été opérée pour Aéroports de Paris, CNP Assurances, EDF, France Télécom, Safran et Thalès ; elle était en cours pour Areva (entreprise cotée à travers ses certificats d'investissements).

Par ailleurs, à l'issue du Conseil des ministres du 7 octobre 2008, le gouvernement a demandé aux « *entreprises françaises* » d'adopter les **recommandations sur la rémunération des dirigeants élaborées par le MEDEF et l'AFEP** (Association française des entreprises privées). S'agissant des entreprises à participation publique, **l'APE a demandé que ce sujet soit inscrit à l'ordre du jour** des prochains conseils d'administration ou conseils de surveillance et comités de rémunérations.

Source : APE

## 2. L'architecture de la mission correspondante

Conformément à l'article 20 de la LOLF, un compte spécial constitue une mission au sens des articles 7 et 47 de ce texte. Dans la LFI pour 2006, la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat » ne comportait qu'un programme unique, homonyme (le programme 731). La LFI pour 2007 a modifiée cette situation : afin de respecter les prescriptions organiques que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler<sup>1</sup>, **la mission est désormais constituée de deux programmes.**

Le programme unique de la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat », dans la LFI pour 2006, comportait une action relative au désendettement public. Afin de transformer cette mission, à partir de 2007, en mission « bi-programmes », l'action précitée a été érigée en programme distinct. Dans cette nouvelle configuration, la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat » se compose ainsi des deux programmes suivants :

- le **programme 731, « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat »**, héritier du programme de même numéro tel qu'il figurait dans la LFI pour 2006, mais auquel a été soustrait son action 2 relative au désendettement public. Ce programme est lui-même constituée de **quatre actions**, reprises de la nomenclature préexistante ;

- le **programme 732, « Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat »**, qui correspond à l'action 2, précitée, du programme 731 dans sa configuration de la LFI pour 2006. De façon logique, le nouveau programme, comme son **action unique**, reprend l'intitulé même de l'ancienne action.

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (Loi de finances pour 2006), le Conseil constitutionnel a rappelé qu'une mission – et, partant, un compte spécial – ne pouvait comporter un programme unique, selon les prescriptions de la LOLF, au-delà de la première année de mise en œuvre de cette dernière. Ce rappel, de portée générale, a été formulé, au cas particulier, en ce qui concernait le compte « Participations financières de l'Etat ».

**La responsabilité de chacun de ces programmes relève du directeur général de l'Agence des participations de l'Etat (APE<sup>1</sup>), actuellement M. Bruno Bézard<sup>2</sup>.**

#### **L'APE et les mesures de soutien de l'économie française face à la crise**

##### ***L'APE et les sociétés créées par la LFR pour le financement de l'économie***

Incarnation de « l'Etat actionnaire », l'APE a naturellement vocation à suivre l'activité des **deux organismes créés, l'un pour le refinancement et l'autre pour la recapitalisation du secteur financier**, par la **LFR pour le financement de l'économie** du 16 octobre 2008 (*cf. supra*). Cependant, si elle joue un rôle « classique » en direction de la **SFFE, société détenue par l'Etat à hauteur de 34 % du capital**, elle **contrôle plus étroitement la SPPE, détenue à 100 % par l'Etat**, et qui se présente ainsi comme une sorte de « filiale » de l'APE.

On observera d'ailleurs que, sur un plan budgétaire et comptable, rien n'empêchait que la recapitalisation d'établissements bancaires passe par le compte « Participations financières de l'Etat ». Cependant, la situation du compte ne permettait pas le financement d'opérations de participation de grande ampleur, dans la mesure où sa trésorerie libre d'emploi, au 30 septembre 2008, ne s'élevait qu'à 234 millions d'euros (déduction faite de la somme affectée au financement de la rénovation des campus universitaire – *cf. infra*).

##### ***L'APE et le futur « Fonds stratégique d'investissement »***

Le 20 novembre 2008, à Montrichard, **le Président de la République a annoncé la création d'un « Fonds stratégique d'investissement » (FSI)**, fonds « souverain » français. Ce nouvel instrument est destiné à intervenir **afin d'assurer aux entreprises d'intérêt « stratégique » pour l'économie nationale les fonds propres dont elles pourraient avoir besoin**, soit pour leur développement, soit pour la « sécurisation » de leur capital dans la perspective de risques de prises de contrôle hostiles.

Le FSI, suivant les annonces du Président de la République, devrait être doté de **20 milliards d'euros**, répartis comme suit :

- **6 milliards d'euros de fonds disponibles**, que lui affecteraient l'Etat, pour moitié (3 milliards d'euros), et la Caisse des dépôts et consignations, pour l'autre moitié. A la date de rédaction du présent rapport, les modalités de cette opération restaient à arbitrer ;

- **14 milliards d'euros de participations financières**, que lui transfèreraient l'Etat, pour moitié (7 milliards d'euros), et la Caisse des dépôts et consignations, pour l'autre moitié. A la date de rédaction du présent rapport, **le détail des participations de l'Etat affectées au FSI et le rôle de l'APE dans ce nouveau cadre restaient à définir.**

*Sources : documentation budgétaire, APE et Présidence de la République*

---

<sup>1</sup> L'APE, héritière du service des participations de la direction du Trésor, a été créée par décret en 2004. Ses moyens de fonctionnement (prévus à hauteur de 10,5 millions d'euros pour 2009) sont inscrits dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels).

<sup>2</sup> Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteur spécial a auditionné M. Bruno Bézard le 4 novembre 2008.

## **B. LES CRÉDITS ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION PRÉVUS POUR 2009**

### **1. Un niveau de crédits (5 milliards d'euros) sans signification véritable pour des privatisations que les conditions de marché actuelle rendent incertaines**

Dans le présent PLF pour 2009, comme en LFI pour 2007 et en LFI pour 2008, le compte « Participations financières de l'Etat » fait apparaître une prévision de crédits qui s'élève au total, en AE comme en CP, à **5 milliards d'euros**<sup>1</sup>.

Comme en 2007 et en 2008 également, **la quasi-totalité de ces crédits est attendue des produits des cessions, en 2009, de titres, parts ou droits de sociétés que l'Etat détient directement** (« privatisations », première ligne de recettes du compte). Seuls 50 millions d'euros, au total, devraient résulter :

- en premier lieu, du remboursement de créances rattachées à des participations financières de l'Etat (avances d'actionnaires, notamment), à hauteur de 10 millions d'euros encore ;

- en second lieu, du remboursement de créances liées à d'autres investissements patrimoniaux de l'Etat, à hauteur de 40 millions d'euros.

Aucun reversement de produits résultant de cessions de titres de sociétés détenus indirectement par l'Etat et aucun reversement de dotations en capital ou produits de réduction de capital ou de liquidation ne sont attendus.

Le niveau des recettes de privatisations ainsi estimé à hauteur de **4,95 milliards d'euros** correspond à **environ 4 % de la valeur du portefeuille des participations cotées de l'Etat à la clôture du 20 novembre 2008** (près de 115 milliards d'euros – *cf. supra*).

Il convient de garder à l'esprit que **ces estimations de recettes de cession demeurent purement indicatives**. Elles **reproduisent pour 2009 les prévisions de la LFI pour 2008, comme celle-ci avait reproduit les prévisions de la LFI pour 2007, afin d'éviter de donner un « signe » particulier aux marchés**, qui pourrait être préjudiciable aux intérêts patrimoniaux de l'Etat actionnaire.

La participation de l'Etat dans certaines entreprises ne peut descendre en deçà d'un seuil défini par la loi. Pour les autres entreprises, d'une manière générale, cette participation est susceptible d'évoluer en fonction, d'une part, du projet stratégique des entreprises et de leurs alliances, ainsi que des orientations industrielles retenues par le gouvernement et, d'autre part, des opportunités de valorisation patrimoniale de l'Etat telles qu'elles résulteront

---

<sup>1</sup> *Crédits repris au titre 7 (Dépenses d'opérations financières).*

des évolutions de marché. On comprend bien qu'il serait désavantageux d'afficher par avance la part que l'Etat est susceptible de céder ainsi qu'un prix de cession, même si cette légitime précaution « stratégique » conduit à une **absence de chiffrage fiable au sein des PAP du compte « Participations financières de l'Etat », qui vide largement de sens, au stade du PLF, l'examen du Parlement. L'intervention de ce dernier se trouve donc mieux fondée pour l'examen des RAP associés aux projets de loi de règlement** du budget, retraçant les résultats obtenus par la gestion effective.

Cette situation illustre la nécessité, défendue par votre commission des finances, de faire évoluer les modalités de discussion, par le Parlement, des projets de lois de finances initiales, en vue d'un « rééquilibrage » en faveur des débats relatifs aux projets de lois de règlement.

A cet égard, on rappelle que **les recettes enregistrées par le compte, par rapport aux estimations inscrites dans la LFI, s'étaient révélées supérieures :**

- **en 2006, de 23 %** (représentant 3 milliards d'euros ; 17,18 milliards d'euros ont alors été retirés des privatisations, contre une prévision de 14 milliards d'euros<sup>1</sup>) ;

- **en 2007, de 54 %** (représentant 2,72 milliards d'euros ; 7,72 milliards d'euros ont alors été retirés des privatisations, contre une prévision de 5 milliards d'euros<sup>2</sup>).

**Les produits de la cession de titres « EDF » de 2007 au bénéfice du plan de rénovation de l'immobilier universitaire**

En décembre 2007, **3,686 milliards d'euros** de recettes, provenant de la cession par l'Etat de titres « EDF » correspondant à 2,5 % du capital de la société, ont été enregistrés sur le compte « Participations financières de l'Etat ». Conformément à la décision du Président de la République, ces recettes seront **affectées au financement de l'opération « Campus », plan de rénovation de l'immobilier universitaire.**

<sup>1</sup> Un tel niveau de recettes de cession d'actifs financiers n'avait pas été atteint depuis les opérations de privatisations de 1986. Ce résultat a résulté des conditions plus favorables qu'elles n'avaient été anticipées pour la cession :

- d'une part, de la participation de l'Etat au capital d'Alstom (produit de 2 milliards d'euros) ;

- d'autre part, et principalement, des participations de l'Etat dans trois sociétés d'autoroutes – Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), Autoroutes du Sud de la France (ASF) et la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef) – et des participations de l'établissement public Autoroutes de France dans ces trois sociétés (cession indirecte de l'Etat).

<sup>2</sup> Ce résultat a constitué, sous l'angle financier, un « bon score » : il équivalait à 7,8 % des produits de cessions d'actifs (privatisations hors ERAP) réalisés entre 1986 et l'année 2006 incluse (soit 98,8 milliards d'euros courants). La majeure part de ces recettes a résulté de la cession, par l'Etat, de 4,99 % du capital de France Télécom (produit de 2,6 milliards d'euros) et de 2,47 % du capital d'EDF (produit de près de 3,7 milliards d'euros).

Dans le cours de l'année 2008, **dix projets universitaires de partenariats public-privé (PPP) ont été sélectionnés**, sur la base de lettres d'intention. Ces projets font actuellement l'objet d'études détaillées, afin de mieux en préciser le périmètre et le schéma de financement.

Selon le PAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent PLF, la mise en œuvre opérationnelle du dispositif se fera comme suit :

- **les produits précités de la cession de titres « EDF » ne seront pas consommés, mais maintenus sur le compte** « Participations financières de l'Etat », et reportés d'une année sur l'autre pendant toute la période de négociation et de contractualisation des PPP. Celle-ci devrait s'étendre jusqu'à la fin de l'année 2010 au moins ;

- **ces produits, cependant, seront placés**, par l'AFT, au même titre que les autres fonds de la trésorerie de l'Etat. **Les produits financiers engendrés par ces placements seront affectés au paiement des loyers de PPP**. D'après les indications données à votre rapporteur spécial, le produit de ces placements, en 2008 et en 2009, devrait s'élever à **environ 150 millions d'euros par an**.

*Source : documentation budgétaire*

A l'inverse, d'après les renseignements fournis à votre rapporteur spécial, l'exécution en cours, **au 31 août 2008**, n'avait permis de réaliser que **0,8 milliard d'euros de recettes**, provenant principalement :

- en premier lieu, des produits d'offres réservées aux salariés (paiement d'offres mises en œuvre en 2008, notamment pour France Télécom et DCNS, ou paiement différé d'offres antérieures) ;

- en second lieu, d'une réduction de la dotation en capital et d'une « remontée » de produits résiduels de cession d'Autoroutes de France.

**Les prévisions de recettes supplémentaires avant la fin de l'année 2008 tiennent essentiellement à l'encaissement des produits de la cession par l'Etat**, officiellement annoncée le 21 octobre 2008, **de 8 % du capital d'Aéroports de Paris (ADP)**, en vue de permettre l'alliance de cet établissement avec Schiphol Group, le gestionnaire de l'aéroport d'Amsterdam. Ces produits représentent **530 millions d'euros**. Leur encaissement effectif avant la clôture de l'exercice en cours **porterait le total des recettes de privatisations, pour cette année, à 1,3 milliard d'euros**.

Cependant, le contexte actuel de **forte dégradation des conditions de marché** n'est guère favorable à la cession, par l'Etat, de ses participations.

## **2. Dans la continuité des budgets précédents, une répartition des crédits théoriques orientée à 80 % en faveur du désendettement public**

Les intentions affichées par le PAP quant à l'affectation des recettes de ce compte sont significatives d'une orientation de la politique de l'Etat actionnaire. Sous cet aspect, **le présent PLF s'inscrit dans le sillage des LFI pour 2006, pour 2007 et pour 2008, en traduisant une nette volonté de désendetter l'Etat et ses établissements publics**.

Toutefois, il convient de souligner que **les affectations prévues demeurent conditionnées à la réalisation effective de cessions de participations financières de l'Etat et au niveau du produit de celles-ci**, qui l'une et l'autre dépendent, notamment, des conditions de marché. C'est dire si, **au moment de l'examen du présent PLF, la réalisation du programme s'avère incertaine.**

*a) 1 milliard d'euros destinés aux opérations en capital des entreprises détenues par l'Etat*

Selon la LFI pour 2008, 800 millions d'euros doivent être affectés au programme 731, « **Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat** ». Pour 2009, 1 milliard d'euros sont inscrits en faveur de ces opérations.

La majeure part (**880 millions d'euros**) des crédits prévus correspond à l'action « **Augmentation de capital, dotations en fonds propres**, avances d'actionnaires et prêts assimilés ». Cette action retrace notamment les créations ou recapitalisations d'entités et les apports ou avances d'actionnaires. Elle visera, en 2009 :

- **ADOMA** (ex SONACOTRA), pour **12,5 millions d'euros au plus**, solde de l'augmentation de capital, à hauteur de 50 millions d'euros, décidée en 2006 (un versement de 12,5 millions d'euros a été effectué en 2006 puis en 2007, et 12,5 millions d'euros supplémentaires doivent être versés en 2008) ;

- la **RATP**, pour la contribution *éventuelle* du compte « Participations financières de l'Etat » au financement des soultes d'adossement des régimes de retraite de l'entreprise au régime de droit commun. Le niveau de cette contribution est estimé à **250 millions d'euros** ;

- **Nexter** (ex GIAT Industries) pour une nouvelle tranche, en fonction des besoins de l'entreprise, de la souscription de l'Etat à l'augmentation du capital de la société, décidée en 2004 pour un montant total de 1 milliard d'euros (250 millions d'euros ont été versés en 2004, 300 millions d'euros au titre de l'exercice 2005 [150 millions d'euros en 2005 et 150 millions d'euros en janvier 2006], 150 millions devaient être versés en 2007). **450 millions d'euros au plus** seront versés **entre la fin 2008 et l'exercice 2009** ;

Par ailleurs, une « *réserve* » de **200 millions d'euros** est prévue. Elle devrait permettre, le cas échéant, l'intervention de l'Etat actionnaire dans les meilleurs délais, mais le PAP de la mission ne la justifie pas expressément. La LFI pour 2008 avait aménagée une réserve comparable à hauteur de 85 millions d'euros. Dans l'hypothèse où cette réserve ne serait pas utilisée, ou seulement partiellement, les crédits correspondant auraient vocation à se trouver consacrés à l'autre programme de la mission, relatif au désendettement public. Il en irait de même dans le cas où les dotations en capital programmées ne seraient pas réalisées.

Pour le reste du programme :

- **20 millions d'euros** sont inscrits pour l'action « Autres investissements financiers de nature patrimoniale ». Ces crédits sont destinés à financer le **versement de l'Etat à différents fonds de capital risque** (notamment le Fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises, le Fonds de promotion pour le capital risque 200 et le Fond de fonds technologiques 3 ; 40 millions d'euros sont prévus à ce titre par la LFI pour 2008). Néanmoins, ces crédits sont expressément mentionnés « *à titre indicatif* » au sein du PAP de la mission « Participations financières de l'Etat », dans la mesure où **les appels de fonds dépendent des opportunités d'investissement** qui s'offrent à leurs gestionnaires ;

- **100 millions d'euros** se trouvent affectés l'action « Prestations de services : **commissions bancaires, frais juridiques** et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat ». Ces frais, comme en LFI pour 2008, avec un montant identique, représentent **2 % du produit des cessions officiellement prévues**.

L'action « Achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société » n'est dotée d'aucun crédit.

*b) 80 % des crédits au bénéfice du désendettement de l'Etat et de ses établissements publics*

Le programme 732, « **Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** », pour son action unique homonyme, recevrait les **4 milliards d'euros** restant sur le total des crédits prévus en 2009 pour la mission – soit, sous réserve de la réalité de ce niveau global de crédits (*cf. supra*), **80 % des recettes théoriques de privatisations** (contre une prévision de 84 % en LFI pour 2008). Sur cette somme :

- **1,5 milliard d'euros bénéficieraient à l'EPFR** (Etablissement public de financement et de restructuration, amortissant la dette « Crédit Lyonnais »), entraînant une **diminution de la charge d'intérêts, en 2009, estimée à 30 millions d'euros**. Pour mémoire, au moins de novembre 2008, il restait à l'EPFR 4,25 milliards d'euros d'endettement brut à amortir avant le 31 décembre 2014, date d'échéance des dettes contractées pour le Crédit Lyonnais ;

- **le solde** serait affecté à la **Caisse de la dette publique** et, partant, au **désendettement de l'Etat**, soit **2,5 milliards d'euros** selon les données du PLF, entraînant une diminution de la charge d'intérêts estimée à 86 millions d'euros, en moyenne annuelle, sur les cinq années suivant cette affectation (en pratique, cette diminution de charge se traduirait par une moindre émission ou des rachats de titres d'emprunt).

Bien que « théorique », compte tenu des incertitudes qui pèsent, au moment de l'examen du présent PLF, sur les opportunités de cessions qui pourront s'offrir, en 2009, à l'Etat actionnaire, cet effort en faveur du

désendettement public doit être salué : il s'inscrit **dans la continuité des orientations des LFI pour 2006, 2007 et 2008, tendant à se démarquer des options retenues antérieurement** en matière d'affectation des recettes de privatisations (*cf. encadré ci-après*).

Il convient toutefois de souligner qu'en **2008, a priori, seuls 150 millions d'euros environ devraient être affectés au désendettement public, en pratique à l'EPFR, faute de recettes de privatisations permettant un meilleur effort en ce sens.**

**L'affectation des recettes de privatisation depuis 1986 :**

**moins de 15 % en faveur du désendettement public jusqu'en 2005, près de 95 % en 2006 et de 90 % en 2007**

Selon le rapport relatif à l'Etat actionnaire annexé au présent PLF, **le total des produits de cessions d'actifs** (privatisations hors ERAP) **réalisés entre 1986 et l'année 2007 incluse s'est élevé à 106,4 milliards d'euros courants. Les trois quarts de ces recettes** (près de 78 milliards d'euros) **ont servi à des opérations de capitalisation** d'entreprises publiques. **Avant 2006, seuls 10 milliards d'euros étaient allés au désendettement de l'Etat, et 1,6 milliard d'euros au Fonds de réserve des retraites, soit environ le septième des recettes.**

En ce domaine, **l'année 2006 a marqué une rupture, les recettes de privatisations** (au total, 17,28 milliards d'euros) ayant été **affectées au désendettement de l'Etat et de ses établissements publics à hauteur de 16,27 milliards d'euros, soit 93 % des produits de cession.** De même, **en 2007, le produit des cessions de participations financières de l'Etat** (au total, 7,72 milliards d'euros) ont bénéficié au désendettement public à hauteur de **3,526 milliards d'euros, soit 87 % des crédits** dépensés à partir du compte « Participations financières de l'Etat ». (L'essentiel de ces crédits, soit 3,386 milliards d'euros, a été affecté, sous la forme de deux dotations en capital, à l'ERAP [anciennement Entreprise de recherches et d'activités pétrolières], afin de permettre à cet établissement le remboursement de son échéance obligataire d'avril 2008, qui s'élevait à 4 milliards d'euros.)

Suivant l'actualisation présentée par le PAP annexé au présent PLF, **aucun versement en faveur du désendettement de l'Etat n'interviendra en 2008** en provenance du compte « Participations financières de l'Etat », faute de crédit issu de recettes de privatisation. En revanche, environ 150 millions d'euros devraient bénéficier au désendettement de l'EPFR, représentant une diminution de la charge d'intérêts de 3 millions d'euros pour l'établissement.

### **3. La mesure de la performance**

Les modalités d'évaluation de la performance du compte « Participations financières de l'Etat », globalement satisfaisantes, ont été perfectionnées à la marge en 2007 et en 2008<sup>1</sup>. Pour 2009, le présent PLF laisse ce **dispositif quasiment inchangé** :

- au programme 732, « **Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** », se trouve associé l'**objectif de**

---

<sup>1</sup> Cf. les rapports précités n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 58 ; et n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 12, p. 43.

« *contribuer au désendettement de l'Etat et d'administrations publiques* ». Deux séries d'indicateurs mesurent, respectivement, la « *réduction de la dette et des charges d'intérêts de l'Etat* » et la « *réduction de la dette et des charges d'intérêts des entités entrant dans le périmètre des administrations publiques hors Etat* ». On a indiqué, ci-dessus, les prévisions pour 2008 et 2009 en ce domaine ;

- au programme 731, « **Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat** », sont affectés les **objectifs de « veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat » et d'« assurer le succès des opérations de cessions des participations financières »**. Le premier objectif est circonscrit par cinq indicateurs et le second objectif fait l'objet de deux séries d'indicateurs. Le PLF pour 2009 introduit **deux modifications marginales, concernant les indicateurs 1.4 et 1.5**, que signale l'encadré ci-dessous en détaillant cette architecture.

**La mesure de la performance du programme 731,  
« Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat »**

1. – Le premier objectif, consistant à « *veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat* », est décrit par cinq indicateurs. D'une manière générale, le RAP annexé au présent PLF annonce qu'« *après une amélioration continue des indicateurs issus des comptes combinés depuis 2005, cette tendance devrait s'inverser sur l'exercice comptable 2008 dans la mesure où la rentabilité attendue en 2008 ne devrait pas atteindre celle de 2007 et où la forte reprise de l'investissement par certaines entités par croissance organique ou externe, notamment dans le secteur de l'énergie, devrait aboutir à une hausse de l'endettement* ».

1.1. – la « *rentabilité opérationnelle des capitaux employés* », calculée en rapportant à ces capitaux le résultat d'exploitation des entreprises concernées. Un taux de 11 % est attendu pour 2008, supérieur à 8 % en 2009 ;

1.2. – la « *rentabilité financière des capitaux propres* », mesurée en rapportant à ces capitaux le résultat net des entreprises. Un taux de 20,6 % est attendu pour 2008, supérieur à 17 % en 2009 ;

1.3. – la « *marge opérationnelle* », définie par le rapport entre le résultat d'exploitation et le chiffre d'affaire des entreprises. Un taux de 12,9 % est attendu pour 2008, supérieur à 11 % en 2009 ;

1.4. – la « *soutenabilité de l'endettement* », **indicateur simplifié pour le présent PLF** : il rapporte la dette nette des entreprises (passif financier diminué des disponibilités et valeurs mobilières de placement) à l'EBITDA (« *earning before interest tax depreciation and amortization* », c'est-à-dire le résultat opérationnel [EBIT] avant dépréciation et amortissement, notion proche de celle d'excédent brut d'exploitation), mesurant ainsi le nombre d'années d'EBITDA nécessaire, toutes choses égales par ailleurs, pour atteindre une dette nette nulle. La prévision est de 2,8 années pour 2008, et supérieure à 3,5 années en 2009 ;

1.5. – la « *distribution de dividendes* », indicateur introduit par la LFI pour 2008 et **étouffé par le présent PLF**, est circonscrit par deux éléments. D'une part, le montant des dividendes reçus par l'Etat est rapporté au résultat net combiné de 50 des entités qu'il détient (les plus importantes dans le périmètre de la gestion confiée à l'APE) : on définit de la sorte un taux global des distributions de dividendes à l'Etat actionnaire par les entreprises publiques. La prévision est de 40,3 % pour 2008 et supérieure à 40 % pour 2009. D'autre part, le montant des dividendes perçus par l'Etat est désormais indiqué (c'est la nouveauté introduite par le présent PLF ; cette information, jusqu'à présent, ne figurait qu'au sein du rapport relatif à l'Etat actionnaire). Comme il a été mentionné ci-dessus, un montant global de dividendes est attendu à hauteur de 5,6 milliards d'euros, en 2008, au bénéfice de l'Etat ; une prévision de 5,9 milliards d'euros a été établie pour 2009.

2. – Le second objectif du programme, qui consiste à « *assurer le succès des opérations de cessions des participations financières* », fait l'objet de deux séries d'indicateurs.

• 2.1. – La première série d'indicateurs regroupe quatre mesures d'« *écarts entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèque et boursière des participations cédées* » :

- l'écart entre les recettes de cessions et leur valeur fixée par la commission des participations et des transferts (CPT) ;

- l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse précédant chaque opération ;

- l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse suivant chaque opération ;

- l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse précédant et suivant chaque opération.

Au stade de la prévision fournie par le RAP, tous ces écarts devraient être nuls, en valeur, en 2009 comme en 2008. Ce résultat sera d'autant plus probable que les cessions de participations de l'Etat, dans un contexte défavorable, seront rares (cf. *supra*).

• 2.2. – La seconde série d'indicateurs associée au second objectif du programme rassemble trois « *taux des commissions versées par l'Etat à ses conseils* » :

- le taux moyen des commissions versées lors des opérations conduites sous la forme de placements privés par construction accélérée de livres d'ordre, qui est prévu à hauteur de 1 % ou moins en 2009 comme en 2008 ;

- le taux moyen des commissions versées lors des opérations de placement traditionnelles auprès d'investisseurs institutionnels, qui est prévu de 1,8 % ou moins en 2009 comme en 2008 ;

- le taux moyen des commissions versées lors des opérations de placement auprès des particuliers, estimé à 3,5 % ou moins en 2009 comme en 2008.



**SECONDE PARTIE :**  
**COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE**  
**IMMOBILIER DE L'ETAT »**  
**(RAPPORTEURE SPÉCIALE : MME NICOLE BRICQ)**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE**  
**RAPPORTEURE SPÉCIALE**

Créé, sous l'impulsion du Parlement, fin 2005, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » constitue le « **tableau de bord** » des opérations patrimoniales de l'Etat propriétaire, instrument essentiel de la nouvelle politique immobilière de l'Etat.

Cette politique, mise en œuvre depuis 2004, reste aujourd'hui largement en chantier. Certes, **les réalisations ont été importantes**, notamment la mise en place de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) par ministère, l'instauration de loyers « budgétaires » acquittés par les services de l'Etat, et la rénovation du service en charge des domaines, devenu France Domaine. **Cependant, les outils de gestion sont encore à consolider, la gouvernance du système peut être améliorée, et le périmètre même de cette politique doit être étendu**, notamment en direction des opérateurs de l'Etat. En tout état de cause, une bonne gestion immobilière ne saurait se résumer aux opérations de vente.

Votre rapporteure spéciale observe cependant deux progrès sensibles :

- d'une part, **faisant suite aux propositions de votre commission des finances, l'introduction par le présent PLF d'un programme dédié aux travaux d'entretien** requis de l'Etat en tant que propriétaire. Ce programme, néanmoins, a été rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », en raison des règles de la LOLF relatives aux comptes d'affectation spéciale ;

- d'autre part, un aménagement, à compter de 2009, des règles d'intéressement des ministères aux cessions immobilières dont ils ont l'initiative, dans le sens – préconisé par votre rapporteure spéciale comme notre ancien collègue Paul Girod – **d'une mutualisation, encore embryonnaire il est vrai, des ressources issues des produits de cession.**

Tel que les retrace le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », **ces recettes sont attendues pour 2009 au niveau sans précédent de 1,4 milliard d'euros.** Toutefois, **la réalisation, dans les conditions de marché actuelles, reste aléatoire** : alors que la LFI pour 2008 avait fixé un niveau de cessions à hauteur de 600 millions d'euros, **un peu plus du tiers seulement de cet objectif** (236 millions d'euros) a été encaissé sur le compte à la fin du mois d'octobre 2008.

Les cessions d'immeubles militaires, à elles seules, devraient s'élever en 2009 à 1 milliard d'euros. Compte tenu du « **droit de retour** » **intégral dont bénéficie le ministère de la défense** sur le produit de ces ventes, **seuls 4,3 % du produit global des cessions immobilières de l'Etat** (60 millions d'euros) **devraient être affectés au désendettement. Votre rapporteure spéciale propose un amendement portant à 15 % cette contribution** (soit 210 millions d'euros), en intégrant à l'effort le produit des cessions militaires.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteure spéciale vous propose l'**adoption des crédits, ainsi modifiés**, du compte spécial « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** ».

*En application de l'article 49 de la LOLF, la date limite, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, était fixée au 10 octobre 2008.*

*A cette date, votre rapporteure spéciale avait reçu 100 % des réponses attendues pour le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».*

## I. UNE ORGANISATION STABLE DEPUIS 2007

### A. UNE CRÉATION INSPIRÉE PAR LE PARLEMENT

Le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » n'avait **pas d'équivalent sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et la LOLF n'avait pas prévu son existence**. Il constitue une innovation de l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2005, qui l'a institué *a posteriori* pour l'exercice 2005, et de l'**article 47 de la LFI pour 2006**.

Le législateur, par cette création, a entendu doter d'un outil de pilotage la politique de valorisation et de mobilisation du patrimoine immobilier de l'Etat menée par le gouvernement depuis 2004, et qui doit être conçue comme un élément important de la réforme de l'Etat lui-même. On doit rappeler que c'est sous l'**impulsion des travaux du Parlement** que cet outil a été introduit dans l'organisation budgétaire<sup>1</sup>.

### B. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DE DROIT COMMUN »

A l'instar du compte « Participations financières de l'Etat » avec lequel son examen en séance publique est regroupé au Sénat, le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » constitue un **compte d'affectation spéciale** au sens de l'article 21 de la LOLF. Cependant, contrairement au compte « Participations financières de l'Etat », il s'agit d'un compte d'affectation spéciale « de droit commun », soumis à la règle de limitation des versements du budget général aux recettes des comptes d'affectation spéciale prévue par le premier alinéa du I de l'article 21, précité, de la LOLF : **ses recettes ne peuvent être complétées par des versements du budget général que dans la limite de 10 % de ses crédits initiaux**.

Tel que l'a organisé la LFI pour 2006 et modifié l'article 32 de la LFI pour 2007 (qui a étendu son périmètre<sup>2</sup>), ce compte fait apparaître :

- **en recettes, le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat** (produit qui figure au titre des recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux projets de LFI, ligne 2211) et **les fonds de concours**<sup>3</sup> ;

- **en dépenses**, celles requises en termes, d'une part, d'**investissement immobilier** et, d'autre part, de **fonctionnement à la suite d'opérations de**

---

<sup>1</sup> Le détail de ces travaux a été retracé à l'occasion de l'examen du PLF pour 2007 : voir le rapport de notre ancien collègue Paul Girod n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 34.

<sup>2</sup> Cf. le rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 42.

<sup>3</sup> La présence de fonds de concours au sein du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » constitue une innovation de la LFI pour 2007, permettant au compte de retracer des versements en provenance d'autres acteurs que l'Etat, parties prenantes d'opérations immobilières concernant celui-ci, en particulier les collectivités territoriales, et notamment celles dont les services sont logés dans des « cités administratives ».

**cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat, ainsi que les dépenses de même nature engagées par des établissements publics sur des immeubles relevant du domaine de l'Etat.**

Le compte a également vocation à retracer, **en recettes comme en dépenses, des transferts avec le budget général de l'Etat**, qu'il s'agisse, en pratique, de versements dans le cadre d'opérations immobilières (avances, par exemple) ou de restitutions à l'Etat d'une part – non prédéterminée par la loi – du produit des cessions immobilières, afin de contribuer au désendettement.

### **C. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION CORRESPONDANTE**

#### **1. Une division en deux programmes depuis 2007**

Comme le compte « Participations financière de l'Etat », dans la LFI pour 2006, la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne comportait qu'un programme unique, homonyme (le programme 721). La LFI pour 2007 a modifiée cette situation : **afin de respecter les prescriptions organiques rappelées par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, la mission est désormais constituée de deux programmes.**

Les modalités de cette transformation, *mutatis mutandis*, ont été similaires à celles mises en œuvre pour le compte « Participations financières de l'Etat » : le programme unique de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », dans la LFI pour 2006, comportant deux actions, chacune a été érigée en programme distinct. Depuis 2007, la mission se compose ainsi des deux programmes suivants, **programmes « mono-action »** :

- le **programme 721, « Contribution au désendettement de l'Etat »**, destiné à retracer les versements au budget général, en faveur du désendettement de l'Etat, réalisés à partir des produits de cessions immobilières de ce dernier ;

- le **programme 722, « Dépenses immobilières »**, regroupant les crédits, issus des recettes de cessions immobilières de l'Etat, affectés aux dépenses immobilières de celui-ci (en pratique, notamment, l'acquisition ou la construction en vue du relogement de services) et, éventuellement, aux dépenses engagées par des établissements publics sur des immeubles de l'Etat.

Les deux programmes sont placés sous la **responsabilité du chef du service France Domaine**, actuellement M. Daniel Dubost<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

<sup>2</sup> Les moyens de fonctionnement de France Domaine sont inscrits dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteure spéciale a auditionné M. Daniel Dubost le 29 octobre 2008.

## **2. Un amendement de votre rapporteure spéciale afin de préciser l'intitulé du programme « Dépenses immobilières »**

Par homothétie avec l'intitulé du programme 721, « Contribution au désendettement de l'Etat », et dans un souci de pleine adéquation des mots avec la chose,  **votre rapporteure spéciale propose un amendement au présent PLF tendant à préciser l'appellation du programme 722, actuellement nommé « Dépenses immobilières », sous la forme plus exacte de « Contribution aux dépenses immobilières »**. En effet, de même que le programme 721 ne retrace que la partie des recettes de cessions immobilières de l'Etat affectées au désendettement de celui-ci, le programme 722 ne retrace que les dépenses immobilières de l'Etat (ou, réalisés par des établissements publics, pour l'Etat) financées par le produit de ventes immobilières<sup>1</sup>.

## **II. UN OUTIL ESSENTIEL POUR UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER**

### ***A. LE « TABLEAU DE BORD » DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES DE L'ETAT PROPRIÉTAIRE***

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » peut être considéré comme  **l'un des piliers de la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat**. Il constitue en effet un véritable «  **tableau de suivi » des opérations de cessions et, en particulier, retrace la part du produit de ces ventes affectée au désendettement public**.

Ce faisant, ce compte s'inscrit comme une pièce maîtresse parmi l'ensemble des mesures qui, depuis 2004, ont circonscrit la nouvelle gestion immobilière de l'Etat, notamment la mise en place de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) par ministère, l'instauration de loyers « budgétaires » acquittés par les services de l'Etat, et la rénovation du service en charge des domaines.

#### **Les nouveaux instruments de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat : quatre ans de réforme (2004-2008)**

Depuis 2004, année de mise en œuvre de la nouvelle politique de dynamisation du patrimoine immobilier de l'Etat, outre la création par la LFI pour 2006 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », les mesures suivantes, présentées par ordre chronologique, ont été instaurées :

- la **refonte du statut domanial des bureaux administratifs**, désormais classés dans le domaine privé de l'Etat, par l'ordonnance du 19 août 2004 ;
- l'**amélioration des modalités de cession des biens domaniaux** par le décret du 4 novembre 2004 (cession amiable par voie d'appel d'offres) ;
- la clarification de l'affectation des immeubles à usage de bureau dans la nouvelle rédaction de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation ;

---

<sup>1</sup> Amendement n° 2 annexé au présent rapport.

- l'élaboration de trois **listes d'immeubles à vendre**, rendues publiques en novembre 2004, mars 2005 et février 2006 respectivement, qui ont contribué aux résultats de cessions enregistrés pour ces trois années (*cf. infra*) ;

- la **rénovation du tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE)**, outil de comptabilité patrimoniale. À terme, les données doivent en être reprises dans « CHORUS », outil budgétaire interministériel ; cette mise en œuvre est prévue, par pallier, à partir d'avril 2009 ;

- la poursuite de l'adaptation du droit domanial, amorcée dès 2004, avec la **promulgation du code général de la propriété des personnes publiques** (assouplissement des conditions de cession et de recours au crédit bail et au bail emphytéotique, et harmonisation des règles applicables par les collectivités publiques) ;

- la **création du conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE)**, en juin 2006. La nouvelle instance, présidée par notre collègue député Georges Tron, est composée de deux députés et deux sénateurs, de personnalités issues de l'entreprise ou de l'administration, choisies pour leur expérience de la politique immobilière ou leur connaissance du marché, de représentants des organismes représentatifs des professionnels intervenant dans le secteur, et du représentant du directoire de l'agence qui gère les immeubles de l'administration fédérale allemande. Créée pour cinq ans, elle a reçu la mission de « *suivre et évaluer pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'Etat* », et de « *formuler régulièrement au ministre des recommandations et des préconisations opérationnelles pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* ». En outre, à partir d'une pratique développée depuis la fin 2007, **une procédure d'avis préalable du CIE a été mise en place, en 2008, en ce qui concerne les opérations immobilières de l'Etat les plus significatives** (acquisitions ou cessions d'immeubles d'une valeur supérieure à 2 millions d'euros hors taxes dans la région Ile-de-France ou à 1 million d'euros hors taxes en province ; prises à bail d'immeubles d'une valeur annuelle supérieure à 1 million d'euros hors taxes dans la région Ile-de-France ou à 0,5 million d'euros hors taxes en province) ;

- les **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)**, documents qui décrivent les diagnostics et orientations stratégiques de chaque ministère, réalisés pour les **administrations centrales** au premier semestre 2006 (et révisés en 2008), étendus aux **administrations déconcentrées de 25 départements** incluant les dix agglomérations principales et l'ensemble des départements de la région parisienne. Le dispositif porte aujourd'hui sur plus de 3.300 immeubles, et devrait être appliqué à **l'ensemble du territoire en 2009**. Ces SPSI ont vocation à déboucher sur la cession d'immeubles inoccupés ou mal adaptés aux besoins des administrations occupantes. Désormais, ils ont également vocation à intégrer les incidences immobilières des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP – par ex. la réorganisation des services déconcentrés au niveau régional et départemental, la constitution d'agences régionales de la santé, la constitution de la direction générale des finances publiques [DGFIP], le nouveau plan de stationnement des forces militaires ou le redéploiement de la carte judiciaire) ;

- les **loyers « budgétaires »** (acquittés au moyen des crédits du ou des programmes concernés), expérimentés en 2006 pour trois ministères (MINEFI, MAE, Justice), **généralisés pour les administrations centrales en 2007 et étendus en 2008 aux services déconcentrés présents dans 29 départements** incluant les dix agglomérations principales. Le dispositif couvre actuellement plus de 1.500 bâtiments de bureaux, et devrait être appliqué sur **l'ensemble du territoire en 2010**. En 2006, ces loyers avaient été calculés sur la base des valeurs patrimoniales inscrites au TGPE, auxquelles avaient été appliquées le taux de 5,12 % (taux moyen de remboursement de la dette de l'Etat, inférieur à celui du marché : 6 %) ; en 2007, ce taux a été relevé à hauteur de 5,4 % ; en 2008, compte tenu de la diversité des territoires concernés eu égard à l'extension du dispositif aux services déconcentrés, **des taux locaux ont été déterminés, par comparaison avec le marché immobilier local, en fonction de la nature des zones d'implantation** (zones « sur-urbaines », urbaines, périurbaines, rurales). La mise en œuvre de ces taux a conduit, en 2008, à une **masse globale de loyers budgétaires d'environ 675 millions d'euros** (contre un peu plus de 300 millions d'euros en 2007). Cependant, le CIE a recommandé une évolution vers l'application aux administrations de véritables loyers « de marché » ;

- la **restructuration du service des domaines, devenu France Domaine**, rattaché à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) en 2007 puis à la DGFIP depuis la constitution de celle-ci en avril 2008. Incarnant la fonction d'Etat propriétaire (par opposition aux administrations occupantes), le service a été doté de missions élargies, qui ne se limitent plus aux tâches traditionnelles d'évaluation patrimoniale et de rédaction des actes, mais consistent dans une **mission générale de conception et de mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat**, en procédant aux arbitrages requis. Il est organisé au niveau central (employant une soixantaine d'agents) en deux entités : le **bureau chargé des missions domaniales** (législation et contentieux, TGPE et comptabilité patrimoniale de l'Etat) et la **mission chargée de la politique immobilière** (stratégie immobilière, loyers budgétaires, valorisation du patrimoine public). Au niveau déconcentré, les **services territoriaux rattachés aux TPG** (environ 2.000 agents), comptent des services départementaux du domaine (dont l'ampleur des effectifs est très variable, d'un département à l'autre), des brigades régionales domaniales (au nombre de 24, outre la direction nationale des interventions domaniales) et des pôles « supra départementaux » de gestion des patrimoines privés. **Depuis août 2007, France Domaine a enrichi les avis domaniaux** en demandant à son réseau de s'assurer que les opérations de prise à bail et d'acquisitions d'immeubles de bureau sont conformes aux orientations définies pour la politique immobilière, en particulier en termes de ratio d'occupation par agent ;

- la **circulaire du Premier ministre du 28 février 2007** relative à la modernisation de la gestion immobilière de l'Etat. Ce document a rappelé les principes de la politique immobilière : une stratégie basée sur les SPSI et des critères de performance, un Etat propriétaire qui conclut des conventions d'occupation avec les ministères locataires acquittant des loyers, un patrimoine mieux entretenu ;

- la **réforme du régime de l'affectation**, engagée conformément aux orientations du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007. Le régime « historique » – consistant en une mise à disposition sans spécification des modalités de l'occupation – sera **remplacé par des conventions d'occupation**, équivalant à des baux, qui définiront les droits et obligations de chaque partie, entre France Domaine, représentant de l'Etat propriétaire, et les différentes administrations, assimilées à des locataires. Le projet de décret correspondant devrait être publié avant la fin de l'année 2008, pour une mise en œuvre en 2009.

*Source : documentation budgétaire*

## **B. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ETAT « AU MILIEU DU GUÉ »**

Les progrès réalisés par l'Etat, en quelques années seulement, sur le plan de sa gestion immobilière, doivent être appréciés pour ce qu'ils sont : à la fois **beaucoup, rapportés aux pratiques anciennes, et encore trop peu, eu égard aux exigences nouvelles**. Certes, la gestion immobilière n'est longtemps apparue à la plupart de nos administrations que comme une « tâche ancillaire », partant négligeable, au sein de leur activité. A cette aune, les réformes mises en place depuis 2004, dont la liste a été rappelée ci-dessus, constituent une entreprise de rationalisation véritablement « révolutionnaire » : **à partir d'opérations jusqu'alors assumées, tant bien que mal, sans plan ni objectifs d'ensemble, on est passé à la définition d'une « doctrine » et à la mise en place d'instruments stratégiques**. Le chemin parcouru est donc considérable. Pour autant, on ne saurait méconnaître l'importance du travail qui reste, aujourd'hui, à mener : **la « doctrine » est en cours de constitution, les instruments sont élaborés progressivement**.

Notre ancien collègue Paul Girod, dans ses contributions sur le sujet – et d’abord ses rapports spéciaux sur la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l’Etat » –, a souligné qu’**une politique immobilière digne de ce nom ne peut se borner à la réalisation de ventes patrimoniales**, serait-ce dans les meilleures conditions possibles pour les intérêts de l’Etat. Votre rapporteure spéciale se rallie pleinement à cette analyse : les cessions ne doivent pas constituer un objectif « final », mais **seulement l’un des vecteurs d’une gestion cohérente ; le but véritable est celui de la rationalisation des coûts**. Elle fait donc siennes les préconisations de son prédécesseur tendant à voir l’Etat développer **une politique immobilière d’ensemble**, ou *globale*, c’est-à-dire à la fois « **multidimensionnelle** » et **interministérielle**, autrement dit centralisée – à l’opposé des réflexes strictement ministériels encore trop souvent à l’œuvre.

C’est d’ailleurs là une orientation commune aux travaux menés, ces derniers mois, tant au sein du Parlement, par votre commission des finances<sup>1</sup> comme par nos collègues députés membres de la commission des finances de l’Assemblée nationale<sup>2</sup>, que par le Conseil de l’immobilier de l’Etat<sup>3</sup>.

Votre rapporteure spéciale donnera ci-dessous un aperçu des marges de progression disponibles en la matière, en s’attachant à trois enjeux fondamentaux de la politique immobilière en son actuel état de « chantier en cours » : celui du périmètre, celui de la gouvernance et celui des outils. Du reste, il faut souligner le **caractère essentiel que revêt ici la volonté politique, tant peuvent se révéler prégnantes les réticences au changement** et, notamment, les habitudes des administrations affectataires à se conduire en « quasi-proprétaires ».

## 1. Les questions de périmètre

La politique immobilière de l’Etat s’est constituée, depuis 2004, à partir d’un champ d’application restreint aux administrations centrales et à la rationalisation du patrimoine. L’heure est au dépassement de cette double limite.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport d’information n° 37 (2007-2008) de notre ancien collègue Paul Girod et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufrils et Adrien Gouteyron, sur la cession puis le rachat, par l’Etat, de l’ancien immeuble de l’Imprimerie nationale, intitulé « Mieux identifier l’Etat propriétaire ».

<sup>2</sup> Cf. le rapport d’information n° 923 (XIII<sup>e</sup> législature) de nos collègues députés Yves Deniaud, Jean-Louis Dumont, Georges Tron et David Habib, (Mission d’évaluation et de contrôle, juin 2008), intitulé « Immobilier de l’Etat : une réforme au milieu du gué ».

<sup>3</sup> Cf. le « Schéma global de l’Etat propriétaire », élaboré par le CIE et remis, le 12 juin 2008, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

*a) Une lacune résiduelle sur le point d'être comblée : les services déconcentrés*

On a indiqué ci-dessus comment le dispositif des SPSI et celui des loyers « budgétaires » ont été étendus, tout récemment, à une partie des administrations déconcentrées de l'Etat. **Les SPSI devraient couvrir l'ensemble du territoire en 2009 ; il devrait en être de même des loyers « budgétaires » en 2010.** Il s'agira d'une avancée importante en direction de la « globalisation » de la politique immobilière de l'Etat.

*b) Une importante lacune encore à combler : les opérateurs de l'Etat*

En son état actuel, cette politique ne concerne que faiblement les opérateurs de l'Etat. Certes, **l'évaluation du parc immobilier des opérateurs** a été engagée, en juin 2006. La conduite à bien de ce travail, l'an dernier, était annoncée pour la fin de l'année 2008. Cependant, d'après les indications transmises à votre rapporteure spéciale, par rapport à cet objectif, **les opérations accusent aujourd'hui un retard important.**

Dans l'une de ses réponses au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF sur la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le gouvernement fait valoir que *« cette situation s'explique notamment par la diversité des chantiers auxquels les services doivent faire face, par l'absence d'outil dédié et adapté aux opérateurs, ou bien encore par la complexité des opérations. D'autres raisons moins évidentes telle que la revendication d'autonomie des opérateurs les conduisant à essayer de se soustraire au contrôle de l'Etat et la volonté de garder dans l'ombre ces marges de manœuvre compliquent la bonne marche du chantier. [...] En réaction, l'ensemble des acteurs concernés ([des] secrétaires généraux, contrôleurs budgétaires et comptables des ministères, aux agents comptables des opérateurs et aux trésoriers-payeurs généraux) fut relancé le 15 juillet [2008] pour renforcer la pression sur ce chantier prioritaire. Les ministres [chargé] de l'économie et du budget ont en outre décidé, en août 2008, d'intégrer cet inventaire et la bonne gestion patrimoniale pour les modalités de la tutelle financière exercée par l'Etat sur tous ses opérateurs. »*

Au-delà de l'évaluation de leur domaine immobilier, il paraît en effet essentiel **que les opérations immobilières des opérateurs de l'Etat ne soient pas être abandonnées à leur seule responsabilité** – et, le cas échéant, à leur inexpérience en la matière. A cet égard, les conditions peu profitables, pour l'Etat, de la cession de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale doivent servir d'« anti-modèle »<sup>1</sup>. D'une manière générale, à l'image du plafonnement annuel, en LFI, des autorisations d'emplois des opérateurs introduit à compter

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport d'information précité n° 37 (2007-2008). Pour mémoire, l'Imprimerie nationale a cédé son immeuble au prix total de 93 millions d'euros (complément de prix inclus), alors que l'Etat l'a racheté au prix de 325 millions d'euros.

de 2009<sup>1</sup>, il convient d'assurer le respect, par les opérateurs, des exigences que l'Etat s'applique.

Votre rapporteure spéciale appuie donc le projet, dont fait état le gouvernement dans sa réponse précitée au questionnaire « budgétaire », **d'étendre de façon systématique aux opérateurs la démarche d'établissement des SPSI, en vue de d'insérer leurs actions immobilières dans un cadre rationnel.** De même, elle se félicite que la cession programmée des bâtiments anciennement affectés à l'Office national interprofessionnel des céréales, avenue Bosquet à Paris, après avoir d'abord été envisagé sous la seule responsabilité de l'Office interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), ait pu être encadrée par les services de l'Etat (l'immeuble, après travaux, abritera la future Maison de la francophonie : *voir l'encadré ci-après*).

**La recherche d'un immeuble pour la Maison de la francophonie :  
un succès pour le contrôle parlementaire**

La future « Maison de la francophonie », projet visant à regrouper sur un site unique l'ensemble des institutions en charge de la francophonie ayant leur siège à Paris, s'installera dans un immeuble situé 19-21, **avenue Bosquet**, dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de la capitale. **Cette solution représente un succès pour le contrôle parlementaire.**

En effet, à l'origine, la convention signée par la France, en septembre 2006, avec l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) avait prévu une installation dans un immeuble de l'Etat sis au 20, **avenue de Ségur**, également dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, en partage avec le ministère chargé de l'écologie. Cette convention avait fait l'objet d'un projet de loi de ratification, déposé au Sénat en mars 2007 (n° 281, 2006-2007), dont l'examen était compris dans l'ordre du jour prévu par le décret du Président de la République du 27 juin 2007 convoquant le Parlement en session extraordinaire.

Cependant, lors de l'audition par votre commission des finances, le 17 juillet 2007, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget pour 2006, de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, **notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », avait exprimé ses préoccupations quant aux coûts de l'opération.** La convention France-OIF prévoyait la mise à disposition à titre gracieux, pendant 30 ans, de 11.000 m<sup>2</sup>, pour un abandon de loyer de 14 millions d'euros par an, soit 420 millions d'euros sur la période. Le coût des travaux nécessaires avait connu une forte progression, passant d'une estimation initiale de 60 millions d'euros, en juillet 2006, à 80 millions d'euros, en raison de la décision de procéder au changement des fenêtres ; par surcroît, 40 millions d'euros devaient se trouver consacrés au déménagement, pendant la durée des travaux, du ministère chargé de l'écologie. Par la suite, le projet de loi de ratification précité n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée.

**Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères, à l'automne 2007, a proposé la nouvelle implantation** des 19-21, avenue Bosquet, ensemble immobilier détenu en partie par l'Etat et en partie par l'Office interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC). C'est ce lieu qu'ont effectivement retenu le Président de la République et le Président de l'OIF afin de regrouper, sur 8.656 m<sup>2</sup>, les 375 agents des services dédiés à la francophonie.

---

<sup>1</sup> Article 64 de la LFI pour 2008.

La Maison de la francophonie devrait ainsi ouvrir ses portes au printemps 2010. L'abandon de loyers consenti par la France, en tant qu'Etat siège de l'organisation, représenterait de l'ordre de 6 millions d'euros annuels sur 50 ans, soit un total de 300 millions d'euros ; la France se verrait rétrocéder la propriété des immeubles actuels de l'OIF, d'une valeur de 11 à 12 millions d'euros, et conservera le bénéfice de l'immeuble de l'avenue de Ségur (dont la valeur est estimée par le TGPE à hauteur de 270 millions d'euros).

**Pour la durée des travaux requis, en application des dispositions introduites à l'initiative de votre commission des finances à l'article 51 de la LFI pour 2008<sup>1</sup>, l'immeuble a été transféré à la SOVAFIM (société de valorisation foncière et immobilière), qui en assurera ainsi le « portage ».**

*Sources : Sénat et France Domaine*

*c) Un progrès réel mais insuffisant : l'entretien des immeubles*

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », depuis sa création, ne retrace que les produits de cessions et leur affectation soit au désendettement, soit aux dépenses immobilières. A l'occasion de l'examen des PLF pour 2007 et pour 2008, et à l'initiative de notre ancien collègue Paul Girod, **vo**tre commission des finances a **proposé l'introduction dans la mission correspondante d'un programme regroupant les crédits destinés aux travaux d'entretien « lourd »**, de rénovation ou d'aménagement requis de l'Etat en tant que propriétaire<sup>2</sup>. Le gouvernement s'était engagé à mener une réflexion approfondie sur le sujet, en lien avec le CIE<sup>3</sup>. Ce programme, logiquement, aurait eu vocation à se trouver alimenté par les loyers « budgétaires » versés depuis les programmes gérés par les administrations affectataires.

**Un tel dispositif est introduit, dans la maquette budgétaire, par le présent PLF : le programme 309, « Entretien des bâtiments de l'Etat », retracera les dépenses d'entretien « lourd » incombant à l'Etat propriétaire, y compris les remises en état et en conformité. La dotation de ce programme (pour 2009, près de 77 millions d'euros en AE et CP) a été constituée à partir de crédits soustraits à des programmes supportant une charge de loyers « budgétaires », sur la base de 12 % du montant prévisionnel de ces loyers en 2009, en vue d'atteindre 16 % en 2010 (102,6 millions d'euros) et 20 % en 2011 (128,3 millions d'euros).** Les déversements du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » seront effectués en direction des programmes qui, jusqu'à présent, supportaient les dépenses concernées.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 12, p. 52.

<sup>2</sup> Cf. les rapports précités n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 49 ; et n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 12, p. 58.

<sup>3</sup> Cf. les séances du Sénat du 2 décembre 2006 et du 1<sup>er</sup> décembre 2007. Les amendements présentés au nom de votre commission des finances avaient été retirés au bénéfice de ces engagements.

Cependant, ce nouveau programme n'est **pas logé, comme il aurait semblé logique, au sein de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », mais dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**, dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels. D'après les renseignements fournis à votre rapporteure spéciale, cette solution a été aménagée **eu égard aux règles strictes, ci-dessus rappelées, qui encadrent les flux financiers entre les compte d'affectation spéciale et le budget général** : les recettes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne peuvent être complétées par des versements du budget général que dans la limite de 10 % de ses crédits initiaux, or rien n'assure que ces crédits « propres » seront toujours suffisamment élevés. Votre rapporteure spéciale regrette l'incohérence formelle de la situation, qui résulte toutefois des dispositions de la LOLF.

Sur le fond, l'avancée est réelle, mais elle connaît des limites. D'un côté, des travaux dont **le coût ne pouvait qu'être imparfaitement identifié, jusqu'alors**, au sein de la masse de crédits destinés à telle ou telle politique publique, seront enfin spécifiquement retracés au sein du budget de l'Etat. En outre, inscrits sur le nouveau programme *ad hoc*, les crédits retranchés d'autres programmes permettront d'assurer l'entretien nécessaire, parfois urgent, que **les ministères, sans cette contrainte, auraient pu être tentés de différer**.

D'un autre côté, **néanmoins, France Domaine s'avoue dans l'incapacité d'estimer, sur trois ans, le coût des travaux de ce type à réaliser sur les immeubles de l'Etat**. Il ne fait cependant aucun doute que **ce coût excède très largement le montant des crédits inscrits dans le nouveau programme** « Entretien des bâtiments de l'Etat », compte tenu notamment des besoins apparus dans le cadre de l'élaboration des SPSI et des nouvelles exigences issues du « Grenelle de l'environnement » (d'après les précisions fournies à votre rapporteure spéciale, des diagnostics préalables aux travaux doivent être conduits, au premier semestre 2009, dans le cadre d'une collaboration entre France Domaine et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire). Par ailleurs, **la mesure de performance associée à ce programme se borne à trois indicateurs d'activité** (pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives, pourcentage de réalisation des contrôles réglementaires, pourcentage des bâtiments de bureaux de l'Etat ayant fait l'objet d'un audit énergétique).

Le progrès est donc certain, mais relatif. Pour le reste, il reviendra aux futures conventions d'occupation destinées à remplacer le régime de l'affectation (*cf. supra*) de définir avec précision les obligations respectives, en matière d'entretien, de l'Etat propriétaire d'une part et des différentes administrations d'autre part. **Tout l'enjeu pour les finances publiques est d'optimiser les coûts en orientant la dépense vers l'entretien préventif,**

**alors que les administrations limitent aujourd'hui leurs dépenses, pour l'essentiel, à l'entretien « curatif ».**

#### **Une expérimentation en région Rhône-Alpes**

Une **expérimentation relative à la mutualisation de l'entretien des immeubles de l'Etat en Rhône-Alpes** a été lancée en 2007, avec un démarrage effectif en 2008, sur la recommandation d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de Ponts et Chaussées. L'objectif premier de cette expérimentation est d'**appréhender comment l'Etat entretient ses bâtiments et quelles sont les compétences « mutualisables » au niveau local**. Les conclusions de cette expérimentation doivent permettre de définir les moyens pour France Domaine d'assumer la mission d'entretien des immeubles de l'Etat, dans un but de valorisation et de sécurisation du parc.

Le champ de cette expérimentation a été **étendu à la suite du « Grenelle de l'environnement »**, dans son volet « Etat exemplaire ». Outre l'entretien immobilier, il inclut la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la consommation énergétique, ainsi que l'accessibilité aux handicapés. La première étape consiste à dresser un état des lieux au travers d'audits techniques et énergétiques, réalisés par des organismes spécialisés.

Le comité de pilotage du pôle de compétence interministériel régional est en place depuis mai 2007. Outre le secrétariat général pour les affaires régionales, chargé d'en assurer la conduite, il comprend des représentants des services de France Domaine au travers des services du TPG de région, de la direction régionale de l'équipement, des services du secrétariat général pour l'administration de la police et de l'antenne interrégionale de la sous-direction de l'immobilier (relevant conjointement du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique).

Le **recensement des compétences pour la réalisation des travaux de gros entretien au sein des services de l'Etat, susceptibles d'être mutualisées** dans le cadre de l'expérimentation, a été réalisé au cours des mois de février et mars 2008. Il vise à inventorier les moyens et les compétences en personnel mis en œuvre dans les administrations. Dans le champ des moyens recensés, entrent les compétences techniques nécessaires à ce type d'opération (chiffrage, avis techniques, analyses d'offres, suivi de chantier...) comme les compétences administratives (organisation de consultation formalisée, passation de marchés, suivi financier et juridique des marchés...).

Ce dispositif expérimental permettra de mettre en place, localement, les cellules de suivi associant France Domaine et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sous l'autorité du préfet, pour coordonner l'entretien des bâtiments de l'Etat.

*Source : France Domaine*

## 2. Les questions de gouvernance

La politique immobilière de l'Etat, en termes de « gouvernance », repose sur le rôle cardinal dévolu, au plan opérationnel, à France Domaine et, pour la supervision, au CIE. Ce schéma *a priori* très « centralisateur » se heurte cependant à plusieurs difficultés.

### *a) Les difficultés de la supervision*

La réforme du service des domaines et la création du CIE ont constitué une amélioration significative de l'identification de l'Etat propriétaire. Cependant, **le rôle de France Domaine**, sorte de « directoire » dans le dispositif actuel, **demeure largement à imposer dans les faits**. Aujourd'hui, il semble que les arbitrages immobiliers se décident parfois encore à des niveaux de responsabilité disproportionnés par rapport aux enjeux.

De même, **le rôle du CIE**, équivalent d'un « conseil de surveillance » du système, **reste encore à consacrer**, malgré la saisine désormais en principe systématique de l'institution, pour avis, sur les opérations les plus significatives (*cf. supra*). Si, ces derniers mois, la situation a paru s'améliorer, les obstacles qu'a rencontrés le CIE dans l'accomplissement de sa tâche ont été importants (avis négatifs non suivis d'effet, saisine dans des délais insuffisants pour que les avis rendus soient « utiles », accès difficile à une information exhaustive<sup>1</sup>...). Au surplus, dans la mesure où des parlementaires siègent au CIE, et alors que cette instance est présidée par notre collègue député Georges Tron, l'articulation de son action avec celle du Parlement n'est pas dénuée d'ambiguïtés aux yeux de votre rapporteure spéciale.

### *b) Les limites de la centralisation*

La fonction de « propriétaire » de l'Etat, pour s'affirmer davantage, requiert un important effort de centralisation.

A ce titre, des progrès manifestes ont été accomplis ces dernières années. En particulier, au sein des ministères, **la fonction de directeur immobilier unique est maintenant mieux installée**, comme en témoigne la pratique de la réunion mensuelle des responsables immobiliers autour du secrétaire général du CIE. Ces réunions ont pour objet un échange sur les sujets d'actualité ; les administrations d'un même ministère y sont représentées par un seul responsable. Les mêmes responsables pilotent, dans leurs ministères respectifs, les opérations initiées par France Domaine, telles que les SPSI ou les loyers « budgétaires ».

---

<sup>1</sup> Ces faits ont notamment été mis en lumière lors de l'audition organisée par votre commission des finances le 9 avril 2008, principalement consacrée aux conditions du renouvellement du bail du pôle financier du TGI de Paris.

Cependant, force est de constater la **diversité des structures publiques compétentes dans le domaine du patrimoine de immobilier de l'Etat**, établissements constructeurs ou instances *ad hoc* constituées par les différents ministères ou au niveau interministériel. On citera ainsi, sans exhaustivité :

- d'une part, l'agence publique pour l'immobilier de la Justice (**APIJ**), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (**EMOC**) et la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (**MRAI**) du ministère de la défense ;

- d'autre part, la commission interministérielle chargée d'examiner les constructions, acquisitions ou prises à bail à l'étranger (**CIM**) et la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (**MIQCP**), ainsi que la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement (**DIDOL**) et le comité des acteurs fonciers de l'Etat (**CAFE**).

Interrogé sur ce sujet dans le cadre du questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF, le gouvernement souligne l'étroite **collaboration de France Domaine avec ces structures** : « *France Domaine siège au conseil d'administration de [certaines] (EMOC par exemple) et fait à cette occasion valoir le point de vue du propriétaire, lorsqu'il y a lieu. Ensuite, France Domaine siège dans un certain nombre d'instances interministérielles dans lesquelles il représente l'Etat-propriétaire. Il en est ainsi de la [CIM] ou bien du [CAFE]. [...] S'agissant des biens militaires, France Domaine travaille en liaison étroite avec la MRAI [...]. Le nouveau plan de stationnement des forces et les restructurations immobilières qu'il induit a conduit France Domaine et le ministère de la défense [...] à établir les règles communes de préparation des cessions. Avec l'[APIJ], France Domaine a signé une convention de partenariat établissant clairement les relations entre les deux structures dans la phase de préparation des cessions immobilières.* »

### *c) Le développement de la mutualisation*

Modifiant le dispositif antérieurement fixé par la circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat (circulaire dite « Cresson »), le gouvernement, depuis 2004, a défini un nouveau régime d'intéressement des ministères à la cession d'immeubles<sup>1</sup>. En son état actuel, ce dispositif, dans le cas de cessions donnant lieu à relogement de services, **permet aux ministères de se voir réaffecter 85 % du produit**

---

<sup>1</sup> Le régime de l'intéressement des ministères aux cessions se trouve précisé au sein des PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexés aux PLF. Sans avoir de valeur législative (formellement, le Parlement ne se prononce pas sur ce sujet), il a valeur d'engagement du gouvernement. Par ailleurs, un « bleu de Matignon » a pris acte de ce régime, qui devrait être fixé dans une circulaire du Premier ministre actuellement à l'état de projet, dont la publication est prévue prochainement.

**des ventes dont ils ont eu l'initiative, au profit de leurs dépenses immobilières** (investissements et dépenses de fonctionnement impliquées par les cessions). **Le reliquat de 15 % étant versé au désendettement de l'Etat** (*cf. encadré ci-après*).

**Ces règles d'intéressement entretiennent les ministères dans leur posture de « quasi-propriétaires »** des immeubles qui leur sont affectés. Aussi, reprenant à son compte les recommandations de notre ancien collègue Paul Girod<sup>1</sup>, **votre rapporteure spéciale préconise de réviser progressivement ce régime**, dans une double direction.

En premier lieu, il s'agit de viser la « **mutualisation** » ou « **fongibilité** » **interministérielle des ressources issues des cessions immobilières**. Cette réforme bénéficierait tant à l'efficacité de la gestion de l'Etat qu'à la lisibilité budgétaire du système. Il s'agit d'abord de minorer, puis à terme de supprimer les avantages consentis aux administrations, dans un premier temps, à titre d'incitation à vendre.

A cet égard, **l'aménagement des règles d'intéressement annoncé pour 2009 va dans le bon sens** puisque, d'après le PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent PLF, **le taux de « retour sur cession » dont bénéficient les ministères sera abaissé à 65 %, afin de dégager une réserve de crédits mutualisés à hauteur de 20 %**. Cette réserve interministérielle est destinée à fournir la capacité de financer des projets, cohérents avec la stratégie de rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, que les ministères, individuellement, ne trouveraient pas les moyens de soutenir – notamment les ministères qui, ne bénéficiant pas de l'affectation d'un vaste patrimoine, ne peuvent procéder à un niveau de cessions suffisant pour dégager les crédits nécessaires à ces opérations.

Cependant, **votre rapporteure spéciale s'interroge sur la légitimité des régimes dérogatoires** consentis aux immeubles militaires cédés par le ministère de la défense (auquel est versé *l'intégralité* des produits de cessions) ou, sur un fondement conventionnel, à d'autres ministères, et que la mesure précitée de mutualisation partielle instaurée à compter de 2009 ne concerne pas.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport précité n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 12, p. 50.

### L'intéressement des ministères aux cessions immobilières de l'Etat

**Dans l'hypothèse de cessions donnant lieu à relogement de services**, les ministères bénéficient d'un retour de **85 %** de ce produit, en vue de financer les opérations de relogement ou, si leurs dépenses réelles à cet égard s'avèrent inférieures, pour des dépenses immobilières d'investissement. **Les 15 % restant sont affectés au désendettement de l'Etat. Cependant, à compter de 2009, le taux de « retour sur cession » sera abaissé à 65 %, afin de dégager une réserve de crédits mutualisés à hauteur de 20 %.**

Le « droit de retour » des ministères est « **automatique** » en cas de cessions dont le produit est inférieur à deux millions d'euros. S'agissant des cessions d'un montant supérieur à ce montant, les conditions de relogement font l'objet d'une validation préalable par le ministre chargé du budget, sur la base des propositions des administrations concernées et après une instruction centralisée qui associe le service France Domaine, la direction du budget et le secrétariat général du conseil de l'immobilier de l'Etat.

**Dans le cas de cessions d'immeubles inoccupés**, les ministères bénéficient de **50 %** du produit des ventes si celui-ci est supérieur à deux millions d'euros, **85 %** s'il est inférieur. Les 50 % et 15 % restant respectivement sont affectés au désendettement de l'Etat.

**Pour les immeubles militaires**, par dérogation, l'intéressement du ministère de la défense a été fixé à **100 %** du produit des cessions réalisées. Par ailleurs, **des « contrats de performance » souscrits individuellement par les ministères, peuvent conduire à l'adaptation des règles de principe.** Ainsi, les services de l'équipement, jusqu'à la fin 2009 et sous conditions, récupèrent 95 % du produit de vente des immeubles dont ils disposent. De même, le ministère des affaires étrangères et la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) bénéficient, en ce qui concerne les immeubles situés à l'étranger, d'un intéressement de 100 % du produit des cessions.

*Source : documentation budgétaire*

En second lieu, votre rapporteure spéciale, eu égard aux exigences de maîtrise des finances publiques, recommande une **accentuation de la contribution au désendettement de l'Etat réalisée à partir des produits de cessions immobilières, dont il convient d'ailleurs de conforter la valeur juridique**<sup>1</sup>. Ce principe vaut **quel que soit le rythme de ces ventes**, mais à plus forte raison s'il devait rester soutenu, étant rappelé que les cessions ne peuvent constituer une fin soi de la gestion immobilière. Sur ce plan, la situation prévue par le présent PLF, en effet, n'est pas satisfaisante (*cf. infra*). Au demeurant, dès lors que les crédits de dépenses immobilières dégagés par les recettes de cessions seraient largement « mutualisés », *a fortiori* s'ils l'étaient intégralement, il est vraisemblable qu'une plus grande part de ces produits pourrait être affectée au désendettement.

---

<sup>1</sup> Cf. l'amendement n° 3 annexé au présent rapport.

### 3. Les questions d'outils

Une gestion immobilière de l'Etat efficiente doit bien évidemment reposer sur les instruments et méthodes adéquats.

#### *a) L'identification du patrimoine immobilier de l'Etat*

L'identification du parc immobilier de l'Etat, et la constitution d'une base de données permettant d'en connaître la situation en termes de besoin d'entretien ou de mise aux normes, constituent encore **un chantier ouvert**.

Le **TGPE** est mis à jour par les ministères et centralisé par France Domaine. Il donne une vision juridique (droits de l'Etat, ministères affectataires, services utilisateurs) et une valeur vénale indicative du patrimoine. Outil de comptabilisation patrimoniale **en cours de fiabilisation**, il ne constitue **pas une base de données exhaustive** sur les biens identifiés ; il **retrace peu ou mal les données d'urbanisme et de gestion économique et administrative** (coût des charges, effectifs logés, ratios d'utilisation). Seul le rapprochement entre TGPE, système de gestion des occupations (GIDE) et systèmes locaux de gestion pourra apporter une connaissance complète des caractéristiques du patrimoine immobilier de l'Etat.

Il n'existe **pas de référentiel technique unique permettant d'apprécier la qualité d'entretien et de conservation des immeubles**. Quelques initiatives ministérielles ont été prises en ce sens, mais de façon dispersée et en fonction des politiques suivies par chaque administration.

Les **SPSI**, depuis 2006, représentent un **premier effort de croisement des diverses dimensions de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat**, alors que les démarches antérieures en ce sens n'avaient pas intégré les conditions d'occupation. Parallèlement, le chantier du système d'information « CHORUS » prévoit la reprise progressive des fonctionnalités du TGPE à partir de 2009, après un travail de fiabilisation des données. A terme, il s'agit d'articuler celles-ci avec des bases et outils complémentaires, afin d'assurer la gestion patrimoniale et locative (SPSI, loyers, entretien, etc.) en toute connaissance de cause.

**La valorisation convenable du patrimoine immobilier de l'Etat dépend de ces progrès d'identification**. Il convient ici de rappeler que la Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat pour 2007, a maintenu sa réserve, formulée lors de sa certification pour l'exercice 2006, relative au parc immobilier de l'Etat. En effet, en dépit des progrès engagés, le certificateur estime qu'une « *interprétation inappropriée du référentiel comptable et l'insuffisante qualité des outils et des procédures d'inventaire continuent de faire peser une incertitude substantielle sur la valorisation et l'exhaustivité du parc immobilier inscrit au bilan de l'Etat* ».

*b) La consolidation des outils stratégiques*

**Les outils permettant une gestion « stratégique », pour le patrimoine immobilier de l'Etat, restent en partie à élaborer.** C'est le cas, notamment, des outils concernant **l'entretien des immeubles**. En effet, que cet entretien soit réalisé par un prestataire privé ou par les services de l'Etat, il est nécessaire qu'il se trouve piloté et contrôlé à tous les niveaux concernés (site, département, ministère, France Domaine). Il existe sur le marché de nombreux systèmes de gestion de la maintenance assistée par ordinateur ; certaines administrations ont déjà recours à de tels produits. En vue d'une généralisation, France Domaine mène actuellement un travail d'inventaire interministériel des outils utilisés.

Il en va de même des outils destinés à mesurer **la performance** de la gestion immobilière de l'Etat (cf. *infra*).

*c) La professionnalisation de France Domaine*

Dans le cadre de la réforme en profondeur dont le service a fait l'objet en 2006-2007 (cf. *supra*), **France Domaine, ces dernières années, a développé le recours à des professionnels extérieurs** (prestations d'assistance et de conseil à la cession d'immeubles, recours à des notaires pour la rédaction d'actes de vente, partenariat avec l'ordre des géomètres-experts, appel à l'évaluation d'opérateurs privés, réalisation par un prestataire privé d'outils d'aide à la décision stratégique exploités pour l'élaboration des SPSI – *sur ce dernier point, cf. infra*). C'est une orientation dont il faut se féliciter, après les **critiques que les conditions de cession de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale avaient soulevées sur ce plan**<sup>1</sup> : l'expérience appelait au renforcement des moyens d'expertise du service, par un recours plus substantiel à des professionnels « extérieurs » – soit cabinets spécialisés, soit agents formés dans le domaine immobilier et recrutés par la voie contractuelle.

### **III. UN NIVEAU PRÉVISIONNEL « RECORD » DE CESSIONS (1,4 MILLIARD D'EUROS) QUI PROFITERA INSUFFISAMMENT AU DÉSENDETTEMENT**

Dans le présent PLF, la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » regroupe des crédits qui s'élèvent, au total, en AE comme en CP, à **1,4 milliard d'euros**. Ces crédits correspondent au **niveau du produit global attendu, en 2009, des cessions immobilières de l'Etat**.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport d'information précité n° 37 (2007-2008).

Comme chaque année – et, compte tenu de la crise économique dont s'apprête à accoucher la crise financière internationale, sans doute plus que jamais –, **la réalisation de cet objectif reste aléatoire**, étant fonction, notamment, du plus ou moins fort dynamisme du marché immobilier. Ce rappel souligne l'importance, pour le Parlement, de s'attacher à l'examen de la gestion effectivement réalisée, traduite par la loi de règlement des comptes, davantage qu'aux prévisions inscrites en LFI. Pour autant, la prévision du présent PLF s'avère « historique ».

#### **A. DES PRODUITS DE CESSIONS EXCEPTIONNELS LIÉS AUX OPÉRATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

##### **1. Une prévision de recettes de cessions immobilières sans précédent**

La prévision de produits de cessions immobilières de l'Etat pour 2009, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, représente :

- environ **3,5 % de la valeur inscrite au TGPE** pour l'ensemble des propriétés immobilières de l'Etat en métropole (38 milliards d'euros) ;

- l'équivalent de **62 % des recettes de cessions immobilières de l'Etat cumulées de 2005 à 2007** (2,252 milliards d'euros) ;

- **plus qu'aucune des réalisations annuelles enregistrées**, en la matière, depuis 2004, année de la mise en œuvre de la nouvelle gestion immobilière de l'Etat, y compris le « record » de 2007 (*cf. tableau ci-après*) ;

- une **augmentation de 133 % par rapport à l'objectif de cessions fixé par la LFI pour 2008** (600 millions d'euros).

A cet égard, il convient de noter que, suivant les renseignements fournis à votre rapporteure spéciale, **au 31 octobre 2008, 236 millions d'euros de produits de cessions avaient été réalisés, soit un tiers de l'objectif pour l'exercice**. Dans le contexte actuel du marché, sauf réalisation exceptionnelle, **il est vraisemblable que cet objectif ne sera pas atteint en fin d'année**. Le résultat pour 2008 constituerait donc une baisse, par rapport aux plus récents exercices ; mais il se présente d'ores et déjà comme supérieur (avec un rapport de l'ordre de un à quatre) aux réalisations qui ont précédé l'entrée en vigueur de la nouvelle politique immobilière de l'Etat, en 2004, telles que les retrace le tableau ci-dessous.

**Produits des cessions immobilières de l'Etat**

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Réalisations</b> (loi de règlement)	90	110	90	107	173	634	798	820	236 (au 31/10/08)	–
<b>Prévisions</b> (LFI)	–	–	–	–	–	600	439	500	600	1.400 (PLF)

Sources : documentation budgétaire et France Domaine

**2. Un milliard d'euros de produits attendu en provenance du ministère de la défense**

Pour chacun des trois derniers exercices clos, le niveau des cessions immobilières atteint a été en partie déterminé par des **ventes d'ordre exceptionnel**. Ainsi :

- **en 2005**, 198 millions d'euros de produits ont été réalisés à l'occasion du déménagement de la direction générale des douanes et des droits indirects<sup>1</sup>, soit **près du tiers des recettes** de cessions de l'année ;

- **en 2006**, 195 millions d'euros sont provenus d'opérations de ventes d'immeubles parisiens particulièrement importantes, relevant des ministères de la santé, de la culture et de l'équipement<sup>2</sup>, soit **le quart des recettes** de cessions de l'année ;

- **en 2007**, à elle seule, la vente du centre de conférences internationales situé avenue Kléber à Paris, conclue pour 404 millions d'euros, a contribué à **près de la moitié des produits** enregistrés sur l'exercice, et la cession de l'hôtel de Montesquiou-Fézensac (ancien siège du ministère de la coopération), rue Monsieur à Paris, a été conclue pour 142 millions d'euros, soit **17 % du total des recettes** de cessions de l'année<sup>3</sup>.

On peut considérer que le présent PLF s'inscrit dans la suite de ces précédents en chiffrant à **1 milliard d'euros** les produits qui résulteront, en 2009, de **ventes réalisées par le ministère de la défense**. Cependant, la proportion prise par cette « circonstance exceptionnelle » dans le total des recettes attendues des cessions immobilières de l'Etat (1,4 milliard d'euros)

<sup>1</sup> Pour le détail de l'opération, voir le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 46, note 2.

<sup>2</sup> Cf. le rapport, sur le projet de loi de règlement du budget pour 2006, n° 393 (2006-2007), tome II, p. 198.

<sup>3</sup> Cf. le rapport, sur le projet de loi de règlement des comptes pour 2007, n° 433 (2007-2008), tome II, p. 210.

est sans exemple : les opérations du ministère de la défense représenteraient en effet quelque **70 % de l'ensemble**.

En pratique, selon les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, ces ressources proviendraient principalement :

- d'une part, de la **vente d'emprises parisiennes** inemployées à la suite du regroupement des services de l'administration centrale du ministère de la défense sur le site de la rue Balard, dans le XV<sup>e</sup> arrondissement de la capitale ;

- d'autre part, des **ventes d'emprises régionales** menées dans le cadre de la restructuration des bases de défense ;

- enfin, de l'**aliénation de logements domaniaux** devenus inutiles dans le cadre du nouveau plan de stationnement des forces militaires<sup>1</sup>.

Les 30 % restant des produits de cessions attendus (soit 400 millions d'euros) doivent résulter d'opérations réalisées à l'initiative des autres ministères.

## ***B. SEULS 4,3 % DE CES PRODUITS AFFECTÉS AU DÉSENETTEMENT, DU FAIT DU « DROIT DE RETOUR » INTÉGRAL DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE***

### **1. Une situation « mécanique » : les effets pervers de l'intéressement à 100 % du ministère de la défense aux cessions de biens militaires**

Les crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », dans le présent PLF, sont inscrits à hauteur de **95,7 %**, soit **1,34 milliard d'euros**, au bénéfice du programme 722, « **Dépenses**

---

<sup>1</sup> Il convient de noter que l'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, a adopté un article 32 bis (nouveau) du présent PLF, tendant à permettre la **cession à l'euro symbolique des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministère de la défense aux communes les plus fortement affectées par les restructurations militaires**. Ce dispositif vise en pratique les vingt-quatre zones couvertes par un « contrat de redynamisation de site de défense » (CRSD), réparties sur l'ensemble du territoire national.

En cas de revente par les communes cessionnaires dans les quinze années à compter de la cession initiale, une **clause de complément de prix différé** doit permettre à l'Etat, le cas échéant, de récupérer une partie des plus-values réalisées (la moitié de la différence entre le produit des ventes et la somme des coûts afférents aux biens cédés et supportés par l'acquéreur, y compris les coûts de dépollution). La même obligation de reversement à l'Etat d'une partie des plus values pèse, pour le même délai, sur les éventuels acquéreurs successifs, dès lors que la cession porterait sur les biens en cause avant construction ou réhabilitation.

Afin de faciliter la cession des immeubles inutiles au ministère de la défense, la même disposition prévoit la possibilité de transferts à la SOVAFIM ou à une autre société foncière de « portage » dont la SOVAFIM détiendrait une partie du capital.

immobilières »<sup>1</sup>. Seuls 4,3 % des crédits de cette mission prévus pour 2009, soit 60 millions d'euros, se trouvent affectés au programme 721, « Contribution au désendettement de l'Etat »<sup>2</sup>.

En d'autres termes, l'essentiel des recettes de cessions immobilières prévues pour 2009 sera affecté à des dépenses immobilières ; la part de ces produits dégagée au bénéfice du désendettement de l'Etat restera, en proportion, marginale.

Cette situation s'explique très simplement : **dans la mesure où le ministère de la défense bénéficie d'un « droit de retour » à 100 % du produit des cessions d'immeubles militaires (cf. supra), pas un euro ne pourra être consacré au désendettement de l'Etat sur le milliard d'euros de recettes escomptées.** L'intégralité des recettes sera reversée au ministère de la défense, en vue de financer ses dépenses immobilières. Le désendettement de l'Etat ne pourra bénéficier d'une affectation de recettes de cessions immobilières qu'en provenance des autres ministères : sur le total des 400 millions d'euros auquel ont été chiffrées ces ventes, par application des taux actuellement en vigueur pour le régime d'intéressement aux cessions (tel qu'il a été rappelé ci-dessus), 15 % soit 60 millions d'euros lui seraient ainsi alloués.

De la sorte, **à la plus importante prévision de cessions immobilières de ces dernières années correspondrait la plus faible contribution des recettes au désendettement de l'Etat** : cette contribution, en 2009, serait **inférieure d'un tiers, en valeur, aux prévisions de la LFI pour 2008**, qui a inscrit 90 millions d'euros au titre du programme 721. Elle serait **également inférieure aux contributions effectivement dégagées par les récents exercices clos.** Le désendettement de l'Etat a en effet bénéficié :

- en 2006, de 68,3 millions d'euros de recettes de cessions, soit 8,5 % des produits réalisés sur l'année ;

- en 2007, de 130,8 millions d'euros de recettes de cessions, soit 16 % des produits réalisés sur l'année.

## **2. Une situation insatisfaisante, qu'un amendement de votre rapporteure spéciale propose de corriger**

Dans le contexte d'une montée en puissance de la charge de la dette liée à la situation financière et économique mondiale (cause de la hausse des taux d'intérêt d'une part, d'une baisse des recettes fiscales d'autre part), et alors que le désendettement de l'Etat s'impose comme un enjeu majeur de l'action publique, cette situation n'est évidemment pas satisfaisante.

---

<sup>1</sup> Les crédits du programme 722 sont repris sous le titre 5 (Dépenses d'investissement). Il convient de préciser que le présent PLF ne prévoit pas de fonds de concours au bénéfice de ce programme.

<sup>2</sup> Les crédits du programme 721 sont repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement).

Il convient au contraire **que l'ensemble des cessions immobilières de l'Etat contribue à l'effort de désendettement**, quel que soit par ailleurs le niveau de cessions effectivement réalisé.

Votre rapporteure spéciale a exposé ci-dessus ses propositions de **réforme en matière de régime d'intéressement des ministères aux cessions**. Afin d'appuyer cette démarche, elle propose un **amendement visant à minorer les crédits du programme « Dépenses immobilières », au bénéfice du programme « Contribution au désendettement de l'Etat », à hauteur de 150 millions d'euros<sup>1</sup>**. Ce montant correspond à 15 % du produit des ventes d'immeubles militaires prévu par le présent PLF (1 milliard d'euros) ; il a été retenu par symétrie avec les prévisions relatives à l'affectation des recettes de cessions immobilières attendues, en 2009, en provenance des ministères autres que celui de la défense, dont 15 % devraient en effet se trouver affectés au désendettement.

Un **autre amendement** est présenté **afin de consacrer le principe même d'une affectation au désendettement de l'Etat de 15 % au moins de ses recettes de cessions immobilières**.

Par ailleurs, il doit être souligné que la **« justification au premier euro » associée au programme « Dépenses immobilières », limitée à une dizaine de lignes pour la totalité des dépenses de 2009** (celles du ministère de la défense comme les autres) dans le PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent PLF, **est manifestement inappropriée aux exigences d'une information claire et précise, en direction du Parlement**, dont la LOLF a entendu garantir le respect.

#### **IV. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DONT L'ENRICHISSEMENT SE FAIT ATTENDRE**

La LFI pour 2007 avait sensiblement amélioré, par rapport à la LFI pour 2006, la mesure de la performance de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Dans ce cadre, en particulier, les premières critiques formulées par notre ancien collègue Paul Girod avaient été suivies d'effets<sup>2</sup>. La LFI pour 2008, en la matière, s'est bornée à des aménagements d'ordre technique<sup>3</sup>. Le présent PLF procède à une révision un peu plus nette, mais **l'aménagement ne répond pas aux attentes d'enrichissement du dispositif, tel qu'il a été préconisé l'année dernière<sup>4</sup>**.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 1 annexé au présent rapport.

<sup>2</sup> Cf. le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 47.

<sup>3</sup> Cf. le rapport précité n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 12, p. 56.

<sup>4</sup> Ibid., p. 57.

**A. L'ABSENCE DE MESURE DE PERFORMANCE ASSOCIÉE AU PROGRAMME « CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT »**

Aucune mesure de performance n'a été définie pour le programme « Contribution au désendettement de l'État ». Cette situation méconnaît les principes de la LOLF. Votre rapporteure spéciale souhaite donc la voir corriger pour le PLF 2010.

A cet effet, conformément à ses recommandations d'une meilleure contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'État (*cf. supra*), elle propose l'introduction d'un objectif tendant à *intensifier la contribution des recettes de cessions immobilière au désendettement de l'État, dont l'indicateur serait la part des recettes de cessions immobilières réalisées durant l'exercice affectée au désendettement de l'État*, mesurée en pourcentage du total des recettes de cessions.

**B. L'AMÉLIORATION EN GESTATION DE LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME « DÉPENSES IMMOBILIÈRES »**

Sur trois objectifs existant pour le programme « Dépenses immobilières », le présent PLF n'en laisse subsister que deux, à travers une refonte d'ensemble. Sur le fond, le changement principal tient à la suppression de l'indicateur visant le « *nombre d'immeubles dont la cession sera proposée grâce à une prise d'initiative formelle de France Domaine* », de sorte que trois indicateurs sont désormais associés à ce programme, contre quatre précédemment.

**La mesure de la performance pour 2009 du programme 722,  
« Dépenses immobilières »**

L'objectif n° 1, consistant à « *optimiser le parc immobilier de l'État* », fait l'objet de deux indicateurs :

1° le « *pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente sur le programme national des cessions de l'année* ». Un taux de 60 % est attendu pour 2009 comme en 2008 ;

2° le « *rendement moyen d'occupation des locaux (sur les opérations ayant fait l'objet d'une demande de emploi)* ». Tenant au ratio d'occupation par agent, cet indicateur est attendu à hauteur de 14 m<sup>2</sup> par agent en 2008, et prévu à 12 m<sup>2</sup> par agent pour 2009.

A l'objectif n° 2, visant à « *améliorer la qualité des évaluations domaniales* », est associé un indicateur relatif à l'« *écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros* » (indicateur introduit, par la LFI pour 2007, à la suite des préconisations de notre ancien collègue Paul Girod). L'écart précité est prévu à hauteur de 1,09 % en 2009, contre 1,10 % en 2008.

Source : PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » annexé au présent PLF

Dans l'une de ses réponses au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF sur la mission « Gestion du patrimoine immobilier », **le gouvernement expose que « le choix a été fait de ne pas alourdir les projets annuels de performance en y associant trop d'objectifs et d'indicateurs. Pour autant, le souhait de France Domaine est de disposer à terme d'un véritable outil de pilotage, permettant d'apprécier l'évolution de la performance immobilière du parc de l'Etat. Les indicateurs que la Cour [des comptes], comme le Parlement, suggèrent de mettre en place, centrés sur le coût global immobilier ou l'évolution des ratios d'occupation, constituent à l'évidence d'excellents outils. France Domaine s'attache d'ores et déjà à les mettre en place, par exemple à l'occasion de l'examen des dossiers de emploi ou dans l'analyse de la conformité des prises à bail et des acquisitions aux orientations de la politique immobilière. Mais force est de constater que, ni le contenu de ces notions, ni surtout les outils de reporting ne peuvent permettre de les produire pour le moment pour l'ensemble du parc. Aujourd'hui, aucun système d'information ne dispose de données fiables sur ces sujets (le plan de comptes à lui seul ne permet pas d'établir le coût immobilier par exemple). Les travaux sur le module RE de Chorus visent à permettre le suivi d'un coût immobilier global ainsi que celui des surfaces occupées par les services. Pour autant et sans attendre la livraison de cet outil, plusieurs travaux ont été lancés par France Domaine pour développer la mesure de la performance immobilière de l'Etat. »**

En particulier, un **document élaboré par les cabinets Ineum Consulting et IPD France** a permis d'identifier les indicateurs de performance immobilière utilisés par les propriétaires et occupants privés, les niveaux généralement observés pour chacun de ces indicateurs en prenant en compte les éventuelles spécificités des parcs immobiliers, et surtout, les indicateurs-cibles qui pourraient être autant d'objectifs à atteindre pour l'Etat. Cette note a été remise à tous les directeurs immobiliers des administrations centrales à la fin de l'année 2006 ; elle constitue une base de références « cibles » pour l'immobilier de l'Etat. C'est ainsi, par exemple, que la **cible de 12 m<sup>2</sup>/agent**, décidée par le CMPP du 12 décembre 2007, doit se trouver progressivement mise en œuvre et sert de référence dans le remploi des produits de cessions de plus de 2 millions d'euros (*cf. encadré ci-dessus*).

Par ailleurs, **les SPSI** (*cf. supra*), en faisant apparaître un ensemble d'éléments techniques et économiques relatifs aux immeubles à usage principal de bureaux, permettent de disposer d'une connaissance plus fine du parc immobilier de l'Etat et de sa performance. On notera ainsi que le ratio moyen d'occupation, dans le périmètre actuel des SPSI (couvrant 25 départements), est de **17,52 m<sup>2</sup> par agent**.

Enfin, France Domaine procède à une **enquête annuelle sur le solde de l'évolution de surfaces occupées par les services de l'Etat**. D'après les résultats communiqués à votre rapporteure spéciale, **l'enquête réalisée pour 2007 indique une baisse (- 59.880 m<sup>2</sup>) des surfaces occupées** par les administrations, après la hausse observée en 2006 (+ 50.586 m<sup>2</sup>). Cette évolution est imputée à

l'accélération des cessions et à la rationalisation concomitante du patrimoine immobilier de l'Etat.

Ces éléments ne sont que pour partie évoqués au sein du PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », et **il conviendrait de les intégrer au dispositif de mesure de la performance, aujourd'hui encore trop sommaire.**



## **EXAMEN DE L'ARTICLE 85 (NOUVEAU) RATTACHÉ AU COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »**

### *ARTICLE 85 (NOUVEAU)*

#### **Mises à disposition d'immeubles de l'Etat à UBIFrance**

**Commentaire :** le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, tend à modifier le régime des mises à disposition d'immeubles de l'Etat au bénéfice d'UBIFrance (actuellement gratuites), afin de pouvoir appliquer à cet opérateur le droit commun en la matière (notamment la perception de loyers par l'Etat).

#### **I. LE RÉGIME DU PARC IMMOBILIER D'UBIFRANCE**

##### *A. UBIFRANCE, UN OPÉRATEUR DE L'ETAT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES*

« UBIFrance, Agence française pour le développement international des entreprises », établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle des ministres chargés de l'économie, des finances et du commerce extérieur, a été créé par l'article 50 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique.

Aux termes de ce texte, la mission de l'agence consiste à « *favoriser le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international* ».

##### *B. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT RÉCEMMENT AMÉLIORÉS*

Le personnel d'UBIFrance comprend à la fois des salariés de droit privé et des fonctionnaires détachés ou mis à disposition. En France, pour accomplir sa mission, l'agence s'appuie sur les collectivités territoriales et les acteurs économiques locaux.

En vue d'optimiser le soutien public des PME à l'export, l'article 27 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a transféré à UBIFrance, dans certains pays, les compétences du réseau international du ministère chargé de l'économie et des finances (c'est-à-dire des « missions économiques »), notamment pour la gestion des ressources humaines des

moyens de fonctionnement<sup>1</sup>. Ainsi, **l'agence dispose désormais de bureaux à l'étranger**, dénommés « missions économiques-UBIFrance », qui font partie des missions diplomatiques. A défaut, elle peut être représentée, dans le cadre d'une convention, par les missions économiques « classiques ».

Le régime des moyens de fonctionnement d'UBIFrance a également été précisé :

- d'une part, il a été prévu que les biens et droits à caractère *mobilier* du domaine privé de l'Etat, attachés aux services de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) à l'étranger et nécessaires à l'accomplissement des missions d'UBIFrance, soient transférés en pleine propriété à cette agence. Ils relèvent, après transfert, du domaine privé de celle-ci ;

- d'autre part, **les biens immobiliers du domaine privé de l'Etat nécessaires à l'accomplissement des missions d'UBIFrance sont mis gratuitement à sa disposition**, à titre de dotation. La loi a expressément prévu que **l'agence supporte les coûts d'aménagement et les grosses réparations afférents à ces immeubles**.

## II. UN ALIGNEMENT SUR LE DROIT COMMUN DES OPÉRATEURS DE L'ETAT

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement**. Il propose de modifier l'article 50, précité, de la loi pour l'initiative économique, tel qu'il résulte de l'article 27, également précité, de la loi de modernisation de l'économie, afin d'**aligner sur le droit commun des mises à disposition immobilières de l'Etat le régime bénéficiant, en la matière, à UBIFrance**.

### ***A. LA FIN DE LA GRATUITÉ DES MISES À DISPOSITION D'IMMEUBLES DE L'ETAT EN FAVEUR D'UBIFRANCE***

Le présent article **met fin au principe de gratuité des mises à disposition d'immeubles de l'Etat en faveur d'UBIFrance**. Les biens immobiliers du domaine privé de l'Etat nécessaires à l'accomplissement des missions de l'agence ne seront donc plus attribués à celle-ci en *dotation*, mais par une mise à disposition « classique », **susceptible d'entraîner le versement d'une redevance ou d'un loyer « budgétaire »** à l'Etat.

Logiquement, le présent article **supprime la mention de la prise en charge, par UBIFrance, des aménagement et travaux d'entretien « lourd »** afférents aux immeubles en cause : c'est désormais à l'Etat, en qualité de

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 413 (2007-2008) de nos collègues Laurent Bêteille, Elisabeth Lamure et Philippe Marini, fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi de modernisation de l'économie.

propriétaire, qu'il reviendra en principe de financer ces coûts. Mais la possibilité de l'intervention d'une structure publique intermédiaire est prévue.

#### ***B. LA POSSIBILITÉ DE MISES À DISPOSITION PAR L'INTERMÉDIAIRE D'UNE ENTITÉ PUBLIQUE DE PORTAGE IMMOBILIER***

Le présent article précise en effet que **les mises à disposition d'immeubles de l'Etat au bénéfice d'UBIFrance pourront être réalisées « directement ou par le canal d'une entité publique appropriée de portage immobilier »**, dans des conditions financières fixées par le ministre chargé du domaine ou, le cas échéant, par le conseil d'administration de « *l'entité en cause* ».

Ces dispositions, suivant les explications du gouvernement, visent à prévoir l'intervention de la **future société foncière qui doit être mise en place afin de gérer l'ensemble du patrimoine immobilier de l'Etat situé à l'étranger**, conformément à la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008. Dans cette perspective, les conclusions d'une mission d'étude associant l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires étrangères sont attendues prochainement.

Au cas présent, ainsi, cette foncière « *ad hoc* » organiserait les mises à disposition immobilières de l'Etat bénéficiant à UBIFrance, assumerait les charges liées au titre de la propriété des biens, et percevrait les loyers afférents.

### **III. UNE MESURE CONFORME AUX PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE**

#### ***A. L'APPLICATION AUX OPÉRATEURS DE L'ETAT D'UNE GESTION IMMOBILIÈRE RATIONALISÉE EST ENCORE EMBRYONNAIRE***

En son état actuel, **la politique immobilière de l'Etat**, telle qu'elle a été définie à partir de 2004 et approfondie dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **ne concerne que faiblement les opérateurs**.

Certes, **l'évaluation du parc immobilier** de ces derniers a été engagée, en juin 2006. La conduite à bien de ce travail, l'an dernier, était annoncée pour la fin de l'année 2008. Cependant, d'après les indications transmises à votre rapporteure spéciale, par rapport à cet objectif, les opérations accusent aujourd'hui un **retard important**. Dans l'une de ses réponses au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF sur la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le gouvernement fait valoir que « *cette situation s'explique notamment par la diversité des chantiers auxquels les services doivent faire face, par l'absence d'outil dédié et adapté aux opérateurs, ou bien encore par la complexité des opérations.*

*D'autres raisons moins évidentes telle que la revendication d'autonomie des opérateurs les conduisant à essayer de se soustraire au contrôle de l'Etat et la volonté de garder dans l'ombre ces marges de manœuvre compliquent la bonne marche du chantier. [...] En réaction, l'ensemble des acteurs concernés ([des] secrétaires généraux, contrôleurs budgétaires et comptables des ministères, aux agents comptables des opérateurs et aux trésoriers-payeurs généraux) fut relancé le 15 juillet [2008] pour renforcer la pression sur ce chantier prioritaire. Les ministres [chargé] de l'économie et du budget ont en outre décidé, en août 2008, d'intégrer cet inventaire et la bonne gestion patrimoniale pour les modalités de la tutelle financière exercée par l'Etat sur tous ses opérateurs. »*

Au-delà de cette difficile évaluation de leur domaine immobilier, les opérateurs de l'Etat, actuellement, ne sont pas soumis aux dispositifs que l'Etat a mis en place en vue d'une gestion rationalisée de son propre patrimoine. En particulier, **ils « échappent » encore aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) comme aux loyers « budgétaires » des ministères.**

#### ***B. L'EXTENSION AUX OPÉRATEURS DE L'ETAT DES RÈGLES DES GESTION IMMOBILIÈRES DE CELUI-CI EST UNE NÉCESSITÉ***

Aux yeux de votre rapporteure spéciale, **il est essentiel que la gestion immobilière des opérateurs de l'Etat ne soit pas abandonnée à leur seule responsabilité.** A cet égard, les conditions peu profitables, pour l'Etat, de la cession de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale doivent servir d'« anti-modèle »<sup>1</sup>. A l'instar du plafonnement annuel, en loi de finances initiale, de leur autorisations d'emplois<sup>2</sup>, **il convient d'assurer le respect, par les opérateurs, des exigences que l'Etat s'applique.**

Votre rapporteure spéciale appuie donc le projet, dont fait état le gouvernement dans sa réponse précitée au questionnaire « budgétaire », d'étendre de façon systématique aux opérateurs la démarche d'établissement de SPSI, en vue d'insérer leurs actions immobilières dans un cadre rationnel. De même, la prochaine réforme du régime de l'affectation<sup>3</sup>, devant se traduire par la conclusion de conventions d'occupation entre le service France Domaine, représentant de l'Etat propriétaire, et les différentes administrations, assimilées à des locataires (ces documents définiront les droits et obligations de chaque partie), doit être étendue aux cas de mises à disposition de biens immobiliers de l'Etat au profit de ses opérateurs.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de notre ancien collègue Paul Girod et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufilet et Adrien Gouteyron.

<sup>2</sup> Dispositif introduit, à compter de 2009, par l'article 64 de la LFI pour 2008.

<sup>3</sup> Le projet de décret correspondant, d'après les informations transmises à votre rapporteure spéciale, devrait être publié avant la fin de l'année 2008, pour une mise en œuvre en 2009.

**Le présent article s'inscrit pleinement dans cette orientation,** puisqu'il tend à permettre qu'UBIFrance, opérateur de l'Etat au service des entreprises, acquitte une redevance ou un loyer « budgétaire » à raison des immeubles mis à sa disposition par l'Etat.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



## LES AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION

### I. AMENDEMENTS RELATIFS AU COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

#### PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009



ARTICLES DE SECONDE PARTIE  
COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE  
IMMOBILIER DE L'ETAT »

N°	1
----	---

## A M E N D E M E N T

présenté par

Mme Nicole BRICQ

*au nom de la Commission des Finances*

### ARTICLE 37

Etat D

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Contribution au désendettement de l'Etat	150.000.000		150.000.000	
Dépenses immobilières		150.000.000		150.000.000
<b>TOTAL</b>	150.000.000	150.000.000	150.000.000	150.000.000
<b>SOLDE</b>	0		0	

## **OBJET**

Afin d'accentuer la contribution des cessions immobilières de l'Etat au désendettement de celui-ci (quel que soit le niveau de cessions effectivement réalisé), cet amendement vise à **minorer les crédits du programme « Dépenses immobilières », au bénéfice du programme « Contribution au désendettement de l'Etat », à hauteur de 150 millions d'euros**. Ce montant correspond à **15 % du produit des ventes d'immeubles militaires prévu par le présent PLF (1 milliard d'euros)**. Il a été retenu par symétrie avec les prévisions relatives à l'affectation des recettes de cessions immobilières attendues, en 2009, en provenance des ministères autres que celui de la défense, dont 15 % devraient en effet se trouver affectés au désendettement.

En conséquence de cet amendement, **la part des cessions immobilières de l'Etat bénéficiant à son désendettement serait globalement portée à 15 %, soit 210 millions d'euros, contre 4,3 % dans le présent PLF (60 millions d'euros)**. Dans le contexte d'une montée en puissance de la charge de la dette liée à la situation financière et économique mondiale, et alors que le désendettement public s'impose comme un enjeu majeur, **il convient en effet que l'ensemble des cessions immobilières de l'Etat contribue à cet effort**.

Dans cette perspective, notamment, **il reviendra au gouvernement de procéder, par voie réglementaire, à la révision des règles d'intéressement** du ministère de la défense aux cessions d'immeubles militaires.



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009**

ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE  
COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE  
IMMOBILIER DE L'ETAT »

N°	2
----	---

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Mme Nicole BRICQ

*au nom de la Commission des Finances*

---

**ARTICLE 37**

Etat D

Rédiger comme suit l'intitulé du programme « Dépenses immobilières » :

« Contribution aux dépenses immobilières »

**OBJET**

De même que le programme 721, intitulé « Contribution au désendettement de l'Etat », retrace la partie des recettes de cessions immobilières de l'Etat affectées au désendettement de celui-ci, **le programme 722, malgré son libellé « Dépenses immobilières », ne retrace en réalité que les dépenses immobilières de l'Etat** (ou, réalisés par des établissements publics, pour l'Etat) **financées par le produit de ventes immobilières.**

Par homothétie avec l'intitulé du programme 721, cet amendement tend donc à préciser l'appellation du programme 722 sous la forme plus exacte de « Contribution aux dépenses immobilières ».

## II. AMENDEMENT PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 85



### PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

#### ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

N°	3
----	---

SERVICE DES  
COMMISSIONS

## AMENDEMENT

présenté par

Mme Nicole BRICQ

*au nom de la Commission des Finances*

### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 85

Après l'article 85, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %. »

### OBJET

Afin de garantir et d'accentuer la contribution des cessions immobilières de l'Etat au désendettement de celui-ci (quel que soit le niveau de cessions effectivement réalisé), cet amendement vise à **faire fixer par la loi le niveau des produits de cessions immobilières de l'Etat affectés à son désendettement.**

Actuellement, le régime d'intéressement des ministères aux cessions immobilières dont ils ont l'initiative se trouve précisé au sein du rapport budgétaire (projet annuel de performances) de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Sans valeur législative, il vaut néanmoins engagement du gouvernement.

En outre, par rapport à la règle de principe – soit une affectation aux dépenses immobilières des ministères limitée, dans le cas des cessions occasionnant un relogement de services, à 85 % des produits –, certaines administrations bénéficient d'un régime dérogatoire. En particulier, le ministère de la défense bénéficie d'un « droit de retour » à 100 % du produit des ventes d'immeubles militaires, comme le ministère des affaires étrangères et la DGTPE en ce qui concerne les ventes d'immeubles situés à l'étranger.

Cet amendement **consacre donc au niveau législatif le principe d'une contribution minimale des recettes de ventes immobilières de l'Etat à son désendettement, quel que soit le ministère cédant.** Dans le contexte d'une montée en puissance de la charge de la dette liée à la situation financière et économique mondiale, et alors que le désendettement public s'impose comme un enjeu majeur, il convient en effet que l'ensemble des cessions immobilières de l'Etat contribue à cet effort, et que le Parlement en soit un acteur central.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté une **minoration de 100 millions d'euros des crédits du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat »**, en vue de « *gager certaines des ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération* » à l'initiative du gouvernement.

Aucune modification n'a été adoptée par l'Assemblée nationale s'agissant des comptes spéciaux « Participations financières de l'Etat » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

En revanche, un **article 85 (nouveau)**, rattaché au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », a été adopté par l'Assemblée nationale, comme exposé ci-dessus.



## EXAMEN EN COMMISSION

### I. EXAMEN DU COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

**Réunie le mercredi 5 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, sur le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale,** a rendu hommage à M. Paul Girod, son prédécesseur dans la fonction de rapporteur spécial de cette mission, pour l'importance du travail accompli en la matière.

Elle a dressé un bilan de la politique immobilière mise en œuvre par l'Etat depuis 2004, et en a signalé les avancées, notamment le développement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), la mise en place des loyers « budgétaires », la création du conseil de l'immobilier de l'Etat et la réforme du service en charge des domaines, devenu France Domaine. D'importants progrès restent toutefois à réaliser. Ainsi, les outils de gestion doivent être consolidés, notamment le tableau général des propriétés de l'Etat (TPEG), dont elle a rappelé les critiques de la Cour des comptes quant à l'insuffisante qualité. Par ailleurs, elle a considéré que la gouvernance du système pouvait être améliorée, en particulier le rôle de France Domaine. Elle a également préconisé une plus forte intégration des opérateurs de l'Etat dans le champ de cette politique.

Elle a cependant relevé deux progrès acquis pour 2009. Le premier tient à la création, dans le projet de loi de finances, d'un programme dédié aux travaux d'entretien « lourd » de l'Etat, assurant la « traçabilité » budgétaire de ces opérations.

Un second progrès résulte de l'aménagement des règles d'intéressement des ministères aux cessions immobilières dont ils ont l'initiative. A compter de 2009, 15 % des produits de cession demeurant consacrés au désendettement, chaque ministère ne s'en verrait plus retourner que 65 %, contre 85 % actuellement. Les 20 % restant serviraient à constituer une réserve interministérielle pour financer des projets immobiliers que les ministères, individuellement, ne pourraient soutenir. Toutefois, elle a souligné qu'une bonne gestion immobilière ne pouvait se résumer à des opérations de vente.

Puis elle a présenté les crédits du compte spécial : ses recettes, correspondant aux cessions immobilières prévues, sont attendues au niveau, sans précédent, d'1,4 milliard d'euros. Toutefois, dans les conditions actuelles de marché, atteindre cet objectif reste aléatoire. Les cessions d'immeubles

militaires, à elles seules, devraient s'élever à 1 milliard d'euros. Elle a donc émis des doutes quant à la possibilité de réaliser effectivement cet objectif.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait observer qu'un tel niveau de recettes serait d'autant plus difficile à atteindre que le Gouvernement avait prévu que les communes les plus fortement touchées par les restructurations de la défense bénéficieraient de cessions à l'euro symbolique des immeubles devenus inutiles à l'Etat.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a rappelé que le ministère de la défense bénéficiait, par dérogation, d'un « droit de retour » intégral des produits de cessions d'immeubles militaires. En conséquence, seuls, 4,3 % du produit global des cessions immobilières de l'Etat en 2009 – soit 60 millions d'euros – devaient être affectés au désendettement.

Elle a jugé cette situation insatisfaisante dans le contexte d'un alourdissement de la charge de la dette de l'Etat liée à la conjoncture financière et économique. En conséquence, elle a proposé par amendement de porter à 15 % la part des cessions immobilières de l'Etat qui devrait être versée au désendettement, soit 210 millions d'euros, en intégrant à cet effort le produit des cessions militaires. Il s'agissait ainsi d'inviter le Gouvernement à réviser les règles actuellement fixées au niveau réglementaire.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le fondement juridique précis des règles d'affectation des recettes de cessions immobilières.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a indiqué que cette ventilation résultait du régime de l'intéressement des ministères aux cessions, organisé au sein des projets annuels de performances. Sans avoir de valeur législative, ce régime constitue un engagement du Gouvernement, et il devrait être fixé dans une circulaire du Premier ministre, actuellement à l'état de projet, dont la publication était prévue prochainement.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé qu'eu égard à son importance, le niveau des produits de cessions immobilières de l'Etat affectés à son désendettement devrait être déterminé par le Parlement.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a souligné que la conjoncture économique était peu propice aux ventes patrimoniales de l'Etat, et donc au désendettement public. A titre d'exemple, il a mentionné la faible contribution au désendettement de l'ordre de 150 millions d'euros que fourniraient vraisemblablement, en 2008, les cessions de participations financières de l'Etat. Il a fait part de son scepticisme quant aux possibilités que les cessions d'immeubles militaires conduisent, en 2009, à des produits à hauteur d'un milliard d'euros.

La commission a alors adopté deux amendements proposés par **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, concernant le compte spécial. Le

premier amendement tend à porter à 15 % la part des cessions immobilières de l'Etat, en 2009, qui doivent être versées au désendettement, en intégrant à cet effort le produit des cessions militaires. Le second amendement vise à préciser l'appellation du programme « Dépenses immobilières », sous la forme de « Contribution aux dépenses immobilières ».

Puis, à l'initiative de **M. Jean Arthuis, président**, et de **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 85 du projet de loi de finances, et tendant à consacrer l'affectation au désendettement d'une fraction minimum du produit des cessions immobilières de l'Etat.

**La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ainsi modifiés, ainsi qu'un amendement portant article additionnel après l'article 85.**

## **II. EXAMEN DE LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » ET DU COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »**

**Réunie le jeudi 13 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Jean Pierre Fourcade, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'Etat » et le compte spécial « Participations financières de l'Etat ».**

**M. Jean Pierre Fourcade, rapporteur spécial**, a indiqué que le besoin de financement de l'Etat devait s'élever, en 2009, à 165 milliards d'euros.

Il a ensuite indiqué que la charge d'intérêts de la dette de l'Etat représentait, en 2009, 44,3 milliards d'euros, mais que cette prévision avait été révisée à 43,1 milliards d'euros lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, en fonction de nouvelles prévisions pour l'inflation et les taux d'intérêt à court terme.

Puis il a relevé que la prévision de recettes de privatisations inscrite dans le compte « Participations financières de l'Etat » ne faisait que reproduire, pour 2009, les prévisions de la loi de finances initiale pour 2008, afin d'éviter de donner aux marchés un « signe » qui pourrait être préjudiciable aux intérêts patrimoniaux de l'Etat actionnaire.

Il s'est alors attaché à montrer que cette mission et ce compte subissaient les effets de la crise financière mondiale.

En premier lieu, l'évolution des taux d'intérêt affecte la charge de la dette de l'Etat. Ainsi, il a rappelé que la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie du 16 octobre 2008 avait révisé cette charge, pour 2008, à hauteur de 45,1 milliards d'euros, soit une hausse de 4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Il a souligné la progression continue du stock de la dette de l'Etat, ainsi que l'aggravation de la dette publique. Cette dernière, en effet, était estimée à 66,2 % du PIB pour la fin 2008 et 67,9 % du PIB pour la fin 2009. Il a déploré que la possibilité donnée à l'agence France Trésor d'émettre pour le compte de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), introduite par la loi de finances initiale pour 2006 à l'initiative de la commission, n'ait jamais pu être mise en œuvre, faute de décret d'application.

En deuxième lieu, il a évalué les risques du dispositif mis en place par la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie.

D'une part, la Société de financement de l'économie française (SFEF) devrait rester neutre quant au déficit budgétaire et à la dette de l'Etat et, tant que l'Etat ne serait pas appelé en garantie, également quant à l'endettement public au sens « maastrichien », la société n'étant détenue qu'à 34 % par l'Etat. Au demeurant, il a estimé que le risque d'appel en garantie de l'Etat était modéré, eu égard aux précautions aménagées par la loi. Il a précisé que la SFEF avait procédé, le mardi 12 novembre 2008, à sa première émission, qui s'était déroulée dans des conditions très satisfaisantes.

D'autre part, la Société des prises de participation de l'Etat (SPPE), dans la mesure où l'Etat en était l'unique actionnaire, ne devrait probablement pas donner lieu à appel en garantie, mais augmenterait l'encours de la dette publique à due concurrence de ses emprunts. Cependant, la rémunération dont bénéficierait cette société devrait profiter, in fine, à l'Etat.

En troisième lieu, il a signalé que le recours des ménages aux valeurs « refuge » de l'épargne réglementée impacterait le niveau des crédits nécessaires au financement des primes d'épargne logement. Il s'est d'ailleurs demandé, eu égard aux « sous-budgétisations » avérées pour les exercices 2006 et 2007, si la prévision pour 2009 du programme « Epargne » (1,16 milliard d'euros) était véritablement « sincère ».

Enfin, il a souligné combien les conditions de marché rendaient incertaines les prévisions de cessions de participations financières de l'Etat. En 2008, au mieux, les recettes de privatisations devraient atteindre 1,3 milliard d'euros, dont 530 millions d'euros pour la cession de 8 % du capital d'Aéroports de Paris. A priori, seuls 150 millions d'euros environ devraient être affectés au désendettement public, en pratique à l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR) chargé d'amortir la dette « Crédit Lyonnais ».

Dans ce contexte, il a fait observer la forte volatilité de la valeur des participations cotées de l'Etat (117,5 milliards d'euros à la clôture du

12 novembre 2008, contre 149 milliards d'euros à la clôture du 1<sup>er</sup> septembre 2008).

Un débat s'est alors engagé.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait observer que la gestion et la gouvernance des entreprises publiques s'étaient sensiblement améliorées dans les années récentes, avec la mise en place de l'Agence des participations de l'Etat et de comptes consolidés.

**M. Yann Gaillard** a estimé que le désendettement de l'Etat serait fonction de sa capacité à réduire ses dépenses.

**M. Jean Pierre Fourcade, rapporteur spécial**, a jugé que le recours aux produits de cessions patrimoniales de l'Etat, qu'il s'agisse de participations financières ou de biens immobiliers, était aujourd'hui « en panne ». Au demeurant, les principaux Etats occidentaux se trouvaient dans une situation d'endettement similaire, dès lors que l'on prenait en considération l'endettement des ménages en même temps que la dette publique.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a fait observer que la dépense publique ne comprenait pas seulement les crédits budgétaires, mais également les dépenses fiscales. Par ailleurs, il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles étaient négociées les commissions bancaires, frais juridiques et autres frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat. Il a souhaité qu'un compte-rendu en soit fait au Parlement.

**M. Jean Arthuis, président**, a abondé en ce sens. En outre, il a souhaité que les engagements « hors bilan » de l'Etat soient mieux pris en compte dans le débat budgétaire.

**M. Jean Pierre Fourcade, rapporteur spécial**, a observé que la crise financière affectait particulièrement ces engagements « hors bilan ».

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat » et du compte spécial « Participations financières de l'Etat ».**

Réunie à nouveau le **jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a pris acte de la modification apportée aux crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat » par l'Assemblée nationale et a adopté l'article 85 (nouveau). Puis elle a confirmé sa position.