

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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° 14

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

COMPTE DE CONCOURS FINANCIER : AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

COMPTE DE CONCOURS FINANCIER : PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Rapporteur spécial : M. Bernard ANGELS

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : 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* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, 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, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 7 |
| PREMIÈRE PARTIE : MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. BERNARD ANGELS) | 11 |
| CHAPITRE I : LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » | 11 |
| I. VUE D'ENSEMBLE | 11 |
| A. LES MOYENS DU MINISTÈRE CHARGÉ DU BUDGET | 11 |
| B. LES EMPLOIS ET LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2010 | 12 |
| 1. <i>Les emplois (145.286 ETPT, soit - 2 % par rapport à 2009)</i> | 12 |
| 2. <i>Les crédits (11,5 milliards d'euros)</i> | 13 |
| C. UNE MISSION AU CŒUR DES RÉFORMES..... | 14 |
| 1. <i>Trois ans de réformes (2007-2009)</i> | 14 |
| 2. <i>La poursuite, en 2010, de la constitution de la DGFIP</i> | 15 |
| 3. <i>La nécessité d'une attention renforcée au « climat social »</i> | 16 |
| II. LE PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL » | 19 |
| A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME | 19 |
| B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010 | 20 |
| C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME | 26 |
| III. LE PROGRAMME 311 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS » | 29 |
| A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME | 29 |
| B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010 | 29 |
| C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME | 30 |
| IV. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT » | 31 |
| A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME | 31 |
| B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010 | 32 |
| C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME | 36 |

| | |
|---|----|
| V. LE PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE » | 39 |
| A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME | 39 |
| B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010 | 40 |
| C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME | 42 |
| VI. LE PROGRAMME 318 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE (HORS CHORUS) » | 45 |
| A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME | 45 |
| B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010 | 45 |
| C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME | 46 |
| VII. LE PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES » | 47 |
| A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME | 47 |
| B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010 | 47 |
| C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME | 49 |
| VIII. LE PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE » | 51 |
| A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME | 51 |
| B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010 | 51 |
| C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME | 53 |
| IX. LE PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT » | 55 |
| CHAPITRE II : LES COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » | 57 |
| I. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » | 57 |
| A. L'OBJET DU COMPTE | 57 |
| 1. Deux catégories d'avances | 57 |
| 2. La mission correspondante | 58 |
| B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2010 | 59 |
| 1. Les recettes | 59 |
| 2. Les dépenses | 59 |
| C. L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES | 60 |

| | |
|---|----|
| II. LE COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » | 61 |
| A. L'OBJET DU COMPTE | 61 |
| 1. Deux séries de catégories d'avances et de prêts | 61 |
| 2. La mission correspondante | 61 |
| B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2010..... | 62 |
| 1. Les recettes | 62 |
| 2. Les dépenses | 63 |
| C. LES ACTIONS AFFÉRENTES ET LEURS OBJECTIFS..... | 64 |
| 1. Le programme « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » | 64 |
| 2. Le programme « Prêts pour le développement économique et social »..... | 65 |
| 3. Le programme « Prêts à la filière automobile » | 65 |
| SECONDE PARTIE : COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » (RAPPORTEURE SPÉCIALE : MME NICOLE BRICQ) | 67 |
| I. UNE ORGANISATION RETOUCHÉE..... | 67 |
| A. L'ORGANISATION ACTUELLE..... | 67 |
| 1. Un compte d'affectation spéciale retraçant les recettes de cession des immeubles de l'Etat et leur emploi | 67 |
| 2. L'architecture en deux programmes de la mission correspondante | 68 |
| 3. Une mesure de la performance limitée | 69 |
| B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PLF..... | 70 |
| 1. Une double extension du périmètre du compte | 70 |
| 2. L'introduction d'un troisième programme dans la mission correspondante | 71 |
| II. DE NOUVEAUX OBJECTIFS AMBITIEUX DE CESSIONS À LA RÉALISATION INCERTAINE | 73 |
| A. LES OBJECTIFS DE PRODUITS..... | 73 |
| 1. Une prévision ambitieuse : 900 millions d'euros de produits, dont 700 millions issus des cessions du ministère de la défense..... | 73 |
| 2. Une réalisation très incertaine en l'absence d'une véritable programmation | 74 |
| B. L'AFFECTATION DES RECETTES | 77 |
| 1. Une modeste contribution au désendettement de l'Etat (30 millions d'euros) du fait du retour intégral des produits de cessions militaires au ministère de la défense | 77 |
| 2. Une contribution aux dépenses immobilières dont l'emploi concret reste à justifier | 78 |
| III. UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER | 81 |
| A. LA « REFONDATION » DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ETAT | 81 |
| 1. L'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat..... | 81 |
| 2. La substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation des immeubles domaniaux..... | 82 |
| 3. Une mutualisation de l'emploi des produits de cessions immobilières à renforcer | 83 |
| B. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE CETTE GESTION RÉNOVÉE..... | 84 |

| | |
|--|------------|
| 1. Une extension institutionnelle à l'ensemble des services déconcentrés et aux opérateurs de l'Etat | 85 |
| 2. Une extension opérationnelle à l'entretien des bâtiments et à la gestion des baux | 87 |
| C. L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET DES OUTILS | 93 |
| 1. Le renforcement de la gouvernance | 93 |
| 2. Le perfectionnement des outils | 94 |
| AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES | 101 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 105 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 107 |
| • L'examen de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et des comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » | 107 |
| • L'examen du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » | 110 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. – La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et les comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

Rapporteur spécial : M. Bernard Angels

• **La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »** retrace les moyens du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Elle est dotée, pour 2010, de **11,57 milliards d'euros en AE** et **11,58 milliards d'euros en CP**, ainsi que d'un plafond d'emploi à hauteur de **145.286 ETPT**. A ce titre, le ministère chargé du budget constitue le **quatrième employeur de l'Etat**. Les dépenses de personnel de la mission correspondent à près de 8,4 milliards d'euros, soit 73 % des crédits.

La prévision correspond à une **baisse de 2 % des effectifs par rapport à 2009**. Cette diminution résulte de la mise en œuvre de la « **révision générale des politiques publiques** » (RGPP) et, notamment, de la poursuite de l'intégration des réseaux respectifs des anciennes direction générale des impôts (DGI) et direction générale de la comptabilité publique (DGCP) au sein de la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**.

Le développement de celle-ci restera, en 2010, la plus marquante des évolutions dont la mission rend compte, notamment du fait de la **mise en place progressive des directions départementales et régionales des finances publiques**, issues de la réunion des directions des services fiscaux et des trésoreries générales. En ce domaine, **l'achèvement est prévu d'ici fin 2012**. Parallèlement, sont mis en place, au niveau infra-départemental, les « **guichets fiscaux uniques** » pour les particuliers. En outre, des pôles de recouvrement spécialisé seront déployés avant la fin 2010, pour les particuliers et les professionnels.

On peut admettre que le calendrier retenu est raisonnable. **Toutefois**, il est nécessaire de **prêter une attention renforcée au taux d'absentéisme** dans les services du ministère, indicateur pertinent du « climat social ». En effet, comme en 2007 déjà, on a constaté en 2008 une augmentation sensible des congés de maladie. Cette tendance suscite la **préoccupation de votre rapporteur spécial**.

Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat est également impliqué dans l'aboutissement de deux importants chantiers informatiques, le **programme « COPERNIC »** et le **système « CHORUS »** :

- le premier a fait l'objet en 2009, à l'initiative de votre rapporteur spécial, d'une **enquête de la Cour des comptes**, en application de l'article 58-2° de la LOLF, qui a permis d'en établir le **coût complet de réalisation : 1,5 milliard d'euros, sur la période 2001-2012**, hors dépenses de fonctionnement autres que de personnel ;

- le second, dont le coût global de développement est évalué à 606 millions d'euros, poursuit, depuis 2008, sa mise en place dans les services de l'Etat, pour une application généralisée prévue début 2011.

Par ailleurs, le ministère, au titre de la réforme de l'Etat, pilote la **RGPP**. Néanmoins, eu égard au défaut d'information chiffrée disponible en la matière, votre rapporteur spécial propose un **amendement destiné à permettre au Parlement de suivre avec précision l'état d'avancement des mesures** adoptées dans ce cadre, pour chacune tant en ce concerne le respect des échéances que le niveau des économies nettes réalisées ou attendues.

• Les **comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics »** et **« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »** présentent un caractère essentiellement technique.

Il convient toutefois de noter que le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » sert de canal à l'une des mesures décidées, dans la LFR du 20 avril 2009, au titre du **« pacte automobile »** : les **prêts bonifiés** visant à accompagner des projets d'industrialisation de véhicules « décarbonés » et le développement de nouveaux produits innovants. L'effort budgétaire total, en la matière, s'élève à 250 millions d'euros : 150 millions d'euros en 2009 et **100 millions d'euros pour 2010**, prévus par le présent PLF.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose l'**adoption sans modification des crédits** de la **mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »** et des **deux comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics »** et **« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**.

II. – Le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Rapporteuse spéciale : Mme Nicole Bricq

• **L'organisation du compte d'affectation spéciale** « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » fait l'objet, dans le présent PLF, de deux modifications.

En premier lieu, il est proposé que le périmètre du compte soit élargi : **les recettes devraient intégrer les droits à caractère immobilier**, et non plus seulement les produits de cessions immobilières ; **les dépenses devraient se trouver ouvertes aux opérations réalisées sur des immeubles de l'Etat par tout opérateur** de celui-ci, et non plus seulement par des établissements publics, **et à celles concernant des immeubles qui figurent à l'actif du bilan de l'Etat**, et non plus seulement des immeubles dont l'Etat est propriétaire.

En second lieu, **un nouveau programme est aménagé, pour raisons techniques**, au sein de la mission correspondante : il vise à retracer la contribution apportée par les recettes du compte aux dépenses immobilières des **trois ministères gérés dans le système « CHORUS »** à compter de 2010 (défense, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche). La contribution du compte aux dépenses immobilières des autres ministères sera retracée dans le programme *ad hoc* existant ; le programme retraçant la contribution du compte au désendettement de l'Etat reste inchangé.

• **La prévision de cessions immobilières de l'Etat** inscrite dans le présent PLF est ambitieuse : **900 millions d'euros de produits, dont 700 millions issus des cessions du ministère de la défense**, soit 1,4 % de la valeur du parc immobilier figurant au bilan de l'Etat fin 2008 (62,4 milliards d'euros).

Eu égard à l'état du marché, **la réalisation de cet objectif paraît très incertaine dès lors qu'il ne repose pas sur une véritable programmation** mais, pour l'essentiel, sur les arbitrages associés à la loi de programmation militaire en vigueur. Il en va **de même** en ce qui concerne **l'objectif de cessions immobilières retenu par la LFI pour 2009** (1,4 milliard d'euros de produits, dont un milliard issu des cessions du ministère de la défense) : au 15 octobre dernier, seuls 355,8 millions d'euros de recettes de cessions avaient été enregistrés pour l'exercice.

Le **niveau relativement bas de l'objectif fixé pour les cessions autres que militaires** en 2010 (200 millions d'euros) paraît ainsi lié au souci de minimiser, dans les résultats d'ensemble qui seront constatés, **l'insuffisance déjà anticipée des ventes du ministère de la défense** par rapport à la prévision propre à celui-ci.

La **contribution des cessions immobilières au désendettement de l'Etat** sera modeste : **30 millions d'euros**, soit 3,3 % des produits théoriques, niveau déterminé de façon « automatique » en retenant **15 % de la prévision de cessions non militaires**. En effet, **le ministère de la défense bénéficie d'un retour intégral du produit de ses ventes**, en vue de ses dépenses immobilières. Les 85 % des produits de cessions non militaires (soit 170 millions d'euros) seront affectés aux dépenses immobilières des autres ministères. Cependant, le PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne donne aucune justification concrète de ces dépenses.

• **La politique immobilière de l'Etat**, rénovée en 2004-2005 et qui ne saurait se limiter aux cessions, apparaît comme **encore en chantier**.

D'une part, cette politique fait aujourd'hui l'objet d'une « refondation » que traduisent l'**amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine** immobilier de l'Etat, la **substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation** des immeubles domaniaux, et les **débuts d'une mutualisation de l'emploi des produits de cessions** immobilières.

D'autre part, le champ d'application de cette politique est en cours d'extension, à la fois sur le plan institutionnel, au bénéfice de l'ensemble des **services déconcentrés** et des **opérateurs** de l'Etat, et sur un plan opérationnel, l'**entretien** des bâtiments et la gestion des **baux** se trouvant désormais pris en compte. Enfin, des efforts sont déployés en vue de renforcer le dispositif de « **gouvernance** » de cette politique et pour perfectionner les **outils** de la gestion immobilière de l'Etat.

Le présent rapport dresse un état des lieux synthétique des avancées récentes et des perspectives à court terme sur ces différents points, en mesurant les **progrès importants** réalisés ces dernières années et ceux qui, sans doute plus importants encore, **restent à accomplir**. Dans cette perspective, votre rapporteure spéciale présente **un amendement** portant article additionnel au présent PLF, **visant à améliorer l'information donnée au Parlement** sur les engagements immobiliers de l'Etat.

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

PREMIÈRE PARTIE :
MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES
RESSOURCES HUMAINES » ET
COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE
L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES
PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. BERNARD ANGELS)

CHAPITRE I :
LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET
DES RESSOURCES HUMAINES »

I. VUE D'ENSEMBLE

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue la principale des missions du pôle budgétaire, économique et financier de l'Etat avec une prévision, dans le présent PLF :

- d'une part, d'un plafond d'emplois de **145.286 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** ;

- d'autre part, de **11,57 milliards d'euros en AE** et **11,58 milliards d'euros en CP**, hors crédits ouverts par voie de fonds de concours.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) correspondent à près de **8,4 milliards d'euros**, soit 73 % des crédits de la mission.

A. LES MOYENS DU MINISTÈRE CHARGÉ DU BUDGET

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est pilotée par le **ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**, dont elle regroupe les moyens. Cette mission est constituée, dans le présent PLF, de **huit programmes**, qui se répartissent en deux catégories :

- d'une part, **des programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière**, pilotés par les deux grandes directions à réseaux du ministère, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ;

- d'autre part, **des programmes correspondant à des politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** (modernisation

administrative, fonction publique, entretien des bâtiments de l'Etat) **ou à des fonctions de soutien.**

Les huit programmes de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en 2010

- Programme **156** « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »
- Programme **311** « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS »
- Programme **221** « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »
- Programme **218** « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »
- Programme **318** « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) »
- Programme **302** « Facilitation et sécurisation des échanges »
- Programme **148** « Fonction publique »
- Programme **309** « Entretien des bâtiments de l'Etat »

Parmi ces programmes, quatre retracent des politiques publiques cohérentes (programmes 156, 221, 302 et 148), deux découlent de la mise en œuvre des grands projets informatiques du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (programmes 311 et 318), et un constitue un programme « soutien » de ce ministère, en partage avec le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (le programme 218). Ce faisant, les programmes présentent une nature et une taille très différentes et forment un **ensemble assez peu homogène**, partagé entre des fonctions régaliennes liées à l'impôt et des activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de soutien. La mission regroupe également les crédits de formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle.

En effet, la composition de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » résulte moins de l'évolution des politiques publiques que de celle de l'organisation des deux ministères respectivement chargés de l'économie et du budget, entre lesquels il a été décidé de ne pas créer de mission interministérielle.

B. LES EMPLOIS ET LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2010

1. Les emplois (145.286 ETPT, soit – 2 % par rapport à 2009)

Le **plafond d'emploi** de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue celui du **ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**. Fixé pour 2010 à **145.286 ETPT**, il représente **7,2 % du plafond d'emplois de l'Etat** (2.020.252 ETPT selon l'article 39 du présent PLF).

A ce titre, le ministère chargé du budget constitue le **quatrième employeur de l'Etat** après, dans l'ordre, le ministère de l'éducation nationale, le ministère de la défense et le ministère chargé de l'intérieur, et avant le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Par rapport au plafond établi en 2009 (à périmètre constant 2010) à hauteur de 148.194 ETPT, la prévision du présent PLF correspond à une **baisse de 2 % des effectifs** d'un exercice à l'autre. Cette diminution résulte de la mise en œuvre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) et, notamment, de la poursuite de l'intégration des réseaux respectifs des anciennes direction générale des impôts (DGI) et direction générale de la comptabilité publique (DGCP) au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP ; cf. ci-dessous, C).

2. Les crédits (11,5 milliards d'euros)

A total, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est dotée par le présent PLF de **11,57 milliards d'euros en AE** et de **11,58 milliards d'euros en CP**, soit environ **3 % du total des crédits inscrits pour l'ensemble du budget général** en 2010 (381,5 milliards d'euros en AE et 380 milliards d'euros en CP d'après l'article 35 du PLF). Par rapport aux crédits prévus pour 2009 (à périmètre constant 2010), cette dotation représente une diminution de 0,1 % des AE et une augmentation de 2,3 % des CP.

La répartition de ces crédits entre les huit programmes de la mission, très inégale, est indiquée dans le tableau et le schéma ci-après. Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » et le programme « satellite » 311 (cf. *infra*, III), à eux seuls, concentrent près des trois-quarts (73 %) des crédits de la mission.

Crédits pour 2010 (hors fonds de concours) de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

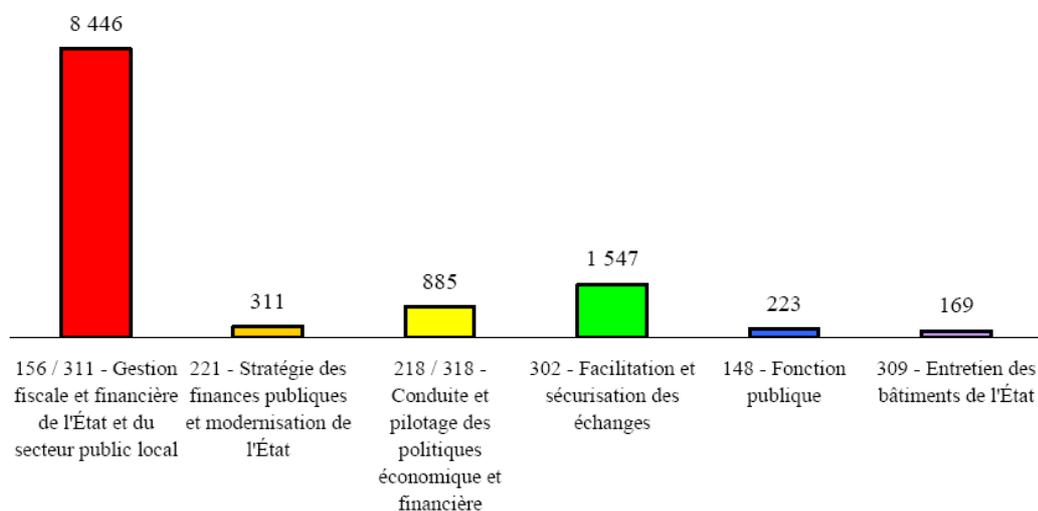
(en milliers d'euros)

| Programmes | AE | CP |
|--|-------------------|-------------------|
| 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » | 8.437.168 | 8.429.588 |
| 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » | 16.754 | 16.754 |
| 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » | 185.077 | 311.015 |
| 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » | 883.744 | 799.819 |
| 318 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) » | 85.002 | 84.987 |
| 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » | 1.551.798 | 1.547.428 |
| 148 « Fonction publique » | 246.025 | 222.750 |
| 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » | 169.001 | 169.001 |
| Total | 11.574.569 | 11.581.342 |

Source : projet de loi de finances pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

**Crédits de paiement pour 2010 (hors fonds de concours) de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en millions d'euros)



Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Les **dépenses de personnel** (titre 2) de la mission sont prévues pour près de **8,4 milliards d'euros**, soit **près des trois-quarts (73 %)** des crédits. Les dépenses de fonctionnement (titre 3) correspondent à près de 2,5 milliards d'euros en AE et 2,4 milliards d'euros en CP, soit environ 21 % des crédits.

Les crédits d'investissement (titre 5), cependant, atteignent 332,6 millions en AE et 451,5 millions d'euros en CP, soit près de 3 % des AE et près de 4 % des CP de la mission. Ces crédits sont destinés à couvrir, principalement, l'investissement en informatique du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

D'après le présent PLF, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sera abondée, en cours d'exécution, par un **montant limité de fonds de concours**, à hauteur de **15,2 millions d'euros** en AE et CP globalement, soit l'équivalent d'environ 0,15 % des crédits budgétaires de la mission.

C. UNE MISSION AU CŒUR DES RÉFORMES

1. Trois ans de réformes (2007-2009)

Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, à ce dernier titre, pilote la réforme de l'Etat menée, notamment, à travers la « **révision générale des politiques publiques** » lancée en 2007 (RGPP – cf. *infra*, VI). Mais il conduit aussi sa propre modernisation, partie intégrante de ce processus général.

Ainsi, votre rapporteur spécial mentionne, pour mémoire, ces mesures importantes, par ordre chronologique :

- la création, en avril 2007, de l'**agence du patrimoine immatériel de l'Etat** (APIE) ;
- la création, en mai 2007, de l'**opérateur national de paye** (ONP) ;
- la réorganisation, en novembre 2007, des **services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects** (DGDDI) ;
- la fusion, à compter d'avril 2008, des anciennes direction générale des impôts (DGI) et direction générale de la comptabilité publique (DGCP) dans la **direction générale des finances publiques** (DGFIP) alors créée ;
- la création, en avril 2008, de la **délégation nationale à la lutte contre la fraude** (DNLF) et du comité national de lutte contre la fraude ;
- la réorganisation, en avril 2008, de la **direction générale de la modernisation de l'Etat** (DGME) ;
- la création, en mars 2009, du **service des achats de l'Etat** (SAE ; cf. *infra*, V) ;
- la création, en août 2009, du **service des retraites de l'Etat** (SRE ; cf. *infra*, II)

2. La poursuite, en 2010, de la constitution de la DGFIP

En **2010**, le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et, par conséquent, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » seront encore marqués, principalement, par la **poursuite du développement de la DGFIP et l'achèvement de la fusion des réseaux respectifs des anciennes DGI et DGCP**. A cet égard, une nouvelle étape a été franchie en 2009 avec, d'une part, la création du statut des administrateurs des finances publiques (AFiP, décret du 20 février 2009) et, d'autre part, l'organisation des compétences des services déconcentrés de la DGFIP (décret du 20 juin 2009).

Vont ainsi être créées, sur l'ensemble du territoire, les **directions départementales et régionales des finances publiques**, issues de la réunion des directions des services fiscaux et des trésoreries générales. Ces services financiers seront réunis sous l'autorité d'un administrateur des finances publiques, en lieu et place de l'ancien binôme trésorier payeur général/directeur des services fiscaux.

L'opération se réalise **de façon progressive, pour un achèvement prévu d'ici fin 2012** : huit directions régionales ou départementales des finances publiques ont été installées en juin 2009, douze nouvelles directions doivent l'être à l'automne 2009 et trente autres au début de l'année 2010, portant ainsi à une cinquantaine le nombre de directions. Le rythme des créations est annoncé, ensuite, « *de vingt à trente par an, le règlement des*

situations résiduelles s'effectuant en 2012¹ ». Ce calendrier peut être tenu pour raisonnable, dans la mesure où il permet un déploiement progressif de la réforme. Mieux vaut, en effet, avancer prudemment mais sûrement plutôt que de forcer la marche.

Parallèlement, sont mis en place, au niveau infra-départemental, les « **guichets fiscaux uniques** » pour les particuliers. Dans les communes où préexistaient un centre des impôts (CDI) et une trésorerie, les agents qui assuraient des missions fiscales (assiette ou recouvrement) sont réunis au sein d'un **service des impôts des particuliers** (SIP), chargé de répondre à toutes les demandes des contribuables, qu'il s'agisse du calcul des impôts ou du recouvrement. Autour de 750 SIP doivent être créés en trois ans, entre 2009 et 2011, dont environ 250 dès 2009. Par ailleurs, sur l'ensemble du territoire, les trésoreries assurent une mission d'accueil fiscal de proximité. Les usagers peuvent ainsi obtenir des imprimés et des renseignements auprès du service de leur choix, et y déposer leurs demandes concernant le calcul ou le paiement de l'impôt.

En outre, des **pôles de recouvrement spécialisé** seront déployés avant la fin 2010, pour le recouvrement de certaines créances présentant des enjeux spécifiques ou une complexité particulière à recouvrer, que celles-ci concernent les particuliers ou les professionnels.

Dans le cadre de cette structuration du réseau de la DGFIP, des démarches d'**amélioration de la qualité** du service et de **simplification** au bénéfice des contribuables, particuliers comme professionnels, seront poursuivies, notamment à travers la démarche « QualiFinances » et le programme « Pour vous faciliter l'impôt ».

3. La nécessité d'une attention renforcée au « climat social »

Dans le contexte de mutation profonde qui vient d'être décrit, **votre rapporteur spécial est soucieux que le « climat social » du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat fasse l'objet d'un suivi particulièrement attentif.**

En ce domaine, pour l'administration comme pour les entreprises, l'évolution du taux d'absentéisme constitue souvent l'indicateur le plus pertinent. **Il convient donc d'être vigilant face à la croissance des congés de maladie entre 2007 et 2008, faisant suite à une augmentation déjà constatée de 2006 à 2007², comme le retrace le tableau ci-après, au sein des ministères du pôle économique et financier dans leur ensemble. Cette tendance suscite la préoccupation de votre rapporteur spécial.**

¹ PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au projet de loi de finances pour 2010.

² Cf. le rapport de votre rapporteur spécial n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 14 (PLF pour 2009).

En 2008, la progression se traduit par l'augmentation significative des congés de maladie de longue durée (+ 12,9 % par rapport à 2007) et par celle des congés de maladie ordinaire (+ 2,6 % par rapport à 2007). Les congés de longue maladie, en revanche, sont stables.

**Moyenne des jours d'absence par agent relevant des ministères
du pôle économique et financier, par motif**

(en jours par agents)

| | Congés ordinaires de maladie | Congés de maladie de longue durée | Congés de longue maladie | <i>Sous-total maladie</i> | Accidents de service | Congés de maternité et adoption | Congés de paternité et adoption | Autres* | Total |
|-------------|------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------|--------------|
| 2003 | 7,8 | 2,8 | 2,1 | 12,7 | 0,3 | 1,6 | 0,1 | 1,0 | 15,7 |
| 2004 | 7,4 | 2,9 | 2,1 | 12,4 | 0,3 | 1,6 | 0,1 | 0,8 | 15,2 |
| 2005 | 7,6 | 2,9 | 2,1 | 12,6 | 0,3 | 1,5 | 0,1 | 0,8 | 15,3 |
| 2006 | 7,3 | 2,8 | 2,2 | 12,3 | 0,3 | 1,5 | 0,1 | 1,0 | 15,2 |
| 2007 | 7,7 | 3,1 | 2,9 | 13,7 | 0,3 | 1,5 | 0,1 | 1,1 | 16,7 |
| 2008 | 7,9 | 3,5 | 2,9 | 14,3 | 0,4 | 1,6 | 0,1 | 1,1 | 17,5 |

* Congés pour garde d'enfants malades, autorisations d'absence, congés de fin de vie, congés de formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente (agents de moins de 25 ans).

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Pour ce qui concerne les seuls **services rattachés à la mission** « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », de même, le nombre moyen de jours d'absence a connu une **hausse sensible en 2008** (+ 12 % par rapport à 2007 en administration centrale), ainsi que le retrace le tableau suivant. L'absentéisme est d'ailleurs légèrement plus important (de 3 %) à la DGDDI qu'à la DGFIP.

**Moyenne des jours d'absence par agent relevant des services rattachés à la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en jours par agents)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Administration centrale | 17,2 | 16,5 | 15,4 | 15,8 | 17,7 |
| DGFIP | 14,8 | 15,0 | 15,1 | 16,8 | 17,8 |
| DGDDI | 17,8 | 18,4 | 16,4 | 16,9 | 18,4 |

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

II. LE PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »

Les crédits du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **8,437 milliards d'euros en AE** et **8,429 milliards d'euros en CP**. Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, à hauteur de **8,5 millions d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **6,885 milliards d'euros**, soit 82 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **121.823 ETPT**, contre 124.255 ETPT en LFI pour 2009, soit une **baisse de 2.432 ETPT**.

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme devraient s'élever à **60 millions d'euros** en 2010.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » a pour objet principal le **calcul de l'assiette**, le **recouvrement** et le **contrôle des recettes de l'Etat et des collectivités territoriales ou versées à l'Union européenne**, le **paiement des dépenses publiques** et la **tenue des comptes publics**. Il est mis en œuvre par la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et le service des retraites de l'Etat (SRE).

Il convient de signaler que ces services mettent également en œuvre d'autres programmes budgétaires, notamment ceux de la mission « Remboursements et dégrèvements » et, hors budget général, des comptes « Avances aux collectivités territoriales », « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Pensions ».

Par ailleurs, une partie des crédits destinés à l'accomplissement des finalités du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » est inscrite dans le programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations Chorus » (cf. *infra*, III).

Le responsable du programme est le directeur général des finances publiques, actuellement M. Philippe Parini.

B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » est structuré en **neuf actions**, inchangées par rapport à la LFI pour 2009. Trois groupes peuvent être distingués :

- les actions n^{os} 1 à 4 sont relatives aux **activités fiscales** et fondées sur une approche par catégorie d'usagers (grandes entreprises, PME, particuliers...);

- les actions n^{os} 5 à 8 concernent la **gestion financière et comptable** et sont organisées en fonction des relations avec les autres ministères, les collectivités territoriales et les usagers ;

- l'action n^o 9 constitue une action de **soutien** pour le programme, consacrée notamment à l'investissement informatique.

• Action n^o 1 : « Fiscalité des grandes entreprises » (58,2 millions d'euros en AE et CP)

L'action n^o 1 supporte **772 ETP**, dont seulement 17 de catégorie A + mais 536 de catégorie A, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **48 millions d'euros**, soit 82 % des crédits. Le reste des crédits est essentiellement destiné à des dépenses de fonctionnement (10,1 millions d'euros). Cette action correspond :

- d'une part, aux opérations d'**assiette**, de **recouvrement** et de **contrôle des principaux impôts d'Etat et impôts locaux dus par les grandes entreprises** (entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 400 millions d'euros). A ce titre, elle vise à assurer ces opérations au meilleur coût et à faciliter les démarches des entreprises, en leur proposant un **interlocuteur fiscal unique**, la **direction des grandes entreprises** (DGE, 292 agents), qui au 1^{er} février 2009 avait ainsi en charge environ 34.000 entreprises. Cette direction recouvre plus de 38 % de la TVA (environ 63 milliards d'euros en 2008), 47,5 % de l'impôt sur les sociétés et 31,5 % de la taxe sur les salaires ;

- d'autre part, au **contrôle fiscal des grandes entreprises** opéré par la **direction des vérifications nationales et internationales** (DVNI, près de 500 agents). En 2008, la DVNI a réalisé 1.300 opérations de contrôle (dont 23 % d'opérations ciblées), qui ont représenté 2,65 milliards d'euros de droits nets rectifiés et 523 millions d'euros de pénalités.

• Action n^o 2 : « Fiscalité des PME » (1,7 milliard d'euros en AE et CP)

L'action n^o 2 regroupe **27.878 ETP**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **1,6 milliard d'euros**, soit 96 % des crédits.

Cette action constitue **l'équivalent, pour les PME, de l'action n^o 1**. Elle concerne ainsi les opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle des impôts d'Etat et des impôts locaux dus par les PME, en visant le meilleur

coût et la facilitation des démarches des entreprises. Les PME disposent en effet d'un **interlocuteur fiscal unique**, le **service des impôts aux entreprises** (SIE). Au 31 décembre 2008, 203 pôles d'enregistrement, 107 pôles de recouvrement et 254 pôles de contrôle et d'expertise étaient en place. Par ailleurs, des pôles de recouvrement spécialisé seront déployés d'ici la fin 2010, pour le recouvrement de certaines créances présentant des enjeux spécifiques ou une complexité particulière à recouvrer, que celles-ci concernent les professionnels ou des particuliers. Le contrôle fiscal des PME s'organise à partir des plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF), qui définissent des stratégies de contrôle.

• Action n° 3 : « Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale » (1,77 milliard d'euros en AE et CP)

L'action n° 3 retrace **32.028 ETP**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **1,66 milliard d'euros**, soit 94 % des crédits.

Cette action vise, d'une part, les opérations d'assiette, de recouvrement et de contrôle des différentes **recettes fiscales émanant des particuliers** (impôt sur le revenu, droits d'enregistrement, impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation, taxe d'habitation, taxes foncières, redevance audiovisuelle) et, d'autre part, le **recouvrement de la taxe professionnelle et des taxes d'urbanisme**.

La création de la DGFIP a permis d'amplifier l'objectif d'optimisation des coûts et d'amélioration de la qualité du service associé à cette action. En effet, elle s'est traduite par la mise en place du **guichet fiscal unifié des particuliers** : dans les communes où préexistaient un centre des impôts (CDI) et une trésorerie, les agents qui assuraient des missions fiscales (assiette ou recouvrement) sont réunis au sein d'un **service des impôts des particuliers** (SIP), chargé de répondre aux demandes des contribuables en matière de calcul des impôts ou de recouvrement. Environ 750 SIP doivent être créés en trois ans, entre 2009 et 2011, dont environ 250 dès 2009. Par ailleurs, sur l'ensemble du territoire, les trésoreries assurent une mission d'accueil fiscal de proximité.

Comme indiqué ci-dessus, les pôles de recouvrement spécialisé, qui seront mis en place avant la fin 2010, concernent l'ensemble des contribuables, professionnels ou particuliers. Pour ces derniers, la facilitation des procédures fiscales s'étend aux conditions de déroulement des contrôles. A cet égard, on notera que les contrôles les plus importants relèvent des brigades spécialisées de contrôle des revenus de la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF), dont la compétence s'étend à tout le territoire.

• Action n° 4 : « Fiscalité des marchandises et des moyens de transport » (50,4 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 4 supporte **667 ETPT**, pour des dépenses de personnel qui absorbent la totalité de ses crédits : **50,4 millions d'euros**. Ces emplois correspondent aux agents de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) se consacrant uniquement à des tâches comptables, c'est-à-dire les agents en poste dans les **recettes régionales des douanes** ou affectés aux **services de caisse des bureaux de douane**.

L'action, en, effet, a trait au **recouvrement des droits et taxes perçus par la DGDDI** (63,6 milliards d'euros en 2008) pour le compte de l'Etat (12,8 % des recettes budgétaires de l'Etat), de l'Union européenne et des collectivités territoriales. Cependant, seule une part minoritaire des moyens de la DGDDI est retracée dans cette action, correspondant à ses missions fiscales, l'autre part relevant du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » (cf. *infra*, VII).

• Action n° 5 : « Gestion financière de l'Etat hors fiscalité » (524,5 millions d'euros en AE et 524,6 millions d'euros en CP)

L'action n° 5 retrace **9.002 ETPT**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **498,3 millions d'euros**, soit environ 95 % des crédits.

Cette action correspond d'abord aux moyens requis par l'intervention de la **DGFIP en qualité d'opérateur des flux comptables et financiers de l'Etat** : recouvrement des recettes non fiscales de l'Etat (par exemple les amendes et condamnations pécuniaires), paiement des dépenses de l'Etat et établissement de la comptabilité de celui-ci, y compris les moyens dévolus pour l'établissement du bilan et du compte de résultat, ainsi que la mise en œuvre des audits comptables et financiers visant à permettre la certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes.

Cette action comprend également les moyens du **service France Domaine**, chargé de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

• Action n° 6 : « Gestion des pensions » (73,9 millions d'euros en AE et 73,2 millions d'euros en CP)

L'action n° 6 regroupe 1.097 ETPT, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **62 millions d'euros**, soit environ 85 % des crédits. Elle correspond pour l'essentiel au **contrôle**, à la **liquidation** et au **paiement des droits à pension des agents de l'Etat** (fonctionnaires civils, militaires, magistrats), imputés en dépense sur les programmes de la mission correspondant au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Elle est mise en œuvre par les services déconcentrés de la **DGFIP** et par le **service des retraites de l'Etat** (SRE) créé par en août 2009 (cf. l'encadré ci-dessous).

Le service des retraites de l'Etat (SRE)

Créé par le décret du 26 août 2009, le SRE s'inscrit dans une démarche d'optimisation de l'ensemble de la chaîne « pensions ».

Ce service a repris les attributions de l'ancien service des pensions et anime les centres régionaux des pensions. Il est chargé de mettre en œuvre, de manière progressive et concertée dans le cadre d'un comité de coordination stratégique, la **réforme de la gestion des pensions des agents de l'Etat** décidée dans le cadre de la « **révision générale des politiques publiques** » (RGPP).

La réforme est articulée autour du **compte individuel de retraite** et d'un dispositif rénové d'accueil des publics. Le SER doit assurer, **à terme, l'ensemble des missions de gestion** en ce domaine, depuis la création du compte individuel de retraite jusqu'au paiement des pensions.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

• Action n° 7 : « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » (1,44 milliard d'euros en AE et CP)

L'action n° 7 supporte 25.489 ETPT, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **1,38 milliard d'euros**, soit 96 % des crédits. Elle concerne la tenue des **comptes des collectivités locales et établissements publics locaux**, le paiement de leurs **dépenses** et le recouvrement de leurs **recettes**, ainsi que les missions de **conseil** budgétaire, fiscal et financier assurées à leur bénéfice par les services de la **DGFIP**.

Le contrôle et le paiement de l'intégralité des dépenses des collectivités et établissements publics locaux a concerné quelque 356 milliards d'euros en 2008. Quant aux recettes non fiscales directement émises par les collectivités et établissements publics locaux, elles se sont élevées à 51,4 milliards d'euros (hors dotations de l'Etat et subventions). Ces recettes très diverses comprennent, par exemple, les produits issus d'activités sociales et périscolaires (cantines, crèches, etc.), les redevances d'eau et d'assainissement des communes, les loyers pour les offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM), les prestations facturées par les établissements publics de santé...

• Action n° 8 : « Gestion des fonds déposés » (73,5 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 8 retrace **1.365 ETPT**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **72,2 millions d'euros**, soit 98 % des crédits. Elle est consacrée à la gestion, par la DGFIP, des **fonds des organismes soumis à une obligation de dépôt au Trésor** (les collectivités territoriales, les établissements publics et les régisseurs) et à la **clientèle de la Caisse des dépôts et consignations** (notaires, mandataires, administrateurs judiciaires, huissiers de justice, organismes de protection sociale...).

• Action n° 9 : « Soutien » (2,74 milliards d'euros en AE et 2,73 milliards d'euros en CP)

L'action n° 9 retrace 23.525 ETPT pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **1,5 milliard d'euros**, soit environ 53 % des crédits. L'action est scindée en deux sous-actions :

- la **sous-action « Soutien COPERNIC »**, qui correspond aux crédits dédiés au programme éponyme (cf. l'encadré ci-après) et supporte dans le présent PLF des crédits à hauteur de **27,1 millions d'euros en AE** et **47,1 millions d'euros en CP**, dont 27,1 millions d'euros au titre de dépenses de personnel, pour **354 ETPT** qui constituent les effectifs du **service COPERNIC** ;

- la **sous-action « Soutien autre que COPERNIC »**, qui regroupe le reste des crédits et des emplois de l'action : **2,71 milliards d'euros en AE** et **2,68 milliards d'euros en CP** ; **23.171 ETPT** pour des dépenses de personnel à hauteur de 1,43 milliard d'euros. Hors ces dépenses de titre 2, les crédits sont destinés à couvrir, au plan du **fonctionnement de la DGFIP**, les loyers budgétaires (252,9 millions d'euros), autres frais de structure (312,1 millions d'euros), frais d'accomplissement des missions (379,6 millions d'euros) et autres moyens (151,8 millions d'euros) ; au titre de **dépenses d'investissement** de la direction générale, des achats de matériels (35 millions d'euros en AE), frais informatiques (65,7 millions d'euros en AE) et investissements immobiliers (64,4 millions d'euros en AE).

Le programme « COPERNIC », objet d'une enquête de la Cour des comptes à l'initiative de votre rapporteur spécial

Le programme « COPERNIC », dès son lancement en 2001, a été **davantage conçu comme une démarche de modernisation que comme un projet informatique**. En tout état de cause, il constitue le plus grand projet informatique de l'administration française. Avec l'objectif principal de la réalisation du « **compte fiscal simplifié** » des contribuables, il visait d'abord à coordonner les actions de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), fusionnées dans la direction générale des finances publiques (DGFIP) en 2008.

Le **décal de réalisation** de COPERNIC a **initialement** été fixé à **neuf ans**, de 2001 à 2009. La création de la DGFIP a entraîné une **extension** de ce délai **jusqu'en 2012**, afin de faire coïncider l'achèvement du programme avec celui de la fusion de la DGI et de la DGCP. Cependant, le **coût officiel du programme, depuis 2001**, est resté évalué par le ministère chargé du budget à **911 millions d'euros**.

A la fin de l'année 2008, **à l'initiative de votre rapporteur spécial, une enquête sur le programme COPERNIC a été demandée à la Cour des comptes** par votre commission des finances, en application de l'article **58-2° de la LOLF**. Il s'agissait d'établir trois séries d'informations : un état des retards éventuels pris pour certains développements du projet ; la reconstitution de l'ensemble des coûts de réalisation du programme ; une évaluation des « retours sur investissement », en particulier en termes de productivité et d'effectifs.

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes, transmis à votre commission des finances au mois de septembre 2009, a fait l'objet d'une **audition « pour suite à donner »**, le **28 octobre 2009**¹. Les points suivants méritent d'être notés ici, en synthèse.

• **Les réalisations dues à COPERNIC sont importantes**, en particulier la **dématérialisation** des données et des échanges de l'administration fiscale, notamment grâce aux procédures de télédéclaration et de télépaiement. L'**amélioration de la qualité du service** rendu aux contribuables est indéniable. Les agents, de leur côté, ont bénéficié de l'**unification des données** permise par la mise en service de référentiels nationaux.

• **Des chantiers, cependant, sont encore ouverts** pour l'achèvement ou l'optimisation de cette réforme :

- l'**harmonisation complète des outils de la DGFIP**, notamment l'annuaire des agents et la gestion des habilitations ;

- la mise en place de l'**application de recouvrement** et, dans la mesure où cette application doit être limitée au recouvrement contentieux, la modernisation de celles qui resteront utilisées pour le recouvrement normal ;

- la consolidation de la **gestion de la DGFIP et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) dans des applications communes**, en vue d'un « compte fiscal » unique pour les contribuables ;

- la **détermination d'un statut légal des documents numérisés**, dont l'absence empêche, aujourd'hui, d'optimiser la dématérialisation des procédures fiscales.

• **La Cour des comptes n'a pas décelé de « dérive » des coûts** du programme, mais elle a constaté une **anomalie d'ordre comptable, les dépenses de personnel n'étant pas retracées conformément aux règles de la LOLF**. L'absence de comptabilité analytique de COPERNIC conduit à une importante sous-valorisation, dans le bilan de l'Etat, des outils informatiques en cause (où ils étaient inscrits pour 275,8 millions d'euros fin 2008, contre une estimation à hauteur de 1,26 milliard pour la fin 2009 selon la Cour des comptes).

Sur la période 2001-2012, le coût de COPERNIC, hors dépenses de fonctionnement mais **en incluant les dépenses de personnel, est évalué à près de 1,5 milliard d'euros** : 911 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement du service COPERNIC, 393 millions d'euros pour les dépenses de personnel (celles du service COPERNIC et celles d'autres services), enfin 193 millions d'euros en dépenses non récurrentes de formation.

La prorogation du délai de réalisation de COPERNIC à 2012 n'affecte donc pas le coût des investissements, qui correspond à l'allocation initiale (911 millions d'euros). En revanche, elle entraînera un surcoût en dépenses de personnel à hauteur de 41 millions d'euros et, pour la formation initiale, de l'ordre de 33 millions d'euros.

Par ailleurs, **on ignore le coût des dépenses**, identifiées par la Cour des comptes, qui seront **nécessaires au développement d'applications non imputables sur COPERNIC mais indispensables pour la poursuite de la modernisation** engagée, dont l'application pour le recouvrement non contentieux.

¹ *Audition de MM. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes, Philippe Rambal, directeur, adjoint au directeur général des finances publiques, Alain Lelouey, directeur du programme COPERNIC, Bruno Latombe, directeur-adjoint, sous-directeur chargé des systèmes d'information et de télécommunication de la direction générale des douanes et droits indirects, et Hervé Brabant, conseiller au cabinet du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.*

• **Les évaluations de retour sur investissement apparaissent comme contestables**, les hypothèses sur lesquelles elles reposent étant fragiles.

Selon l'étude commandée par l'administration à un cabinet d'audit, le moment au-delà duquel les avantages issus de COPERNIC seront supérieurs aux coûts de développement et de déploiement – le « point mort » – devrait se situer en 2011. L'étude conclut à **486 millions d'euros par an de recettes supplémentaires** et **294 millions d'euros par an de moindres dépenses** grâce à COPERNIC. De son côté, la DGFIP estime qu'une baisse d'effectifs de **2.100 ETPT** peut être attribuée à COPERNIC sur la période 2005-2009.

La valeur de ces estimations reste sujette à caution : la plus grande partie des gains de productivité semble provenir des simplifications législatives et administratives de l'organisation fiscale.

C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

La performance du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » est mesurée par **neuf objectifs**, qu'il est possible de regrouper en quatre grandes finalités d'intérêt général, comme suit.

• La première finalité du programme consiste à « **réussir la fusion** », **au sein de la DGFIP**, des anciennes direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et direction générale des impôts (DGI). C'est l'objectif n° 1 du dispositif de performance du programme.

A ce titre, suivant les indicateurs correspondants, **en 2010, le « guichet fiscal unifié » devrait être déployé à 60 %**, contre 30 % en 2009, et 80 directions régionales ou départementales des finances publiques devraient être en place, contre 50 en 2009.

• La deuxième finalité de ce programme tend à promouvoir le « civisme fiscal » et à renforcer la lutte contre la fraude. Elle se traduit par trois objectifs complémentaires :

- favoriser l'**accomplissement volontaire des obligations fiscales** par les contribuables (objectif n° 2). A ce titre, on note que la part des impôts déclarés ou acquittés spontanément à la DGFIP devrait s'établir à 98 % en 2010 comme en 2009, le taux brut de recouvrement des impôts sur rôle à 98,35 % en 2009 et 98,4 % en 2010. Eu égard à ces « scores » excellents, votre rapporteur spécial renouvelle son interrogation, déjà exprimée¹, quant à la **nécessité d'envisager de nouveaux objectifs en matière de civisme fiscal, plus ambitieux**, et de nouveaux indicateurs corrélativement ;

- « **faciliter l'impôt** », par la mise en œuvre d'une série d'engagements de qualité de service et le développement des procédures dématérialisées (objectif n° 3). Ainsi, **en 2009, quelque 9,7 millions de foyers fiscaux ont eu recours à la déclaration de revenus en ligne** : le

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 14.

franchissement du seuil des 10 millions de télédéclarants est attendu pour 2010 ;

- renforcer la **lutte contre la fraude** fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes (objectif n° 4). Le taux des contrôles réprimant les fraudes les plus graves devrait s'établir à 18 % en 2009 et 18,5 % en 2010. La prévision du taux de paiement des amendes fiscales s'élève à 78 % pour 2009 et 79 % pour 2010.

• La troisième finalité du programme tient à rendre les services au meilleur coût et améliorer la qualité comptable. Elle se traduit par deux objectifs :

- maîtriser les **coûts de gestion** des administrations financières (objectif n° 5). Dans ce cadre, la prévision du taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP est fixée à 3,5 % pour 2009 et à 3,6 % pour 2010 ;

- améliorer la **qualité comptable** (objectif n° 6).

• La quatrième finalité du programme, enfin, a trait à l'amélioration de la qualité des services rendus aux bénéficiaires et partenaires de l'action des services. Elle se traduit par trois objectifs :

- réduire les **délais de paiement** des dépenses publiques (objectif n° 7). Le délai de paiement des dépenses de l'Etat devrait être de 28 jours en 2010 comme en 2009, ce qui paraît laisser une certaine marge de progression ;

- renforcer la **qualité du service rendu au secteur public local** (objectif n° 8). Sous cet angle, on note que le taux de couverture de la dématérialisation, dans le secteur public local, ne devrait être que de 41 % en 2009 et 45 % en 2010 ;

- optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la **qualité du service rendu aux agents publics en matière de pensions** (objectif 9). Les dossiers de départs en retraite urgents traités dans un délai de deux mois étant prévus pour atteindre 90 % en 2009 et 93 % en 2010, **il y a lieu, aux yeux de votre rapporteur spécial, d'accroître l'exigence de cet indicateur** en abaissant le seuil temporel pris en compte, par exemple à 45 jours.

Les dépenses fiscales rattachée pour 2010 au programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »

Trois catégories de dépenses fiscales, sur impôt d'Etat, sont rattachées, à titre principal, au programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », en tant qu'elles contribuent à la mise en œuvre des finalités de celui-ci. Leur coût global est évalué à **60 millions d'euros** pour 2010, comme en 2008 et 2009. Elles concernent :

- la **réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés** (30 millions d'euros) ;

- la **réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique** (20 millions d'euros). Il convient de préciser que cette mesure a été créée par la LFI pour 2004 à l'initiative de votre commission des finances, et son montant porté à 20 euros par la LFI pour 2005 ; elle a été modifiée en LFI pour 2008 afin de se trouver réservée, désormais, aux seuls « primo-télédeclarants » ;

- la **déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés** (10 millions d'euros).

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au projet de loi de finances pour 2010

III. LE PROGRAMME 311 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »

Les crédits du programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **16,7 millions d'euros en AE et CP**. Aucun fonds de concours n'est prévu.

Le programme de comporte **pas de dépenses de personnel** (titre 2) et aucune dépense fiscale ne lui est rattachée.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Introduit dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » par la LFI pour 2009, le programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » constitue un **programme « satellite »** du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (cf. *supra*, II), conçu pour des **raisons techniques** : il s'agit du **support de l'expérimentation du système d'information « CHORUS » mené, en Loire-Atlantique, par la direction générale des finances publiques (DGFIP)**.

Comme le programme 156, ce programme est placé sous la responsabilité du directeur général des finances publiques.

B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010

Le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » est structuré en **huit actions**, qui **reprennent en miroir, pour la Loire-Atlantique, la nomenclature des actions du programme 156** « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », hormis l'action n° 4 de ce programme, ici sans objet.

Les crédits inscrits dans le présent PLF se répartissent comme suit (en AE et CP), étant précisé que les actions n° 1 « Fiscalité des grandes entreprises » et n° 8 « Gestion des fonds déposés », ne sont dotés d'aucun crédit :

- pour l'action n° 2 « Fiscalité des PME », 0,4 million d'euros ;
- pour l'action n° 3 « Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale », 2,27 millions d'euros ;
- pour l'action n° 5 « Gestion financière de l'Etat hors fiscalité », 59.200 euros ;
- pour l'action n° 6 « Gestion des pensions », 189.000 euros ;

- pour l'action n° 7 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité », 0,3 million d'euros ;

- pour l'action n° 9 « Soutien », 13,52 millions d'euros.

En gestion, les déversements du programme sont réalisés de chacune de ses actions vers l'action correspondante du programme 156. Cependant, un déversement est effectué directement vers le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » de la mission « Economie », au titre du soutien de l'activité de la direction de législation fiscale (DLF), selon les mêmes clés de répartition que celles retenues pour le déversement, à cet effet, du programme 156 vers le programme 305.

C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Aucun indicateur spécifique n'a été créé pour mesurer la performance du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS ». Bien qu'elle soit contraire à la lettre de l'article 7 de la LOLF, cette situation est justifiée par la nature technique et la vocation transitoire du programme.

La performance de celui-ci se trouve mesurée par le dispositif *ad hoc* du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ».

IV. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »

Les crédits du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **185 millions d'euros en AE** et **311 millions d'euros en CP**. Aucun fonds de concours n'est prévu.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **86,2 millions d'euros**, soit 29 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **1.096 ETPT**, contre 1.063 ETPT en LFI pour 2009, soit une **hausse de 33 ETPT**.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » regroupe les crédits des **directions et services d'état-major** du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat : la **direction du budget** et les départements de contrôle budgétaire des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels (qui relèvent du ministère chargé du budget et sont placés dans chaque ministère), la **direction générale de la modernisation de l'Etat** (DGME), la **mission d'évaluation des politiques publiques** (MEPP), l'**Agence pour l'informatique financière de l'Etat** (AIFE), le **Conseil de normalisation des comptes publics**, l'**Opérateur national de paye** (ONP) et la **direction générale de l'administration et de la fonction publique** (DGAFP). Le programme a également vocation à retracer les crédits de la future **Autorité de régulation des jeux en ligne** (ARJEL).

Ce programme, aux termes du PAP de la mission « Gestion des finances humaines et des ressources humaines » annexé au présent PLF, tend à « *aider l'exécutif à concevoir une politique des finances publiques soucieuse de la performance publique, ainsi que la politique de la fonction publique* », en assurant le pilotage de la modernisation de l'Etat à travers un appui méthodologique, un accompagnement des ministères et l'animation de travaux interministériels. La fonction recouvre l'élaboration et le suivi de l'exécution du budget, ainsi que la modernisation de la gestion des ressources humaines et de la dépense de l'Etat.

Le programme est placé sous la responsabilité du directeur général de la modernisation de l'Etat, actuellement M. François-Daniel Migeon.

B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010

Le programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » est structuré en **six actions**, dont la numérotation non continue constitue la trace des changements depuis 2006. Par rapport à la LFI pour 2009, le présent PLF modifie, à la marge, le périmètre des actions n° 4 et n° 5.

• Action n° 2 : « Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques » (37,4 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 2 recouvre les moyens de la **direction du budget**. Elle supporte **425 ETPT**, dont 113 de catégorie A + et 183 de catégorie A. Les dépenses de personnel afférentes sont prévues à hauteur de **34,5 millions d'euros**, soit 92 % des crédits de l'action. Les crédits restants (2,9 millions d'euros) sont destinés à couvrir des dépenses de fonctionnement hors titre 2.

• Action n° 4 : « Modernisation de l'Etat » (56,3 millions d'euros en AE et 58,3 millions d'euros en CP)

L'action n° 4 retrace les moyens de la **direction générale de la modernisation de l'Etat** (DGME) et de la **Mission d'évaluation des politiques publiques** (MEPP). Elle comprend **145 ETPT**, dont 140 relevant de la **DGME** et 5 de la **MEPP** ; **12,3 millions d'euros** de dépenses de personnel sont prévus au total, soit 21 % des CP de l'action.

Cette action est principalement dotée de **39,9 millions d'euros en AE et 41,9 millions d'euros en CP** en vue de **dépenses de fonctionnement** hors titre 2, dont 3 millions d'euros pour la MEPP. Comme a déjà eu à le déplorer votre rapporteur spécial¹, **la justification de ces crédits n'est pas suffisamment détaillée**, dans le PAP de la mission « Gestion des finances humaines et des ressources humaines », pour connaître précisément leur affectation entre les tâches de conseil, de projets et d'innovation, ainsi que de communication et relations internationales de la DGME.

Le présent PLF aménage deux sous-actions :

- la **sous-action « Modernisation de l'Etat »** correspond au périmètre de l'action dans la LFI pour 2009. Cette sous-action recouvre notamment les moyens mis en œuvre pour la « **révision générale des politiques publiques** » (RGPP) et la généralisation de l'**administration électronique** ;

- la **sous-action « Evaluation des politiques publiques »** correspond au transfert des crédits nécessaires au fonctionnement de la **MEPP**, inscrits en LFI pour 2009 au sein du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

¹ Cf. en dernier lieu le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 14.

• Action n° 5 : « Information financière de l'Etat » (46,8 millions d'euros en AE et 169,1 millions d'euros en CP)

L'action n° 5, dont l'intitulé est légèrement modifié par rapport à celui qui figure dans la LFI pour 2009 (« Systèmes d'information financière de l'Etat »), correspond aux moyens de l'**Agence pour l'informatique financière de l'Etat** (AIFE) et du **Conseil de normalisation des comptes publics**. Elle regroupe **217 ETPE**, dont 210 pour l'AIFE et 7 pour le Conseil de normalisation des comptes publics ; **15,1 millions d'euros** de dépenses de personnel sont prévus à ce titre, soit 9 % des CP de l'action.

La part principale des crédits de l'action tient aux **dépenses d'investissement**, soit **29,1 millions d'euros en AE et 151,4 millions d'euros en CP**.

Le présent PLF aménage deux sous-actions :

- la **sous-action « Systèmes d'information financière de l'Etat »** correspond au périmètre de l'action, dont elle reprend l'intitulé, dans la LFI pour 2009. Elle retrace notamment les crédits visant à financer la **maintenance de l'application informatique existante** (« ACCORD-LOLF »), à hauteur de 7,8 millions d'euros en CP, et la poursuite du **développement du système d'information « CHORUS »** (cf. l'encadré ci-après) à hauteur de 28,1 millions d'euros en AE et 143,1 millions d'euros en CP (dont 14,1 millions pour couvrir les engagements nouveaux) ;

- la **sous-action « Normalisation des comptes publics »**, correspond à l'activité du Conseil de normalisation des comptes publics créé par la LFR pour 2008. Pour ses dépenses de fonctionnement hors titre 2, 0,1 million d'euros sont prévus.

Le programme « CHORUS »

« CHORUS » constitue le **système d'information financière de l'Etat, support technique d'application de la LOLF**. Il vise à mettre à la disposition de l'ensemble des services de l'Etat, administration centrale et services déconcentrés, un outil commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable répondant aux exigences de la loi organique. Au terme de son déploiement, le système doit permettre l'exécution du budget, en assurant la protection des comptes de l'Etat en vue de leur certification par la Cour des comptes.

Il convient en effet de rappeler que la Cour des comptes, dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour 2008, comme pour les deux exercices précédents, a souligné la limitation des travaux de certification à laquelle conduit l'état actuel des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat, et formulé, à ce titre, une réserve substantielle. Elle a notamment relevé le morcellement des applications (plus de 350), leur faible adaptation aux exigences de la comptabilité générale, et la nécessité de poursuivre un effort de fiabilisation.

Le système CHORUS, à cet effet, est **déployé dans les services de l'Etat, progressivement, depuis la fin juin 2008**. La première vague de déploiement, en 2008, portait sur un périmètre fonctionnel restreint (subventions pour charges de service public et dépenses de transfert gérées en administration centrale). **De nouvelles versions ont été mises en production en 2009 :**

- **la version 2 en janvier 2009.** Cette version couvre notamment toutes les natures de dépenses et intègre des services de deux régions pilotes (Haute-Normandie et Pays-de-la-Loire). Elle correspond au cœur des fonctionnalités du système CHORUS (mise à disposition des ressources, dépenses et recettes non fiscales du budget de l'Etat, gestion des actifs, tenue des comptabilités prévues par la LOLF) et concerne 500 utilisateurs dont 200 en services déconcentrés, soit neuf programmes déployés sur six ministères ;

- **la version 3 fin juin 2009.** Cette version augmente le périmètre fonctionnel d'environ 20 % avec, entre autres, les premières interfaces entre applications ministérielles de gestion et CHORUS. L'enjeu de cette vague de déploiement est de tester les outils d'industrialisation et de démontrer la faisabilité de la bascule en cours d'exercice. C'est le premier déploiement à grande échelle au niveau national avec environ 2.000 utilisateurs concernés au ministère de l'éducation nationale sur trois programmes de la mission « Enseignement scolaire », ainsi que dans le réseau des comptables publics.

L'année **2010 sera marquée par la mise en production de la version 4, en janvier.** Cette version doit étendre le périmètre d'application du système à certaines fonctionnalités avancées (gestion des stocks et demande d'achat essentiellement) et à quelques fonctions nouvelles indispensables au déploiement de CHORUS (dématérialisation, formulaires). Le déploiement concerne sept ministères et près de 11.000 utilisateurs en portant sur vingt-quatre programmes budgétaires. **La version 5 sera déployée en juillet 2010** sur le même périmètre fonctionnel que la version 4 et concernera environ 3.500 utilisateurs supplémentaires, quatre ministères et sept programmes budgétaires étant intégrés à CHORUS.

Enfin, **la mise en production de la version 6 est programmée pour le début du mois de janvier 2011.** Cette version concernera le reste des programmes budgétaires et des utilisateurs prévus. Elle correspond à la fermeture du périmètre fonctionnel de CHORUS avec, notamment, la bascule des comptes de l'Etat dans CHORUS, impliquant la mise en place des fonctionnalités définitives de comptabilisation de fin de gestion, de production des comptes et de l'interfaçage requis.

Le coût prévisionnel de développement du projet CHORUS est estimé à 606,06 millions d'euros en évaluant le coût d'investissement pour un montant de 438,65 millions d'euros, la maintenance à hauteur de 117,51 millions d'euros, et les dépenses de fonctionnement de l'AIFE à 49,9 millions d'euros. Une première évaluation du retour sur investissement du programme, au regard des premiers déploiements effectifs, doit être présentée dans le RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2009.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

• Action n° 6 : « Systèmes d'information et production de la paye » (26,7 millions d'euros en AE et 23,6 millions d'euros en CP)

L'action n° 6 recouvre les coûts relatifs à l'**Opérateur national de paye (ONP)**, doté de **110 ETPT** pour lesquels **8,9 millions d'euros** de dépenses de personnel sont prévus, soit 38 % des CP de l'action. Le reste des crédits concerne principalement des dépenses d'**investissement informatique** (17,2 millions d'euros en AE et 14,2 millions d'euros en CP).

En particulier, il convient de noter qu'à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif, un marché est actuellement en cours de finalisation pour la **construction d'un nouveau système de paye** (programme « **SI Paye** »)

adapté aux besoins de l'Etat. Après la mise en place d'un pilote en 2012, le déploiement progressif des applications est prévu entre 2012 et 2016.

- Action n° 7 : « Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines » (10,8 millions d'euros)

L'action n° 7 supporte **exclusivement des crédits de masse salariale** (titre 2), pour les **149 ETPT** affectés à la **direction générale de l'administration et de la fonction publique** (DGAFP). Celle-ci est mise à disposition du ministre chargé de la fonction publique pour exercer une action interministérielle dans le domaine statutaire, en matière de préparation et de conduite du dialogue social interne à la fonction publique, et pour la coordination du pilotage des ressources humaines par les différents ministères.

- Action n° 8 : « Régulation des jeux en ligne » (9,3 millions d'euros)

L'action n° 8 correspond aux moyens de l'**Autorité de régulation des jeux en ligne** (ARJEL) dont la création est prévue par le projet de loi sur l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne¹. A ce titre, 30 ETPT avaient été inscrits dès la LFI pour 2009, et **50 ETPT** se trouvent inscrits dans le présent PLF, dont 16 de catégorie A et 24 de catégorie A+. Les dépenses de personnel afférentes sont prévues à hauteur de **4,5 millions d'euros**, soit 39 % des crédits de l'action.

L'essentiel des crédits restants (2,4 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP) est destiné à couvrir les **besoins de fonctionnement de l'ARJEL, qui devrait constituer une autorité administrative indépendante** et devra donc assumer en propre l'ensemble de ces besoins, notamment la charge de son implantation immobilière (1.500 m² de bureaux loués dans le XV^e arrondissement de Paris, pour un coût de loyer, charges et entretien globalement évalué à 1,3 million d'euros environ). En outre, près de 2 millions d'euros de CP sont prévus pour la conception du système d'information destiné à permettre à l'ARJEL d'exercer sa mission de contrôle du respect du cahier des charges imposé aux titulaires de l'agrément d'opérateur de jeux ou de paris en ligne.

¹ Texte n° 29 (2009-2010) transmis au Sénat le 13 octobre 2009 après son adoption, en première lecture, par l'Assemblée nationale.

C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

La performance du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » est mesurée par **six objectifs**.

**Les six objectifs du programme « Stratégie des finances publiques
et modernisation de l'Etat »**

- Objectif n° 1 : « Rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat »
- Objectif n° 2 : « Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat »
- Objectif n° 3 : « Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat »
- Objectif n° 4 : « Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat »
- Objectif n° 5 : « Améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'Etat »
- Objectif n° 6 : « Maîtriser le coût d'investissement et de gestion des systèmes d'information interministériels »

Au sein de ce dispositif, votre rapporteur spécial se félicite, au plan des principes, de la mise en place de l'indicateur consistant, au titre de l'objectif n° 1 du programme, dans le « **taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale** » – c'est-à-dire l'état d'avancement des mesures décidées, dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques », lors des trois premiers conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP, qui ont eu lieu entre décembre 2007 et juin 2008). En effet, votre rapporteur spécial avait eu l'occasion d'exprimer son regret¹ quant à l'absence, jusqu'à présent, d'un indicateur relatif à la mise en œuvre de la RGPP dans le PAP de la mission « Gestion des finances humaines et des ressources humaines ».

Cependant, il convient de souligner que :

- d'une part, cet indicateur **synthétise** l'ensemble des quelque **374 mesures** adoptées par les trois premiers CMPP, dont le programme de réduction des charges administratives ;

- d'autre part, d'après le PAP annexé au présent PLF, le taux précité de « mesures RGPP sur leur trajectoire nominale » devrait s'établir à **85 % en 2009 et en 2010, comme en 2008 et jusqu'à 2012... L'information reste donc d'un intérêt limité, et le « tableau de bord » de la RGPP s'avère encore à bâtir.**

Un tel document devrait, en effet, permettre au Parlement le suivi précis des réformes conduites à ce titre, tant en ce qui concerne le respect des

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 14.

échéances prévues que les économies effectivement constatées et leur éventuel décalage par rapport à la prévision. Les rapports d'étape remis au Président de la République, en décembre 2008 et en mai 2009, ne peuvent pas en tenir lieu, faute de présenter le moindre chiffrage au-delà de l'estimation globale de réduction des coûts au terme du processus, rendue publique dès juin 2008 : 7,7 milliards d'euros¹.

S'inscrivant dans le sillage des observations formulées, sur ce point, par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, dans son rapport pour le débat sur les orientations des finances publiques de juillet 2009², **vo****tre rapporteur spécial propose, en conséquence, un amendement** tendant à prévoir que le Gouvernement, au stade du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année, rend compte de cet état d'avancement et de réalisation de la RGPP, pour chaque mesure, en indiquant et justifiant les éventuels retards constatés et les économies nettes réalisées ou attendues, ainsi que l'éventuel écart avec les prévisions initiales³.

¹ 6 milliards d'euros après rétrocession aux agents publics de la moitié des gains réalisés sur les dépenses de personnel. Selon les précisions apportées à votre commission des finances par M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lors de son audition le 16 juin 2009, les 7,7 milliards d'euros d'économies prévus dans le cadre de la RGPP se répartiraient entre 3,5 milliards d'euros pour la masse salariale, 2,2 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel et 2 milliards d'euros pour les dépenses d'intervention.

² Rapport d'information n° 549 (2008-2009).

³ L'amendement, adopté par votre commission des finances, figure en annexe au présent rapport.

V. LE PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE »

Les crédits du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **883,7 millions d'euros en AE** et **799,8 millions d'euros en CP**. Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, à hauteur de **1,2 millions d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **367,6 millions d'euros**, soit 46 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **4.814 ETPT**, contre 4.959 ETPT en LFI pour 2009, soit une **baisse de 145 ETPT**.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » retrace les **fonctions de conduite et de pilotage des deux ministères du pôle économique et financier de l'Etat** – d'une part le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, d'autre part le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Il s'agit d'**activités d'état-major** (coordination et pilotage stratégique) **et de soutien** (expertise, conseil, contrôle), ainsi que d'actions assurant la convergence de politiques ministérielles transversales (ressources humaines, systèmes d'information). Le programme a pour finalité première le développement de la qualité des prestations fournies aux directions et services des deux ministères.

La mise en oeuvre de ce programme s'effectue au profit de **structures très diverses**, dont les cabinets des ministres et des secrétaires d'Etat, les services du secrétariat général, le service des achats de l'Etat (SAE), les corps d'inspection et de contrôle (Inspection générale des finances [IGF] et contrôle général économique et financier), ainsi que des structures « horizontales » : la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP), la direction des affaires juridiques (DAJ) et le service de la communication (SIRCOM). Sont également rattachés au programme, notamment, au titre des politiques transversales appelées à mobiliser des acteurs des deux ministères, TRACFIN et l'agence pour la valorisation du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE).

Le responsable du programme est le directeur des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, actuellement M. Jean-François Verdier.

Il convient de noter qu'une partie des crédits destinés à l'accomplissement des finalités de ce programme est inscrite dans le

programme 318 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) » (cf. *infra*, VI).

B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010

Le programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » est structuré en **cinq actions**, selon une logique fonctionnelle, inchangées par rapport à la LFI pour 2009.

• Action n° 1 : « Etat-major, médiation et politiques transversales » (283,6 millions d'euros en AE et 281,7 millions d'euros en CP)

L'action n° 1 retrace les activités assurées par les **cabinets ministériels**, les services du **secrétariat général**, le médiateur, le haut fonctionnaire de défense et de sécurité, la **direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP)**, le **service des achats de l'Etat (SAE)**, **TRACFIN** et l'**Agence pour la valorisation du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE)**.

Cette action comprend **2.191 ETPT**, dont 287 de catégorie A+ et 633 de catégorie A, pour des crédits de titre 2 prévus à hauteur de **155,2 millions d'euros**, soit 55 % des CP. L'essentiel des crédits restants est destiné à l'**action sociale (118,7 millions d'euros en AE et CP)**.

• Action n° 2 : « Expertise, audit, évaluation et contrôle » (58,1 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 2 concerne les activités des corps de contrôle et d'inspection : l'**Inspection générale des finances (IGF)** et le **service du contrôle général économique et financier**. Elle comporte les **423 ETPT** de ces corps, dont 292 de catégorie A+, auxquels correspondent des crédits de titre 2 prévus à hauteur de **57,9 millions d'euros**, soit 99,7 % des crédits de l'action.

• Action n° 3 : « Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi » (21,4 millions d'euros en AE et 21,9 millions d'euros en CP)

L'action n° 3 vise les activités de communication interne et externe menées par le **service de la communication (SIRCOM)** en vue, d'une part, de garantir la cohérence de la communication ministérielle au niveau central, et d'autre part, d'accroître la connaissance et la notoriété des politiques ministérielles. Pour 2010, sont ainsi prévues, outre des **actions récurrentes** de communication (pour 6,8 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP), la **promotion de la politique de l'emploi** (pour 2,3 millions d'euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP) et deux ou trois « **grandes campagnes** » de communication, en fonction des sujets que privilégieront les ministres (pour 3,5 millions d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP).

L'action retrace les **129 ETPT** du SIRCOM, correspondant à une prévision de dépenses de personnel de **9,7 millions d'euros**, soit 44 % des CP.

• Action n° 4 : « Contribution au respect du droit et à la sécurité » (18,3 millions d'euros en AE et 20,8 millions d'euros)

L'action n° 4 retrace les moyens de la **direction des affaires juridiques** (DAJ), dont l'activité poursuit une triple finalité : faciliter l'achat public par la réglementation de la commande publique, offrir une sécurité juridique à l'activité de l'administration et défendre les intérêts de l'Etat devant les juridictions.

Cette action comprend les **197 ETPT** de cette direction, dont 25 de catégorie A+ et 93 de catégorie A, pour des dépenses de personnel à hauteur de **15,3 millions d'euros**, soit 74 % des CP. Les **3 millions d'euros** d'AE restants sont destinés à couvrir les **frais de justice** et condamnations au contentieux de l'Etat, ainsi que la rémunération d'experts extérieurs ; les 5 millions de CP restants serviront à financer, pour **3 millions d'euros**, la deuxième année d'exécution du marché passé pour le **recrutement d'avocats et avoués**.

• Action n° 5 : « Prestations d'appui et de support » (501,1 millions d'euros en AE et 417,2 millions d'euros en CP)

L'action n° 5 correspond aux crédits des **fonctions « supports » assurées par la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel** (DPAEP), en sa qualité de prestataire de services dans les domaines informatique, logistique, immobilier ou de ressources humaines et de formation, ainsi que d'exécution financière et de contrôle de gestion.

Cette action supporte **1.874 ETPT**, pour des dépenses de personnel prévues à hauteur de **129,4 millions d'euros**, soit 31 % des CP de l'action. Pour le reste, les crédits bénéficieront en majorité au **service immobilier des services centraux**, pour **245,9 millions d'euros en AE et 181,5 millions d'euros en CP** de dépenses de fonctionnement (cf. l'encadré ci-dessous).

Les coûts immobiliers supportés par l'administration centrale des ministères du pôle économique et financier en 2010

Les services centraux du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat devraient héberger, en 2010, quelque **14.549 agents** et occuper une surface de **443.299 m²** en SUB (surface utile brute).

Les crédits de fonctionnement consacrés à la gestion immobilière afférente représentent, dans le présent PLF, **245,88 millions d'euros en AE et 181,47 millions d'euros en CP**. Ils se décomposent de la façon suivante :

- au titre des **loyers budgétaires**, 102,91 millions d'euros en AE et CP ;
- au titre des **baux**, 117,98 millions d'euros en AE et 55,06 millions d'euros en CP ;

- au titre des **taxes**, un million d'euros en AE et CP ;
- pour l'exploitation et la **maintenance technique**, 13 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP ;
- pour l'achat de **matériels techniques**, un million d'euros en AE et CP ;
- pour les **fluides** (eau, chauffage, électricité...), 9,5 millions d'euros en AE et CP ;
- pour le **redéploiement des services** (déplacement de cloisons et travaux électriques), 0,5 million d'euros en AE et CP.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

La performance du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » est mesurée par **cinq objectifs**.

Les cinq objectifs du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »

- Objectif n° 1 : « Améliorer l'information des publics »
- Objectif n° 2 : « Améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit »
- Objectif n° 3 : « Mettre en oeuvre une gestion personnalisée des ressources humaines »
- Objectif n° 4 : « Améliorer les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leurs familles par la mise en oeuvre de prestations d'action sociale adaptées »
- Objectif n° 5 : « Maîtriser le coût des fonctions support »

L'objectif n° 5, tendant à « **maîtriser le coût des fonctions support** », appelle plus particulièrement l'attention. Sa réalisation est évaluée par quatre indicateurs, dont les trois plus significatifs, dans le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent PLF, sont les suivants.

• L'indicateur n° 1, « **gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats** ».

Les valeurs enregistrées en la matière témoignent du **succès** de la modernisation des achats. En effet, cette politique a produit, au plan ministériel (activité de l'agence centrale des achats, ACA), 243,3 millions d'euros d'économies sur la période 2005-2007 et 90,4 millions d'euros d'économies supplémentaires en 2008.

Ces résultats justifiant une **extension de la centralisation des achats à l'échelle de l'Etat**, le **service des achats de l'Etat (SAE)** a été créé en mars 2009, intégrant l'ACA (cf. l'encadré ci-après), avec un objectif de l'ordre

de 350 millions d'euros d'économies pour l'ensemble des ministères. Toutefois, les modalités de calcul de ces gains et leur répartition entre les ministères ne sont pas encore arrêtées.

Le service des achats de l'Etat (SAE)

Créé par un arrêté du 17 mars 2009, le SAE constitue un service à compétence nationale, chargée, à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays, de **piloter** et de **coordonner les achats des administrations de l'Etat**, de mettre en place des outils et des modes de travail communs, ainsi que de professionnaliser la filière « achat » dans les ministères et d'assurer le suivi de la performance des achats réalisés.

Le champ des compétences du SAE a été circonscrit aux **achats courants de l'Etat**. Pour ce type d'achats, le service est chargé de la passation de marchés selon le mode le plus efficace au niveau le plus adapté (interministériel, ministériel, déconcentré). A cet effet, il dispose notamment de relais dans chaque ministère, grâce à la nomination de **responsables des achats**.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

En ce qui concerne les deux ministères du pôle économique et financier, des économies sont encore attendues, en 2009, à hauteur de 40 millions d'euros et prévues, pour **2010**, à hauteur de **30 millions d'euros**. Il convient de noter que l'ACA puis le SAE ont mis en œuvre, depuis 2008, une deuxième génération de marchés mutualisés où les gains initiaux, liés à la massification, ne peuvent pas être obtenus une seconde fois.

• L'indicateur n° 2, « **effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés** ».

Les valeurs calculées à cet égard présentent une **amélioration incertaine**, le taux s'étant établie à 2,4 % en 2008 contre 2,3 % en 2007, mais étant à nouveau attendu en 2009 à hauteur de 2,3 %, et prévu pour **2010 à 2,2 %** (3.528 agents devant gérer 160.363 agents). Ces taux, néanmoins, paraissent conformes, et même plutôt inférieurs, aux moyennes observées dans la plupart des autres administrations publiques.

• L'indicateur n° 4, « **efficience de la gestion immobilière** », notamment mesurée par le **ratio d'occupation**, c'est-à-dire la surface par agent.

Calculé par rapport à la surface de bureaux en SUN (surface utile nette), ce ratio tend à diminuer, passant de 15,6 m² par agent en 2007 et 15,5 m² par agent en 2008 à 15,3 m² par agent estimés pour 2009 et, surtout, **14,7 m² par agent** prévus pour **2010**. Toutefois, la **norme** en la matière, établie par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la Réforme de l'Etat lui-même, est de **12 m² par agent**.

VI. LE PROGRAMME 318 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE (HORS CHORUS) »

Les crédits du programme 318 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **85 millions d'euros en AE** et **84,9 millions d'euros en CP**. Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, à hauteur de **0,3 million d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **29,4 millions d'euros**, soit 35 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **424 ETPT**, contre 411 ETPT en LFI pour 2009, soit une **hausse de 13 ETPT**.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Créé par le présent PLF, le programme 318 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) » constitue un **programme « satellite » du programme 218** « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (cf. *supra*, V), dont il isole les **crédits exécutés à l'échelon déconcentré**. Il est, comme le programme 218, placé sous la responsabilité du directeur des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel.

Ce programme a été conçu pour des **raisons techniques**, liées au déploiement progressif du **système d'information « CHORUS »** (cf. *supra*, IV) : tandis que les crédits inscrits sur le programme 218 seront gérés, en 2010, dans ce système, les crédits regroupés dans le programme 318 continueront à être gérés, à titre temporaire, sous l'application « ACCORD-LOLF ».

Ce transfert correspond principalement aux opérations conduites, au niveau déconcentré, par la sous-direction des politiques sociales et des conditions de travail de la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) et par le service commun des laboratoires, dans le cadre des actions n° 01 et n° 05 du programme 218.

B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010

Le programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) » est structuré en **deux actions**, dont la numérotation non continue tend à établir la correspondance avec les actions du programme 218 auxquelles elles se rattachent.

• Action n° 1 : « Politiques transversales » (51,8 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 1 retrace des crédits consacrés à l'**action sociale** d'une part (28,9 millions d'euros en dépenses de fonctionnement), en faveur de l'**hygiène**, de la **sécurité** au travail et à la **prévention** médicale d'autre part (18,2 millions d'euros en dépenses de fonctionnement). Ces crédits, en gestion, seront intégralement reversés dans l'action correspondante du programme 218 (action n° 1 « Etat-major, médiation et politiques transversales »), afin de consolider l'intégralité des crédits de celui-ci.

L'action ne supporte **pas d'effectifs**.

• Action n° 5 : « Prestations d'appui et de support » (33,1 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 5 retrace les moyens du **service commun des laboratoires**. Elle comprend les **424 ETPT** associés au programme 318, pour des dépenses de titre 2 prévues à hauteur de **25,9 millions d'euros**, soit 78 % des CP de l'action. L'essentiel des crédits restants correspond à des dépenses de **fonctionnement** (à hauteur de **5,9 millions d'euros**).

Les crédits de cette action consacrés au financement de dépenses de fonctionnement courant (0,3 million d'euros) feront, en gestion, l'objet d'un déversement sur l'action correspondante du programme 218 (action n° 5 « Prestations d'appui et support »). En revanche, les crédits correspondant au soutien du service des laboratoires seront déversés directement sur les programmes 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie » et sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » de la présente mission.

C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Suivant le précédent constitué par le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS », et pour les mêmes motifs (cf. *supra*, III), **aucun indicateur spécifique** n'a été créé en ce qui concerne la performance du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) ».

Cette performance se trouve mesurée par le dispositif *ad hoc* du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

VII. LE PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES »

Les crédits du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **1,552 milliard d'euros en AE** et **1,547 milliard d'euros en CP**. Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, à hauteur de **3,6 millions d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **1,028 milliard d'euros**, soit 66 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **17.129 ETPT**, contre 17.506 ETPT en LFI pour 2009, soit une **baisse de 377 ETPT**.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » répond à deux finalités principales : offrir aux acteurs économiques des conditions d'accomplissement de leurs formalités douanières dans des conditions permettant l'attractivité du secteur logistique situé en France et assurer un niveau de sécurité satisfaisant des produits échangés ou circulant sur le territoire. Il retrace les **moyens de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**, à l'exception des crédits correspondant aux **fonctions fiscales** de celle-ci, inscrits dans l'action n° 4 du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (cf. *supra*, II)

Le responsable de ce programme est le directeur général des douanes et des droits indirects, actuellement M. Jérôme Fournel.

B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010

Le programme « Facilitation et sécurisation des échanges » est structuré en **six actions**, dont le périmètre n'est pas modifié par le présent PLF.

• Action n° 1 : « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises » (280,6 millions d'euros en AE et 280,9 millions d'euros en CP)

L'action n° 1 vise à **prévenir les risques socio-économiques liés aux échanges et aux produits illicites**.

Les crédits demandés à ce titre correspondent à des **dépenses de personnel** à hauteur de **256,9 millions d'euros**, soit 91 % des CP de l'action, pour **4.785 ETPT**. Les autres crédits visent principalement des dépenses de fonctionnement (20,6 millions d'euros en AE et CP) : plateau technique,

dépenses relatives à « l'agent lui-même » (achats de mobiliers, de matériels, frais de congés et de changement de résidence), dépenses relatives aux missions opérationnelles.

• Action n° 2 : « Lutte contre la grande fraude douanière » (148,5 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 2 rend compte des actions de la DGDDI en matière de **lutte contre la criminalité organisée internationale**.

Les crédits demandés à ce titre correspondent à des **dépenses de personnel** à hauteur de **133,6 millions d'euros**, soit 90 % des crédits de l'action, pour **2.026 ETPT**. Les autres crédits concernent principalement des dépenses de fonctionnement (14,3 millions d'euros en AE et CP) : plateau technique, dépenses relatives à « l'agent lui-même », dépenses relatives aux missions opérationnelles.

• Action n° 3 : « Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen » (174,7 millions d'euros en AE et 166,5 millions d'euros en CP)

L'action n° 3 regroupe les moyens en personnels et en équipements dédiés aux diverses **missions de sécurité sur les frontières terrestres, maritimes ou aériennes**, qu'il s'agisse de contrôle de l'immigration ou de surveillance et d'intervention en mer.

Les **dépenses de personnel** de l'action représentent **121,4 millions d'euros**, soit 73 % des CP, pour **2.055 ETPT**. Les dépenses de fonctionnement correspondent à 21,1 millions d'euros en AE et CP (plateau technique, dépenses relatives à « l'agent lui-même », dépenses relatives aux missions opérationnelles), et des dépenses d'investissement sont programmées à hauteur de 32,1 millions d'euros en AE et près de 24 millions d'euros en CP, pour la **poursuite de l'adaptation et de la modernisation du dispositif aéronaval de la DGDDI**.

• Action n° 4 : « Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement » (241 millions d'euros en AE et 243,7 millions d'euros en CP)

L'action n° 4 retrace les moyens des **plateformes nationales de dédouanement**.

Les **dépenses de personnel** de l'action représentent **217,5 millions d'euros**, soit 89 % des CP, pour **3.462 ETPT**. Les autres dépenses sont majoritairement des dépenses de fonctionnement (plateau technique, dépenses relatives à « l'agent lui-même », dépenses relatives aux missions opérationnelles, pour 21,9 millions d'euros au total). Cependant, 2,7 millions d'euros en CP sont prévus pour l'investissement, afin de poursuivre le **développement du programme informatique « DELT@ »**, qui doit permettre le dédouanement en ligne par transfert automatisé. Ce programme est complémentaire de l'initiative communautaire « e-douane » (douane électronique).

- Action n° 5 : « Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale » (429,4 millions d'euros en AE et 429,6 millions d'euros en CP)

L'action n° 5 regroupe pour l'essentiel les moyens dévolus aux **contributions indirectes**.

Cette action supporte **1.569 ETPT**, représentant des **dépenses de personnel** à hauteur de **91,3 millions d'euros**, soit 21 % des CP. Elle retrace **en majorité des dépenses d'intervention**, à hauteur de **328 millions d'euros** en AE et CP, correspondant pour l'essentiel aux **versements effectués en faveur des débiteurs de tabac**. Il s'agit des aides prévues par le « contrat d'avenir pour les buralistes » de décembre 2006 (soit au total 148,5 millions d'euros, au titre de la « remise additionnelle », la « remise compensatoire » et les indemnités de fin d'activité) et d'autres mesures de soutien (160,5 millions d'euros globalement : transfert à la Caisse des dépôts au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débits de tabac pour 75,5 millions d'euros, « complément de remise » pour 74 millions d'euros, subventions visant à la sécurisation des débits de tabac pour 11 millions d'euros).

- Action n° 6 : « Soutien des services opérationnels » (277,6 millions d'euros en AE et 278,1 millions d'euros en CP)

L'action n° 6 retrace les dépenses liées à des fonctions transversales à la DGDDI, comme les fonctions d'**état-major** et de gestion des **ressources humaines**, des moyens matériels et de la logistique. Elle comprend **3.232 ETPT**, pour des dépenses de personnel à hauteur de 208,2 millions d'euros, soit 79 % des CP. Les autres dépenses sont majoritairement des dépenses de fonctionnement (plateau technique, dépenses relatives à « l'agent lui-même », dépenses relatives aux missions opérationnelles, au total pour 58,7 millions d'euros en AE et 58,4 millions d'euros en CP).

C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

La performance du programme « Facilitation et sécurisation des échanges » est mesurée par **quatre objectifs**.

Les quatre objectifs du programme « Facilitation et sécurisation des échanges »

- Objectif n° 1 : « Améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons »
- Objectif n° 2 : « Augmenter la vitesse de passage en douane »
- Objectif n° 3 : « Renforcer la présence des agents sur le terrain »
- Objectif n° 4 : « Mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation du risque »

Votre rapporteur spécial observe que l'indicateur associé à l'objectif n° 1, relatif aux « contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon », ne constitue pas tant un indicateur de performance qu'un indicateur d'activité, au demeurant utile. Le but poursuivi par la DGDDI, au reste, est moins de saisir une part significative de trafics qui seraient en augmentation que de réduire ces trafics.

Il convient également d'attirer l'attention sur l'indicateur associé à l'objectif n° 2 : le « délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée » devrait s'établir à 7 minute et 40 secondes en 2009 et à 7 minutes et 30 secondes en 2010 ; et sur l'indicateur lié à l'objectif n° 3 : le « taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance » devrait se monter à 79 % en 2010 comme en 2009.

VIII. LE PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

Les crédits du programme 148 « Fonction publique » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **246 millions d'euros en AE** et **222,7 millions d'euros en CP**. Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, à hauteur de **1,6 million d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **0,35 million d'euros**, soit 0,15 % du total des CP du programme, au seul titre de la formation interministérielle déconcentrée. Aucun emploi n'est donc inscrit dans le programme.

Aucune dépense fiscale ne lui est rattachée.

A. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 148 « Fonction publique » ne retrace que les **crédits d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**, soit les **subventions** aux opérateurs que sont l'**Ecole nationale d'administration (ENA)** et les **Instituts régionaux d'administration (IRA)**, et l'**action sociale interministérielle**.

Le responsable du programme est le directeur général de l'administration et de la fonction publique, actuellement M. Paul Pény.

Il convient de préciser que la DGAFP est rattachée au ministère chargé du budget depuis le 1^{er} janvier 2009¹. Ses emplois figurent au sein de l'action n° 7 du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » (cf. *supra*, IV).

B. LES ACTIONS PRÉVUES POUR 2010

Le programme est structuré en **deux actions**, sans modification de périmètre par rapport à la LFI pour 2009.

• Action n° 1 : « Formation des fonctionnaires » (83,4 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 1 regroupe principalement les crédits des écoles de formation sur lesquelles la DGAFP exerce sa tutelle :

- d'une part, l'**ENA**, pour laquelle une dotation de **36,1 millions d'euros** en AE et CP est prévue, soit une **augmentation de 0,4 million d'euros** par rapport à 2009. Cette hausse est présentée par le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent PLF comme visant à couvrir l'impact de l'évolution du taux du compte spécial « Pensions » et, à hauteur de 185.000 euros, à financer la

¹ Décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008.

création et le fonctionnement d'une classe préparatoire intégrée « *afin de mieux prendre en compte la diversité dans le recrutement des grandes écoles administratives* », suivant les orientations définies pour l'ENA par le Président de la République ;

- d'autre part, les **IRA**, en faveur desquels **40,8 millions d'euros** en AE et CP sont prévus, budget en **baisse de 0,5 million d'euros** par rapport à 2009. Ces crédits doivent néanmoins permettre de financer en 2010 comme en 2009 la formation initiale de 640 élèves, futurs agents de catégorie A.

Par ailleurs, 2,1 millions d'euros en AE et CP sont inscrits sur l'action au titre de la formation interministérielle et 1,5 million d'euros en AE et CP pour la communication et les études. En outre, l'action financera, à hauteur de 2,3 millions d'euros, les subventions aux organisations syndicales représentatives de fonctionnaires de l'Etat au niveau national.

• Action n° 2 : « Action sociale interministérielle » (162,6 millions d'euros en AE et 139,4 millions d'euros en CP)

L'action n° 2 recouvre principalement les deux séries d'aides suivantes :

- d'une part, l'**aide aux familles (125,9 millions d'euros en AE et 100,6 millions d'euros en CP)**, apportée par l'intermédiaire de trois dispositifs : le **chèque-vacances** (34,7 millions d'euros en AE et CP) ; le **chèque emploi service universel (CESU)**, mis en place en 2006 pour la prise en charge d'une partie des frais de garde d'enfants âgés de moins de trois ans (32 millions d'euros en AE et 31,8 millions d'euros en CP) et d'enfants de trois à six ans (47 millions d'euros en AE et 23,5 millions d'euros en CP) ; la **réservation de places en crèche** (12,2 millions d'euros en AE et 10,6 millions d'euros en CP) ;

- d'autre part, des **aides au logement (14,6 millions d'euros en AE et 13,9 millions d'euros en CP)** consistant également en trois dispositifs : l'**aide à l'installation des personnels de l'Etat**, destinée à accompagner l'accès au logement locatif des personnels entrant dans la fonction publique de l'Etat en prenant en charge une partie des dépenses rencontrées lors de la conclusion du bail (6,1 millions d'euros en AE et CP) ; le « **prêt mobilité** », visant à accompagner l'accès au logement locatif des agents « primo-arrivants » dans la fonction publique de l'Etat et des agents ayant changé de résidence à la suite d'une mobilité décidée à l'initiative de l'administration (un million d'euros en AE et CP) ; les **réservations de logements sociaux** (7,4 millions d'euros en AE et 6,7 millions d'euros en CP).

En outre, l'action financera en 2010 :

- la poursuite des **rénovations des restaurants inter-administratifs**, prévues par le plan pluriannuel 2007-2012 en la matière (**18,4 millions d'euros en AE et 21,1 millions d'euros en CP**);

- la participation de l'Etat au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA, près de 2 millions d'euros en AE et CP) ;

- la dotation aux sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS), afin de compenser les inégalités de dotation des différents ministères en matière d'action sociale (1,8 million d'euros en AE et CP pour des séjours d'enfants, sorties culturelles et sportives, etc.).

Il convient de noter que **ces prestations interministérielles sont complétées par l'action sociale propre à chaque ministère**, globalement évaluée à **environ 800 millions d'euros par an**.

C. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Le dispositif de performance du programme « Fonction publique » est organisé en **trois objectifs** qui, plus largement que l'exécution du programme lui-même, visent **l'action de la DGAFP**. Les réalisations récentes et les prévisions à cet égard sont indiquées dans l'encadré ci-dessous.

Les performances du programme « Fonction publique »

• **L'objectif n° 1, « Promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat »**, est mesuré par trois indicateurs :

- le degré de **mise en œuvre d'une stratégie de gestion prévisionnelle par les directeurs des ressources humaines**, enregistré à 78 % en 2008, est attendu à 85 % en 2009 et 92 % en 2010 ;

- le dispositif de **rémunération à la performance** a représenté 51 % des hauts cadres de la fonction publique (secrétaires généraux et directeurs d'administration centrale) en 2008. La prévision est de 75 % pour 2009, et de 70 % seulement pour 2010 du fait d'un élargissement de l'assiette du calcul (qui comprendra attachés d'administration centrale, administrateurs civils et titulaires d'emplois fonctionnels) ;

- le nombre de **corps de fonctionnaires de l'Etat supprimés** dans le cadre d'une fusion, d'une intégration ou d'un alignement depuis le 1^{er} janvier 2005 était de 313 en 2008 et devrait être de 318 en 2009 ; il est prévu pour être de 350 en 2010. Ainsi, fin 2009, 382 corps de l'Etat devraient rester actifs ; il devrait en rester 350 fin 2010, soit la moitié par rapport au début de l'année 2005.

• **L'objectif n° 2, « Moderniser la formation des fonctionnaires »**, est mesuré par deux indicateurs :

- les **dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA**, qui se sont respectivement établies à 50.600 euros par élève et 63.300 euros par élève en 2008, sont attendues en 2009 à hauteur de 51.000 euros par élève et 65.300 euros par élève. Pour 2010, ce niveau de dépenses par élève est prévu en augmentation de 500 euros pour les IRA mais stable en ce qui concerne l'ENA ;

- le nombre de **concours et examens professionnels réformés** dans le sens des objectifs du programme de révision générale du contenu des concours était de 180 en 2008 et devrait être de 230 en 2009 ; il est prévu pour être de 250 en 2010.

• L'objectif n° 3, « **optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle** », est mesuré par trois indicateurs :

- la proportion de **restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme** aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective était de 71 % en 2008 ; du fait d'un ajustement du périmètre de calcul, elle est prévue à hauteur de 60 % en 2009 et 80 % en 2010.

- la part du **coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale dans le coût total pour l'Etat** était de 5,05 % en 2008 ; elle est attendue à 3,18 % en 2009 et 1,2 % en 2010 ;

- enfin, le « **taux de pénétration des prestations CESU garde d'enfant** » était de 78 % en 2008 ; il est prévu à hauteur de 82 % en 2009 et 92 % en 2010.

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au projet de loi de finances pour 2010

Votre rapporteur spécial relève que le premier des deux indicateurs associés à l'objectif n° 2, qui rend compte des **dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA**, présente deux défaut majeurs :

- d'une part, **cet indicateur ne rend en rien compte de la qualité des formations dispensées**, et d'une éventuelle optimisation de la dépense dans cette perspective. **Votre rapporteur spécial renouvelle donc la préconisation**, qu'il a déjà formulée¹, **d'introduire un indicateur *ad hoc***, qui pourrait reposer sur une enquête annuelle externe auprès des administrations et des anciens élèves des IRA et de l'ENA, afin de mesurer l'adéquation entre la formation dispensée et les besoins exprimés en termes de compétences ;

- d'autre part, comme l'indique le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent PLF, alors que le calcul des dépenses engagées pour la formation d'un élève des IRA traduit un coût complet, **le calcul des dépenses liées à la formation d'un élève de l'ENA n'intègre pas les coûts d'investissement de l'Ecole**. Il y a là une **dissymétrie**, qui prive en partie de pertinence la comparaison entre les deux coûts, et au-delà une **déficience**, en termes de transparence de l'information, **que votre rapporteur spécial appelle à corriger en vue du RAP pour 2009**.

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 14.

IX. LE PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT »

Les crédits du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **169 millions d'euros en AE et CP**. Aucun fonds de concours n'est prévu.

Le programme de comporte **pas de dépenses de personnel** (titre 2) et aucune dépense fiscale ne lui est rattachée.

Le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », créé en LFI pour 2009, vise à retracer les **moyens mis en œuvre par « l'Etat propriétaire » pour les dépenses d'entretien immobilier qui lui incombe**. Il est placé sous la responsabilité du chef du service France Domaine, actuellement M. Daniel Dubost.

Malgré le lien fonctionnel avec le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la Réforme de l'Etat, qui est également chargé du domaine, le **rattachement** de ce programme à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a d'abord résulté de **motifs d'ordre technique**.

En effet, il aurait semblé logique que le programme se trouve logé au sein de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Cependant, les règles de la LOLF relatives aux flux financiers entre les comptes d'affectation spéciale et le budget général ont fait obstacle à cette solution, le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne pouvant être abondé par des versements du budget général que dans la limite de 10 % de ses recettes propres¹.

Dans ces conditions, **votre rapporteur spécial renvoie, en la matière, aux observations de notre collègue Nicole Bricq**, rapporteure spéciale du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (cf. la seconde partie du présent rapport, III). Il fait sienne l'analyse, par celle-ci, des mérites et des limites du programme.

¹ Ces considérations ont justifié l'examen commun, en séance publique, de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » dans le présent PLF.

CHAPITRE II : LES COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

Votre rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est également le rapporteur spécial de deux comptes spéciaux, **comptes de concours financiers**, le compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

I. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »

A. L'OBJET DU COMPTE

1. Deux catégories d'avances

Le compte « **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** » vise à retracer les avances susceptibles d'être accordées par le Trésor, conformément à l'article 52 de la loi de finances pour 1980¹, qui fixe la liste des organismes susceptibles de recevoir de telles avances, et dans les conditions prévues par l'article 24 de la LOLF². Ce sont :

- d'une part, les avances consenties à des **services de l'Etat** (budgets annexes, services autonomes de l'Etat, services nationalisés) ou à des **organismes distincts de l'Etat gérant des services publics** (établissements publics nationaux, services concédés, sociétés d'économie mixte, organismes divers de caractère social).

Ces avances visent à répondre à des situations d'urgence, qu'il s'agisse d'assurer la continuité de l'action publique ou de mettre en œuvre de façon accélérée telle ou telle mesure. Elles autorisent également la couverture provisoire d'un besoin de trésorerie imprévu, et permettent alors d'éviter un financement bancaire et, concomitamment, de prévenir une fragmentation accrue de la dette des administrations publiques ou un accroissement de leur

¹ Loi n° 80-30 du 18 janvier 1980.

² Alinéa 3 : « Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat. »

charge d'intérêts. En tout état de cause, ce mode de financement n'a pas vocation à être pérenne ;

• d'autre part, les avances octroyées à l'Agence de services et de paiement (ASP), au titre du **préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC)**.

Ces avances présentent la spécificité de ne pas viser à couvrir un besoin de trésorerie ponctuel, en vue d'assurer la continuité de l'action publique ou de répondre à un besoin urgent, mais s'inscrivent dans le mode de financement propre aux aides agricoles de la PAC.

En effet, les Etats membres doivent assurer le préfinancement de la PAC. Depuis 1988, les aides versées, à ce titre, par les Etats membres, ne leur sont remboursées par la Commission européenne (sur le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, FEOGA) que deux mois après leur paiement effectif. Pour la France, ce préfinancement est assuré par les versements de l'ASP, laquelle s'est substituée dans ce rôle à l'Agence unique de paiement (AUP) à compter du 1^{er} avril 2009¹.

Les dépenses du compte consistent dans les avances accordées, **ses recettes sont constituées des remboursements obtenus**.

2. La mission correspondante

La **mission** correspondant au compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics »² est composée de **trois programmes**, chacun constitué d'une action unique. Ils recourent les catégories de dépenses précitées du compte :

- le programme 821 retrace les « avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du **préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune** » ;

- le programme 823 rend compte des « **avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics** » ;

- le programme 824 regroupe les « **avances à des services de l'Etat** ».

Chacun de ces programmes se trouve sous la responsabilité de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et, au plan administratif, de celle du directeur général du Trésor et de la politique économique,

¹ Il convient de préciser que les flux financiers en provenance du budget communautaire à destination des Etats membres ne sont pas comptabilisés dans les dépenses publiques de ses derniers et n'impactent donc pas les comptes publics. La présentation des comptes budgétaires et la consolidation des comptes des administrations publiques neutralisent en conséquence la mise en œuvre des dépenses communautaires

² Il est rappelé que, suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission au sens de la loi organique.

actuellement M. Ramon Fernandez. La mise en œuvre en est assurée par l'agence France Trésor (AFT).

B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2010

1. Les recettes

Les **recettes** du compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » prévues par le présent PLF (**7,799 milliards d'euros**) correspondent aux **remboursements** :

- des avances qui seront octroyées en 2010 sur le programme « Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des **aides communautaires de la politique agricole commune** » (cf. ci-dessus, A), à hauteur de **7,5 milliards d'euros** (soit 96 % des recettes prévues pour le compte) ;

- d'avances au titre du programme « Avances à des **organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics** » à hauteur de **380 millions d'euros**, d'une part l'avance de **143 millions d'euros** octroyée en 2009 à l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France** (AFITF) et, d'autre part, des avances qui seront requises, en 2010, au bénéfice d'autres organismes, pour un montant global fixé à hauteur de 100 millions d'euros (cf. ci-après, 2) ;

- enfin, d'avances consenties depuis 2007 et qui le seront en 2010, à partir du programme « Avances à des services de l'Etat », en faveur du **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** (BACEA, cf. ci-après, 2), à hauteur de **35,5 millions d'euros** globalement.

2. Les dépenses

Les **dépenses** du compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » prévues par le présent PLF (**7,85 milliards d'euros**) sont réparties comme suit (en AE et CP) :

- sur le programme « Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du **préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune** », **7,5 milliards d'euros** (soit 96 % des dépenses prévues pour le compte), niveau de crédits identique à celui de la LFI pour 2009 ;

- sur le programme « **Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics** », **100 millions d'euros**, montant global fixé à titre de provision en l'absence de besoin identifié *a priori*, contre 390 millions d'euros en LFI pour 2009 ;

- enfin, sur le programme « **Avances à des services de l'Etat** », **25 millions d'euros** destinés au **BACEA**, contre 116,8 millions d'euros en LFI pour 2009. En effet, les ressources du BACEA sont constituées de

redevances versées, notamment, par les compagnies aériennes, d'une quote-part de la taxe d'aviation civile et, jusqu'en 2006, du produit d'emprunts bancaires ; cette dernière ressource, sur décision ministérielle, a été remplacée par un financement au moyen d'avances. La mesure est issue des préconisations formulées en 2005 par notre ancien collègue Paul Girod, alors rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat », dans son rapport d'information sur la gestion de la dette publique dans le contexte européen¹. Le but poursuivi est d'éviter la fragmentation de la dette de l'Etat.

En conséquence de ces dépenses, le solde du compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » est estimé à – **51,7 millions d'euros fin 2010**.

C. L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES

L'AFT est chargée d'exécuter les avances arrêtées par le Gouvernement. Elle dispose de moyens limités pour contraindre au remboursement un service bénéficiaire. Aussi, la performance du compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » ne peut être mesurée qu'en termes de **conformité du processus de mise en œuvre des avances du Trésor aux règles fixées pour leur emploi**.

Etablis dans cette perspective, les indicateurs de performance associés au compte sont transversaux aux programmes :

- un **premier indicateur** permet, pour les trois programmes du compte, de vérifier la **neutralité financière, pour l'Etat, des opérations d'avance**. Conformément à l'article 24 de la LOLF, cette neutralité doit être assurée par la facturation d'intérêts sur la base du coût des emprunts de l'Etat à une échéance équivalente. L'indicateur rend compte du nombre de décrets en Conseil d'Etat pris, dans l'année, pour déroger à cette règle. Aucun décret n'a été adopté en ce sens depuis 2007, et aucun n'est prévu pour 2010 ;

- le **second indicateur** ne concerne que les programmes « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » et « Avances à des services de l'Etat ». Il porte sur le **respect des conditions de durée des avances**, l'article 24 de la LOLF exigeant que toute avance du Trésor soit prévue pour une durée déterminée. L'indicateur retrace le nombre d'avances ayant donné lieu, notamment, à renouvellement, rééchelonnement ou constatation d'une perte probable. L'objectif est que ces événements ne se produisent pas.

¹ Rapport d'information n° 476 (2004-2005).

II. LE COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

A. L'OBJET DU COMPTE

1. Deux séries de catégories d'avances et de prêts

Le compte « **Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés** » vise à retracer les prêts et avances susceptibles d'être versés, en application des textes en vigueur :

- en premier lieu, au bénéfice de particuliers ou d'associations. Ce sont les avances¹, d'une part, aux **fonctionnaires de l'Etat** pour l'acquisition de moyens de transport, et aux agents de l'Etat pour l'amélioration de leur habitat et, en ce qui concerne les agents en poste à l'étranger, pour la prise en location d'un logement ; d'autre part, aux **associations participant à des tâches d'intérêt général** ;

- en second lieu, en faveur du développement économique et social. Il s'agit de prêts consentis, d'une part, aux **entreprises rencontrant des difficultés** ponctuelles de financement et, d'autre part, à la **filière automobile** dans le cadre du « **pacte automobile** » inscrit, en complément du plan de relance, dans la LFR du 20 avril 2009².

Le compte est organisé en **deux sections**, qui recourent cette distinction entre catégories d'avances et de prêts. Ses dépenses consistent dans les prêts et avances accordés, **ses recettes sont constituées des remboursements obtenus**.

2. La mission correspondante

La **mission** correspondant au compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »³ est composée de **trois programmes** :

- d'une part, le programme 861 retrace les « **prêts et avances à des particuliers ou à des associations** » en reprenant le volet des dépenses de la première section du compte. Ce programme est placé sous la responsabilité du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et, au plan administratif, celle du directeur général des finances publiques. Il est mis en œuvre par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) ;

¹ *Références juridiques dans le PAP du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 7.*

² *Cf. le rapport de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, n° 306 (2008-2009).*

³ *Il est rappelé que, suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission au sens de la loi organique.*

- d'autre part, le programme 862 rend compte des « **prêts pour le développement économique et social** » et le programme 863 des « **prêts à la filière automobile** ». Ces programmes reprennent le volet des dépenses de la seconde section du compte. Ils relèvent de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et, au plan administratif, du directeur général du Trésor et de la politique économique.

Le programme « Prêts pour le développement économique et social » est mis en œuvre par la DGTPE. Le programme « Prêts à la filière automobile » constitue une création du présent PLF, liée au « pacte automobile » précité ; l'instruction des demandes de financement, en la matière, sera assurée dans un cadre interministériel.

B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2010

1. Les recettes

Les **recettes** du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » prévues par le présent PLF (**17 millions d'euros**) correspondent aux **remboursements** :

- de prêts pour le développement économique et social, octroyés à des **entreprises rencontrant des difficultés** de financement, pour un montant global de **16,2 millions d'euros** (soit 95 % des recettes prévues pour le compte). Cette estimation intègre en partie, comme hypothèse, des recettes issues de prêts consentis en 2010. Les recettes réelles dépendront donc des prêts octroyés en 2010 et des dispositions contractuelles ;

- d'avances pratiquées à des fonctionnaires et **agents de l'Etat**, pour un montant global de **0,8 million d'euros**, comme le retrace le tableau ci-dessous.

Recettes du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

(en euros)

| Section/ligne | LFI 2009 | PLF 2010 |
|---|------------------|-------------------|
| Prêts et avances à des particuliers ou à des associations | 1.120.000 | 820.000 |
| Avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport | 120.000 | 20.000 |
| Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat | 200.000 | 100.000 |
| Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général | 0 | 0 |
| Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement | 800.000 | 700.000 |
| Prêts pour le développement économique et social | 2.328.065 | 16.256.000 |
| Total | 3.448.065 | 17.076.000 |

Source : PAP du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au projet de loi de finances pour 2010

Par rapport aux prévisions de recettes du compte en LFI pour 2009 (3,4 millions d'euros), la **hausse** prévue pour 2010 résulte de l'augmentation des encours de prêts pour le développement économique et social.

2. Les dépenses

Les **dépenses** du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » prévues par le présent PLF (**110,7 millions d'euros**) sont réparties comme suit (en AE et CP) :

- sur le programme « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations », en pratiques en faveur des fonctionnaires et **agents de l'Etat**, **770.000 euros**, niveau de crédits proche de celui de la LFI pour 2009 ;

- sur le programme « Prêts pour le développement économique et social », c'est à dire au bénéfice d'**entreprises rencontrant des difficultés** de financement, **10 millions d'euros**, niveau de crédits identique à celui de la LFI pour 2009 ;

- sur le programme « **Prêts à la filière automobile** », **100 millions d'euros** (soit 90 % des dépenses prévues pour le compte). Ces crédits seront mis en œuvre, dans le cadre du « **pacte automobile** » lancé en 2009, pour le soutien de l'**innovation** dans ce secteur.

Le détail de ces dépenses est retracé dans le tableau ci-dessous.

Dépenses du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

(en euros)

| Section/ligne/programme | LFI 2009 | PLF 2010 |
|---|--------------------|--------------------|
| Prêts et avances à des particuliers ou à des associations (programme 861) | 800.000 | 770.000 |
| Avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport | 25.000 | 0 |
| Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat | 75.000 | 70.000 |
| Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général | 0 | 0 |
| Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement | 700.000 | 700.000 |
| Prêts pour le développement économique et social | 10 .000.000 | 110.000.000 |
| Prêts pour le développement économique et social (entreprises en difficulté, programme 862) | 10.000.000 | 10.000.000 |
| Prêts à la filière automobile (soutien à l'innovation, programme 863) | 0 | 100.000.000 |
| Total | 10.800.000 | 110.770.000 |

Source : PAP du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au projet de loi de finances pour 2010

En conséquence de ces dépenses, le solde du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est estimé à **– 93,7 millions d’euros fin 2010.**

C. LES ACTIONS AFFÉRENTES ET LEURS OBJECTIFS

1. Le programme « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

- Action n° 1 : « Avances aux fonctionnaires de l’Etat pour l’acquisition de moyens de transport » (0 euro)

Le dispositif d’avances attribuées **pour faciliter l’achat, par les fonctionnaires de l’Etat et les personnels militaires, de véhicules nécessaires à l’exécution de leur service**, permet la prise en compte des sujétions spéciales auxquelles sont astreints certains agents, appelés à de fréquents déplacements professionnels. Les avances prévues dans ce cadre peuvent être consenties aux fonctionnaires occupant un emploi et dont les fonctions nécessitent annuellement le parcours de plus de 4.000 kilomètres. Le montant maximal des avances est fixé à 6.707,76 euros. Elles portent intérêt et sont remboursables par mensualités dans un délai maximum de quatre ans. Le **taux**, déterminé par arrêté ministériel, est actuellement fixé à hauteur **de 5,5 %**. Ce taux explique l’**absence de demande** d’avances et, en conséquence, la prévision du présent PLF d’une **dotation nulle** pour l’action.

- Action n° 2 : « Avances aux agents de l’Etat pour l’amélioration de l’habitat » (70.000 euros en AE et CP)

Les avances aux agents de l’Etat pour l’amélioration de l’habitat sont accordées aux agents relevant du régime de prestations familiales des agents de l’Etat **en vue de l’exécution de travaux d’aménagement ou de réparations comportant une amélioration des conditions de logement**. Elles portent intérêt à un **taux de 1 %** et sont remboursables par mensualités sur une durée maximale de trois ans. Le montant accordé ne peut dépasser 1.067,14 euros.

- Action n° 3 : « Avances aux associations participant à des tâches d’intérêt général » (0 euro)

Ces avances ont été instituées en faveur des associations participant à des tâches d’intérêt général mais, **depuis plusieurs années, aucun crédit** n’est prévu à cet effet.

- Action n° 4 : « Avances aux agents de l’Etat à l’étranger pour la prise en location d’un logement » (700.000 euros en AE et CP)

Afin de faciliter et d’accélérer la prise de fonction des agents de l’Etat servant à l’étranger, ce dispositif d’avances **facilite les démarches relatives à la location d’un logement dans les environs de leur poste d’affectation.**

Ces avances portent intérêt à un **taux de 1 %** et sont remboursables par mensualités, calculées selon la durée de l'avance. Le montant de l'avance est égal à un pourcentage de la somme exigée par le propriétaire : 60 % pour une demande d'avance de 6 à 11 mois, 70 % pour une avance durant 12 à 23 mois, et 80 % pour une avance de 24 à 36 mois.

Un indicateur de performance est associé à cette action ; il vise la « **rapidité du traitement des dossiers de demande d'avance** des agents de l'Etat en fonction à l'étranger pour la prise en location d'un logement » et mesure le nombre de jours entre la demande et la validation par l'ordonnateur. L'objectif est de passer « 8,65 jours » en 2008 à **8 jours** en 2010.

2. Le programme « Prêts pour le développement économique et social »

- Action n° 1 (unique) : « Prêts pour le développement économique et social » (10 millions d'euros en AE et CP)

Le dispositif de **prêts en faveur d'entreprises rencontrant des difficultés ponctuelles de financement** s'appuie sur le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI). L'octroi d'un tel financement public, par le biais d'un prêt pour le développement économique et social, **permet parfois de trouver une solution globale de financement** assurant la pérennité de l'entreprise. Le prêt n'est alors utilisé que pour finaliser un protocole d'accord avec les partenaires privés de cette dernière.

Deux indicateurs de performance sont associés à cette action :

- d'une part, l'« **effet de levier sur les capitaux privés** d'un prêt pour le développement économique et social ». Calculé en 2009 comme étant d'**un euro d'argent public pour seize euros d'agent privé**, cet effet de levier est attendu au même niveau pour 2010 ;

- d'autre part, la « pérennité des entreprises soutenues, à **n + 3**, mesurée par le taux de **remboursement des prêts** pour le développement économique et social accordés en **n - 3** ». Ce taux, constaté à hauteur de 80 % en 2008, est attendu à **100 % en 2009** et **65 % pour 2010**.

3. Le programme « Prêts à la filière automobile »

- Action n° 1 : « Prêts aux constructeurs automobiles » (0 euro)

Cette action a été créée pour porter les prêts aux constructeurs automobiles installés sur le territoire et mis en difficulté par la crise. Au total, **6,25 milliards d'euros ont été prêtés en 2009** à ce titre. Les prêts ont été accordés **pour une durée de cinq ans**. **Aucun nouveau prêt** ne sera accordé en 2010.

• Action n° 2 : « Prêt pour le soutien de l'innovation de la filière automobile » (100 millions d'euros en AE et CP)

Au titre du « pacte automobile », des prêts bonifiés ont été prévus afin **d'accompagner des projets d'industrialisation de véhicules « décarbonés » et le développement de nouveaux produits innovants**, ainsi que pour soutenir les efforts des entreprises qui ont investi dans le développement de produits respectueux de l'environnement. Eu égard aux exigences communautaires, **ces prêts ne peuvent être accordés, en l'état, que pour une durée de deux ans et avant la fin de l'année 2010.**

L'effort budgétaire total, en la matière, s'élève à **250 millions d'euros** : **150 millions** d'euros de crédits ont été ouverts, en **2009**, par la LFR du 20 avril ; **100 millions** d'euros sont prévus, pour **2010**, par le présent PLF.

Un indicateur de performance, construit par homothétie avec le premier indicateur, précité, du programme « Prêts pour le développement économique et social », tend à mesurer l'« **effet de levier sur les capitaux privés** des prêts octroyés pour le soutien à l'innovation de la filière automobile ». La prévision est de **4 % en 2009** et de **3,5 % en 2010**.

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

I. UNE ORGANISATION RETOUCHÉE

Le présent PLF modifie, en l'affinant, l'organisation du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

A. L'ORGANISATION ACTUELLE

1. Un compte d'affectation spéciale retraçant les recettes de cession des immeubles de l'Etat et leur emploi

Le compte « 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 LFR 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 doté d'un outil de pilotage la politique de mobilisation du patrimoine immobilier de l'Etat (cessions, rationalisations) menée par le Gouvernement depuis 2004 et prenant part à 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 budgétaire¹.

Il s'agit d'un **compte d'affectation spéciale** au sens de l'article 21 de la LOLF. Tel que l'a organisé la LFI pour 2006 et modifié l'article 32 de la LFI pour 2007, qui a étendu son périmètre, ce compte fait actuellement apparaître :

- en **recettes, les produits de cession des immeubles de l'Etat² et les fonds de concours**. La présence de fonds de concours au sein du compte résulte de la LFI pour 2007 ; elle permet de retracer les versements 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 se trouvent logés dans des « cités administratives ». En outre, des

¹ Le détail de ces travaux a été retracé dans le rapport de notre ancien collègue Paul Girod n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12 (PLF pour 2007).

² Ces produits figurent au titre de recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux PLF, ligne 2211.

versements en provenance du budget général sont possibles, dans la limite de 10 % des recettes du compte conformément à l'article 21, précité, de la LOLF ; ils permettent en particulier d'effectuer des **avances, dans le cadre d'opérations immobilières** de l'Etat ;

- en **dépenses**, celles de l'Etat et, depuis la LFI pour 2007, des versements destinés à couvrir celles **d'établissements publics pour des opérations réalisées sur des immeubles de l'Etat**, dans tous les cas pour la réalisation d'**investissements immobiliers** ou pour des besoins de **fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles** (le relogement de services principalement). En outre, sont retracés les versements au profit du budget général, en pratique la **contribution des produits de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement**.

Le montant de cette contribution, jusqu'alors déterminé par le Gouvernement, a été fixé à hauteur d'un **minimum de 15 %** par l'article 195 de la LFI pour 2009, adopté à l'**initiative de votre rapporteure spéciale**¹. Toutefois, ont été expressément **exemptés** de cette contribution (à l'initiative du Gouvernement) les produits de cession de **trois catégories** d'immeubles de l'Etat :

- les immeubles mis à la disposition des services qui relevaient de l'ancien ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, jusqu'au 31 décembre 2009, disposition visant les services de l'équipement ;

- les immeubles mis à la disposition du ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014, terme d'application de la loi de programmation militaire en vigueur ;

- les immeubles situés à l'étranger, de façon permanente.

2. L'architecture en deux programmes de la mission correspondante

La mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »² est composée de **deux programmes** depuis la LFI pour 2007³. Chacun de ces programmes consiste en une action unique :

- le **programme 721, « Contribution au désendettement de l'Etat »**, retrace les versements au budget général, en faveur du

¹ Séance du Sénat du 28 novembre 2008. Cf. le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

² Il est rappelé que, suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission au sens de la loi organique.

³ En 2006, la mission ne comportait qu'un programme unique. Cette situation a été modifiée afin de respecter les prescriptions de la LOLF rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (prohibition des missions « mono programme »). Sur les modalités de l'ajustement, voir le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12.

désendettement de l'Etat, réalisés à partir des produits de cessions immobilières de ce dernier ;

- le **programme 722, « Contribution aux dépenses immobilières »** (dont l'intitulé résulte d'une initiative de votre rapporteure spéciale, aux fins de précision, lors de l'examen du PLF pour 2009¹) regroupe les crédits issus des recettes de cessions immobilières de l'Etat qui sont affectés aux dépenses immobilières de celui-ci et, éventuellement, d'établissements publics sur les immeubles lui appartenant, conformément à la nomenclature citée plus haut.

Les deux programmes relèvent de la responsabilité politique du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat en tant que **ministre chargé du domaine**. Au plan administratif, ils sont placés sous la responsabilité du **chef du service France Domaine**, actuellement M. Daniel Dubost².

3. Une mesure de la performance limitée

Des deux programmes de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », un seul fait l'objet d'une mesure de la performance : en la matière, **le programme 721, relatif à la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'Etat, se trouve dépourvu d'objectif formel.**

Cette situation n'encourt qu'une faible critique, eu égard à l'objet particulier du programme 721. En effet, la performance, en termes de désendettement, se mesure au montant même des produits affectés. Néanmoins, l'absence de dispositif de performance est contraire à l'article 7 de la LOLF.

En vue de remédier à cette situation, **votre rapporteure spéciale a proposé**, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009³, **l'introduction d'un objectif « intensifier la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'Etat »**, dont l'indicateur serait la part des produits de cession réalisés durant l'exercice affectée au désendettement, mesurée en pourcentage du total des produits. Constatant **l'inertie de l'administration** depuis lors, votre rapporteure spéciale ne peut que formuler à nouveau cette préconisation.

La performance du **programme 722, relatif aux dépenses immobilières**, se trouve quant à elle déclinée en **deux objectifs** dont l'atteinte est mesurée, au total, par **trois indicateurs**. Cette organisation résulte de la

¹ Cf., précités, la séance du 28 novembre 2008 et le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12. Le programme 722, jusqu'en 2009, s'intitulait « Dépenses immobilières ».

² Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteure spéciale a auditionné M. Daniel Dubost le 22 octobre 2009. Il convient de noter que les moyens de fonctionnement de France Domaine sont inscrits dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

³ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

LFI pour 2009¹ ; elle est présentée, avec les réalisations récentes² et les prévisions pour 2010, dans l'encadré ci-après.

Comme votre rapporteure spéciale a déjà eu l'occasion de le noter, les indicateurs en place ne mesurent pas tant l'efficacité de la gestion budgétaire que celle de l'action du service France Domaine. Surtout, ils restent très **lacunaires par rapport aux enjeux de la rationalisation du parc immobilier de l'Etat**, notamment en ce qui concerne l'**évolution des coûts** (qui ne sont pas retracés) **et des ratios d'occupation** (qui ne sont présentés qu'en ce qui concerne les opérations ayant fait l'objet d'une demande de emploi, soit en l'état actuel du régime applicable des opérations dont le montant est supérieur à 5 millions d'euros). **Votre rapporteure spéciale appelle donc, à nouveau, au renforcement de ce dispositif.**

**La mesure de la performance pour 2010 du programme 722,
« Contribution aux dépenses immobilières »**

L'objectif n° 1, consistant à « *optimiser le parc immobilier de l'Etat* », 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* ». Après des taux de 44 % en 2007 et 30 % en 2008, un taux de 40 % est attendu pour 2009 et prévu à hauteur de 45 % pour 2010 ;

- 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 13 m² par agent en 2009 et prévu à 12 m² par agent en 2010.

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* ». Cet écart, de 1,216 % en 2007 et de 1,045 % en 2008, est attendu à hauteur de 1,05 % en 2009 et prévu de 1,09 % en 2010.

Source : PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2010

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PLF

1. Une double extension du périmètre du compte

L'article 28 du présent PLF propose d'élargir le périmètre du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », à partir de 2010, sur deux plans¹.

¹ Pour un rappel de l'évolution de la mesure de la performance du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » depuis sa création, voir le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

² Ces résultats ont été analysés dans la contribution de votre rapporteure spéciale au rapport n° 542 (2008-2009), tome II, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

En premier lieu, **les recettes** du compte **devraient intégrer les droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'Etat** (redevances ou loyers, produits de droits réels cédés à un tiers pour la gestion ou la valorisation d'immeubles...). La mesure tend à permettre de disposer de l'ensemble des recettes issues de la rationalisation du parc immobilier de l'Etat (produits de cession et droits à caractère immobilier) au sein du même « véhicule » budgétaire.

En conséquence, d'après les estimations figurant dans l'annexe « Evaluations préalables » jointe au présent PLF et sur la base des derniers encaissements significatifs liés à des droits réels, **le montant des recettes imputables sur le compte pourrait augmenter, à terme, d'environ 10 %**. Toutefois, le PAP du compte annexé au présent PLF mentionne que l'impact de la mesure reste difficile à apprécier et, en tout état de cause, n'est pas pris en compte dans les prévisions de recettes pour 2010 qu'il fait apparaître (cf. *infra*, II).

En second lieu, **les dépenses** du compte **devraient se trouver ouvertes aux opérations**, conformes aux critères fixés (investissement et fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction), **réalisées sur des immeubles de l'Etat par tout opérateur de celui-ci** (et non seulement des établissements publics) **et à celles concernant des immeubles qui figurent à l'actif du bilan l'Etat** sans constituer sa propriété. Ce dernier cas vise notamment les bâtiments qui appartiennent à des collectivités territoriales mais qu'occupent, parfois depuis très longtemps, des services déconcentrés.

En outre, l'article 28 du présent PLF tend à **conditionner de manière expresse l'imputation sur les dépenses du compte au rattachement direct des opérations ainsi financées à une gestion « performante »** du parc immobilier de l'Etat. Cette dernière disposition, toutefois, vise seulement à consacrer au plan législatif une règle de fonctionnement du compte déjà en usage, et ne paraît revêtir de portée juridique que limitée.

2. L'introduction d'un troisième programme dans la mission correspondante

Le présent PLF crée un nouveau programme au sein de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Aux programmes précités 721, « Contribution au désendettement de l'Etat », et 722, « Contribution aux dépenses immobilières », actuellement en place, viendra ainsi s'adjoindre, en 2010, un **programme 723, « Contribution aux dépenses immobilières : expérimentation CHORUS »**.

Comme l'expose le PAP du compte annexé au présent PLF, il s'agit d'un **programme à caractère technique**. Il est créé en vue du

¹ Il est renvoyé, pour le détail, au rapport sur le présent PLF de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, tome II.

« basculement » dans les applications du système d'information « CHORUS », au 1^{er} janvier 2010, des programmes « support » des ministères de la défense, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les crédits de ces trois ministères issus du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », auparavant inscrits dans le programme 722, seront désormais imputés sur le programme 723.

Les programmes 721 et 722 continueront à être gérés, en 2010, dans les applications du système « palier LOLF ». **A compter de 2011, la gestion de l'ensemble des programmes devrait avoir migré** dans les applications de « CHORUS ». L'existence d'un programme d'expérimentation en la matière devrait donc rester limitée à l'exercice 2010.

La performance de ce nouveau programme est mesurée par le dispositif associé au programme 722 présenté ci-dessus, dont les indicateurs intègrent les éléments concernant les trois ministères précités. Cette situation paraît justifiée eu égard au caractère technique et transitoire du programme 723, même si l'absence d'un dispositif de performance propre au programme méconnaît la lettre de l'article 7 de la LOLF.

II. DE NOUVEAUX OBJECTIFS AMBITIEUX DE CESSIONS À LA RÉALISATION INCERTAINE

Le présent PLF, dans la continuité de la LFI pour 2009, prévoit des cessions immobilières d'ampleur dont la plus grande part concernent le ministère de la défense.

A. LES OBJECTIFS DE PRODUITS

1. Une prévision ambitieuse : 900 millions d'euros de produits, dont 700 millions issus des cessions du ministère de la défense

Les crédits du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » sont prévus par le présent PLF à hauteur de **900 millions d'euros** au total, en AE comme en CP. Ils correspondent au **niveau du produit global officiellement attendu, en 2010, des cessions immobilières de l'Etat**. Ce montant représente environ **1,4 % de la valeur du parc immobilier** inscrite au bilan de l'Etat au 31 décembre 2008 (62,4 milliards d'euros).

La prévision paraît ambitieuse en l'état du marché immobilier. Elle s'inscrit dans le mouvement d'intensification mis en œuvre, en la matière, depuis 2005, tel que le fait apparaître le tableau ci-dessous. Au reste, comme indiqué plus haut, cette prévision n'intègre pas les recettes de droits immobiliers que l'article 28 du présent PLF tend à rendre imputables sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (cf. *supra*, I).

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------|--------------|
| Réalisations | 90 | 110 | 90 | 107 | 173 | 634 | 798 | 820 | 397 | 329 (au 30 juin) | – |
| Prévisions en LFI | – | – | – | – | – | 600 | 439 | 500 | 600 | 1.400 | 900 (PLF) |

Source : documentation budgétaire

Les trois-quarts de ces produits – **700 millions d'euros** – sont supposés provenir **des cessions que réalisera le ministère de la défense**, actuellement engagé dans un plan de rationalisation immobilière de grande ampleur (vente des emprises parisiennes par suite du regroupement des services de l'administration centrale du ministère sur le site « Balard », dans le XV^e arrondissement de la capitale – cf. l'encadré ci-après ; ventes d'emprises régionales dans le cadre de la restructuration des bases de défense ; ventes de logements domaniaux du fait du nouveau plan de stationnement des forces

militaires). D'après les prévisions de la LFI, **les cessions immobilières de ce ministère devaient déjà se monter à un milliard d'euros en 2009¹.**

Le projet « Balard » et les cessions parisiennes du ministère de la défense

Le ministère de la défense prépare le **regroupement, à l'horizon de l'année 2014, de l'ensemble de ses états majors et services centraux sur le site « Balard »**, dans le XV^e arrondissement de Paris. Il s'agit d'une emprise de l'Etat déjà utilisée par le ministère de la défense, qui abritait jusqu'à présent, pour l'essentiel, des installations techniques de la direction générale de l'armement et des bureaux de l'armée de l'air. Le site, sur deux parcelles de **16,5 hectares au total**, devrait accueillir environ **10.000 agents répartis sur 320.000 m² de bureaux**.

Ce projet doit être réalisé sur la base d'un **contrat de partenariat public-privé (PPP)**, dont l'investissement de **la tranche ferme est évalué à 600 millions d'euros et la charge globale annuelle à une centaine de millions d'euros**. La maintenance immobilière et certains services aux bâtiments et à l'occupant feront partie du périmètre du contrat. L'appel à candidatures a été lancé en juin 2009 ; la signature du contrat est prévue au premier semestre 2011 pour des travaux débutant à la fin de la même année. La livraison de l'ensemble immobilier est programmée fin 2014.

Le produit de la cession des autres emprises parisiennes du ministère de la défense aurait pu permettre le financement du projet « Balard ». Toutefois, cette solution aurait conduit à maintenir durablement sans usage un volume de crédits importants, **les cessions intervenant dès 2009 et 2010 alors que les travaux**, comme indiqué ci-dessus, **ne commenceront que fin 2011**. Aussi, **il a été décidé que les produits de cession seraient utilisés à d'autres opérations immobilières du ministère**, notamment des opérations d'infrastructures liées au nouveau plan de stationnement des forces.

Le transfert de propriété des immeubles parisiens du ministère de la défense est envisagé à une structure associant la Caisse des dépôts (CDC) et la SOVAFIM (société de valorisation foncière et immobilière). Cette solution permettrait à l'Etat de bénéficier à court terme du produit des cessions prévues, malgré la situation défavorable du marché immobilier, et de s'assurer d'un intéressement aux cessions ultérieures des biens. Elle offrirait également de bonnes conditions pour la valorisation de ces derniers.

Des discussions sont engagées, à cet égard, entre l'Etat, assisté par un groupement de conseils, et le consortium CDC-SOVAFIM. Les points en débat touchent notamment au montant du transfert, à la répartition des actions entre la CDC et la SOVAFIM et à la clause d'intéressement de l'Etat.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

2. Une réalisation très incertaine en l'absence d'une véritable programmation

Chaque année, et tout particulièrement dans le contexte actuel de crise économique, **la réalisation de l'objectif de cessions immobilières de l'Etat reste aléatoire**, étant fonction, notamment, du dynamisme du marché. Ce rappel souligne l'importance, pour le Parlement, de s'attacher

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

à l'examen de la gestion effectivement réalisée, traduite par la loi de règlement des comptes, davantage qu'aux prévisions inscrites en LFI.

Pour mémoire, en 2006 et en 2007, le niveau des produits de cessions immobilières de l'Etat a en grande partie résulté de ventes d'ordre exceptionnel. Ainsi, en 2007, à elle seule, la cession du centre de conférences internationales situé avenue Kléber, à Paris, conclue pour 404 millions d'euros, a contribué à près de la moitié du produit total des cessions de l'exercice. De semblables opérations n'ont pu être réalisées en 2008, et le niveau de cessions relativement ambitieux prévu en LFI n'a pu être atteint, compte tenu notamment de la « **raréfaction** » **des immeubles de prestige susceptibles d'être cédés par l'Etat**, la plupart des biens disponibles de ce type ayant été vendus lors des exercices antérieurs, et d'un **marché immobilier peu favorable**, qui s'est retourné de façon très sensible à partir de l'automne 2008. L'Etat a parfois dû renoncer à vendre faute d'un nombre suffisant d'offres ou du fait d'offres dont le montant n'était pas satisfaisant, s'avérant en deçà de la valeur domaniale du bien¹.

Dans ce contexte, il est d'ores et déjà certain que **l'objectif « historique » de cessions fixé par la LFI pour 2009**, à hauteur de 1,4 milliard d'euros dont un milliard en provenance des cessions du ministère de la défense, **ne sera pas atteint**. Selon les indications fournies à votre rapporteure spéciale, **au 15 octobre 2009** les recettes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » enregistrées au titre de l'exercice s'élevaient à **355,8 millions d'euros** (ce résultat, au plan comptable, est d'ailleurs discutable pour partie – cf. l'encadré ci-dessous).

Une part des cessions théoriquement prévues pour 2009 fera donc nécessairement l'objet d'un **report sur l'année 2010**, comme le signale en termes exprès le PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent PLF.

Point d'étape : les cessions immobilières de l'Etat réalisées en 2009

Les recettes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » s'élevaient au titre de 2009 à **329 millions d'euros au 1^{er} juillet** et **355,8 millions d'euros au 15 octobre**.

Cependant, près des **deux tiers de ce résultat** (215 millions d'euros) étaient issus du versement d'une « soulte » correspondant à des **loyers capitalisés**, par la société nationale immobilière (SNI), dans le cadre d'un contrat de bail de dix ans portant sur le parc de logements familiaux occupés par les agents du ministère de la défense. La Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008, a justement critiqué comme irrégulière l'imputation sur le compte spécial de cette recette, qui ne constitue **pas un produit de cession**. (Il convient de noter que l'extension du périmètre des recettes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » proposée par l'article 28 du présent PLF (cf. *supra*) permettrait, à compter de 2010, semblable imputation de droits immobiliers.)

¹ Cf. la contribution précitée de votre rapporteure spéciale au rapport n° 542 (2008-2009), tome II.

Néanmoins, des opérations de cession étaient en cours pour des biens importants, notamment à Paris les immeubles occupés par le ministère de la défense et le siège de Météo-France, quai Branly dans le VII^e arrondissement.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Au demeurant, **l'objectif de cessions fixé pour 2010 s'avère ne pas reposer sur une réelle programmation :**

- d'une part, la prévision d'un produit de 700 millions d'euros de **cessions du ministère de la défense**, comme le milliard d'euros inscrit dans les prévisions de la LFI pour 2009, repose sur les seuls **arbitrages associés à la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014**. Il a été indiqué à votre rapporteure spéciale qu'aucun autre élément d'appréciation, en particulier quant au contexte de marché, n'avait été pris en considération pour déterminer le montant qui figure dans le PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ;

- d'autre part, depuis la création de ce compte, hors le cas particulier du ministère de la défense qui vient d'être mentionné, **l'objectif de cessions immobilières retenu chaque année relève davantage de l'affichage politique que de la planification gestionnaire**. En effet, la prévision budgétaire, à cet égard, n'est fondée que sur un arbitrage ministériel ; la liste de biens identifiés comme cessibles par le service France Domaine semble ne jouer qu'un rôle marginal dans cette décision, la réalisation dans l'année en cause des ventes ainsi envisagées n'étant d'ailleurs jamais assurée.

La prévision de produits inscrite dans le présent PLF à hauteur de 200 millions d'euros hors cessions militaires, niveau relativement modeste, est expressément liée, dans le PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », à l'évolution du marché observée depuis 2008 et à « *l'objectif de sincérité des prévisions* ». Toutefois, on peut raisonnablement estimer que, sauf circonstances singulièrement défavorables, les ventes réaliseront un produit sensiblement supérieur. Il semble donc que, pour l'essentiel, **le niveau de cette prévision tient au souci de minimiser, dans les résultats d'ensemble qui seront constatés en 2010** (c'est-à-dire le produit consolidé de toutes les cessions, militaires et autres), **l'insuffisance déjà anticipée des cessions du ministère de la défense**, par rapport à la prévision propre à celui-ci.

Dans ces conditions, **le chiffrage de l'objectif de cessions immobilières de l'Etat se révèle très artificiel**. Le PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent PLF, sous cet aspect, paraît largement **dépourvu de signification**, et l'information qu'il est supposé donner au Parlement de qualité médiocre. Votre rapporteure spéciale ne peut que déplorer cette situation.

B. L'AFFECTION DES RECETTES

1. Une modeste contribution au désendettement de l'Etat (30 millions d'euros) du fait du retour intégral des produits de cessions militaires au ministère de la défense

Conformément à l'article 195 de la LFI pour 2009 (cf. *supra*, I), qui a fixé au niveau législatif la pratique antérieure, les produits de cessions immobilières qui seront enregistrés en 2010 sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » se trouveront affectés à hauteur de **15 % au désendettement de l'Etat, à l'exception notamment des produits de la vente d'immeubles militaires**, lesquels seront intégralement affectés aux dépenses immobilières du ministère de la défense.

Les crédits inscrits dans le présent PLF au bénéfice du **programme 721, « Contribution au désendettement de l'Etat »**, ont donc été déterminés en retenant 15 % de la prévision de cessions immobilières pour l'exercice hors ventes du ministère de la défense, soit **30 millions d'euros** (15 % de 200 millions d'euros).

Cette contribution devrait donc rester modeste : elle représente **3,3 % du montant global des produits de cessions immobilières prévus** par le présent PLF, même si le chiffre est sujet à caution (cf. ci-dessus). Encore le calcul prévisionnel n'intègre-t-il pas les ventes attendues **à l'étranger**, dont les produits font également l'objet d'une exemption légale de contribution au désendettement de l'Etat. Cette lacune trouve une explication logique dans l'absence de programmation qui a été relevée plus haut : l'Etat ne sait pas précisément ce qu'il vendra en 2010, pas davantage à l'étranger que sur le territoire national. La contribution au désendettement, en tout cas, sera déterminée de façon toute **« mécanique »**.

Une analyse similaire a été présentée à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009¹, l'importance du niveau théorique de cessions immobilières du ministère de la défense inscrit dans ce texte (un milliard d'euros) conduisant déjà à une prévision de contribution au désendettement de l'Etat à un faible niveau relatif (4,3 % des recettes globales officiellement attendues pour l'année, soit 60 millions d'euros).

A supposer que les prévisions de cessions militaires soient, sinon atteintes (ce qui paraît peu vraisemblable), du moins approchées, les exercices **2009 et 2010 risquent donc de marquer un fléchissement sensible par rapport aux taux de contribution des produits de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement constatés depuis 2005**, tels que les retrace le tableau ci-après.

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

Contribution au désendettement de l'Etat des produits de cessions immobilières

(en millions d'euros)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Produits de cessions de l'année | 634,6 | 798,9 | 820,0 | 397,0 |
| Montant affecté au désendettement | 124,0 | 120,8 | 131,7 | 51,2* |
| Part des produits affectés au désendettement | 19,5 % | 15,1 % | 16,0 % | 12,9 % |

* Le RAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement pour 2008 met en avant une contribution au désendettement à hauteur de 60,7 millions d'euros, soit 15,3 % des produits. Toutefois, ce montant intègre la contribution au désendettement de recettes enregistrées en 2008 au titre de cessions réalisées en 2007 et, pour un reliquat, en 2006, soit au total 9,5 millions d'euros.

Source : documentation budgétaire

2. Une contribution aux dépenses immobilières dont l'emploi concret reste à justifier

La dotation inscrite dans le présent PLF en faveur des deux programmes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » relatifs à la **contribution aux dépenses immobilières apportée par les produits de cessions de l'année** – le programme 722 en ce qui concerne la plupart des ministères et le programme 723 pour les trois ministères gérés dans « CHORUS » (défense, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche : cf. *supra*, I) – a été **déterminée de la même manière arithmétique** que la contribution de ces produits au désendettement de l'Etat :

- d'une part, la **totalité des produits de cessions militaires** prévus par le présent PLF sera reversée au **ministère de la défense** pour ses opérations immobilières en cours (cf. ci-dessus), soit théoriquement 700 millions d'euros, retracés par le programme 722 ;

- d'autre part, déduction faite des 15 % affectés au désendettement de l'Etat, **85 % des produits de cession des autres ministères** seront consacrés à leurs dépenses immobilières, soit au total une prévision de 170 millions d'euros : 140 millions d'euros sur le programme 722 et, pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, 30 millions d'euros sur le programme 723 (ce plafond correspond à la moyenne des dépenses des deux ministères observées sur les trois dernières années).

Conformément aux règles d'intéressement applicables depuis 2009 (cf. *infra*, III), **65 % des produits feront retour aux ministères à due concurrence, pour chacun, du niveau de ses cessions** dans l'année. Les crédits requis pour le financement des dépenses d'investissement des cités administratives seront prélevés en cours de gestion sur les crédits des ministères concernés, au prorata des surfaces qu'ils occupent.

Les 20 % de produits de cession restant seront « mutualisés », affectés à une **réserve interministérielle** destinée à fournir la capacité de financer des projets, cohérents avec la stratégie de gestion « performante » du patrimoine immobilier de l'Etat, que les ministères, individuellement, ne trouveraient pas les moyens de soutenir – notamment les ministères qui, ne bénéficiant pas d'un vaste parc immobilier, ne peuvent procéder à un niveau de cessions suffisant pour dégager les crédits nécessaires à ces opérations.

Cependant, comme l'an dernier¹, votre rapporteure spéciale relève le **caractère très sommaire de la « justification au premier euro »**, dans le PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », en ce qui concerne les crédits prévus au titre de la contribution aux dépenses immobilières. En fait de « justification », il s'agit d'une quinzaine de lignes pour le programme 722, d'une dizaine pour le programme 723, consistant principalement dans une description technique du calcul des plafonds de crédits, laquelle n'apporte **aucune information concrète quant aux projets immobiliers que contribueront à financer les produits de cessions** enregistrés sur l'exercice.

Cette situation, anormale au regard des exigences d'une information claire et précise, en direction du Parlement, dont la LOLF a entendu garantir le respect, appelle la **nécessité d'un compte rendu substantiel de l'emploi de ces crédits**, au stade du projet de la loi de règlement, dans le RAP du compte.

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

III. UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER

Comme l'a souligné votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009¹, **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 financiers de l'Etat. Les cessions ne doivent pas constituer un objectif « final », mais seulement l'un des vecteurs d'une gestion cohérente ; **le but véritable est la rationalisation des coûts et des implantations**. L'état actuel du marché immobilier, qui a empêché en 2008 et empêchera vraisemblablement à nouveau, en 2009 voire en 2010, de procéder à toutes les ventes initialement programmées (cf. *supra*, II), met en relief cette exigence.

Les progrès réalisés, depuis la rénovation de la politique immobilière de l'Etat lancée en 2004-2005, ont été importants. Les chantiers qui demeurent, cependant, le sont au moins tout autant. La doctrine de la gestion immobilière de l'Etat reste en cours de constitution, ses instruments sont élaborés progressivement. Il faut souligner le **caractère essentiel que revêt ici la volonté politique**, tant peuvent se révéler prégnantes les réticences au changement.

Votre rapporteure spéciale, ci-après, dresse un état des lieux synthétique des avancées récentes et des perspectives à court terme, en présentant d'abord les mesures qui participent de la « refondation » de cette gestion, puis celles qui réalisent l'extension de son périmètre, enfin celles qui tendent à en améliorer la gouvernance et les outils.

A. LA « REFONDATION » DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ETAT

Trois mesures sont constitutives d'une véritable « refondation » – une consolidation à partir de bases plus solides – de la gestion, par l'Etat, de son patrimoine immobilier.

1. L'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat

Pour assurer une gestion efficace, la connaissance exhaustive du patrimoine en cause est primordiale. Or, dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour 2008, **la Cour des comptes a maintenu la réserve substantielle**, qu'elle avait déjà formulée pour les exercices 2006 et 2007, **quant à la qualité de l'inventaire et de la valorisation du parc immobilier**.

Comme indiqué plus haut, le patrimoine immobilier a été inscrit dans le bilan de l'Etat, au 31 décembre 2008, pour une valeur de **62,4 milliards d'euros**. Dans le détail, ce patrimoine se compose de **terrains pour 3 milliards d'euros** et de **bâtiments pour 59 milliards d'euros**, dont

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

5,1 milliards d'euros au titre des biens dits « spécifiques », principalement les établissements pénitentiaires.

D'après les indications fournies à votre rapporteure spéciale, **7 % des immeubles de l'Etat n'étaient pas été évalués convenablement** à la clôture de l'exercice 2008 :

- d'une part, **4 %** de ces biens, soit 1.306 immeubles dont 179 situés à l'étranger et 363 situés dans les collectivités et départements d'outre-mer, **n'avaient jamais fait l'objet d'une évaluation** depuis leur entrée dans le patrimoine de l'Etat. Le service **France Domaine s'est engagé à faire évaluer ces immeubles** en 2009 ;

- d'autre part, **3 %** des biens concernés **n'avaient pas été évalués sur place**, comme l'imposent les normes comptables, ce qui a faussé leur valeur de marché. **Une clarification de méthode a été apportée**, sur ce point, dans une note pour l'inventaire relatif à l'année 2009, diffusée en juillet dernier dans les services déconcentrés des domaines.

2. La substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation des immeubles domaniaux

Un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une gestion efficace du patrimoine immobilier de l'Etat semble résider dans l'**habitude des différentes administrations à se comporter en « quasi-proprétaires »**, bien qu'elles ne soient qu'affectataires des immeubles qu'elles occupent. Pour porter remède à cette situation, conformément aux orientations du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007, le **décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008** relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'Etat et ses établissements publics, précisé par deux circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 (l'une adressée au ministre, l'autre aux préfets), a **abrogé les régimes de l'affectation aux services de l'Etat et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics, pour leur substituer un régime, nouveau, de « conventions d'utilisation »**.

Par ces conventions, l'Etat propriétaire peut mettre à la disposition des administrations des immeubles domaniaux. Conclue pour une durée déterminée, conçue sur le modèle des baux privés mais prenant en compte les contraintes inhérentes aux missions de service public, **chaque convention formalise les engagements pris de part et d'autre**. Elle fixe des objectifs de performance immobilière, sert de support aux loyers budgétaires et à la mise en œuvre de la politique d'entretien des bâtiments de l'Etat, et doit permettre de s'assurer, à échéances régulières, de l'utilisation rationnelle des surfaces de bureaux.

Juridiquement, le service France Domaine dispose de cinq ans pour la signature de l'ensemble des conventions, la priorité étant donnée aux immeubles de bureaux ; les arrêtés d'affectation et de remise en dotation

continuent de produire leurs effets dans l'intervalle. Toutefois, suivant les renseignements donnés à votre rapporteure spéciale, **l'objectif est d'avoir couvert la totalité du parc immobilier d'ici l'année 2013.**

3. Une mutualisation de l'emploi des produits de cessions immobilières à renforcer

Un facteur important du maintien de réflexes de « quasi-propriétaires » dont peuvent témoigner les ministères réside dans le régime d'intéressement aux cessions immobilières qui a été aménagé, en leur faveur, afin de les inciter à la réalisation de ces ventes.

Les **circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009**, précitées, ont modifié ce régime (rappelé en détail dans l'encadré ci-dessous), dans le sens d'une **mutualisation, sauf exception, à hauteur de 20 % des recettes de cession**. La mesure vise à dégager une marge financière au profit de projets, s'inscrivant dans une gestion patrimoniale rationalisée, que certains ministères n'ont pas les moyens de soutenir, notamment ceux qui, ne bénéficiant pas d'un vaste parc immobilier, ne peuvent procéder à un niveau de cessions suffisant pour dégager les crédits requis. En outre, en ce qui concerne les cessions menées **pour les services déconcentrés entrant dans le champ de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat** (« RéATE », qui doit conduire à la mise en place de directions départementales interministérielles¹), **la mutualisation des produits est intégrale.**

L'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Suivant le régime défini en 2004 par le Gouvernement, les ministères bénéficient d'un **droit de retour sur les produits** de leurs cessions immobilières, en vue de financer les opérations de relogement de leurs services ou des dépenses immobilières d'investissement.

D'abord fixé, en principe, à hauteur de 85 % des produits de cession constatés, le taux de ce « retour » au bénéfice des ministères a été **abaissé à 65 %** à compter de 2009, afin de dégager une réserve de **crédits mutualisés à hauteur de 20 % ; pour les services déconcentrés concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)**, la totalité des **85 %** est mutualisée. Par ailleurs, en 2009 a été abandonnée la différence de taux de retour des produits qui existait, jusqu'alors, en fonction du caractère occupé ou inoccupé des immeubles vendus.

Les **15 %** de produits restant sont affectés au **désendettement de l'Etat**.

En vue de donner un fondement législatif à ce régime, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, l'article 195 de la LFI pour 2009 a fixé la règle selon laquelle « *les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %* ».

¹ Il est rappelé que les ministères de la défense et de la justice, ainsi que la direction générale des finances publiques (DGFIP), engagés dans leurs propres réformes d'implantation territoriale (respectivement le nouveau plan de stationnement des forces militaires, la révision de la carte judiciaire et l'unification des réseaux des anciennes direction générale des impôts [DGI] et direction générale de la comptabilité publique [DGCP]), ne sont pas inclus dans le champ d'application de la RéATE. Sur l'impact immobilier attendu de celle-ci, voir l'encadré infra.

Toutefois, à l'initiative du Gouvernement, pour conserver les règles antérieurement fixées, il a été précisé que, par dérogation, « **la contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas aux produits de cessions des immeubles domaniaux mis à la disposition du ministère de la défense jusqu'au 31 décembre 2014, aux produits de cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger et, jusqu'au 31 décembre 2009, aux produits de cessions des immeubles domaniaux mis à disposition des services du ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire** ». Pour ces produits, **le taux de retour aux ministères concernés est de 100 %**, et la mutualisation partielle décidée à compter de 2009 ne s'applique pas.

Source : documentation budgétaire

Cette mutualisation des ressources issues des cessions immobilières, aux yeux de votre rapporteure spéciale, constitue un « **premier pas** » dans la **bonne direction**, qui est celle de la reconnaissance d'un « Etat propriétaire » unique. Cependant, la mesure reste encore très partielle :

- d'une part, lorsqu'elle s'exerce, ce n'est, sauf cas de la RÉATE, qu'à hauteur de 20 % des produits ;

- d'autre part, elle ne concerne, notamment, ni les cessions du ministère de la défense ni celles d'immeubles situés à l'étranger.

Comme l'a déjà fait valoir votre rapporteure spéciale¹, **il y a donc lieu de poursuivre plus avant dans cette voie, en mettant progressivement fin à des régimes d'intéressement aux cessions qui ne se justifiaient, à titre d'incitation des ministères à vendre, que dans les premiers temps de la rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat.**

B. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE CETTE GESTION RÉNOVÉE

La politique immobilière de l'Etat rénovée depuis cinq ans s'est constituée à partir d'un champ d'application restreint, sur le plan institutionnel, aux administrations centrales et, sur un plan opérationnel, à la rationalisation du patrimoine. Le dépassement de cette double limite est en cours, l'élargissement se faisant, au plan institutionnel, **au bénéfice de l'ensemble des services déconcentrés et des opérateurs de l'Etat** et, sur un plan opérationnel, **en faveur de l'entretien des bâtiments et de la gestion des baux.**

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

1. Une extension institutionnelle à l'ensemble des services déconcentrés et aux opérateurs de l'Etat

a) Les services déconcentrés

Le dispositif des **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)**, documents qui décrivent les diagnostics et orientations stratégiques de chaque ministère, effectif pour les administrations centrales, a été **mis en œuvre pour les services déconcentrés, en 2008 dans 25 départements « pilotes »**, comprenant dix des plus grandes agglomérations (soit un parc de plus de 3.300 bâtiments), et **en 2009 pour l'ensemble du territoire**. La réalisation de ces SPSI se fait en deux étapes : d'abord une phase de diagnostic, qui vise à établir un état des lieux complet des bâtiments et des conditions de leur occupation, puis une phase d'élaboration de la stratégie d'évolution du parc immobilier, souvent à partir de plusieurs scénarios.

D'après les informations transmises à votre rapporteure spéciale, **à ce jour, tous les départements ont lancé cette démarche**. Un rapport de diagnostic par département est attendu ; il apportera aux préfets les éléments de connaissance et de réflexion indispensables à l'élaboration du volet stratégique. **La majorité des 25 départements « pilotes » a d'ores et déjà élaboré un projet de SPSI ; les autres ont entrepris la réorganisation immobilière induite par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE) sans attendre le rapport de diagnostic.**

Les enjeux immobiliers de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat

Selon les évaluations, réalisées à partir d'un premier échantillon de projets d'initiative locale (PIL) transmis au Premier ministre par les préfets mais **encore non validés**, présentées au comité d'orientation de la politique immobilière (COMO) du 8 octobre 2009 et communiquées au Conseil de l'immobilier de l'Etat à l'occasion de sa réunion du 20 octobre 2009, **la RÉATE**, qui vise à la mise en place de directions départementales interministérielles, devrait notamment se traduire, **en termes d'impact immobilier, à l'horizon 2012**, par :

- une **réduction du nombre de sites** de l'ordre d'**un tiers** (1.316 sites après la réforme contre 1.966 avant) ;

- une **densification de l'occupation des surfaces** d'environ **14 %** (soit un ratio de 15,8 m² par poste de travail après la réforme contre 18,4 m² avant) ;

- une **baisse des loyers externes** à hauteur de **22 %**, soit 15 millions d'euros (66 millions d'euros de loyers après la réforme contre 81 millions d'euros avant).

D'après les mêmes évaluations, cette réforme devrait donner lieu à des **cessions immobilières** à hauteur de **325 millions d'euros** au total et à des **dépenses immobilières** (acquisitions, travaux, déménagements) pour un montant global de **333 millions d'euros**.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

De la même manière, **les loyers budgétaires**, après une expérimentation en 2006 pour trois ministères (économie et finances, affaires étrangères, justice), leur généralisation en 2007 à l'ensemble des administrations centrales et leur extension en 2008 aux services déconcentrés présents dans 29 départements incluant les dix agglomérations principales, seront **appliqués à partir du 1^{er} janvier 2010 à l'ensemble des immeubles domaniaux de bureaux** : en métropole, outre-mer et à l'étranger. Cette généralisation **tend notamment à introduire un raisonnement économique** pour les administrations, en les amenant à prendre en compte le coût de leur occupation immobilière et, le cas échéant, à envisager les arbitrages d'implantation opportuns.

En outre, au terme de l'évolution organisée en ce sens ces dernières années¹, **les loyers budgétaires doivent être désormais indexés sur les prix du marché locatif**, suivant les règles que fixeront les nouvelles conventions d'occupation entre le service France Domaine et les administrations logées dans des immeubles domaniaux (cf. ci-dessus). **Pour 2010, au titre de ces loyers, le présent PLF prévoit 1,1 milliard d'euros de crédits.**

**Le cas particulier des immeubles de l'Etat situés à l'étranger :
vers une agence de gestion *ad hoc***

Le conseil des ministres du 22 juillet 2009, en adoptant le projet de loi portant diverses mesures relatives à l'action extérieure de l'Etat, a procédé à la disjonction des dispositions de ce texte qui créaient **un établissement public dénommé « Agence des immeubles de l'Etat à l'étranger » et chargé de conduire des opérations destinées à faciliter et à améliorer la gestion des installations immobilières de l'Etat à l'étranger**. En effet, il a été considéré qu'un tel établissement ne constituerait pas, en lui-même, une nouvelle catégorie d'établissement public, mais qu'il relèverait de la nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'Etat que tend à créer, par ailleurs, le projet de loi. Aussi, **les dispositions relatives à cet établissement** (ses missions, son organisation et son fonctionnement) **relèveront d'un décret en Conseil d'Etat**.

Un **groupe de travail**, associant le ministère des **affaires étrangères** et européennes (MAEE) et le ministère du **budget**, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a été chargé de la **rédaction de ce décret, qui ne pourra paraître qu'après la publication de la loi** issue du projet précité, dont le vote est prévu **en 2010**. Par ailleurs, une **structure de préfiguration** est en cours de constitution, afin de modéliser le futur établissement public et d'anticiper son plan de charge, en prévoyant un déploiement progressif.

Cet établissement devrait notamment recevoir la jouissance durable de tous biens et droits nécessaires à l'activité de l'Etat ou de ses opérateurs à l'étranger, par autorisation temporaire d'occupation ou par bail emphytéotique. Les immeubles appartenant à l'Etat pourront également être mis à sa disposition par voie de conventions.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

¹ Voir les rappels du rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

b) Les opérateurs

Les opérateurs de l'Etat sont sur le point d'être intégrés à sa politique immobilière. Les conditions dans lesquelles l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale a été cédé, en 2003, avant d'être racheté, par l'Etat, dans des conditions peu profitables, en 2007¹, ont en effet montré la nécessité de cette prise en compte, sur le modèle du plafonnement annuel, en LFI, des autorisations d'emplois des opérateurs introduit à compter de 2009².

De fait, fin décembre 2008, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a rappelé les quelque **655 opérateurs et organismes de l'Etat** à leur devoir de procéder au **recensement du parc immobilier** qu'ils occupaient. L'objectif était que l'intégralité de ce parc soit valorisée au 31 décembre 2009. Le fichier d'inventaire physique requis ayant été transmis au service France Domaine par 628 opérateurs, le recensement conduit à décompter **environ 4 millions de mètres carrés de bureaux et 11 millions d'hectares de terrains**. L'analyse révèle que ce parc, du point de vue du nombre d'actifs, **appartient majoritairement à l'Etat**.

Il a également été demandé aux opérateurs et organismes d'**élaborer un SPSI**, dont les orientations doivent être conformes à celles retenues pour les ministères, en vue de présenter la stratégie ainsi définie à leur conseil d'administration, après visa du service France domaine, **d'ici juin 2010**. Votre rapporteure spéciale appuie pleinement cette mesure, qui va dans le sens d'une politique immobilière globale de l'Etat.

En revanche, d'après les précisions apportées à votre rapporteure spéciale, à ce stade, **aucune décision n'a été prise en ce qui concerne la mise en place éventuelle de loyers budgétaires** pour les opérateurs et organismes de l'Etat.

2. Une extension opérationnelle à l'entretien des bâtiments et à la gestion des baux

a) L'entretien des bâtiments

La LFI pour 2009 a introduit dans le budget général un nouveau **programme 309, « Entretien des bâtiments de l'Etat »**, dont l'objet est de retracer les **dépenses d'entretien « lourd » immobilier** : celles qui, dans le droit civil, seraient à la charge du propriétaire, par opposition au locataire (électricité, chauffage, ventilation, clos et ouvert, aménagements extérieurs, réseau d'eau, appareils élévateurs, sécurité incendie... – y compris la remise en état et en conformité, notamment dans le cadre des objectifs du « Grenelle

¹ 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. 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.

² Article 64 de la LFI pour 2008.

de l'environnement » en son volet « Etat exemplaire¹ »). Ce programme a été placé sous la responsabilité du chef du service France Domaine ; il est structuré en autant de BOP qu'il y a de ministères ; ses déversements sont effectués en direction des programmes qui, auparavant, supportaient les dépenses concernées.

Il aurait semblé logique que le nouveau programme soit logé au sein de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Cependant, les règles de la LOLF relatives aux flux financiers entre les comptes d'affectation spéciale et le budget général ont fait obstacle à cette solution, le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne pouvant être abondé par des versements du budget général que dans la limite de 10 % de ses recettes propres. Aussi, c'est à la **mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »** que ce programme a été rattaché.

Le programme est alimenté à partir de **crédits soustraits aux programmes qui supportent une charge de loyers budgétaires**, pour chaque ministère en proportion du montant de loyers dont il est redevable. Cette contribution a été fixée à **12 % des loyers budgétaires** dans la LFI **pour 2009**, soit au total 76,9 millions d'euros en AE et CP, crédits abondés dans le cadre du plan de relance de l'économie (LFR du 4 février 2009) à hauteur de 200.000 euros en AE et 100.000 euros en CP². La dotation du programme est portée par le présent PLF, **pour 2010**, à **16 % des loyers budgétaires**, soit **169 millions d'euros** en AE et CP³ ; elle est prévue à hauteur de **20 % des loyers en 2011**.

Un tel outil constituait une **demande récurrente de la part de votre commission des finances⁴**, en vue de retracer clairement, sur une seule ligne budgétaire, la charge d'entretien incombant à l'Etat propriétaire, et non plus, comme jusqu'alors, dans les divers programmes ministériels soit, en pratique, sans lisibilité. L'avancée réalisée est certaine, mais elle connaît d'importantes limites.

D'un côté, le programme 309 assure bien une **meilleure « traçabilité » des crédits d'entretien immobilier** : 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, sont enfin spécifiquement retracés au sein du budget de l'Etat. Le nouveau programme tend également à une opportune **« sanctuarisation »** de ces crédits qui, se trouvant retranchés d'autres programmes, permettront d'assurer l'entretien nécessaire, parfois

¹ Réduction de 40 % de la consommation d'énergie des bâtiments de l'Etat à l'horizon de 8 ans et réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 %.

² Une sous-action est spécifiquement destinée à rendre compte de l'exécution en la matière au sein du programme 315, « Programme exceptionnel d'investissement public », de la mission « Plan de relance de l'économie ».

³ La ventilation des crédits du programme 309, par ministère et par programme, est présentée dans le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent PLF, p. 350 et suivantes.

⁴ Voir les rappels du rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

urgent, que les ministères, sans cette contrainte, auraient pu être tentés de différer.

D'un autre côté, toutefois, **les crédits inscrits sur ce programme restent insuffisants pour couvrir les besoins réels**. Lors de la création du programme, France Domaine s'avouait dans l'incapacité d'estimer le coût des travaux d'entretien « lourd » que l'Etat devrait assumer dans les prochaines années, mais il ne fait aucun doute que ce coût excède très largement les crédits inscrits en LFI pour 2009 et dans le présent PLF, compte tenu notamment des besoins identifiés à l'occasion de l'élaboration des SPSI et des nouvelles exigences issues du « Grenelle de l'environnement ». L'insuffisance est d'autant plus certaine que les diagnostics préalables aux travaux qui doivent être conduits, en particulier **les « audits énergétiques » requis au titre du Grenelle de l'environnement, sont financés par le programme**.

En outre, selon les éléments communiqués à votre rapporteure spéciale, **la mise en œuvre déconcentrée de ce programme risque de donner lieu à une importante sous-consommation des crédits**, le temps pour les services de se familiariser avec le dispositif et de réaliser les audits énergétiques précités. Ainsi, au 30 juillet 2009, hors crédits issus du plan de relance, près de 90 % des AE et 67 % des CP prévus pour 2009 avaient été répartis sur les BOP du programme, mais cette répartition n'avait été consommée qu'à hauteur de 32 % pour les AE et de 23 % pour les CP.

Par ailleurs, il convient de signaler que la mesure de performance associée au programme, déclinée en trois objectifs, se borne à trois **indicateurs d'activité** :

- pour l'objectif 1, « *optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive* », le pourcentage des **dépenses affectées à des opérations préventives** (attendu à hauteur de 7 % en 2009 et prévu à 20 % pour 2010) ;

- pour l'objectif 2, « *sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires* », le pourcentage de **réalisation des contrôles réglementaires** (80 % prévus pour 2009 comme pour 2010) ;

- pour l'objectif 3, « *conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'Etat* », le pourcentage des **bâtiments de bureaux de l'Etat ayant fait l'objet d'un audit énergétique** (40 % attendus en 2009, 100 % prévus pour 2010).

Au demeurant, il reviendra aux nouvelles conventions d'occupation des immeubles domaniaux (cf. ci-dessus, A) 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 ».**

b) La gestion des baux

Votre rapporteure spéciale, au cours du premier semestre 2009, a mené un **contrôle sur pièces et sur place**, en application de l'article 57 de la LOLF, sur la gestion par l'Etat des baux qu'il supporte, en Ile-de-France et en particulier dans Paris, pour des immeubles de bureaux. Ce contrôle a donné lieu à un rapport d'information¹, qui établit notamment la **méconnaissance par l'Etat de son parc locatif et le caractère coûteux de celui-ci**, ainsi que la nécessité de mettre en place une gestion active en la matière. Le rapport est assorti d'une dizaine de préconisations.

Le « top 10 » des loyers parisiens de l'Etat les plus onéreux rapportés à la surface occupée (loyers supérieurs à 500.000 euros hors taxes et hors charges, juin 2009)*

| Rang | Institutions** | Surface louée (en m²) | Montant du loyer annuel (en euros) | Coût du mètre carré (en euros/m²) |
|-------------|---|---|---|---|
| 1 | Services du Premier ministre : - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT) - Conseil national consultatif d'éthique - Haut Conseil à l'intégration <i>rue Saint-Georges, Paris IX^e</i> | 2.124 | 2,1 millions | 998,6 |
| 2 | Ministère de la justice : direction des affaires civiles et du Sceau <i>boulevard de la Madeleine, Paris VIII^e</i> | 3.184 | 3,1 millions | 995 |
| 3 | Ministère de la justice : Cour de cassation <i>boulevard Saint-Germain, Paris VI^e</i> | 4.904 | 4,2 millions | 865,3 |
| 4 | Ministère de la justice : TGI de Paris (pôle financier) <i>rue des Italiens, Paris IX^e</i> | 7.384 | 5,5 millions | 751,8 |
| 5 | Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) <i>rue Saint-Georges, Paris IX^e</i> | 2.126 | 1,5 million | 706,3 |
| 6 | Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) <i>rue Vivienne, Paris II^e</i> | 3.003 | 2,1 millions | 695,6 |
| 7 | Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales – préfecture de police de Paris : commissariat du III^e arrondissement <i>rue aux Ours, Paris III^e</i> | 3.513 | 2,4 millions | 686,8 |
| 8 | Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) : - Institut de formation de l'environnement (IFORE) - Commission nationale du débat public <i>rue du général Camou, Paris VII^e</i> | 1.140 | 770.500 | 675,8 |

¹ Rapport d'information n° 510 (2008-2009) : « "l'Etat locataire" : une gestion à bâtir ».

| | | | | |
|----|---|--------|--------------|-------|
| 9 | Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique : direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) <i>place des Vins-de-France, Paris XII^e</i> | 10.176 | 6,6 millions | 647,8 |
| 10 | Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) <i>quai André Citroën, Paris XV^e</i> | 6.882 | 4,4 millions | 643 |

* Classement hors bail de l'Inspection générale des services judiciaires, résilié au 30 juin 2009.

** Les dénominations des ministères sont celles qui étaient en vigueur à la date du 15 juin 2009.

Source : Rapport d'information n° 510 (2008-2009)

**Les dix recommandations principales de votre rapporteure spéciale
pour une meilleure gestion de « l'Etat locataire »**

1.- Mettre en place, au sein du service France Domaine, un véritable « tableau de bord » des baux supportés par l'Etat, rendant possible le réel pilotage d'une gestion fondée sur une doctrine de principe.

2.- Renégocier de façon systématique les baux de l'Etat les plus coûteux, en mettant à profit les opportunités de marché actuelles selon un calendrier à définir précisément.

3.- Développer le rôle d'appui et d'accompagnateur de France Domaine auprès des administrations occupant des immeubles pris à bail par l'Etat, en banalisant le recours à ses services et en systématisant ses impulsions en la matière.

4.- Encadrer les décisions de prise à bail de l'Etat en exigeant une justification de ce choix au regard de la situation, pérenne ou provisoire, des administrations à loger et d'un arbitrage coûts/besoins suffisamment pesé, fondé sur des critères d'implantation et des conditions d'utilisation des immeubles.

5.- Prévoir, le cas échéant, dans les baux souscrits par l'Etat, une clause de plafonnement de la réévaluation du loyer organisée selon une règle d'indexation.

6.- Anticiper les fins de bail au moins 18 mois avant l'échéance, afin que l'Etat soit en mesure de choisir entre plusieurs options (renouvellement, modification des clauses, résiliation...).

7.- Accentuer la prévision relative aux locations dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de chaque ministère ou opérateur de l'Etat.

8.- Intégrer les locations dans les compétences de la future agence foncière chargée de la gestion des biens de l'Etat situés à l'étranger.

9.- Objectiver, par la voie réglementaire, les critères de saisine pour avis du Conseil de l'immobilier de l'Etat, afin d'éviter le soupçon d'instrumentalisation de l'institution.

10.- Introduire une annexe « immobilière » aux projets de loi de finances initiale, destinée à informer le Parlement sur les acquisitions et les cessions immobilières, mais aussi les prises à bail de l'Etat les plus importantes.

Source : Rapport d'information n° 510 (2008-2009)

Interrogé, en application de l'article 49 de la LOLF, sur les actions entreprises pour mettre en œuvre ces préconisations, le Gouvernement a fait valoir deux séries d'initiatives :

- d'une part, des **mesures ponctuelles de réorganisation des conditions d'implantation locatives de certains services.**

C'est ainsi notamment que, comme le notait déjà le rapport d'information de votre rapporteure spéciale, le bail pris pour la **Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT)**, le **Conseil national consultatif d'éthique** et le **Haut Conseil à l'intégration** sera abandonné au 31 décembre 2009, les deux premiers de ces services étant désormais logés dans des immeubles domaniaux occupés par les services du Premier ministre. De même, le bail du **secrétariat d'Etat aux sports** et celui des services du **Médiateur de la République** ont été renégociés dans le sens d'une économie pour l'Etat, en 2009, de 7,7 millions d'euros et 580.000 euros respectivement.

Il a également été précisé à votre rapporteure spéciale que le **ministère de la Justice** a proposé un regroupement de ses services centraux, vers un site unique à rechercher suivant un cahier des charges en cours de discussion, qui permettra de résilier les baux actuellement supportés pour l'hébergement de ces services. En outre, une lettre du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a été adressée au président de la **Cour de justice de la République**, en vue de trouver une solution au coût excessif du bail de cette institution ;

• d'autre part, des **mesures « structurantes » pour la gestion du parc locatif de l'Etat.**

En premier lieu, il a été décidé de lancer une **expérimentation dans une trentaine de départements**, les plus significatifs en termes de prises à bail d'immeubles à usage de bureaux (les départements de la région Ile-de-France et les départements chefs lieux de région). Cette expérimentation tend à la confection d'un « **tableau de bord** » des baux en cause et à la définition d'**orientations générales** pour le suivi de ces derniers et leur négociation en tant que de besoin.

En second lieu, un **marché de renégociation des baux de l'Etat en Ile-de-France** a été lancé, dont les cinq lots ont été attribués à cinq prestataires différents fin septembre 2009. L'opération doit permettre de réduire le montant des loyers acquittés par les administrations auprès du secteur privé ; une **première « vague »** de renégociations a été ouverte, pour une **vingtaine de baux** représentant aujourd'hui un montant global de **loyers de 74 millions d'euros.**

Votre rapporteure spéciale se félicite de ces premières orientations. Elle se réserve de demander au Gouvernement, en 2010, un compte rendu de l'ensemble des mesures de suivi qu'il aura données à ses recommandations en faveur d'une meilleure gestion de « l'Etat locataire ».

La réduction du nombre de logements de fonction : une annonce sans suites ?

Le 3 août 2009, l'agence France Presse dans un communiqué, citant le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat comme source, révélait que **le Gouvernement avait l'intention de « réduire le nombre de logements de fonction des fonctionnaires, en durcissant les conditions d'attribution jugées "opaques", et en augmentant les loyers »**. La presse nationale a largement relayé cette information.

Le communiqué mentionnait l'existence de 94.000 à 137.000 logements de fonction de l'Etat, dont 60 % occupés par des gendarmes et militaires et 28 % par les agents de l'éducation nationale, selon un rapport de l'Inspection des finances de 2003.

On prêtait au ministre chargé de la fonction publique la **volonté de limiter le bénéfice des logements de fonction pour « nécessité absolue de service » des agents**, les loyers et charges étant alors supportés presque intégralement par l'Etat. Les autres fonctionnaires, notamment ceux qui bénéficient de logements de fonction pour simple « utilité de service », et paient à l'Etat des redevances d'occupation nettement inférieures aux prix du marché locatif, auraient dû soit quitter ces logements, qui auraient alors été vendus, soit acquitter un loyer indexé sur les prix de marché.

La mesure était annoncée comme devant être « *intégrée dans le projet de loi de finances [pour] 2010* ». Cependant, **aucune disposition de cet ordre n'est inscrite dans le présent PLF. Votre rapporteure spéciale attend donc une clarification des intentions du Gouvernement** en ce domaine.

C. L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET DES OUTILS

La gestion immobilière de l'Etat requiert encore l'amélioration du dispositif de « gouvernance » et des outils sur lesquels elle s'appuie.

1. Le renforcement de la gouvernance

La « gouvernance » de la politique immobilière de l'Etat repose aujourd'hui sur le rôle essentiel dévolu, au plan opérationnel, au service France Domaine issu de l'ancien service des domaines et, pour la supervision, au Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE) créé en 2006¹. Ce schéma *a priori* très « centralisateur » se heurte cependant à la réalité des pratiques :

- d'une part, comme l'a confirmé le contrôle précité de votre rapporteure spéciale en ce qui concerne le parc locatif de l'Etat², **France Domaine doit encore trouver sa légitimité d'intervention** (cf. ci-après, 2) et **le rôle du CIE reste à consacrer**, notamment en l'absence de texte qui fixe clairement les critères de sa saisine pour avis sur un projet immobilier ;

¹ Sur les attributions de France Domaine et du CIE, voir les rappels auxquels votre rapporteure spéciale a procédé au sein du rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

² Cf. le rapport d'information précité n° 510 (2008-2009).

- d'autre part, la **diversité des structures publiques compétentes dans le domaine du patrimoine immobilier de l'Etat**¹ complexifie les circuits de décision. En tout état de cause, la reconnaissance d'un « Etat propriétaire » suppose que celui-ci soit au fait, sinon l'acteur, de tous choix relatifs à son parc immobilier.

Des progrès ont été accomplis, en ce sens, ces dernières années :

- au sein des ministères d'abord, **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. De plus, les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009, déjà citées, ont prévu la **mise en place de comités de la politique immobilière (CPI)** pour chacun des ministères, en principe réunis deux fois par an pour l'examen de la programmation immobilière ;

- au plan local ensuite, **le préfet de région a été identifié**, dans les circulaires précitées, **comme le représentant local de l'Etat propriétaire**, dont la gestion exige en effet un pilotage interministériel. Par ailleurs, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a désigné en février 2009, au sein de son réseau, des « **responsables de la politique immobilière de l'Etat** » (RPIE) directement rattachés au trésorier-payeur général (ou au directeur des finances publiques lorsqu'il est désigné). Néanmoins, **ce dispositif doit maintenant faire ses preuves** ; la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE, cf. ci-dessus) en constituera l'occasion.

2. Le perfectionnement des outils

En ce qui concerne les outils de la gestion immobilière de l'Etat, un certain nombre d'aspects ont déjà été évoqués dans les développements qui précèdent, notamment la mise en place des nouvelles « **conventions d'utilisation** », l'extension des **SPSI**, l'indexation des **loyers budgétaires**, l'évolution du **programme budgétaire dédié à l'entretien** des bâtiments, les perspectives d'un « **tableau de bord** » **des baux** que supporte l'Etat...

Aussi, votre rapporteure spéciale se bornera à mentionner, ici, trois **autres perfectionnements nécessaires**.

¹ On citera ainsi, sans exhaustivité, l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense, la commission interministérielle chargée d'examiner les constructions, acquisitions ou prises à bail à l'étranger (CIM), ainsi que la délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logement (DIDOL) et le comité des acteurs fonciers de l'Etat (CAFE).

a) Le développement du module immobilier de « CHORUS »

Le module immobilier du système d'information « CHORUS » doit remplacer les applications du tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE) et donner lieu à la **mise en place progressive de fonctionnalités avancées pour la gestion immobilière**.

D'après les indications fournies à votre rapporteur spéciale, le démarrage de ce module est intervenu le 6 avril 2009. Plusieurs fonctionnalités doivent être prochainement déployées, concernant en particulier les données afférentes aux SPSI, aux conventions d'utilisation et aux « loyers budgétaires » ou le parc immobilier des opérateurs de l'Etat.

Cependant, **à ce stade, le module ne constitue qu'un « basculement » des données du TGPE, avec toutes leurs limites** en termes de fiabilité et d'« exploitabilité »¹. Le processus d'acquisition d'un outil au service d'une gestion immobilière performante devrait exiger plusieurs années.

b) La poursuite de la professionnalisation de France Domaine

Le service France Domaine constitue aujourd'hui la « cheville ouvrière » de la politique immobilière de l'Etat. Après un important effort, ces dernières années, pour étoffer les compétences du service central (recours à des prestataires pour l'assistance et le conseil à la cession d'immeubles, à des notaires pour la rédaction d'actes de vente ; partenariat avec l'ordre des géomètres-experts ; recrutement d'agents spécialement qualifiés...), France Domaine vient de voir son **organisation locale renforcée par la mise en place des RPIE** (cf. ci-dessus).

Toutefois, comme le contrôle précité de votre rapporteure spéciale sur « l'Etat locataire » a été l'occasion de le mettre en relief², **il reste à France Domaine à développer, auprès des autres administrations, son rôle d'appui** et d'« accompagnateur » des rationalisations immobilières. En outre, il lui faut **se doter des moyens lui permettant d'assurer les contrôles nécessaires**, notamment pour la **vérification des surfaces occupées** par les différents services de l'Etat.

En effet, si le Gouvernement entend communiquer sur les progrès réalisés en la matière, notamment en ce qui concerne l'atteinte de la cible du ratio d'occupation de 12 m² de surface utile nette par poste de travail qui a été définie (ratio qui s'établit actuellement à **18 m² par agent** et **devrait, après la mise en œuvre de la RéATE, se trouver abaissé à 15 m² par agent**), encore faudrait-il que la crédibilité des résultats ainsi rendus publics ne puisse pas être mise en cause. Or les calculs en la matière, aujourd'hui, reposent pour l'essentiel sur le décompte effectué par chaque administration, selon une **homogénéité de méthode pour le moins douteuse**.

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.

² Cf. le rapport d'information précité n° 510 (2008-2009).

Evolution des surfaces de bureaux occupées par l'Etat

(en m²)

| Administrations | Années | Différence de surface occupée par rapport à l'année antérieure | Evolution entre 2006 et 2008 |
|--|-------------|--|------------------------------|
| Affaires étrangères et européennes | 2006 | - 3.480 | + 10.276 |
| | 2007 | + 13.756 | |
| | 2008 | 0 | |
| Agriculture et pêche | 2006 | - 473 | - 11.151 |
| | 2007 | - 9.113 | |
| | 2008 | - 1.565 | |
| Budget, économie | 2006 | - 1.125 | - 91.806 |
| | 2007 | - 21.906 | |
| | 2008 | - 58.649 | |
| Culture et communication | 2006 | - 615 | - 8.170 |
| | 2007 | - 1.058 | |
| | 2008 | - 6.497 | |
| Défense | 2006 | + 16.668 | + 21.565 |
| | 2007 | + 3.350 | |
| | 2008 | + 1.547 | |
| Ecologie, équipement | 2006 | + 19.888 | - 29.547 |
| | 2007 | - 50.056 | |
| | 2008 | + 621 | |
| Education nationale, enseignement supérieur et recherche | 2006 | - 9.913 | - 28.159 |
| | 2007 | - 2.419 | |
| | 2008 | - 15.827 | |
| Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | 2006 | 26.775 | + 22.206 |
| | 2007 | - 4.292 | |
| | 2008 | - 277 | |
| Justice | 2006 | + 6.978 | + 20.381 |
| | 2007 | + 8.893 | |
| | 2008 | + 4.510 | |
| Santé, jeunesse et sports | 2006 | + 4.068 | + 8.687 |
| | 2007 | + 7.041 | |
| | 2008 | - 2.422 | |
| Services du Premier Ministre | 2006 | + 180 | - 1.234 |
| | 2007 | - 852 | |
| | 2008 | - 562 | |
| Travail, relations sociales et solidarité | 2006 | - 631 | - 6.000 |
| | 2007 | - 5.271 | |
| | 2008 | - 98 | |
| Organismes administratifs indépendants | 2006 | + 2.392 | + 6.128 |
| | 2007 | + 2.047 | |
| | 2008 | + 1.689 | |
| Totaux | 2006 | + 50.586 | - 86.824 |
| | 2007 | - 59.880 | |
| | 2008 | - 77.530 | |

Source : PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au projet de loi de finances pour 2010

c) Le renforcement de l'information donnée au Parlement

Votre rapporteure spéciale, en cette qualité, dispose d'une information relativement substantielle sur la gestion immobilière de l'Etat, bien que cette information ne soit pas toujours facile à obtenir¹. En revanche, force est de constater que, de manière générale, **le Parlement n'est pas toujours aussi bien informé, sur ce sujet, qu'il devrait l'être par le Gouvernement**. Ainsi, notamment, les limites du PAP du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent PLF ont été soulignées ci-dessus (cf. II).

En vue d'améliorer cette information, le ministre chargé du budget, **M. Eric Woerth, lors de la séance du Sénat du 1^{er} avril 2009, a annoncé la mise en place, « à partir de cet automne », d'« un document résumant l'ensemble des acquisitions de l'Etat ou de ses engagements hors bilan importants, le seuil restant à déterminer »**. Cet engagement faisait suite à l'invitation en ce sens de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, à l'occasion du débat sur l'avance consentie en LFR, par l'Etat, à la Cité de la musique, en vue de l'acquisition par cet établissement de la salle Pleyel qu'il avait antérieurement prise à bail².

Votre rapporteure spéciale, à l'issue de son contrôle précité relatif aux baux supportés par l'Etat, a proposé que cet « état immobilier », annexé aux projets de loi de finances, fasse figurer les **prises à bail les plus importantes**, soit celles qui impliquent un loyer annuel supérieur à un million d'euros dans la région Ile-de-France et à 0,5 million d'euros en province³.

Séance du Sénat du 1^{er} avril 2009

Examen du 2^e projet de loi de finances rectificative pour 2009

M. Philippe Marini, rapporteur général. [...] Tirons, pour l'avenir, quelques enseignements de cette opération [l'avance de 60,5 millions d'euros, par l'Etat, à la Cité de la musique, en vue de l'acquisition par cet établissement de la salle Pleyel qu'il avait prise à bail pour 50 ans], d'autant que beaucoup a déjà été fait en matière d'évaluation et de gestion du patrimoine immobilier de l'Etat avec le Conseil de l'immobilier de l'Etat.

Dans le moindre des conseils municipaux, le maire doit, chaque année, en vertu de la loi, fournir un état des acquisitions et ventes du patrimoine immobilier. Dans un souci de transparence, ne serait-il pas raisonnable, monsieur le ministre, que l'Etat transmette, chaque année, au Parlement un état des biens acquis d'une valeur unitaire supérieure à 50 millions d'euros ou à 100 millions d'euros ?

Ainsi que Jean Arthuis l'a évoqué tout à l'heure, se pose bel et bien la question de l'engagement pris au moment même où ce montage financier – certainement utile et opportun – a été concrétisé.

M. Gérard Longuet. Exact !

¹ Votre rapporteure spéciale a eu l'occasion de faire état de certaines des difficultés qu'elle a rencontrées, à cet égard, dans sa contribution précitée au rapport n° 542 (2008-2009), tome II.

² Article 13 de la LFR du 20 avril 2009.

³ Cf. le rapport d'information précité n° 510 (2008-2009).

M. Philippe Marini, rapporteur général. En effet, l'État a pris alors un engagement très substantiel pour une durée de cinquante ans. Aujourd'hui, nous serions plus à l'aise encore si cette information nous avait été donnée en temps réel.

Dès lors, ne peut-on pas progresser, monsieur le ministre, sur la voie de la transparence, en informant le Parlement en temps réel des opérations immobilières menées par l'État ?

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Éric Woerth, ministre. [...] Monsieur le rapporteur général, je vous l'accorde, c'est une bonne idée de résumer les engagements patrimoniaux de l'État, tant ceux qui sont inscrits au bilan que ceux qui sont hors bilan, ...

M. Philippe Marini, rapporteur général. Très bien !

M. Éric Woerth, ministre. ... car les engagements de long terme – en l'espèce, cinquante ans – suscitent les mêmes contraintes. Au demeurant, il sera assez facile d'établir cet état.

En conséquence, je vous propose, mesdames, messieurs les sénateurs, de dresser cet état à partir de cet automne dans un document résumant l'ensemble des acquisitions de l'État ou de ses engagements hors bilan importants, le seuil restant à déterminer.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. Très bien !

M. Philippe Marini, rapporteur général. Je vous remercie, monsieur le ministre.

Source : compte rendu intégral des débats

Pourtant, **un tel document n'a pas été joint au présent PLF.** Interrogé sur ce point en application de l'article 49 de la LOLF, le Gouvernement a transmis à votre rapporteure spéciale la liste des acquisitions immobilières de l'Etat réalisées en 2008 pour un montant supérieur à 0,5 million d'euros (liste ci-après reproduite). Il a précisé que, « *s'agissant des engagements hors bilan et notamment du recensement des prises à bail de l'Etat, celui-ci n'est pas à ce jour centralisé au niveau national, chaque service local du domaine suivant les prises à bail dans son département. Un suivi particulier est réalisé pour les opérations parisiennes compte tenu des enjeux stratégiques et financiers* » (cf. ci-dessus).

**Acquisitions immobilières de l'Etat en 2008*
pour un montant supérieur à 0,5 million d'euros (hors taxes)**

(en euros)

| Date | Ministères | Nature de l'immeuble | Superficie | Adresse du bien | Prix |
|------------|---|--|----------------------------------|--|-----------|
| 01/01/2008 | Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | Dans un ensemble immobilier en copropriété, locaux à usage de bureaux et 50 emplacements de stationnement extérieurs | 1.494 m ² (SU) | 55, rue Baraban à Lyon III ^e (69) | 2.500.000 |
| 07/04/2008 | Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | Ensemble immobilier à usage de bureaux et d'appartements | n.c. | 6, rue Pierre et Jean-Baptiste Benet à Narbonne (11) | 664.968 |
| 28/04/2008 | Ecologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire | Parcelles situées à l'intérieur du périmètre de la concession aéroportuaire | 661.384 m ² (terrain) | Saint Jacques de la Landes (35) | 806.888 |
| 27/05/2008 | Economie, industrie, finances et emploi | Locaux de bureaux dans un immeuble en copropriété | 832 m ² (SU) | 95, boulevard Carnot à Lille (59) | 1.378.275 |

| | | | | | |
|------------|---|---|--|---|------------|
| 24/07/2008 | Budget, comptes publics et fonction publique | Ensemble de bureaux dans un immeuble en copropriété et 20 emplacements de stationnement | n.c. | 17 et 17 bis, place de l'Argonne à Paris XIX ^e | 2.700.000 |
| 12/08/2008 | Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | Immeuble composé de trois bâtiments accolés comportant bureaux, atelier, magasin et garage | n.c. | 35, avenue de la République à Aulnay-sous-Bois (93) | 1.250.000 |
| 27/08/2008 | Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | Ensemble de 9 pavillons, un bâtiment à usage de bureaux et locaux techniques, un bâtiment servant d'abri pour véhicules et archives | 1284 m ² (SU) | 605, avenue de la République à Saint-André-de-la Réunion (Réunion) | 1.152.140 |
| 16/10/2008 | Budget, comptes publics et fonction publique | Immeuble à usage de bureaux et bâtiment comportant 5 garages couverts | 1049,70 m ² (SU) | 18, avenue de l'Isle-Brune à Saint-Egrève (38) | 1.700.000 |
| 13/11/2008 | Justice | Ancien foyer des Glycines comportant deux corps de bâtiments | n.c. | Impasse Jean Simon à Troyers (10) | 660.000 |
| 18/11/2008 | Education nationale | Volume dans un ensemble immobilier | 11.400 m ² (HON) | Boulevard du Champagne et avenue Marbotte à Dijon (21) | 2.850.000 |
| 26/11/2008 | Economie, industrie, finances et emploi | Lot de volume comportant un bâtiment situé dans le périmètre de l'aéroport d'Orly | 1.008 m ² | 7, allée du commandant Mouchotte à Paray-Vieille Poste (91) | 578.481 |
| 05/12/2008 | Justice | Locaux de bureaux | n.c. | 56, rue de la Méditerranée et 11, rue de Tarragone à Montpellier (34) | 4.700.000 |
| 08/12/2008 | Budget, comptes publics et fonction publique | Ensemble immobilier à usage de bureaux et 350 emplacements de stationnement | 9.650,57 m ² (SU) | Lieu-dit "La Demi Lune" au Coudray-Montceaux (91) | 4.800.000 |
| 11/12/2008 | Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | Divers lots dans un immeuble en copropriété à usage de bureaux | 5.255,61 m ² (SU) | 21, rue du Pont des Halles à Chevilly-Larue (94) | 10.500.000 |
| 17/12/2008 | Justice | Dans un immeuble en copropriété, trois lots à usage de bureaux et de réserve | 466,03 m ² (SUN de bureaux) | 5, boulevard des Pyrénées à Perpignan (66) | 890.000 |

* Actes de ventes signés au 31 décembre 2008.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Votre rapporteure spéciale propose donc un amendement¹ prévoyant que les engagements immobiliers de l'Etat les plus importants se trouvent retracés dans une nouvelle annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion de chaque année, soit non seulement les acquisitions de plus de 0,5 million d'euros mais aussi les prises à bail pour un loyer de plus d'un million d'euros dans la région Ile-de-France et de plus de 0,5 million d'euros dans les autres régions. Il s'agit d'assurer que le Parlement soit désormais pleinement informé sur ces opérations.

¹ L'amendement, adopté par votre commission des finances, figure en annexe au présent rapport.

La mesure, en ce qui concerne les baux supportés par l'Etat, contribuera à accélérer la mise en place, actuellement en cours, de l'indispensable centralisation du suivi.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

| | | |
|---|---|----------------|
|  | PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 | N° II-9 |
| | ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » | |

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Bernard ANGELS, rapporteur spécial
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 54 TER

I.- Après l'article 54 *ter*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement joint au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion une annexe présentant, pour l'année, l'état d'avancement des mesures décidées en conseil de modernisation des politiques publiques depuis 2007. Cette présentation fait apparaître et justifie, pour chaque mesure, la date de réalisation effective ou les délais d'exécution prévus, en indiquant les échéances initialement fixées, et les économies nettes constatées ou attendues en conséquence, en précisant le montant initialement prévu et après révision éventuelle.

II.- En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé :

Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

OBJET

Le présent amendement tend à permettre au Parlement de disposer d'une information de qualité sur la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Actuellement, en effet, le suivi des quelque 374 mesures adoptées par les trois premiers conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP, qui ont

eu lieu entre décembre 2007 et juin 2008) n'est retracé, pour l'essentiel, que par deux instruments :

- d'une part, les deux rapports d'étape remis au Président de la République, en décembre 2008 et en mai 2009. Or ces documents ne font apparaître aucun chiffre au-delà de l'estimation globale de réduction des coûts au terme du processus, rendue publique dès juin 2008 (7,7 milliards d'euros) ;

- d'autre part, le « taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale », indicateur de performance associé, par le PLF pour 2010, au programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Or ce taux, qui synthétise l'ensemble des mesures adoptées par les CMPP, devrait s'établir à 85 % en 2009 et en 2010 comme en 2008 et jusqu'à 2012. L'information reste donc d'un intérêt limité.

Aussi, le présent amendement tend à créer, sous la forme d'une annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, un « tableau de bord » de la RGPP. Ce document doit permettre au Parlement de suivre avec précision l'état d'avancement des réformes conduites dans le cadre de la RGPP, en ce qui concerne, pour chaque mesure, tant le respect des échéances de réalisation prévues que le niveau des économies nettes réalisées ou attendues, en mesurant l'écart éventuel avec la prévision initiale.

| | | |
|---|---|-----------------|
|  | PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 | N° II-10 |
| | ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » | |

A M E N D E M E N T

présenté par

Mme Nicole BRICQ, rapporteure spéciale
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63

I.- Après l'article 63, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement joint au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion une annexe récapitulante, pour l'année, les acquisitions immobilières de l'Etat de plus de 0,5 million d'euros hors taxes et les prises à bail de l'Etat dont le loyer est supérieur à un million d'euros hors taxes dans la région Ile-de-France et à 0,5 million d'euros hors taxes dans les autres régions.

II.- En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé :

Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

OBJET

Le présent amendement prévoit que les engagements immobiliers de l'Etat les plus importants se trouvent retracés dans une nouvelle annexe au projet de loi de règlement des comptes de chaque année, soit d'une part les acquisitions de plus de 0,5 million d'euros, d'autre part les prises à bail pour un loyer de plus d'un million d'euros dans la région Ile-de-France et de plus de 0,5 million d'euros dans les autres régions.

Cet amendement traduit un engagement du Gouvernement non tenu. En effet, alors que le ministre chargé du budget s'est engagé devant le Sénat, lors de la séance du 1^{er} avril 2009, à l'établissement d'un semblable document, le PLF pour 2010 en est dépourvu.

Il s'agit d'assurer que le Parlement soit désormais pleinement informé sur les opérations en cause. En outre, en ce qui concerne les baux supportés par l'Etat, la mesure contribuera à accélérer la mise en place, actuellement en cours, de l'indispensable centralisation du suivi.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a apporté **aucune modification en ce qui concerne les comptes spéciaux** « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

En revanche, en seconde délibération, **la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a fait l'objet d'une minoration de crédits**, à hauteur de **22.009.932 euros en AE** et **17.050.033 euros en CP**, afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération.

Cette minoration a été répartie de la façon suivante :

- 13.201.518 euros en AE et 9.896.755 euros en CP sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ;

- 142.539 euros en AE et 107.381 euros en CP sur le programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations Chorus » ;

- 841.349 euros en AE et 1.440.995 euros en CP sur le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » ;

- 500.000 euros en AE et en CP sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » ;

- 473.167 euros en AE et 356.366 euros en CP sur le programme 318 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus) » ;

- 4.448.315 euros en AE et 3.323.121 euros en CP sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » ;

- 2.090.124 euros en AE et 1.425.415 euros en CP sur le programme 148 « Fonction publique » ;

- 312.920 euros en AE sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 3 novembre 2009, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Bernard Angels**, rapporteur spécial, sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et les comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », ainsi que du rapport de **Mme Nicole Bricq**, rapporteure spéciale, sur la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

• L'examen de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et des comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a indiqué que la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » retrace les moyens dont dispose le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Cette mission est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2010, de près de 11,6 milliards d'euros et d'un plafond d'emplois à hauteur de 145 286 équivalents temps plein travaillé, soit une baisse de 2 % des effectifs par rapport à 2009. Les dépenses de personnel correspondantes devraient s'élever à près de 8,4 milliards d'euros. Le ministère chargé du budget constitue ainsi le quatrième employeur de l'Etat.

La principale réforme de ce ministère restera, en 2010, le développement de la direction générale des finances publiques (DGFIP) créée, en 2008, à partir de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). **M. Bernard Angels**, rapporteur spécial, a rappelé que la commission avait préconisé cette réforme dès 1999. La réorganisation étant réalisée pour les administrations centrales, elle concerne désormais les services déconcentrés.

Ainsi, les directions départementales et régionales des finances publiques, réunissant les directions des services fiscaux et les trésoreries générales, sont déployées sur l'ensemble du territoire, depuis 2009, de façon progressive pour un achèvement prévu fin 2012. Parallèlement, sont mis en place les services des impôts des particuliers (SIP), compétents pour les opérations d'assiette et de recouvrement et qui, le cas échéant, associent le centre des impôts et la trésorerie implantés sur le territoire d'une même commune. Environ 750 SIP doivent être créés entre 2009 et 2011, dont environ 250 dès 2009.

En outre, des pôles de recouvrement spécialisé seront déployés avant la fin de l'année 2010, pour le recouvrement de certaines créances présentant des

enjeux spécifiques ou une complexité particulière, qu'elles concernent les particuliers ou les professionnels.

Dans le cadre de cette organisation du réseau de la DGFIP, il est prévu que l'amélioration de la qualité du service et la simplification des procédures soient poursuivies au bénéfice des contribuables. **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a rendu hommage aux efforts de l'administration en la matière. A ce titre, il a précisé que 9,7 millions de foyers fiscaux ont eu recours, en 2009, à la déclaration de revenus en ligne, le franchissement du seuil des 10 millions de « télédéclarants » étant attendu pour 2010.

Il a alors fait le point sur la situation des deux grands projets informatiques portés par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, l'un comme l'autre en voie d'achèvement.

D'une part, il a rappelé les conclusions de l'enquête de la Cour des comptes sur la gestion du programme COPERNIC, demandée à son initiative par la commission. Cette enquête a confirmé l'intérêt des réalisations du programme, tant le « compte fiscal simplifié » des contribuables et la dématérialisation des échanges avec l'administration fiscale que la mise en place de référentiels nationaux, source de gains de productivité pour les services et de sécurisation pour les bases de données. Elle a également permis d'établir le coût complet de réalisation du programme, soit 1,5 milliard d'euros sur la période 2001-2012, hors dépenses de fonctionnement autres que de personnel. A cet égard, la Cour des comptes n'a pas constaté de dérive, seulement une irrégularité d'ordre comptable dans la présentation des dépenses.

Cependant, l'administration n'a pas établi le coût des dépenses identifiées par la Cour des comptes comme nécessaires au développement d'applications non imputables sur COPERNIC mais indispensables pour la poursuite de la modernisation engagée grâce à ce programme, notamment l'application pour le recouvrement non contentieux. Par ailleurs, l'audition pour suite à donner que la commission a tenue le 28 octobre 2009 a mis en relief l'opportunité que la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) rejoigne, à terme, les applications informatiques développées pour la DGFIP.

M. Jean Arthuis, président, a abondé en ce sens.

D'autre part, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a signalé que le système d'information financière CHORUS poursuit, depuis 2008, sa mise en place progressive dans les ministères, pour une application généralisée prévue en 2011. Le coût global du développement de ce système est évalué à 606 millions d'euros. L'un de ses enjeux est de fiabiliser la comptabilité de l'Etat, alors que la Cour des comptes a émis une réserve, sur ce point, à l'occasion de ses rapports de certification des comptes de l'Etat.

Dans le contexte des changements importants que met ainsi en œuvre le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme

de l'Etat, **M. Bernard Angels, rapporteur spécial**, a appelé à la vigilance en ce qui concerne le « climat social » de ce ministère. Il a attiré l'attention sur la hausse sensible du taux d'absentéisme constaté en 2008, comme en 2007 déjà, en particulier en ce qui concerne les jours de congés de maladie. Il a craint que cette situation reflète un sentiment de fragilisation des agents de l'administration fiscale, dont il a souligné les qualités professionnelles et, notamment, les facultés d'adaptation au caractère mouvant de la législation.

Mme Nicole Bricq a témoigné des préoccupations des organisations syndicales des ministères du pôle économique et financier. Elle a relevé que le ministère chargé du budget a voulu « donner l'exemple » de la réduction des effectifs, mais que les missions de l'administration fiscale sont en croissance constante.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que les agents de cette administration font preuve d'un sens aigu du service public. Il a fait valoir qu'il revient au Parlement de veiller à l'applicabilité pratique des dispositifs qu'il adopte, une trop grande complexité de la loi rendant difficile aux fonctionnaires l'exécution de leur tâche.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a alors présenté les comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Ces comptes de concours financiers, comme tels, présentent un caractère essentiellement technique. Néanmoins, le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » constitue le support budgétaire du « pacte automobile » inscrit dans la loi de finances rectificative du 20 avril 2009.

Puis, sur la proposition du rapporteur spécial, **la commission a adopté un amendement portant article additionnel** au projet de loi de finances pour 2010, tendant à permettre au Parlement de suivre, sous la forme d'une annexe aux projets de loi de règlement et rapport de gestion, l'état d'avancement des mesures de la révision générale des politiques publiques (RGPP), tant en ce qui concerne le respect des échéances que le niveau d'économies réalisées ou attendues.

Cet amendement a été motivé par le défaut d'informations chiffrées disponibles en ce domaine. **Mme Nicole Bricq** a reconnu l'intérêt de la mesure ainsi proposée.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »** et des deux **comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics »** et **« Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »** inscrits dans le **projet de loi de finances pour 2010**.

• **L'examen du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a rappelé que le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » retrace principalement, en recettes, les produits de cession des immeubles de l'Etat et, en dépenses, des versements contribuant à financer des opérations immobilières de l'Etat, ou réalisées par des établissements publics sur des immeubles domaniaux, ainsi qu'une contribution au désendettement de l'Etat fixée, en principe, à hauteur de 15 % des produits de cession.

Elle a précisé que cette organisation fait l'objet, dans le projet de loi de finances pour 2010, de plusieurs modifications, comme notamment l'élargissement du périmètre des recettes aux droits à caractère immobilier de l'Etat, dont les loyers. Le montant des recettes imputables sur le compte pourrait s'en trouver augmenté, à terme, d'environ 10 %, mais l'impact de la mesure reste difficile à apprécier.

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a souligné le caractère « ambitieux » de la prévision de cessions immobilières de l'Etat inscrite, dans le projet de loi de finances, à hauteur de 900 millions d'euros de produits, dont 700 millions d'euros en provenance des cessions que devrait réaliser le ministère de la défense. Elle a rappelé le plan de rationalisation immobilière dans lequel ce ministère se trouve engagé. Cependant, eu égard à l'état du marché, la réalisation d'un tel objectif de cessions lui est apparue « très incertaine ».

Elle a rappelé que l'objectif de cessions immobilières fixé par la loi de finances initiale pour 2009 est déjà exceptionnel, s'établissant à 1,4 milliard d'euros de produits, dont un milliard théoriquement issu des cessions du ministère de la défense. Or, au 15 octobre 2009, seuls 356 millions d'euros de produits avaient été enregistrés. A ses yeux, il est donc d'ores et déjà certain que l'objectif ne sera pas atteint.

Dans ces conditions, le niveau relativement bas de l'objectif fixé pour 2010 en ce qui concerne les cessions autres que militaires, soit 200 millions d'euros de produits, semble lié au souci de minimiser, dans les résultats d'ensemble qui seront constatés, l'insuffisance déjà anticipée des ventes du ministère de la défense. **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, en a conclu que le chiffrage figurant dans la documentation budgétaire est artificiel et, de ce fait, largement dépourvu de signification pour le Parlement.

Par ailleurs, elle a signalé que la contribution des cessions immobilières au désendettement de l'Etat devrait rester, en proportion, modeste. A ce titre, en effet, seuls 30 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances, soit 3,3 % des produits théoriques. Ces crédits correspondent à 15 % de la prévision de cessions non militaires, car le ministère de la défense bénéficie d'un retour intégral du produit de ses ventes, en vue de ses dépenses immobilières. Les 85 % des produits de cessions non militaires, soit 170 millions d'euros d'après le projet

de loi de finances, seront affectés aux dépenses immobilières des autres ministères.

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a fait valoir que la politique immobilière de l'Etat ne saurait se limiter aux cessions, le but véritable en la matière étant de rationaliser les coûts et les implantations. Elle a indiqué que des avancées sensibles peuvent être constatées dans cette direction, bien que les marges de progrès restent encore importantes.

En premier lieu, cette politique fait aujourd'hui l'objet d'une « refondation » que traduisent l'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, la substitution de « conventions d'utilisation », qui doivent être mises en place avant l'année 2013, au régime de l'affectation des immeubles domaniaux, et la mutualisation interministérielle de l'emploi des produits de cessions immobilières instituée, à compter de 2009, à hauteur de 20 % des recettes sauf exception. En ce qui concerne les cessions conduites pour les services déconcentrés qui entrent dans le champ de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), la mutualisation des produits est intégrale.

En second lieu, le champ d'application de la politique immobilière de l'Etat est en cours d'extension. Sur un plan institutionnel, ce mouvement s'exerce au bénéfice de deux catégories d'administrations. D'une part, il s'agit des services déconcentrés, à l'ensemble desquels l'application des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) a été étendue en 2009 et qui seront redevables, en 2010, de loyers budgétaires désormais indexés sur les prix du marché locatif. D'autre part, sont concernés les 655 opérateurs de l'Etat, dont le parc a été recensé en 2009 et qui doivent élaborer un SPSI pour le premier semestre 2010.

Sur un plan opérationnel, l'élargissement concerne également deux aspects. **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a d'abord évoqué l'entretien des bâtiments, objet du programme spécifique créé, par la loi de finances pour 2009, au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Elle a indiqué que ce programme est alimenté par une fraction des loyers budgétaires, à hauteur de 16 % dans le projet de loi de finances pour 2010, soit 169 millions d'euros. Elle a reconnu au dispositif les avantages d'une meilleure « traçabilité » et d'une « sanctuarisation » opportune des crédits d'entretien immobilier. Cependant, elle a précisé que la dotation du programme reste très nettement insuffisante pour couvrir les besoins en la matière, d'ailleurs non chiffrés, d'autant qu'il faudra prendre en compte les audits énergétiques réalisés au titre du « Grenelle de l'environnement ».

Elle a ensuite fait état des améliorations apportées à la gestion des baux supportés par l'Etat, en partie sous l'impulsion de son rapport d'information n° 510 (2008-2009) établi à la suite du contrôle sur pièces et sur place qu'elle a mené au premier semestre 2009.

En premier lieu, des mesures ponctuelles de réorganisation des conditions d'implantation locatives de certains services ont été prises, dans un

sens profitable aux finances publiques, en ce qui concerne notamment les services du Médiateur de la République et ceux du secrétariat d'Etat aux sports, ainsi que la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT) et le Haut Conseil à l'intégration. **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a également indiqué que le ministre chargé du budget a récemment adressé une lettre au président de la Cour de justice de la République, en vue de trouver une solution au coût excessif du bail de cette institution.

En second lieu, des mesures « structurantes » ont été mises en place, consistant dans l'expérimentation d'un « tableau de bord » des baux de l'Etat pour une trentaine de départements et dans un marché de renégociation des baux de l'Etat en Ile-de-France, conclu en septembre 2009. **Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale**, a précisé qu'une première campagne de renégociations a été ouverte, pour une vingtaine de baux représentant aujourd'hui un montant global de loyers de 74 millions d'euros. Elle s'est réservée de suivre, en 2010, les résultats de cette démarche.

En outre, elle a relevé les efforts déployés en vue de renforcer le dispositif de gouvernance de la politique immobilière de l'Etat, en particulier l'identification du préfet de région comme le représentant local de « l'Etat propriétaire » et la désignation de « responsables de la politique immobilière de l'Etat » (RPIE) rattachés aux trésoriers-payeurs généraux. De même, elle a noté que les outils de cette gestion immobilière tendent à s'améliorer, notamment grâce aux nouvelles conventions d'utilisation, à l'extension des SPSI, à l'indexation des loyers budgétaires sur les prix du marché, ou encore au développement du module immobilier du système d'information CHORUS.

Sur sa proposition, **la commission a adopté un amendement portant article additionnel** au projet de loi de finances pour 2010, tendant à informer le Parlement sur les engagements immobiliers de l'Etat en prévoyant qu'une annexe aux projets de loi de règlement et rapport de gestion récapitule, pour l'année, les acquisitions et les prises à bail les plus importantes.

M. Jean Arthuis, président, a également souhaité disposer d'un état recensant l'ensemble des immeubles appartenant à des collectivités territoriales mais occupés par des services de l'Etat.

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, a mis en doute l'existence d'un tel document mais a indiqué qu'elle en ferait la demande au Gouvernement.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** inscrits dans le **projet de loi de finances pour 2010**.

* *
*

Réunie, à nouveau, le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale à la

mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et de l'absence de modification en ce qui concerne les comptes spéciaux « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics », « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».