

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, 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 FINANCIERS : AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : 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, Serge Dassault, 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, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Eric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. 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.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	7
PREMIÈRE PARTIE : 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	11
CHAPITRE I : LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	11
I. VUE D'ENSEMBLE DE LA MISSION	11
A. L'ORGANISATION	11
1. <i>Une nouvelle architecture à six programmes</i>	<i>11</i>
2. <i>Une composition faiblement homogène</i>	<i>12</i>
B. LES EMPLOIS ET LES CRÉDITS POUR 2011	13
1. <i>Des emplois (142 466 ETPT) en baisse de 1,94 % par rapport à 2010</i>	<i>13</i>
2. <i>Des crédits (plus de 11,7 milliards d'euros) représentant 3 % de ceux du budget général</i>	<i>14</i>
a) <i>La prédominance des dépenses de personnel (près de 8,4 milliards d'euros)</i>	<i>14</i>
b) <i>Une programmation pour 2011-2013 orientée vers la stabilité des crédits</i>	<i>15</i>
C. UNE MISSION AU CŒUR DES RÉFORMES	16
1. <i>Le pilotage de la réforme de l'Etat</i>	<i>16</i>
a) <i>La révision générale des politiques publiques (RGPP)</i>	<i>16</i>
b) <i>La refonte des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat (programme CHORUS)</i>	<i>18</i>
2. <i>La réforme interne du ministère chargé du budget</i>	<i>20</i>
a) <i>Quatre ans de réformes (2007-2010)</i>	<i>20</i>
b) <i>La poursuite, en 2011, de la constitution de la DGFIP</i>	<i>21</i>
3. <i>La nécessité d'une attention renforcée au « climat social »</i>	<i>25</i>
II. REVUE DES PROGRAMMES	27
A. LE PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ETAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »	27
1. <i>Les finalités du programme</i>	<i>28</i>
2. <i>Les actions prévues pour 2011</i>	<i>28</i>
3. <i>La mesure des performances du programme</i>	<i>32</i>
4. <i>Les dépenses fiscales rattachées au programme</i>	<i>33</i>
B. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »	34
1. <i>Les finalités du programme</i>	<i>34</i>
2. <i>Les actions prévues pour 2011</i>	<i>35</i>
3. <i>La mesure des performances du programme</i>	<i>37</i>

C. LE PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ».....	38
1. Les finalités du programme.....	38
2. Les actions prévues pour 2011.....	39
3. La mesure des performances du programme.....	42
D. LE PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SECURISATION DES ÉCHANGES ».....	43
1. Les finalités du programme.....	43
2. Les actions prévues pour 2011.....	43
3. La mesure des performances du programme.....	46
E. LE PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT ».....	47
F. LE PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE ».....	48
1. Les finalités du programme.....	48
2. Les actions prévues pour 2011.....	48
3. La mesure des performances du programme.....	50
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 ».....	53
I. LE COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS ».....	53
A. L'OBJET DU COMPTE.....	53
1. Deux catégories d'avances.....	53
2. La mission correspondante.....	54
B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2011.....	54
1. Les recettes.....	54
2. Les dépenses.....	55
C. L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES.....	56
II. LE COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS ».....	57
A. L'OBJET DU COMPTE.....	57
1. Deux séries de catégories d'avances et de prêts.....	57
2. La mission correspondante.....	58
B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2011.....	58
1. Les recettes.....	58
2. Les dépenses.....	59
C. LES ACTIONS AFFÉRENTES ET LEURS OBJECTIFS.....	61
1. Le programme « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».....	61
2. Le programme « Prêts pour le développement économique et social ».....	62
3. Le programme « Prêts à la filière automobile ».....	63
4. Le programme « Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs ».....	63

SECONDE PARTIE : LE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »	
RAPPORTEURE SPÉCIALE : MME NICOLE BRICQ	65
I. LA RÉORGANISATION PRÉVUE POUR LE COMPTE ET LA MISSION CORRESPONDANTE	65
A. UN COMPTE À NOUVEAU RÉFORMÉ	65
1. <i>L'organisation actuelle</i>	65
a) Un outil de pilotage pour la politique immobilière de l'Etat mis en place sous l'impulsion du Parlement.....	65
b) Un compte d'affectation spéciale retraçant les recettes de cession des immeubles de l'Etat et leur emploi	65
2. <i>La réforme prévue par le présent PLF</i>	67
a) L'affectation du produit des cessions d'immeubles de la DGAC au désendettement du BACEA (disposition adoptée par le Sénat)	67
b) Une exemption de contribution au désendettement pour le produit des cessions d'immeubles domaniaux réalisées par certains établissements publics d'enseignement et de recherche (dispositions supprimées par le Sénat)	68
c) La programmation d'une intensification de la contribution du produit des cessions immobilières de l'Etat à son désendettement (disposition renforcée par le Sénat).....	72
B. LE RETOUR À DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION CORRESPONDANTE	74
1. <i>Les trois programmes existants</i>	74
2. <i>Le retour prévu à deux programmes</i>	75
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE INSUFFISANTE	75
1. <i>L'absence de mesure de la performance de la contribution au désendettement</i>	75
2. <i>L'insuffisance de la mesure des performances de la contribution aux dépenses immobilières</i>	76
a) Le dispositif du PAP de la mission	76
b) Une information complémentaire limitée.....	77
II. UN OBJECTIF DE CESSIONS RAISONNABLE POUR UN EMPLOI DES PRODUITS QUI RESTE À PRÉCISER	81
A. 400 MILLIONS D'EUROS ESCOMPTÉS DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ETAT EN 2011	81
1. <i>Une prévision plus modeste que celle des précédents exercices, adaptée au nouveau plan de cessions du ministère de la défense</i>	81
2. <i>Une prévision plus sincère que celle des deux dernières LFI</i>	83
a) Un objectif de cessions cohérent avec les réalisations récentes	83
b) Un objectif qui reste ambitieux eu égard à la raréfaction des biens de prestige disponibles à la vente.....	85
B. UNE AFFECTATION DES RECETTES À PRÉCISER	85
1. <i>L'amorce de l'intensification de la contribution au désendettement de l'Etat prévue à compter de 2012</i>	85
2. <i>Une contribution à des dépenses immobilières qui reste à justifier concrètement</i>	87
III. UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER	89
A. UNE « REFONDATION » DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ETAT À MENER À BIEN	89
1. <i>L'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat : un travail toujours actif</i>	89
2. <i>La substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation : une mise en place difficile</i>	91

3. La mutualisation de l'emploi des produits de cessions immobilières : une règle à généraliser.....	92
a) Une mutualisation encore embryonnaire	92
b) Une règle à étendre	93
B. L'ÉLARGISSEMENT À POURSUIVRE DU CHAMP D'APPLICATION DE CETTE GESTION RÉNOVÉE	94
1. <i>L'extension institutionnelle</i>	95
a) Les services déconcentrés	95
b) Les opérateurs	96
2. <i>L'extension opérationnelle</i>	98
a) L'entretien des bâtiments	98
b) La gestion des baux	99
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	103
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	105
TRAVAUX DE LA COMMISSION	107
I. EXAMEN DU COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT », LE 20 OCTOBRE 2010	107
II. EXAMEN DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET DES COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS », LE 26 OCTOBRE 2010.....	114

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires concernant le présent PLF, la date limite était fixée au 10 octobre 2010.

À cette date, votre rapporteur spécial avait reçu 89 % des réponses qu'il attendait, votre rapporteure spéciale 92 % des siennes.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. – La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (*budget général*) 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 » (*hors budget général*)

Rapporteur spécial : M. Bernard Angels

• La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue **la principale des missions du pôle économique et financier de l'Etat**. 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, elle retrace à la fois des fonctions régaliennes liées à l'impôt et des activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de soutien, ainsi que la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle.

Cette mission est dotée, pour 2011, de **11,725 milliards d'euros en AE** et de **11,75 milliards en CP**, ainsi que d'un plafond d'autorisations d'emplois à hauteur de **142 466 ETPT**. À ce titre, le ministère chargé du budget représente le **quatrième employeur de l'Etat**. De fait, le principal enjeu budgétaire tient ici à la maîtrise de la masse salariale : les **dépenses de personnel** de la mission s'élèvent à près de **8,4 milliards d'euros**, soit 71,5 % des crédits. La prévision correspond à une **baisse de 1,94 % des effectifs**, qui fait suite à la diminution de 2 % prévue de 2009 à 2010 et de 1,4 % constatée de 2008 à 2009.

• Depuis 2007, la mission constitue le support budgétaire de nombreuses réformes, principalement pour le ministère chargé du budget, qui a mis en œuvre un **effort soutenu de modernisation**.

En 2011, comme cette année, ce ministère sera encore marqué par la poursuite de l'intégration des réseaux respectifs des anciennes directions générales de la comptabilité publique (DGCP) et des impôts (DGI), au sein de la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**. La mise en place des **directions régionales et départementales** de celle-ci, qui se traduit pour les usagers par la mise en place progressive du « **guichet fiscal unifié** », a pris de l'avance par rapport au calendrier initialement arrêté : 88 directions sont attendues pour la fin de cette année, sur la centaine à créer.

Tout en appréciant cette efficacité, **votre rapporteur spécial met en garde contre une accélération trop brusque** du déploiement de la réforme. De fait, il invite à **prêter une attention renforcée au taux d'absentéisme** du personnel, indicateur pertinent du « climat social », dont **l'évolution s'avère préoccupante** : au sein du pôle « Bercy », en 2009, les congés de longue durée n'ont pas diminué, et les congés de maladie ordinaires ont encore augmenté.

Le ministère chargé du budget, en outre, doit aujourd'hui mener à leur terme deux importants chantiers informatiques :

- d'une part, le programme « **CHORUS** », conçu pour la refonte du système d'information financière et comptable de l'Etat. Le coût global de développement de ce programme est officiellement évalué à **808 millions d'euros** mais, compte tenu des **incertitudes relevées par la Cour des comptes** dans son rôle de certification des comptes de l'Etat et des **dysfonctionnements constatés lors du déploiement** en cours, votre rapporteur spécial doute que cette enveloppe puisse être respectée sans dépassement ;

- d'autre part, le programme « **COPERNIC** », modernisation concernant la DGFIP, pour un coût évalué à **1,5 milliard d'euros** hors dépenses de fonctionnement, et qui 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. Votre rapporteur spécial déplore que, depuis cette enquête, les **incertitudes sur la nouvelle application de recouvrement n'aient pas été levées**, et que la **proposition d'envisager la consolidation de la gestion de la DGFIP et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)** dans des applications communes semble n'avoir **pas été suivie d'effets**.

- 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.

Toutefois, il convient de noter que, sur le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », une avance de **100 millions d'euros** est prévue en faveur du **Fonds de prévention des risques naturels majeurs**, pour l'acquisition par l'Etat d'immeubles situés dans les « zones de solidarité » délimitées à la suite de la **tempête « Xynthia »** du 28 février 2010. Le remboursement par le Fonds devrait intervenir dans l'année, dès le versement de même montant qu'il recevra de la Caisse centrale de réassurance conformément à l'article 38 du présent PLF.

Par ailleurs, le solde de ce compte sera essentiellement fonction des **remboursements anticipés** d'une partie des 6,25 milliards d'euros de prêts consentis, en 2009, aux **constructeurs automobiles**. Ces versements sont prévus à hauteur de **2 milliards d'euros** par le présent PLF, à titre d'hypothèse fondée sur le remboursement anticipé effectivement reçu par l'Etat en 2010, sans que cela reflète une intention exprimée par les constructeurs, l'échéance légale de paiement restant fixée à 2014.

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 » (hors budget général)

Rapporteuse spéciale : Mme Nicole Bricq

• **L'organisation du compte d'affectation spéciale** « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » fait l'objet de **modifications** substantielles inscrites à l'article 30 du présent PLF (première partie).

Dans sa rédaction initiale, cet article proposait deux **aménagements du régime de la contribution au désendettement** de l'Etat des recettes de cessions immobilières : d'une part, l'**affectation** des produits de la vente d'immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile au **désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** ; d'autre part, une **exonération** de cette contribution en faveur, en premier lieu, des produits de la cession d'immeubles domaniaux dont disposent certains établissements publics, en particulier **les universités, qui ont demandé la dévolution** de ce patrimoine et, en second lieu, de la part des produits de la cession d'immeubles domaniaux dont disposent des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche qui est destinée au financement de **projets immobiliers dans le périmètre d'aménagement du plateau de Saclay**.

Cependant, à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a **supprimé les deux nouvelles hypothèses d'exonération de contribution au désendettement** précitées.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement tendant à porter le taux de la contribution des recettes de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement à 20 % en 2012 et à 25 % en 2013**, contre 15 % dans le droit en vigueur. Cette intensification de la contribution au désendettement **rejoint les préconisations de votre rapporteure spéciale**.

À l'initiative de votre commission des finances, cosignée par votre rapporteure spéciale, le Sénat a porté ce taux à **30 % en 2014** et, dans le même esprit, a **planifié au 31 décembre 2014 la disparition du régime d'exemption de contribution au désendettement qui bénéficie aux produits d'immeubles situés à l'étranger**, par cohérence avec ce que le droit existant prévoit pour les cessions du ministère de la défense.

• **La prévision de cessions immobilières de l'Etat** inscrite dans le présent PLF s'élève à **400 millions d'euros de produits**, soit 0,7 % de la valeur du parc immobilier de l'Etat au 31 décembre 2009 (60,4 milliards d'euros). Cette prévision est **plus modeste que celle des précédents exercices** (1,4 milliard d'euros pour 2009, 900 millions pour 2010), **adaptée au nouveau plan de cessions des implantations parisiennes du ministère de la défense**. Vu les réalisations récentes (375 millions d'euros de recettes en 2008, 475 millions en 2009), et compte tenu du rétablissement du marché immobilier, elle apparaît aussi comme **plus sincère**, tout en conservant un caractère **ambitieux** si l'on considère la raréfaction des biens de prestige disponibles à la vente.

La **contribution de ces produits au désendettement de l'Etat** se trouve fixée par le présent PLF à **60 millions d'euros, soit 15 % du total**. Le solde de **340 millions d'euros** sera affecté à des **dépenses immobilières** ; leur emploi concret demeure toutefois à **justifier**, faute de précision suffisante des éléments fournis par la documentation budgétaire.

• **La politique immobilière de l'Etat**, rénovée en 2004-2005, ne saurait se limiter aux cessions. Elle s'avère **encore en chantier**.

D'une part, la « refondation » de cette politique doit être menée à bien : **l'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine** immobilier constitue toujours une tâche importante pour assurer la sincérité du bilan de l'Etat ; la **substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation** des immeubles domaniaux connaît une mise en application difficile ; la **mutualisation interministérielle du produit des cessions** est à généraliser, dans la perspective de consacrer l'unité de « l'Etat propriétaire ».

D'autre part, l'extension du champ d'application de cette politique est à poursuivre : d'abord, sur le plan institutionnel, au bénéfice de l'ensemble des **services déconcentrés**, désormais réorganisés dans le cadre de la réforme territoriale de l'Etat, et des **opérateurs** de ce dernier, qui commencent seulement à être intégrés à sa stratégie immobilière ; ensuite, sur un plan opérationnel, l'**entretien** des bâtiments et la gestion des **baux** se trouvant encore à l'orée d'un meilleur suivi.

Le présent rapport dresse un état des lieux des avancées récentes et des perspectives à court terme sur ces divers points, en mesurant les **progrès significatifs** réalisés ces dernières années et ceux, non moins considérables, qui **restent à accomplir**.

Dans cette perspective, **sur la proposition de votre rapporteure spéciale, votre commission des finances a adopté un amendement portant article additionnel** au présent PLF, qui vise à **améliorer l'information donnée au Parlement sur la performance immobilière** (ratios et coût d'occupation des bâtiments) des différents ministères.

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

PREMIÈRE PARTIE :
**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**

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

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA MISSION

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue la principale des missions du pôle économique et financier de l'Etat, avec une prévision pour 2011, inscrite dans le présent PLF :

- d'une part, d'un plafond d'autorisations d'emplois fixé à hauteur de **142 466 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, contre 145 286 en LFI pour 2010, soit une baisse des effectifs de 2 820 ETPT (1,94 %) ;

- d'autre part, de près de **11,725 milliards d'euros en AE** et de **11,75 milliards en CP**, hors crédits ouverts par voie de fonds de concours.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) correspondent à près de **8,398 milliards d'euros**, soit 71,5 % des crédits de la mission.

A. L'ORGANISATION

1. Une nouvelle architecture à six programmes

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est redevenue ministérielle à la suite du changement de Gouvernement intervenu le 14 novembre dernier, alors que la réorganisation gouvernementale du 22 mars 2010 lui avait momentanément conféré un statut

interministériel¹. Elle se trouve à présent pilotée par le **ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**.

Cette mission est constituée, dans le présent PLF, de **six programmes**, contre huit en 2010 du fait de la suppression de deux « doublons » techniques créés – l'un, par la LFI pour 2009 et, l'autre, par la LFI pour 2010 – pour les besoins de la mise en œuvre expérimentale du système d'information « CHORUS »². À compter de 2011, ces aménagements n'ont plus de raison d'être, **l'ensemble des dépenses de l'Etat se trouvant désormais suivi dans CHORUS**³.

Programmes de la mission

« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

dans l'ordre retenu par le PAP de la mission annexé au PLF pour 2011

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

2. Une composition faiblement homogène

Les six programmes de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » se répartissent en deux grandes catégories :

- d'une part, des programmes opérationnels de **politique fiscale, comptable et douanière**, pilotés par les deux grandes directions à réseaux du ministère chargé du budget, la direction générale des finances publiques (DGFIP, pour le programme 156) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI, pour le programme 302) ;

- d'autre part, des programmes correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** (modernisation administrative, entretien des bâtiments de l'Etat, mesure relatives à la fonction publique).

¹ La réorganisation de mars avait donné lieu au transfert de la compétence en matière de fonction publique du ministre chargé du budget au ministre chargé du travail. Dans l'organigramme du Gouvernement installé en novembre, cette compétence a été rétablie dans les attributions du ministre chargé du budget.

² Il s'agissait, respectivement, du programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » et du programme 318 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors CHORUS) ».

³ Sur CHORUS, cf. infra, C.

Ce faisant, cinq programmes retracent des politiques publiques cohérentes (les programmes 156, 221, 302, 309 et 148), parmi lesquels deux programmes sont exclusivement tournés vers l'administration elle-même, avec une portée interministérielle (les programmes 309 et 148). Le sixième programme (218) assure **une fonction de « soutien » que le ministère chargé du budget partage avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, mais dont il assume seul le pilotage.

De fait, ces programmes présentent une nature et une taille très différentes et forment une **mission assez peu homogène**, qui se trouve retracer à la fois des fonctions régaliennes liées à l'impôt et des activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de soutien, ainsi que la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle.

B. LES EMPLOIS ET LES CRÉDITS POUR 2011

1. Des emplois (142 466 ETPT) en baisse de 1,94 % par rapport à 2010

Le **plafond des autorisations d'emplois** de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est celui du **ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**. Fixé pour 2011 à **142 466 ETPT**, il représente **7,21 % du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat** (1 975 023 ETPT selon l'article 52 du présent PLF). Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », à lui seul, avec un plafond de 118 784 ETPT, concentre plus de 83 % des autorisations d'emplois de la mission (*cf.* le tableau ci-après).

Sur cette base, **le ministère chargé du budget constitue le quatrième employeur de l'Etat** – après, dans l'ordre, le ministère de l'éducation nationale (958 194 ETPT prévus pour 2011), le ministère de la défense (301 341 ETPT) et le ministère de l'intérieur (282 755 ETPT), et avant le ministère de la justice (75 825 ETPT).

Par rapport au plafond défini, pour la mission, par la LFI pour 2010 (soit 145 286 ETPT), la prévision du présent PLF correspond à une **baisse de 1,94 % des effectifs**. Elle fait suite à la **diminution de 2 % prévue de 2009 à 2010 et de 1,4 % constatée de 2008 à 2009**. Cette orientation 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 directions générales de la comptabilité publique (DGCP) et des impôts (DGI) au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP¹).

¹ Cf. infra, C.

2. Des crédits (plus de 11,7 milliards d'euros) représentant 3 % de ceux du budget général

a) La prédominance des dépenses de personnel (près de 8,4 milliards d'euros)

Au total, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est dotée par le présent PLF de près de **11,725 milliards d'euros en AE** et de **11,75 milliards en CP**, hors crédits ouverts par voie de fonds de concours. Cette dotation représente environ **3 % du total des crédits inscrits pour l'ensemble du budget général** de l'Etat pour 2011 (378,38 milliards d'euros en AE et 368,55 milliards en CP d'après l'article 48 du PLF). Par rapport aux crédits prévus en LFI pour 2010 (11,574 milliards d'euros en AE et 11,581 milliards en CP), elle correspond à une **augmentation de 1,3 % en AE et de 1,45 % en CP**.

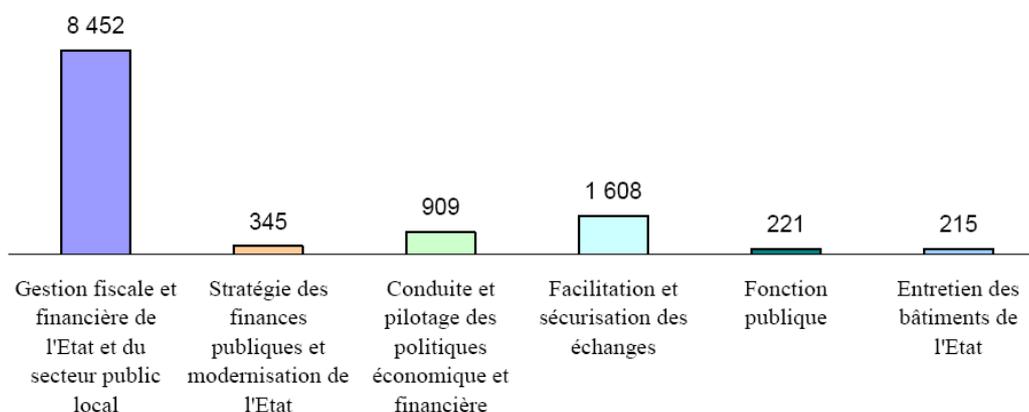
La répartition de ces crédits entre les six programmes de la mission, très inégale, est figurée par le schéma et présentée dans le tableau ci-après. On notera que le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », avec une prévision de plus de 8,4 milliards d'euros en AE et CP, en regroupe la majeure part (environ 72 %). Surtout, les **dépenses de personnel** (titre 2) s'avèrent prépondérantes : **8,6 milliards d'euros** sont prévus à ce titre pour 2011, soit pratiquement les **trois quarts** (73,3 %) **des crédits de la mission**. Au plan budgétaire, **le principal enjeu de celle-ci tient donc à la maîtrise de sa masse salariale**.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement (titre 3) s'élèvent à 2,38 milliards d'euros en AE et 2,33 milliards en CP, soit respectivement 20,4 % des AE et 19,8 % des CP totaux de la mission. Les crédits d'investissement (titre 5), quant à eux, atteignent 401,9 millions d'euros en AE et 478,5 millions en CP, soit respectivement 3,4 % du total des AE et 4 % de celui des CP ; ces crédits sont destinés à couvrir, principalement, l'investissement informatique du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Il convient en outre d'observer que, d'après le présent PLF, la mission sera abondée, en cours d'exécution, par un **montant limité de fonds de concours** : près de **15,9 millions d'euros** en AE et CP globalement, soit l'équivalent d'environ 0,14 % des crédits budgétaires.

**Crédits de paiement pour 2011 (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

**Crédits pour 2011 (hors fonds de concours) et plafonds d'autorisations d'emplois de
la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

Programmes	<i>(en millions d'euros)</i>			
	AE	CP <i>(% de la mission)</i>	Titre 2	ETPT <i>(% de la mission)</i>
156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »	8 465,19	8 451,95 <i>(71,9 %)</i>	6 990,29	118 784 <i>(83,3 %)</i>
221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »	291,36	344,89 <i>(2,9 %)</i>	94,11	1 139 <i>(0,8 %)</i>
218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »	925,85	908,95 <i>(7,7 %)</i>	423,91	5 108 <i>(3,6 %)</i>
302 « Facilitation et sécurisation des échanges »	1 606,06	1 607,84 <i>(13,7 %)</i>	1 096,58	17 435 <i>(12,2 %)</i>
309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »	215,03	215,35 <i>(1,8 %)</i>	0	0
148 « Fonction publique »	221,27	220,92 <i>(1,9 %)</i>	0,25	0
Total pour la mission	11 724,8	11 749,9	8 605,16	142 466

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2011

b) Une programmation pour 2011-2013 orientée vers la stabilité des crédits

Comme le fait apparaître le tableau ci-dessous, la **programmation triennale** visant la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », traduite par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 actuellement en cours d'examen, marque une **relative stabilité**. En effet, les crédits sont orientés vers une

légère baisse, en AE comme en CP, pour l'exercice 2012 (- 1,1 % par rapport à 2011), mais celle-ci sera suivie d'une légère remontée en 2013 (+ 0,6 % par rapport à 2012), sans toutefois que le niveau prévu pour 2011 soit alors retrouvé (entre la prévision pour 2013 et celle pour 2011, l'écart s'établit à - 0,9 %).

**Evolution des crédits prévue pour la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en millions d'euros)

	PLF pour 2011		Programmation 2012		Programmation 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total des crédits	11 724,8	11 749,9	11 594,9	11 636,5	11 601,9	11 611,6

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2011

C. UNE MISSION AU CŒUR DES RÉFORMES

1. Le pilotage de la réforme de l'Etat

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », à travers le programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »¹, participe activement au déploiement de deux grandes réformes intéressant l'Etat dans son ensemble.

a) La révision générale des politiques publiques (RGPP)

Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, à ce dernier titre, constitue le ministère « pilote » de la « **révision générale des politiques publiques** » (RGPP) lancée en 2007. Ce pilotage, au plan budgétaire, est assuré à partir de l'action n° 4 (« Modernisation de l'Etat ») du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » précité, qui retrace les moyens mis à la disposition de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) du ministère.

À cet égard, votre rapporteur spécial a constaté avec satisfaction, en annexe au RAP de la mission joint au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, la présence d'un « **bilan de la mise en œuvre des mesures RGPP finies** », conformément aux dispositions de la LFI pour 2010 introduites à son initiative. Il est précisé qu'une mesure est considérée comme « *finie* », au sens de ce document, lorsque sa mise en œuvre s'avère effective et si tous ses objectifs opérationnels sont jugés atteints, après une analyse contradictoire interministérielle portant en particulier sur la qualité des effets produits. À partir de cette définition stricte, qui conduit à faire sortir du dispositif de suivi de la RGPP les mesures menées à leur terme et impose d'y maintenir celles qui, bien qu'ayant produit des effets, n'ont pas

¹ Cf. infra, II, B.

encore atteint l'intégralité de leurs objectifs, **58 mesures décidées au titre de la RGPP ont été clôturées au 31 décembre 2009, soit 15 % de la totalité des réformes engagées dans ce cadre.**

Au-delà des améliorations fonctionnelles ainsi acquises, recensées par ministère, le document précité indique qu'**entre 2007 et 2010, au total, près de 100 000 postes auront été supprimés** dans les services de l'Etat, soit près de **5 % des effectifs**, dont 24 742 ETP en 2009¹. Il en résulte un **gain brut annuel de productivité estimé à environ 1,5 %**, ce qui pour l'année 2009 représente une économie budgétaire de l'ordre de 860 millions d'euros.

Les économies brutes engendrées par le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux sont évaluées, pour 2010, à 890 millions d'euros et, de 2011 à 2013, à près de 3 milliards d'euros. Près de 100 000 suppressions de postes encore sont prévues, sur trois ans, dans le cadre de la programmation pour 2011-2013².

Les gains liés à la suppression de postes sont en partie absorbés par les mesures bénéficiant aux agents

Le Président de la République, à l'occasion de son discours sur la RGPP du 4 avril 2008, a fixé la règle selon laquelle **la moitié des économies budgétaires réalisées du fait de la réduction du nombre de postes de fonctionnaires est redistribuée aux agents.**

Cet engagement est depuis lors mis en œuvre, par le Gouvernement, à travers **l'affectation des sommes en cause aux mesures dites « catégorielles »** (bénéficiant à une catégorie d'agents) et à des mesures diverses qu'on peut y assimiler (par opposition aux mesures générales, du type revalorisation du point d'indice).

Ainsi, **en 2009, l'économie brute** engendrée par le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux a été évaluée à **860 millions d'euros**. **La rétrocession de ces gains était donc prévue à hauteur de 430 millions d'euros, via les mesures catégorielles.**

Toutefois, **ce « retour » aux agents, en réalité, s'est élevé à environ 700 millions d'euros**, soit plus de 80 % des économies réalisées :

– en premier lieu, les **mesures catégorielles** au sens strict ont bénéficié de **550 millions d'euros** :

- d'une part, les 430 millions issus du non remplacement des départs ;
- d'autre part, 120 millions au titre de réformes statutaires en général antérieures à la mise en œuvre de la règle du non remplacement d'un agent sur deux.

– en second lieu, les **mesures liées aux restructurations des services** menées dans le cadre de la RGPP (primes de mobilité, indemnités de départ et autres) ont occasionné, au total, un versement de **160 millions d'euros**.

Source : Cour des comptes, rapport d'enquête sur la masse salariale de l'Etat remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2° de la LOLF, octobre 2010

¹ Le résultat pour 2009 tient à l'exécution du schéma d'emploi pour l'exercice, et non à la somme des gains en ETP issus des seules mesures de la RGPP considérées comme menées à bien. En effet, la plupart des mesures RGPP, même celles qui ne sont pas finies, ont déjà commencé à produire des résultats en termes de réduction des effectifs.

² Le Sénat, dans sa séance du 3 novembre 2010, a tenu un débat sur les effectifs de la fonction publique. Votre rapporteur spécial renvoie au compte-rendu de cette séance.

Les réalisations de la RGPP en 2010 ne pourront bien évidemment être appréciées qu'à l'issue de l'exécution en cours, telle qu'elle se trouvera retracée par le prochain projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion. À titre indicatif, le troisième rapport d'étape, présenté en février dernier, dressait le bilan suivant : 76 % des mesures RGPP étaient considérées comme « vertes » (c'est-à-dire présentant toutes les conditions pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus), 21 % comme « orange » (en retard ou présentant des difficultés techniques qui appelaient des mesures spécifiques) et 3 % comme « rouges » (réussite compromise, appelant des mesures correctrices) – contre respectivement 75 %, 20 % et 5 % dans le rapport d'étape précédent, publié en mai 2009.

Interrogé par votre rapporteur spécial en application de l'article 49 de la LOLF, le Gouvernement fait valoir qu'il est difficile de réaliser une estimation globale anticipée. Toutefois, l'analyse des portefeuilles ministériels fait apparaître qu'**une trentaine de mesures RGPP supplémentaires devraient être clôturées d'ici la fin de cette année.**

b) La refonte des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat (programme CHORUS)

Le ministère chargé du budget, pilote « naturel » de la mise en œuvre de la LOLF, doit mener la **refonte des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat** pour laquelle a été conçu le programme « **CHORUS** ». L'opération, budgétairement, est suivie dans l'action n° 5 (« Information financière de l'Etat ») du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » précité, dans sa sous-action « Systèmes d'information financière de l'Etat ».

L'enjeu est de 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. Celles-ci, en effet, s'avèrent incomplètement satisfaites par le dispositif actuel, qui repose sur des applications anciennes ou de type progiciel, adaptées pour répondre aux besoins minimaux. Au terme de son déploiement, le nouveau 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 cette dernière, dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour 2009, a maintenu la **réserve substantielle relative aux systèmes d'information financière et comptable de l'Etat** qu'elle avait formulée pour les trois exercices précédents. Le rapport fait valoir que les caractéristiques de ces systèmes « *imposent toujours une limitation générale dans l'étendue des vérifications de la Cour et entraînent diverses incertitudes sur la qualité des écritures comptables qu'ils véhiculent* » : l'insuffisante intégration des applications et leur conception souvent inadaptée bride la capacité du certificateur à s'assurer de la

conformité des écritures comptabilisées aux opérations d'origine et de la réduction à un niveau acceptable du risque d'erreur qu'elles comportent.

La refonte du système assurée à travers le programme CHORUS, déployé progressivement dans les services de l'Etat depuis 2008, est précisément conçue pour remédier à cette situation.

La mise en place de CHORUS

Le programme CHORUS est déployé progressivement dans les services de l'Etat depuis le **30 juin 2008**, avec un nombre d'utilisateurs et de fonctionnalités croissant. Au-delà de la première version de 2008, qui 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 et 2010.

La **version 2** a démarré en **janvier 2009**. Elle couvrait toutes les natures de dépenses et intégrait des services de deux régions pilotes (Haute-Normandie et Pays-de-la-Loire). Elle correspondait au **cœur des fonctionnalités de 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), concernait 500 utilisateurs dont 200 en services déconcentrés et neuf programmes budgétaires visant six ministères.

La **version 2 « RE »**, déployée depuis le **31 mars 2009** pour l'ensemble des ministères (à l'exception du ministère de la défense), a eu pour objet la **reprise dans CHORUS du Tableau général des propriétés de l'Etat et de son serveur** (TGPE et STGPE). Elle concernait 1 000 utilisateurs environ.

La **version 3**, mise en production le **29 juin 2009**, a augmenté le périmètre fonctionnel en mettant en place, notamment, les **premières interfaces entre CHORUS et les applications ministérielles de gestion**. L'enjeu de cette vague de déploiement était de tester les outils d'industrialisation et de démontrer la faisabilité de la bascule en cours d'exercice. Ce fut 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.

La **version 4**, mise en production en **janvier 2010**, a étendu le périmètre de la solution à certaines fonctionnalités avancées (gestion des stocks et demande d'achat essentiellement) et à quelques fonctions nouvelles indispensables au déploiement (dématérialisation, formulaires). Cette version touchait près de 11 000 utilisateurs supplémentaires de CHORUS et 10 000 utilisateurs de formulaires, couvrant sept ministères et vingt-quatre programmes budgétaires.

La **version 5**, déployée le **28 juin 2010** sur le même périmètre fonctionnel que la version 4, a touché environ 2 500 utilisateurs supplémentaires. Cinq ministères et huit programmes budgétaires ont été intégrés à CHORUS.

Enfin, la **version 6**, programmée pour le début du mois de **janvier 2011**, concerne 12 000 nouveaux utilisateurs de CHORUS et près de 10 000 utilisateurs supplémentaires de formulaires. Au total, **25 000 agents doivent utiliser les nouvelles fonctionnalités**. Cette version couvre tous les ministères (premier déploiement de CHORUS pour certains, fin de déploiement pour d'autres) et porte sur 131 programmes budgétaires. Elle correspond à l'achèvement des travaux de construction, d'intégration et de déploiement du programme avec le passage du nouveau système d'information financière de l'Etat en mode de maintenance applicative, corrective et évolutive. **L'exécution des dépenses de tous les ministères sera assurée dans CHORUS**, y compris les dépenses de l'Etat à l'étranger grâce à l'interfaçage à CHORUS d'une nouvelle version de l'application « COREGE » du ministère chargé des affaires étrangères.

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

Toutefois, **de fortes incertitudes demeurent** quant à la capacité de cet outil à prendre en compte l'ensemble des préoccupations exprimées par la Cour des comptes au titre de la certification des comptes de l'Etat. La Cour elle-même, dans son rapport précité, a indiqué qu'elle n'avait « *pas acquis l'assurance que le déploiement des nouveaux systèmes d'information se traduira par un réel progrès dans la tenue de la comptabilité générale et dans la mise en œuvre des techniques d'audit. Le paramétrage de CHORUS et l'insuffisant avancement des travaux de conception de son cœur comptable font peser un risque majeur sur sa capacité à tenir la comptabilité générale de l'Etat à un horizon déterminable* ». Pour l'heure, **la nécessité de mener des travaux complémentaires sur la tenue dans CHORUS de la comptabilité générale a conduit l'administration à reporter la bascule de cette dernière à la date du 1^{er} janvier 2012.**

En outre, la presse s'est largement faite l'écho, ces derniers mois, des **nombreux dysfonctionnements, notamment des retards de paiement de factures ou de remboursements de frais aux agents**, auxquels a donné lieu le déploiement de CHORUS pour différents ministères.

Sur la période 2006-2013, le coût budgétaire prévisionnel global du programme, tel qu'il est indiqué dans le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent PLF, s'élève à **808 millions d'euros en AE**. Ce montant intègre le coût de l'investissement à hauteur de 499,6 millions d'euros, la maintenance pour 231,4 millions et des dépenses de fonctionnement de 77 millions. Compte tenu des développements nouveaux de CHORUS qu'appelle la levée des incertitudes pointées par la Cour des comptes et la correction des dysfonctionnements précités, **voire rapporteur spécial doute que cette enveloppe puisse être respectée sans dépassement.**

2. La réforme interne du ministère chargé du budget

a) Quatre ans de réformes (2007-2010)

Depuis 2007, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a constitué le **support budgétaire de nombreuses et souvent importantes réformes des ministères économiques et financiers**, principalement le ministère chargé du budget qui, pilote de la réforme de l'Etat, conduit parallèlement sa propre modernisation, partie intégrante du processus général. Le rythme soutenu de ces efforts de modernisation atteste une recherche active de gains de productivité et d'efficacité.

La réforme du ministère chargé du budget (2007-2010)

par ordre chronologique

Avril 2007 : création de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE).

Mai 2007 : création de l'Opérateur national de paye, réorganisé dès juillet 2009.

Novembre 2007 : réorganisation des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

À compter d'avril 2008 : fusion des anciennes DGCP et DGI dans la direction générale des finances publiques (DGFIP), alors créée.

Le même mois : pour la lutte contre la fraude, mise en place d'une délégation nationale et d'un comité national compétents en la matière.

Mars 2009 : création du service des achats de l'Etat.

Avril 2009 : réorganisation de la direction des affaires juridiques.

Mai 2009 : réorganisation du service de la communication (SIRCOM).

Août 2009 : création du service des retraites de l'Etat.

Octobre 2009 : réorganisation du contrôle général économique et financier (CGEFi).

Décembre 2009 : mise en place d'un centre de prestations financières commun aux services centraux des ministères économique et financier.

Mars 2010 : généralisation des comités de lutte contre la fraude dans tous les départements, après une expérimentation lancée en 2008 à la suite de la création précitée de la délégation nationale et du comité national en ce domaine.

Avril 2010 : réorganisation du secrétariat général des ministères économique et financier.

Le même mois : réorganisation de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), faisant suite à une réorganisation intervenue en avril 2008.

Juin 2010 : réorganisation de l'administration centrale de la DGDDI.

Un projet se trouve actuellement à l'étude pour la mise en place de centres de services partagés en matière de ressources humaines.

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

b) La poursuite, en 2011, de la constitution de la DGFIP

(1) Des directions locales des finances publiques pour un guichet fiscal unifié

En 2011, comme cette année, 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 surtout marqués par la **poursuite du développement de la DGFIP et de l'achèvement de la fusion des réseaux respectifs des anciennes DGI et DGCP**, qui se traduit pour les usagers par la mise en place progressive du « guichet fiscal unifié ». Au plan budgétaire, ces opérations

sont retracées dans le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »¹.

Pour mémoire, après la création, en 2008, d'une direction unique au niveau central, le décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 a fixé le cadre juridique de l'organisation des services déconcentrés de la DGFIP. Au plan local, dans chaque département, **la direction des services fiscaux (DSF) et la trésorerie générale regroupent leurs missions respectives dans une direction départementale ou régionale des finances publiques**. Cette direction est placée sous l'autorité d'un administrateur général des finances publiques, qui exerce l'ensemble des compétences précédemment attribuées au trésorier-payeur général (TPG) et au directeur des services fiscaux. Elle est organisée en trois pôles : un pôle « gestion fiscale », un pôle « gestion publique » et un pôle « pilotage et ressources ».

L'une des réorganisations administratives consubstantielle à ces nouvelles directions locales des finances publiques tient à la mise en place d'un « **guichet fiscal unifié** » **pour les particuliers**. Ce guichet est destiné à offrir un « accueil fiscal » : information du contribuable, réception des dossiers d'assiette et des demandes liées au calcul ou au paiement de l'impôt. Il s'incarne soit dans le **centre des impôts (CDI)**, soit dans le **service des impôts des particuliers (SIP)** constitué à partir du CDI et de la trésorerie situés dans une même commune, soit enfin dans la « **trésorerie de proximité** » pour les localités dépourvues de CDI.

(2) Une mise en place rapide

Les directions régionales et départementales des finances publiques sont mises en place progressivement, **entre 2009 et 2011, sur l'ensemble du territoire**. Les huit premières de ces directions² ont fait l'objet d'une préfiguration au second semestre 2008 ; elles ont été créées, formellement, en juillet 2009. Douze autres directions³, désignées dès l'été 2008, ont été juridiquement créées au mois de décembre suivant.

Dans le cadre d'une troisième vague de créations, 32 nouvelles directions régionales ou départementales ont été mises en place cette année⁴, de sorte qu'**au 1^{er} septembre 2010, 52 directions locales des finances publiques étaient installées**, soit plus de la moitié de la cible, qui est de 101 directions. Le ministère escompte que **88 directions seront en place à la fin de cette année**, en avance sur le calendrier prévisionnel initial.

¹ Cf. infra, II, A.

² Dans l'ordre chronologique : Nord, Hauts-de-Seine, Hérault, Marne, Somme, Côte-d'Or, Landes et Indre.

³ Alpes-Maritimes, Haute-Garonne, Meuse, Orne, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Seine-Maritime, Deux-Sèvres, Vosges, Essonne, Val-de-Marne et Guyane.

⁴ Ain, Alpes-de-Haute-Provence, Aube, Aude, Calvados, Charente-Maritime, Cher, Côtes-d'Armor, Doubs, Drôme, Eure-et-Loir, Gard, Gironde, Jura, Loiret, Manche, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Oise, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Rhône, Paris, Vaucluse, Vendée, Vienne, Seine-Saint-Denis, Territoire-de-Belfort, Guadeloupe et Martinique.

Parallèlement, **l'ensemble des services chargés de la fiscalité des particuliers ont offert dès l'automne 2009 un « accueil fiscal » de proximité**, évitant aux usagers les doubles démarches. Après une phase de préfiguration dans douze sites en 2008, les SIP sont progressivement installés depuis 2009 : 260 SIP étaient créés au 31 décembre 2009, 529 au 1^{er} septembre 2010 ; 700 à 705 devraient l'être à horizon 2012.

En outre, il convient de noter que le recouvrement des créances fiscales présentant des enjeux spécifiques ou une complexité particulière, que ces créances concernent les particuliers ou les professionnels, est transféré par les services fiscaux à des pôles de recouvrement spécialisé (PRS) déployés de manière échelonnée depuis le 1^{er} décembre 2009. Au total, 104 PRS doivent avoir été créés au 1^{er} décembre 2010.

Votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2010¹, avait jugé raisonnable le calendrier alors mis en avant pour la constitution du réseau de la DGFIP, lequel était estimé atteindre une cinquantaine de directions locales fin 2010, pour un rythme de créations annoncé, ensuite, « *de vingt à trente par an, le règlement des situations résiduelles s'effectuant en 2012*² ». Tout en appréciant à sa juste valeur **l'efficacité que traduit une exécution plus rapide que prévue**, il souhaite mettre **en garde contre la tentation d'accélérer trop brusquement le déploiement de cette réforme**. Comme il l'a déjà fait valoir à plusieurs reprises, mieux vaut, en la matière, avancer prudemment – mais sûrement –, plutôt que de forcer la marche.

Au demeurant, votre commission des finances a décidé de demander à la **Cour des comptes**, en application de l'article 58-2° de la LOLF, une **enquête sur la fusion de la DGCP et de la DGI** à réaliser, en 2011, en vue d'une audition « pour suite à donner » préalable à l'examen du PLF pour 2012. Dans l'esprit de votre rapporteur spécial, cette investigation aura pour but d'apprécier les conditions dans lesquelles la DGFIP a été développée, non seulement sur un plan budgétaire et comptable, comme il conviendra de l'envisager, mais également sous l'aspect administratif et managérial. En particulier, il en attend une analyse de **l'accompagnement des agents dans cette mutation**, alors que des travaux sont engagés par le ministère, aujourd'hui, pour unifier les statuts et les règles de gestion du personnel du réseau.

(3) La modernisation informatique issue du programme COPERNIC

La mise en place de la DGFIP s'est accompagnée de la **réforme informatique de l'administration des impôts directs**, placée sous le label « **COPERNIC** ». Ce programme de modernisation est retracé, budgétairement, par l'action n° 9 (« Soutien ») du programme « Gestion

¹ Cf. le rapport n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

² PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2010.

fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » précité, dans sa sous-action « Soutien COPERNIC ». Il a fait l'objet d'un **rapport d'information de votre rapporteur spécial, s'appuyant sur l'enquête qui, à son initiative, avait été demandée à la Cour des comptes** en application de l'article 58-2° précitée de la LOLF¹.

On rappelle ici que COPERNIC, dès son lancement en 2001, a été conçu, avec l'objectif principal de la réalisation du « compte fiscal simplifié » des contribuables, en vue de coordonner les actions de la DGI et de la DGCP. Dans le contexte de la fusion de ces directions générales à partir de 2008, le **délaï de réalisation** du programme, initialement fixé à neuf ans (2001-2009), a été **étendu jusqu'en 2012**, afin de faire coïncider son achèvement avec celui de la constitution de la DGFIP. Cependant, le **coût officiel**, depuis 2001, reste évalué par le ministère chargé du budget à **911,5 millions d'euros**.

De fait, la Cour des comptes n'a pas décelé de « dérive » à cet égard, mais elle a constaté des anomalies d'ordre comptable. En particulier, **les dépenses de personnel n'ont pas été retracées** comme l'aurait exigé la LOLF. **En tenant compte de ces dépenses, sur la période 2001-2012, le coût global du programme est évalué à près de 1,5 milliard d'euros hors dépenses de fonctionnement**².

La prorogation du délai de réalisation n'affecte pas le coût des investissements, qui correspond à l'allocation initiale précitée (911,5 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 qui seront nécessaires au développement d'applications non imputables sur COPERNIC mais indispensables pour la poursuite de la modernisation engagée.

En effet, les réalisations dues au programme sont déjà importantes, notamment la dématérialisation des données et des échanges de l'administration fiscale, 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. Cependant, **des chantiers sont encore ouverts pour l'achèvement ou l'optimisation de cette réforme**.

Il s'agit en particulier de la mise en place de la **nouvelle application de recouvrement** et, dans la mesure où celle-ci doit être limitée au recouvrement contentieux et à celui des impôts auto-liquidés, la modernisation des applications qui resteront utilisées pour le recouvrement spontané et

¹ *Rapport d'information n° 70 (2009-2010). L'audition « pour suite à donner » de votre commission des finances, dont le compte-rendu est joint en annexe au rapport précité, s'est tenu le 28 octobre 2009.*

² *Dans le détail : 911 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement du service COPERNIC, 393 millions 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.*

amiable. Or, dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2009, la Cour des comptes a estimé qu'elle ne disposait « *toujours pas d'éléments d'information tangibles* » pour se prononcer sur cette évolution, précisant que le projet « *ne sera pas déployé avant 2012 et l'état de sa conception actuelle ne semble pas répondre aux observations de la Cour relatives au besoin d'une plus grande traçabilité et d'un système réellement adapté à la tenue d'une comptabilité en droits constatés* ». La réponse fournie par le Gouvernement, sur ce point, à la question que lui a soumise votre rapporteur spécial en application de l'article 49 de la LOLF, n'apporte pas plus d'éléments dans la mesure où elle se borne à faire état d'une **étude en cours** sur les modalités de remplacement des applications concernées.

Un autre enjeu connexe, mis en évidence par l'enquête de la Cour des comptes, tient à 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. Cette piste, proposée à la réflexion par votre rapporteur spécial, **paraît ne pas encore avoir fait l'objet des prospections du ministère**. Votre rapporteur spécial le regrette.

Selon l'étude commandée par l'administration à un cabinet d'audit, le moment au-delà duquel les avantages issus du programme COPERNIC seront supérieurs aux coûts de son développement et de son déploiement – le « point mort » de l'investissement – devrait se situer en 2011. L'étude a évalué, par an, à 486 millions d'euros les recettes supplémentaires et à 294 millions d'euros les moindres dépenses occasionnées par COPERNIC. De son côté, la DGFIP impute au programme une baisse d'effectifs à hauteur de 2 100 ETPT 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.

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

Dans le contexte des profonds changements d'organisation qui viennent d'être décrits, en particulier mais pas seulement en ce qui concerne la DGFIP, 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 attentif.

En ce domaine, pour l'administration comme pour les entreprises, l'évolution du taux d'absentéisme constitue souvent l'indicateur le plus pertinent. Aussi, **il convient d'être vigilant face au niveau des congés de maladie observé, en 2009, dans les deux ministères du pôle « Bercy »** – le ministère chargé du budget et le ministère chargé de l'économie –, qui s'est établi, en moyenne, à hauteur de 14,2 jours par agent, et a représenté plus de 80 % des causes d'absence recensées.

Certes, ce résultat marque une stabilisation, et même une légère baisse, globalement, par rapport à celui qui a été constaté pour l'année 2008 (14,3 jours par agent). Toutefois, comme le retrace le tableau ci-après, il reste **sensiblement supérieur au niveau enregistré en 2007, qui avait lui-même constitué une hausse par rapport à 2006**. Surtout, si les congés de longue maladie (15 % des absences toutes catégories confondues) ont été moins nombreux en 2009 qu'en 2008, en revanche **les congés de longue durée (20 % des absences) n'ont pas diminué, et les congés ordinaires (45 % des absences) ont encore augmenté**.

Absentéisme des agents relevant des ministères chargés du budget et de l'économie

(en jours/agent)

	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
2005	7,6	2,9	2,0	12,5	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
2009	8,0	3,5	2,7	14,2	0,4	1,6	0,1	1,2	17,5

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

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 relevant de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », le taux d'absentéisme varie différemment selon que l'on considère l'administration centrale, le réseau de la DGFIP et celui de la DGDDI, mais pour l'ensemble, comme le tableau suivant le fait apparaître, l'orientation, sur les derniers exercices clos, est très clairement à la hausse.

Absentéisme des agents relevant des services rattachés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

(en jours/agent)

	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

Dans l'**administration centrale**, le nombre moyen de jours pris au titre de **congés ordinaires de maladie** a augmenté de **9 %** entre 2005 et 2009 ; ces congés représentent 45 % des jours d'absence pris en 2009. Pour

la même période, les congés de **longue maladie**, qui représentent 23 % des jours d'absence en 2009, ont connu une progression de **31 %**.

De même, en ce qui concerne la **DGFIP**, le nombre moyen de jours pris au titre des **congés ordinaires de maladie** a progressé de **7 %** entre 2005 et 2009 ; ces congés représentent 44 % des jours d'absence pris dans le réseau en 2009. Pour la même période, les congés de **longue durée** et de **longue maladie**, qui représentent respectivement 22 % et 16 % des jours d'absence de 2009, ont connu une croissance de **24 %** pour les premiers et de quelque **43 %** pour les seconds.

À la **DGDDI**, la tendance est différente de celle qui a été constatée pour l'administration centrale et la **DGFIP** : cette direction générale connaît une croissance sensible du nombre de jours pris au titre des **congés ordinaires de maladie** : **+ 27 %** entre 2005 et 2009, ces congés représentant 53 % du total des jours d'absence en 2009. À l'inverse, les congés de **longue durée** et de **longue maladie** ont enregistré un net **recul**, respectivement à hauteur de 55 % et de 35 %.

Malgré ce dernier point, qui constitue pratiquement le seul aspect positif du bilan, **les données précitées ne laissent pas de susciter la préoccupation de votre rapporteur spécial**. Il entend interpeler le Gouvernement, en séance, sur la situation sociale qu'elles traduisent, car il convient de garder à l'esprit que **les réformes engagées ne pourront être menées à bien qu'avec la pleine collaboration des agents**.

Du reste, il déplore que, faute de statistiques interministérielles, en la matière, depuis 2003, procéder à une comparaison de l'absentéisme observé au ministère chargé du budget avec celui de la fonction publique de l'Etat dans son ensemble s'avère impossible.

II. REVUE DES PROGRAMMES

A. 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 **8,465 milliards d'euros en AE** et **8,451 milliards en CP**. Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, pour **9,8 millions d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **6,99 milliards d'euros**, soit 82,7 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **118 784 ETPT** soit, par rapport à la LFI pour 2010, une **diminution de 2 667 ETPT**.

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme devraient s'élever à **40 millions d'euros** en 2011.

1. 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)¹, dont il retrace les moyens.

Le responsable du programme est le directeur général des finances publiques.

2. Les actions prévues pour 2011

Le programme est organisé en **huit actions**. Par rapport à la LFI pour 2010, **l'action n° 4** (« Fiscalité des marchandises et des moyens de transport ») est transférée par le présent PLF au **programme « Facilitation et sécurisation des échanges »**², où elle devient l'action n° 7, afin que ce programme regroupe l'ensemble des activités de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), y compris fiscales.

Trois groupes d'actions peuvent être distingués :

- les actions n^{os} 1 à 3 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° 9 constitue une action de **soutien** pour le programme, consacrée notamment à l'investissement informatique.

• Action n° 1 : « Fiscalité des grandes entreprises » (74,6 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 1 supporte **935 ETP**, dont seulement 21 de catégorie A + mais 594 de catégorie A, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **66,9 millions d'euros**, soit 89,7 % des crédits. Le solde de ces crédits est destiné à des dépenses de fonctionnement (7,7 millions d'euros en AE et CP). 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

¹ Il est à noter que la DGFIP met en œuvre d'autres programmes budgétaires, notamment ceux de la mission « Remboursements et dégrèvements » et, hors budget général, les comptes « Avances aux collectivités territoriales », « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Pensions ».

² Cf. infra, D.

supérieur à 400 millions d'euros). À 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) ;

- d'autre part, au **contrôle fiscal des grandes entreprises** opéré par la **direction des vérifications nationales et internationales** (DVNI).

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

L'action n° 2 regroupe **31 800 ETP**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **2 milliard d'euros**, soit 96,8 % des crédits. Le solde est essentiellement destiné à des dépenses de fonctionnement.

Cette action constitue le **pendant, pour les PME, de l'action n° 1** du programme. 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**, les **services des impôts aux entreprises** (SIE).

Les emplois regroupés dans l'action correspondent aussi aux effectifs, notamment, de la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) et de l'ensemble des directions interrégionales de contrôle fiscal (DIRCOFI), d'une partie de la direction spécialisée des impôts pour la région d'Île-de-France et pour Paris (DSIP) relative à la mission de publicité foncière, et d'une part de la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) et du service de la documentation nationale du cadastre (SDNC).

• Action n° 3 : « Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale » (2 milliards d'euros en AE et CP)

L'action n° 3 retrace **34 301 ETP**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **1,9 milliard d'euros**, soit 95 % des crédits. Le solde est essentiellement destiné à des dépenses de fonctionnement.

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, à travers la mise en place du « **guichet fiscal unifié des particuliers** » – soit le **centre des impôts** (CDI), soit le **service des impôts des particuliers** (SIP) constitué à partir du CDI et de la trésorerie situés dans

une même commune, soit la **trésorerie de proximité** pour les localités dépourvues de CDI¹.

• Action n° 5 : « Gestion financière de l'Etat hors fiscalité » (562,7 millions d'euros en AE et 562,6 millions en CP)

L'action n° 5 retrace **9 052 ETPT**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **535,7 millions d'euros**, soit 95,2 % des CP. Le solde est essentiellement destiné à des dépenses de fonctionnement.

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.

L'action comprend également les moyens du **service France Domaine**, chargé de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat (1 557 ETPT).

• Action n° 6 : « Gestion des pensions » (74,6 millions d'euros en AE et 74 millions d'euros en CP)

L'action n° 6 regroupe 1 094 ETPT, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **64,7 millions d'euros**, soit 87,4 % des CP. Le solde est majoritairement destiné à des dépenses de fonctionnement.

Cette action 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).

Ce dernier service, créé en 2009, a repris les attributions de l'ancien service des pensions ; il est chargé de mettre en œuvre, de manière progressive, la réforme de la gestion des pensions des agents de l'Etat décidée dans le cadre de la RGPP (dispositif articulé autour du compte individuel de retraite et d'un d'accueil du public rénové).

• Action n° 7 : « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » (1,4 milliard d'euros en AE et CP)

L'action n° 7 supporte 24 657 ETPT, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **1,3 milliard d'euros**, soit 95,5 % des crédits. Le solde est essentiellement destiné à des dépenses de fonctionnement.

¹ Cf. supra, I, C.

Cette action 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**.

• Action n° 8 : « Gestion des fonds déposés » (73,4 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 8 retrace **1 312 ETPT**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **72,2 millions d'euros**, soit 98,4 % des crédits. Le solde vise des dépenses de fonctionnement.

Cette action 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 » (2,2 milliards d'euros en AE et 2,1 milliards d'euros en CP)

L'action n° 9 retrace **15 633 ETPT**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **992 millions d'euros**, soit 45,4 % des CP. Elle est scindée en deux sous-actions.

La **sous-action « Soutien COPERNIC »** concerne les crédits dédiés au programme éponyme¹ et supporte, dans le présent PLF, **19 millions d'euros** au titre de dépenses de personnel, pour les **214 ETPT** qui constituent les effectifs du **service COPERNIC**.

La **sous-action « Soutien autre que COPERNIC »** rassemble le solde des crédits et des autorisations d'emplois de l'action : **2,18 milliards d'euros en AE** et **2,16 milliards d'euros en CP** ; 15 419 ETPT pour des dépenses de personnel à hauteur de 972 millions d'euros. Hors ces dépenses de titre 2, les crédits sont destinés à couvrir :

- au plan du **fonctionnement de la DGFIP**, les loyers budgétaires (257,5 millions d'euros), autres frais de structure (273,9 millions), frais d'accomplissement des missions (365,5 millions) et autres moyens (92,5 millions) ;

- au titre de **dépenses d'investissement** de la direction générale, des achats de matériels (47 millions d'euros en AE et 74,8 millions en CP), frais informatiques (47,3 millions en AE et 50,4 millions en CP) et investissements immobiliers (64,7 millions en AE et 51,3 millions en CP).

¹ Cf. supra, I, C.

3. 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.

- 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. À ce titre, suivant les indicateurs correspondants, **en 2010, le « guichet fiscal unifié » devrait être déployé à 80 %**, contre 37 % en 2009, et à **90 % en 2011**, quand 101 directions régionales ou départementales des finances publiques auront été créées¹.

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

- 1°) favoriser l'**accomplissement volontaire des obligations fiscales** par les contribuables (objectif n° 2). À ce titre, on note que la part des impôts déclarés ou acquittés spontanément à la DGFIP devrait s'établir à 98 % en 2010 et 2011, comme en 2009, le taux brut de recouvrement des impôts sur rôle à 98,87 % en 2010 comme en 2009. Eu égard à ces « scores » excellents, votre rapporteur spécial renouvelle son interrogation, déjà exprimée², quant à la **nécessité d'envisager de nouveaux objectifs en matière de civisme fiscal, plus ambitieux**, et de nouveaux indicateurs corrélativement ;

- 2°) « **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 9,75 millions de foyers fiscaux ont eu recours à la déclaration de revenus en ligne** ; en **2010, le « score » de 10,5 millions** de télédéclarants sera réalisé. Pour **2011, on attend un million de télédéclarants supplémentaires**, soit un total de 11,5 millions de foyers fiscaux utilisant ces procédures ;

- 3°) assurer 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 28 % en 2010 et 28,5 % en 2011, contre une réalisation de 27,7 % en 2009. La prévision du taux de paiement des amendes fiscales s'élève à 79 % pour 2010 et 80 % pour 2011, la réalisation ayant atteint 79,73 % en 2009.

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

¹ Cf. supra (I, C) les réserves de votre rapporteur spécial sur le rythme d'avancement de cette réforme.

² Cf. en dernier lieu le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

- d'une part, maîtriser les **coûts de gestion** des administrations financières (objectif n° 5). Dans ce cadre, sur la base d'une hypothèse de hausse de 0,2 % par an de la charge de travail et de diminution de l'ordre de 2 % par an des effectifs, la prévision du taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP est fixée à 2,1 % pour 2010 et 2011, contre 1,57 % constaté en 2009 ;

- d'autre part, améliorer la **qualité de la comptabilité de l'Etat** (objectif n° 6). Le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » joint au présent PLF fait valoir que le pilotage, en ce domaine, aura permis de réduire des quatre cinquièmes, entre 2005 et 2010, le nombre de « jours-anomalies » constatés chaque année.

• La quatrième finalité du programme 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 :

- d'abord, réduire les **délais de paiement** des dépenses publiques (objectif n° 7). Le taux de visa à 15 jours par les comptables des dépenses de l'Etat effectuées sous les applications du système « CHORUS » est estimé pouvoir atteindre 75 % en 2011 ;

- ensuite, 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 47 % en 2010 et 53 % en 2011, contre 44 % en 2009 ;

- enfin, optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la **qualité du service rendu aux agents publics en matière de pensions** (objectif n° 9). Les dossiers de départs en retraite urgents traités dans un délai de deux mois étant prévus pour atteindre 93 % en 2010 et en 2011, contre 97,1 % constatés en 2009, **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.

4. Les dépenses fiscales rattachées au programme

Actuellement, 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.

Le coût global de ces dépenses est évalué à **57 millions d'euros pour 2010**, mais il devrait décroître pour s'établir à **40 millions d'euros en 2011**, du fait de la **fin d'incidence budgétaire de la réduction d'impôt pour télédéclaration** et paiement par prélèvement ou par voie électronique – dont le coût est évalué à 17 millions d'euros en 2010, dernière année d'application prévue pour le dispositif, visant l'imposition des revenus de 2009. Cette mesure, créée par la LFI pour 2004 à l'initiative de votre

commission des finances, son montant ayant été porté à 20 euros par la LFI pour 2005, avait été modifiée en LFI pour 2008 afin d'être réservé aux seuls « primo-télédeclarants ».

Par ailleurs, le coût de la **réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion** ou une association agréés est évalué à 30 millions d'euros en 2011 comme en 2010, et celui de la **déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés** à 10 millions d'euros, de même, en 2011 comme en 2010.

B. 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 **291,3 millions d'euros en AE** et **344,8 millions en CP**. Aucun fonds de concours n'est prévu.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **94,1 millions d'euros**, soit 27,3 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **1 139 ETPT** soit, par rapport à la LFI pour 2010, une **augmentation de 43 ETPT**.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

1. 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), l'**Agence pour l'informatique financière de l'Etat** (AIFE), le **Conseil de normalisation des comptes publics**, l'**Opérateur national de paye** et la **direction générale de l'administration et de la fonction publique** (DGAFP). Le programme retrace également les crédits de l'**Autorité de régulation des jeux en ligne** (ARJEL).

Ce programme tend à permettre à l'exécutif de concevoir une politique des finances publiques et de la fonction publique axée sur la performance, 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.

2. Les actions prévues pour 2011

Le programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » est découpé en **six actions**, dont la numérotation non continue constitue la trace des changements intervenus depuis 2006. Par rapport à la LFI pour 2010, le périmètre est inchangé dans le présent PLF.

• Action n° 2 : « Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques » (37,3 millions d'euros en AE et 37,5 millions en CP)

L'action n° 2 recouvre les moyens de la **direction du budget**. Elle supporte **411 ETPT**, dont 113 de catégorie A + et 177 de catégorie A. Les dépenses de personnel afférentes sont prévues à hauteur de **35 millions d'euros**, soit 93,3 % des CP de l'action. Les crédits restants (2,2 millions d'euros en AE et 2,4 millions en CP) sont destinés à couvrir des dépenses de fonctionnement.

• Action n° 4 : « Modernisation de l'Etat » (53,5 millions d'euros en AE et 56,5 millions en CP)

L'action n° 4 retrace les moyens de la **direction générale de la modernisation de l'Etat** (DGME), y compris ceux de la Mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) qui lui a été rattachée en avril 2010. Elle comprend **146 ETPT**, pour lesquels **12,3 millions d'euros** de dépenses de personnel sont prévus, soit 21,7 % des CP.

Cette action est principalement dotée de **35,1 millions d'euros en AE** et **38,1 millions d'euros en CP** en vue de **dépenses de fonctionnement** (hors titre 2). Votre rapporteur spécial relève avec satisfaction, dans le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » joint au présent PLF, un effort répondant à sa demande¹ pour détailler, mieux que par le passé, la « justification au premier euro » de ces crédits, ventilés entre les tâches de la DGME (conseil, innovation, projets...).

• Action n° 5 : « Information financière de l'Etat » (121,3 millions d'euros en AE et 146,5 millions en CP)

L'action n° 5 correspond aux moyens de l'**Agence pour l'informatique financière de l'Etat** (AIFE) et du **Conseil de normalisation des comptes publics**. Elle regroupe **215 ETPE**, dont 204 pour l'AIFE et 11 pour le Conseil de normalisation des comptes publics ; **16,1 millions d'euros** de dépenses de personnel sont prévus à ce titre, soit 11 % des CP.

¹ Cf. en dernier lieu le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

La part principale des crédits de l'action tient aux **dépenses d'investissement**, soit **104,2 millions d'euros en AE** et **151,4 millions en CP**. Ces crédits sont répartis en deux sous-actions :

- la **sous-action « Systèmes d'information financière de l'Etat »** retrace notamment les dépenses liées à la **maintenance de l'application informatique existante** (« ACCORD-LOLF »), à hauteur de 6,6 millions d'euros en CP, et la poursuite du **développement du programme « CHORUS »**, d'une part à hauteur de 78,9 millions d'euros en CP sur engagements antérieurs et, d'autre part, à hauteur de 93,8 millions d'euros en AE et 40,4 millions en CP destinés à couvrir les engagements nouveaux¹ ;

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

• Action n° 6 : « Systèmes d'information et production de la paye » (56,7 millions d'euros en AE et 81,1 millions en CP)

L'action n° 6 recouvre les coûts relatifs à l'**Opérateur national de paye**, doté de **151 ETPT** pour lesquels **12,3 millions d'euros** de dépenses de personnel sont prévus, soit 15 % des CP. Le reste des crédits concerne principalement l'**investissement informatique** (43,6 millions d'euros en AE et 68,2 millions en CP).

Ces derniers crédits seront exécutés dans le cadre du marché conclu, en septembre 2009, 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, 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 » (12,7 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 7 retrace à hauteur de 12,5 millions d'euros, soit 98,5 % des crédits, des dépenses de personnel pour les **157 ETPT** affectés à la **direction générale de l'administration et de la fonction publique** (DGAFP, à présent à nouveau rattachée au ministère chargé du budget, après l'avoir été au ministère chargé du travail entre mars et novembre 2010 du fait de la répartition des attributions ministérielles). Le solde (0,16 million d'euros) est destiné à assurer le remboursement d'agents mis à disposition par une personne morale autre que l'Etat.

• Action n° 8 : « Régulation des jeux en ligne » (9,7 millions d'euros en AE et 10,4 millions en CP)

L'action n° 8 correspond aux moyens de l'**Autorité de régulation des jeux en ligne** (ARJEL) créée par la loi du 12 mai 2010 sur l'ouverture à la

¹ Cf. supra, I, C.

concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. À ce titre, 30 ETPT avaient été inscrits dès la LFI pour 2009, et 50 ETPT en LFI pour 2010 ; le présent PLF, reflétant la montée en charge de la nouvelle structure, prévoit en sa faveur un plafond d'emplois de 59 ETPT (dont 33 de catégorie A et 14 de catégorie A +). Les dépenses de personnel afférentes sont prévues à hauteur de **5,7 millions d'euros**, soit 45 % des crédits de l'action.

L'essentiel du solde de ces crédits (3,5 millions d'euros en AE et 4,2 millions en CP) est destiné à couvrir les **besoins de fonctionnement de l'ARJEL, autorité administrative indépendante** qui doit donc assumer en propre l'ensemble de ces besoins. Il s'agit notamment des frais liés à son implantation immobilière (1 500 m² de bureaux loués dans le XV^e arrondissement de Paris, pour un coût annuel global de loyer, charges et entretien d'un million d'euros).

3. 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 »

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2011

Au sein de ce dispositif, votre rapporteur spécial constate le maintien de l'indicateur associé à l'objectif n° 1 du programme, consistant 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 conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP).

Cet indicateur, mis en place dans le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2010, est destiné à rendre compte d'une mise en œuvre qui, jusqu'alors, n'était pas

retracée au sein de ce document, ce que votre rapporteur avait critiqué. Cependant, comme votre rapporteur spécial l'a fait valoir dès l'année dernière¹ :

- d'une part, l'indicateur **synthétise l'ensemble des mesures** (près de 400) adoptées par les CMPP ;

- 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 2011, comme en 2010 et pour une cible identique à l'horizon 2013... L'information s'avère donc d'un intérêt très limité.**

Il est heureux qu'un bilan plus éloquent se trouve désormais fourni au Parlement, en application des dispositions de la LFI pour 2010 introduites à l'initiative de votre rapporteur spécial, dans le cadre des projets de loi de règlement et rapport de gestion². Mais l'annexe conçue à cet effet ne dispense pas de la mise en place d'un ou plusieurs indicateurs plus pertinents présentés, à titre de prévision, au stade des projets de loi de finances initiale : votre rapporteur spécial invite le Gouvernement à travailler dans cette direction.

C. 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 **925,5 millions d'euros en AE** et **908,9 millions en CP**. Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, pour **1,6 million d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **423,9 millions d'euros**, soit 46,6 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **5 108 ETPT** soit, par rapport à la LFI pour 2010, une **diminution de 130 ETPT**.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

1. Les finalités du programme

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » retrace, sans exclusivité, des **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, des finances et de l'industrie, 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

¹ Cf. le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

² Cf. supra, I, C.

(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 œuvre 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, 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.

2. Les actions prévues pour 2011

Le programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » est composé de **cinq actions**, définies selon une logique fonctionnelle et inchangées par rapport à la LFI pour 2010.

- Action n° 1 : « Etat-major, médiation et politiques transversales » (355,9 millions d'euros en AE et 354,8 millions en CP)

L'action n° 1 retrace les activités assurées, notamment, 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 **2 100 ETPT**, pour des crédits de titre 2 prévus à hauteur de **171,1 millions d'euros**, soit 48 % des CP. L'essentiel des crédits restants est destiné à l'**action sociale** du ministère chargé du budget et du ministère chargé de l'économie (**155,3 millions d'euros** en AE et CP) et à leur politique en faveur de la santé et la sécurité au travail (19,5 millions d'euros en AE et CP).

- Action n° 2 : « Expertise, audit, évaluation et contrôle » (64 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 **466 ETPT** de

ces corps, dont 311 de catégorie A +, pour des crédits de titre 2 prévus à hauteur de **63,2 millions d'euros**, soit 98,7 % des crédits.

• Action n° 3 : « Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi » (21 millions d'euros en AE et 20,8 millions 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. Les **actions récurrentes** de communication (dossiers de presse, documents d'information, actions éditoriales et événementielles...) seront financées à hauteur de 7 millions d'euros en AE et 6,8 millions en CP. En outre, deux ou trois « **grandes campagnes** » de communication, en fonction des sujets que privilégieront les ministres, sont inscrites dans le présent PLF pour 3 millions d'euros en AE et CP.

L'action retrace les **127 ETPT** du SIRCOM, correspondant à une prévision de dépenses de personnel de **11 millions d'euros**, soit 52,8 % des CP.

• Action n° 4 : « Contribution au respect du droit et à la sécurité » (19,3 millions d'euros en AE et 21,2 millions en CP)

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 **195 ETPT** de cette direction, dont 25 de catégorie A + et 101 de catégorie A, pour des dépenses de personnel à hauteur de **16,3 millions d'euros**, soit 76,8 % des CP. Le solde des crédits de l'action vise à couvrir des dépenses de fonctionnement qui correspondent, pour plus de 95 %, aux **frais de justice et réparations civiles** afférant aux contentieux dont la DAJ assure le suivi, notamment les dépenses estimées au titre de la quatrième année d'exécution du marché passé pour le recrutement d'avocats et avoués (3 millions d'euros en CP).

• Action n° 5 : « Prestations d'appui et support » (465,5 millions d'euros en AE et 448 millions en CP)

L'action n° 5 correspond aux crédits des **fonctions « support »** assurées par les **services du secrétariat général** des ministères chargés du budget et de l'économie.

Cette action supporte **2 220 ETPT**, pour des dépenses de personnel prévues à hauteur de **162,2 millions d'euros**, soit 36 % des CP de l'action. Pour le reste, les crédits couvriront les **dépenses de fonctionnement des services centraux**. Les besoins en la matière visent principalement, par ordre

d'importance financière : l'**immobilier** (197 millions d'euros en AE et 179,9 millions en CP ; cf. l'encadré ci-après) ; la **logistique** (51,5 millions d'euros en AE et 49,8 millions en CP) ; l'**informatique** (30 millions d'euros en AE et 29,5 millions en CP) ; le **service commun des laboratoires** (5,1 millions d'euros en AE et CP) ; enfin, la **formation** (3,9 millions d'euros en AE et 3,7 millions en CP).

Les coûts immobiliers de l'administration centrale des ministères du pôle économique et financier

Les services centraux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat hébergent actuellement quelque **14 573 agents** et occupent une surface de **424 580 m²** en surface utile brute (SUB). La stratégie immobilière poursuivie s'inscrit dans le cadre du « schéma pluriannuel de stratégie immobilière » (SPSI) élaboré pour la période 2008-2013, qui repose sur trois axes :

- l'**installation prioritaire dans l'Est parisien**. En 2010, 45 % des agents gérés par l'administration centrale des ministères du pôle économique et financier travaillent dans des locaux situés hors de Paris, contre 20 % en 2004. Après le relogement de certains services prévu pour 2012, à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne) dans un immeuble en cours de construction, la part des agents travaillant en dehors de la capitale devrait devenir majoritaire ;

- la **maîtrise des surfaces et des coûts**. De fait, par rapport à la LFI pour 2010, les crédits inscrits dans le présent PLF pour les dépenses immobilières des services centraux des ministères chargés du budget et de l'économie sont en baisse de 1,6 million d'euros en CP, soit 0,8 %. Le relogement précité à Ivry-sur-Seine doit permettre d'économiser, à terme, environ 20 millions d'euros de loyers par an. Par ailleurs, l'occupation des surfaces tend à se densifier : un ratio de 14,72 m² par poste de travail est attendu pour 2010, de 14,4 m² par poste de travail pour 2011 ;

- la poursuite de la **mise à niveau technique de certains bâtiments**. Ainsi, l'administration centrale des ministères du pôle économique et financier a réalisé ces dernières années, sur ses crédits d'investissement, les travaux lourds de remise à niveau que nécessite l'âge des bâtiments du site de Bercy (réfection des groupes « froid », de la distribution électrique, modernisation de la gestion technique centralisée). Les opérations concernant la détection incendie doivent se dérouler de 2010 à 2013.

Les crédits de **fonctionnement** consacrés à cette gestion immobilière représenteront, pour 2011, **197 millions d'euros en AE et 179,9 millions en CP**. Ils se décomposent de la façon suivante :

- au titre des **loyers budgétaires**, 106,89 millions d'euros en AE et CP ;
- au titre des **baux**, 67,3 millions d'euros en AE et 50,21 millions en CP ;
- au titre des **taxes**, un million d'euros en AE et CP ;
- pour l'exploitation et la **maintenance technique**, 10 millions d'euros en AE et CP ;
- pour l'achat de **matériels techniques**, 1,4 million d'euros en AE et CP ;
- pour les **fluides** (eau, chauffage, électricité...), 10 millions d'euros en AE et CP ;
- pour le **redéploiement des services** (déplacement de cloisons et travaux électriques), 0,4 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

3. La mesure des performances du programme

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

Les 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 œuvre 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 œuvre de prestations d'action sociale adaptées »
- Objectif n° 5 : « Maîtriser le coût des fonctions support »

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2011

L'objectif n° 5, tendant à « **maîtriser le coût des fonctions support** », appelle plus particulièrement l'attention pour les trois indicateurs suivants :

- l'indicateur mesurant les « **gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats** ». Les valeurs enregistrées en la matière témoignent du **succès** de la modernisation de la fonction « achat » de l'Etat, qui depuis mars 2009 repose sur l'activité du **Service des achats de l'Etat** (SAE), service à compétence nationale chargé, à titre principal, de piloter et de coordonner les achats courants des administrations. Pour les ministères du pôle « Bercy », la globalisation des achats est estimée avoir engendré une **économie de 43 millions d'euros pour 2009**. L'économie est évaluée à 40 millions d'euros supplémentaires en 2010, 60 millions d'euros encore en 2011 ;

- l'indicateur visant les « **effectifs affectés à la gestion des ressources humaines rapportés aux effectifs gérés** ». Le taux s'est établi à 2,4 % en 2008 et à **2,2 % en 2009** (3 662 agents en gérant alors 168 113). Il est prévu de **2,1 % en 2010** et de **2 % en 2011** (3 137 agents devant alors en gérer 156 845). Ces résultats paraissent conformes, et même plutôt inférieurs, aux moyennes observées dans la plupart des autres administrations publiques ;

- l'indicateur relatif à l'« **efficience de la gestion immobilière** », dont rend compte, notamment, la **densité d'occupation des surfaces de bureaux** mesurée par le ratio « surface utile nette (SUN) par poste de travail ». Cette densité s'accroît peu à peu : elle est passée de 15,5 m² par agent en 2008 à 15,27 m² par agent en 2009 ; elle est attendue à hauteur de **14,72 m² par agent pour 2010** et **14,4 m² par agent pour 2011**. Toutefois, votre rapporteur spécial rappelle que 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 poste de travail.

D. 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 **1,606 milliard d'euros en AE** et **1,607 milliard en CP**. Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, pour **4,1 millions d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **1,096 milliard d'euros**, soit 68,2 % du total des CP du programme. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **17.435 ETPT** soit, par rapport à la LFI pour 2010, une **augmentation de 306 ETPT**.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

1. Les finalités du programme

Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » répond à deux finalités principales : d'une part, offrir aux acteurs économiques des conditions d'accomplissement de leurs formalités douanières favorisant l'attractivité du secteur logistique situé en France ; d'autre part, assurer un niveau de sécurité satisfaisant des produits échangés ou circulant sur le territoire. En pratique, il retrace l'ensemble des **activités de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)** – y compris les **fonctions fiscales** de celle-ci, dans la mesure où l'action afférente, inscrite jusqu'en 2010, sous le n° 4, dans le programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »¹, se trouve transféré par le présent PLF, sous le n° 7, au programme « Facilitation et sécurisation des échanges ».

Le responsable de ce programme est le directeur général des douanes et des droits indirects.

2. Les actions prévues pour 2011

Le programme « Facilitation et sécurisation des échanges » est structuré par le présent PLF en **six actions**. Par rapport à la LFI pour 2010, dans cette organisation, deux modifications principales sont à signaler :

- d'une part, les actions n° 1 ancienne (« Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises ») et n° 2 (« Lutte contre la grande fraude douanière ») sont fusionnées dans l'action n° 1 pour 2011, **le programme désormais ne comportant plus, formellement, d'action n° 2**.

¹ Cf. supra, A.

Cette mesure se justifie par l'arbitraire de la distinction budgétaire, par rapport à la pratique, entre surveillance et lutte contre la fraude ;

- d'autre part, comme indiqué ci-dessus, **une action n° 7 est ajoutée**, par transfert du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », afin de retracer toutes les activités de la DGDDI dans le seul programme « Facilitation et sécurisation des échanges ».

• Action n° 1 : « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière » (438,7 millions d'euros en AE et 439,5 millions en CP)

L'action n° 1, d'une part, vise à **prévenir les risques socio-économiques liés aux échanges et aux produits illicites** et, d'autre part, 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 **398,6 millions d'euros**, soit près de 91 % des CP de l'action, pour **6 789 ETPT**. Les autres crédits visent principalement des dépenses de fonctionnement (33,8 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.

Le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent PLF fait apparaître que le coût économique complet d'**une heure opérationnelle de contrôle** de la DGDDI s'établit en 2010 à **50,9 euros**, contre 51 euros en 2009, et le coût moyen d'**une journée d'enquête à 414 euros**, au lieu de 421 euros en 2009.

• Action n° 3 : « Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen » (170,2 millions d'euros en AE et 173,8 millions en CP)

L'action n° 3 regroupe les moyens en personnel 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 **124,9 millions d'euros**, soit près de 72 % des CP, pour **2 065 ETPT**. Les dépenses de fonctionnement correspondent à 20,9 millions d'euros en AE et CP (plateau technique, dépenses relatives à « l'agent lui-même », dépenses relatives aux missions opérationnelles).

Des dépenses d'investissement sont programmées à hauteur de 24,3 millions d'euros en AE et 28 millions en CP, pour la **poursuite de l'adaptation et de la modernisation du parc aérien et naval de la DGDDI** (à hauteur, pour le premier, de 19,8 millions d'euros en AE et 26,2 millions en CP et, pour le second, de 4,5 millions d'euros en AE et 1,6 million en CP).

Le coût économique complet d'une **heure opérationnelle de contrôle**, en ce domaine, s'établit en 2010 à **51,3 euros**, contre 51,4 euros en 2010.

• Action n° 4 : « Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement » (242,5 millions d'euros en AE et 242,5 millions en CP)

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

Les **dépenses de personnel** de l'action représentent **217,4 millions d'euros**, soit 89,5 % des CP, pour **3 260 ETPT**. Les autres dépenses sont majoritairement des dépenses de fonctionnement (plateau technique, dépenses relatives à « l'agent lui-même » et dépenses relatives aux missions opérationnelles, pour 20,1 millions d'euros au total). Cependant, 2,9 millions d'euros en AE et CP sont prévus pour l'investissement, dont 2,3 millions afin de poursuivre le **développement informatique** requis pour la mise en œuvre des procédures communautaires de dédouanement (programme « *e-Customs* »).

Le coût moyen de **traitement d'une déclaration de douane** est prévu pour 2010 à hauteur de **13,44 euros**, contre 14,8 euros en 2009.

• Action n° 5 : « Fiscalité douanière, énergétique et environnementale » (414,2 millions d'euros en AE et CP)

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

Cette action supporte **1 461 ETPT**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **92,7 millions d'euros**, soit environ 22,5 % des crédits. Elle retrace **en majorité des dépenses d'intervention**, à hauteur de **311 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 135 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 (161,5 millions d'euros globalement : transfert à la Caisse des dépôts au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débits de tabac pour 77,5 millions d'euros, « complément de remise » pour 72,5 millions d'euros, subventions visant à la sécurisation des débits de tabac pour 11,5 millions d'euros).

• Action n° 6 : « Soutien des services opérationnels » (277,6 millions d'euros en AE et 278,1 millions 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 correspond à **3 203 ETPT**, pour des **dépenses de personnel** à hauteur de **210,7 millions d'euros**, soit près de 76 % 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 55,3 millions d'euros en AE et 51,4 millions en CP).

- Action n° 7 : « Perception des droits et taxes » (56,8 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 7 a trait au **recouvrement des droits et taxes** perçus par la DGDDI pour le compte de l'Etat (dont la DGDDI recouvre environ 13 % des recettes budgétaires), de l'Union européenne et des collectivités territoriales. Des effectifs de **657 ETPT** lui sont dédiés, correspondant aux agents en poste dans les **recettes régionales des douanes** ou affectés aux **services de caisse des bureaux de douane** ; les dépenses de personnel afférentes s'élèvent à 52 millions d'euros, soit 91,5 % des crédits de l'action.

3. La mesure des performances du programme

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

Les 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 »

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2011

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.

Le second indicateur associé à l'objectif n° 3 est plus significatif de l'efficacité de la DGDDI et de ses ambitions : **le taux d'infractions relevées sur les déclarations soumises au contrôle douanier a atteint 64 % en 2009** ; il devrait être de **70 % en 2010** et est fixé à **80 % en 2011**, pour une cible de 85 % en 2013.

Il convient également d'attirer l'attention sur les deux indicateurs associés à l'objectif n° 2. D'une part, le « délai moyen d'immobilisation des

marchandises dédouanées dans la journée » devrait s'établir à 7 minutes et 30 secondes en 2010, contre 7 minutes et 9 secondes en 2009, mais à 7 minutes seulement en 2011. D'autre part, **62 % des documents d'accompagnement d'une déclaration en douane étaient dématérialisés en 2009** ; la prévision s'élève à **75 % pour 2010** et à **80 % pour 2011**.

E. 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 **215 millions d'euros en AE et 215,3 millions en CP**. Aucun fonds de concours n'est prévu.

Le programme ne 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 incombent**. Il est placé sous la responsabilité du chef du service France Domaine, rattaché à la DGFIP.

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 ce 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 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 », qu'il fait siennes².

¹ Ces considérations ont justifié l'examen commun, en séance publique, des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

² Cf. la seconde partie du présent rapport, III, B.

F. LE PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

Les crédits du programme 148 « Fonction publique » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **221,2 millions d'euros en AE** et **220,9 millions 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 **0,25 million d'euros**, soit 0,1 % 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.

1. Les finalités du programme

Le programme 148 « Fonction publique », malgré son intitulé très large, 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.

Il convient de préciser que la DGAFP, rattachée au ministère chargé du budget jusqu'en mars 2010, puis rattachée au ministère chargé du travail, se trouve depuis novembre dernier à nouveau rattachée au ministère chargé du budget, du fait de la répartition des attributions au sein du Gouvernement. Ses emplois figurent au sein de l'action n° 7 du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »¹.

2. Les actions prévues pour 2011

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

• Action n° 1 : « Formation des fonctionnaires » (82,4 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 **36,3 millions d'euros** en AE et CP est prévue en 2011, soit une augmentation de 0,4 million

¹ Cf. supra, B.

d'euros par rapport à 2010. Cette hausse vise intégralement à couvrir l'impact de l'évolution du taux du compte spécial « Pensions » ;

- d'autre part, les **IRA**, en faveur desquels **40,6 millions d'euros** en AE et CP sont prévus en 2011. Ce budget est stable par rapport à 2010, l'effort de rationalisation des dépenses permettant d'autofinancer partiellement l'impact de l'évolution du taux du compte spécial « Pensions ».

Par ailleurs, **2 millions d'euros** en AE et CP sont inscrits sur l'action au titre de la **formation interministérielle**, et 0,8 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 » (138,8 millions d'euros en AE et 138,5 millions en CP)

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

- d'une part, l'**aide aux familles (105 millions d'euros en AE et 102,7 millions en CP)**, apportée par l'intermédiaire de trois dispositifs : le **chèque-vacances** (33,9 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 (35,2 millions d'euros en AE et 33,5 millions en CP) et d'enfants de trois à six ans (26,5 millions d'euros en AE et 25,2 millions en CP) ; la **réservation de places en crèche** (9,4 millions d'euros en AE et 10,1 millions en CP) ;

- d'autre part, des **aides au logement (14,2 millions d'euros en AE et 12,5 millions en CP)** consistant également en trois dispositifs : l'**aide à l'installation du personnel de l'Etat**, destinée à accompagner l'accès au logement locatif des agents entrant dans la fonction publique de l'Etat en prenant en charge une partie des dépenses rencontrées lors de la conclusion du bail (7,5 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 (30 000 euros en AE et CP) ; les **réservations de logements sociaux** (6,7 millions d'euros en AE et 5 millions 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 (**15,9 millions d'euros en AE et 19,5 millions en CP**);

- la participation de l'Etat au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA, 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 (1,7 million d'euros en AE et CP destinés à financer la mise en place de projets concrets d'action sociale au bénéfice des agents de l'Etat dans chaque région).

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**.

3. 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 en la matière 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.

Les « **suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines** » constituent un nouvel indicateur, introduit dans le PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au présent PLF. Le degré de réalisation prévu pour 2011 est, en la matière, de 60 % ; la cible est fixée à 70 % en 2013.

Le dispositif de **rémunération à la performance** devrait toucher, en 2010, 70 % des agents de catégorie A concernés (directeurs, chefs de service, sous-directeurs et attachés d'administration centrale) et 80 % en 2011. Parallèlement, ce dispositif devrait bénéficier, en 2011, à 50 % des agents de catégorie B, des agents de la filière sociale et des agents de la filière technique alors visés. La cible, pour 2013, s'élève à 100 % pour les agents de catégorie A et de la filière sociale, 90 % pour les agents de la catégorie B et 80 % pour les agents de la filière technique.

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, 322 en 2009, et devrait être de 335 en 2010 ; pour 2011, il est prévu à hauteur de 371. Ainsi, 365 corps de l'Etat devraient rester actifs fin 2010 et 329 à la fin de 2011 – soit alors moins de la moitié par rapport au début de l'année 2005, où l'on en dénombrait 700.

• 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 établies en 2009, par élève, à 52 721 euros et 69 934 euros respectivement, sont attendues en 2010, de même, à hauteur de 54 150 euros et 77 800 euros. Pour 2011, ce niveau de dépenses par élève est prévu en augmentation de 776 euros dans les IRA et de 2 300 euros 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, 245 en 2009, et devrait être porté à 300 en 2010 et 350 en 2011.

• **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 59 % en 2009 et est attendue à hauteur de 67 % en 2010. Elle devrait atteindre les 80 % en 2011, pour une cible fixée à 95 % en 2013.

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 3,79 % en 2009 et devrait être de 3,44 % en 2010. La prévision pour 2011 s'établit à 3,54 %.

Enfin, le « **taux de pénétration des prestations CESU garde d'enfant** » était de 91,5 % en 2009. Du fait d'une révision de la base de calcul, ce taux devrait tomber à 87 % en 2010 et 91 % en 2011, la cible pour 2013 étant de 100 %

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2011

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 un défaut essentiel : il **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 formulée à plusieurs reprises, **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.

Du moins, **une partie des observations de votre rapporteur spécial¹ a été prise en comptes puisque cet indicateur, à défaut d'être complété, a été corrigé**. Jusqu'en 2009, seul le calcul des dépenses engagées pour la formation d'un élève des IRA traduisait un coût complet, le calcul des dépenses liées à la formation d'un élève de l'ENA n'intégrant pas les coûts d'investissement de l'Ecole ; cette dissymétrie privait en partie de pertinence la comparaison entre les deux coûts. Sur les instructions de la direction du budget, en 2010, l'élaboration du sous-indicateur visant l'ENA a été alignée sur celle du sous-indicateur relatif aux IRA.

¹ Cf. le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

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 » l'est également de deux comptes spéciaux, constituant des **comptes de concours financiers** qui, comme tels, présentent un **caractère essentiellement technique**.

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

Le compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » fait l'objet, dans le présent PLF, d'une prévision de **recettes de 7,724 milliards d'euros** et d'une prévision de **dépenses de 7,744 milliards**. Le **solde** devrait ainsi s'établir, fin 2011, à **- 20,1 millions d'euros**.

Les crédits de la mission correspondante seront affectés au **préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune** à hauteur de 7,5 milliards d'euros. Les remboursements attendus sur le compte tiennent à ce mécanisme, pour un même montant.

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 1980 qui fixe la liste des organismes susceptibles de recevoir ces avances, et dans les conditions prévues par l'article 24 de la LOLF. 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, pour assurer la continuité de l'action publique ou mettre en œuvre une mesure de façon accélérée, ou à couvrir provisoirement un besoin de trésorerie imprévu ;

- 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 ne visent pas à couvrir un besoin de trésorerie ponctuel, mais répondent au mode de financement propre aux aides agricoles de la PAC, que les Etats membres doivent préfinancer ; le remboursement par la Commission européenne intervient deux mois après le paiement effectif. Pour la France, ce préfinancement est assuré par les versements de l'ASP (qui s'est substituée dans ce rôle à l'Agence unique de paiement depuis le 1^{er} avril 2009).

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

2. La mission correspondante

La mission correspondant aux dépenses du compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics »¹ est composée de **trois programmes**, chacun constitué d'une action unique. Ils recoupent 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. La mise en œuvre en est assurée par l'agence France Trésor (AFT).

B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2011

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 (**7,724 milliards d'euros**) correspondent aux **remboursements** :

- des avances qui seront octroyées en 2011 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), à hauteur de **7,5 milliards d'euros** comme en 2010 (soit 96,8 % des recettes prévues pour le compte) ;

¹ *Suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission.*

- d'avances au titre du programme « Avances à des **organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics** », à hauteur de **137 millions d'euros**. Ce montant prend notamment en compte les remboursements : d'une part, de 15 millions d'euros sur l'avance de 143 millions octroyée en 2009 à l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France** (AFITF) ; d'autre part, des avances accordées en 2010, respectivement, de 70 millions d'euros à **FranceAgriMer**, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, et de 2,5 millions à l'**Autorité de régulation des activités ferroviaires** (ARAF). Le solde, soit 49,5 millions d'euros, anticipe les remboursements dès 2011 d'avances que l'Etat pourra être amené à consentir sur cet exercice, encore indéterminées à ce stade, inscrites à titre de provision en dépenses du compte (*cf.* ci-après) ;

- enfin, d'avances consenties depuis 2007 et qui le seront en 2011, à partir du programme « Avances à des services de l'Etat », en faveur du **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** (BACEA, *cf.* ci-après), à hauteur de **86,7 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 (**7,744 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** », **50 millions d'euros**, montant global fixé à titre de provision, en l'absence de besoin identifié *a priori*, contre 100 millions en LFI pour 2009 ;

- enfin, sur le programme « **Avances à des services de l'Etat** », **194,3 millions d'euros** destinés au **BACEA**, contre 250 millions en LFI pour 2009. Il convient ici de rappeler que les ressources du BACEA sont constituées de redevances, versées par les compagnies aériennes notamment, et d'une quote-part de la taxe d'aviation civile. Elles comprenaient également, jusqu'en 2006, le produit d'emprunts bancaires : cette dernière ressource, sur décision ministérielle, a été remplacée par un financement au moyen d'avances. La mesure, visant à éviter la fragmentation de la dette de l'Etat, 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.

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 – **20,1 millions d'euros fin 2011**.

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 de la mission « 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 à cette mission sont transversaux à ses programmes.

Un **premier indicateur** permet, pour les trois programmes de la mission, 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 ces dernières années, et aucun n'est prévu pour 2011.

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.

Votre rapporteur spécial prend acte du **rééchelonnement**, que fait apparaître le PAP de la mission « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » annexé au présent PLF, **accordé en 2010 à la Cité de la musique**, pour le remboursement par celle-ci de l'avance de 6,5 millions d'euros autorisé par la LFR du 20 avril 2009 en vue de son acquisition de la salle Pleyel.

¹ Rapport d'information n° 476 (2004-2005). Le BACEA a enregistré un niveau d'endettement de plus d'un milliard d'euros fin 2009 ; cf. la contribution de notre ancien collègue Alain Lambert et de nos collègues François Fortassin, Fabienne Keller et Gérard Miquel, rapporteurs spéciaux, au rapport n° 587 (2009-2010), tome II, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

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

Le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privé » fait l'objet, dans le présent PLF, d'une prévision de **recettes de 2,116 milliards d'euros** et d'une prévision de **dépenses de 130,7 millions**. Le **solde** devrait ainsi s'établir, fin 2011, à **+ 1,986 milliard d'euros**.

La prévision de versements sur le compte, pour **2 milliards d'euros**, repose sur l'**hypothèse** d'un remboursement anticipé d'une partie des prêts consentis à la **filière automobile**.

Les crédits de la mission correspondante seront affectés au **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** à hauteur de **100 millions d'euros**.

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 privé » 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 avances, d'une part, aux **fonctionnaires** de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport, ainsi qu'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'abord aux **entreprises rencontrant des difficultés** ponctuelles de financement, mais aussi à la **filière automobile** dans le cadre du « pacte automobile » inscrit, en complément du plan de relance, dans la LFR du 20 avril 2009, ainsi qu'au **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** (FPRNM), en vue des acquisitions immobilières de l'Etat dans les « zones de solidarité » délimitées à la suite de la tempête « Xynthia » du 28 février 2010.

Le compte est organisé en **deux sections**, l'une retraçant les prêts et avances à des particuliers ou à des associations, l'autre les prêts pour le développement économique et social. Ses dépenses consistent dans les prêts et avances accordés, **ses recettes sont constituées des remboursements**.

2. La mission correspondante

La mission correspondant au compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est composée, dans le présent PLF, de **quatre 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, sous celle du directeur général des finances publiques. Il est mis en œuvre par les services de la DGFIP et de la direction générale du Trésor ;

- d'autre part, le programme 862 vise les « **prêts pour le développement économique et social** », le programme 863 les « **prêts à la filière automobile** » et le programme 865, créé par le présent PLF, les « prêts et avances au **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** ». Ces programmes reprennent ainsi 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, dont les services sont chargés de la mise en œuvre.

B. LES ENJEUX FINANCIERS POUR 2011

1. Les recettes

Les recettes du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » prévues par le présent PLF s'élèvent à **2,116 milliards d'euros**, issus des **remboursements** détaillés dans le tableau ci-après.

La quasi-totalité correspond aux prêts pour le développement économique et social. En effet, les remboursements d'avances accordées à des **fonctionnaires et agents de l'Etat** ne sont inscrits dans la prévision que pour un montant global de **770 000 euros**, qui comprend principalement (à hauteur de 700 000 euros) le remboursement des avances aux agents en poste à l'étranger pour la prise en location d'un logement. Par ailleurs, comme en 2010, aucun remboursement n'est attendu en provenance des associations.

Le remboursement des prêts octroyés à la **filière automobile** constitue l'essentiel, à hauteur de **2 milliards d'euros**. Ce montant correspond au remboursement anticipé, reçu par l'Etat le 10 septembre dernier, d'une partie des 6,25 milliards d'euros prêtés aux constructeurs, en 2009, pour une durée de cinq ans. Le Gouvernement fait l'**hypothèse** d'un remboursement équivalent en 2011, sans que cela reflète une intention exprimée par les constructeurs ou une concertation avec eux, l'échéance légale de paiement restant fixée à 2014.

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

(en euros)

Section/ligne	LFI 2010	PLF 2011
Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	820 000	770 000
Avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport	20 000	15 000
Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat	100 000	65 000
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	690 000
Prêts pour le développement économique et social	16 256 000	2 116 000 000
Prêts pour le développement économique et social		16 000 000
Prêts à la filière économique		2 000 000 000
Prêts et avances au FPRNM		100 000 000
Total	17 076 000	2 116 770 000

Source : PAP de la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au PLF pour 2011

Il convient de noter que le remboursement du **FPRNM** est prévu pour intervenir l'année même de l'octroi de l'avance qui lui sera versée, début 2011, à hauteur de 100 millions d'euros. Cette avance, en effet, a vocation à être remboursée **dès le versement au Fonds du dividende exceptionnel de la Caisse centrale de réassurance**, de même montant, dont l'affectation est prévue par l'article 38 du présent PLF.

En ce qui concerne les autres prêts pour le développement économique et social, qui sont consentis aux entreprises rencontrant des difficultés de financement, l'estimation de remboursements intègre en partie, comme hypothèse, des recettes issues de prêts qui seront accordés en 2011. Les recettes réelles dépendront donc des prêts effectivement pratiqués pendant l'exercice et des dispositions contractuelles.

2. Les dépenses

Les dépenses du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » sont prévues par le présent PLF à hauteur de **130,7 millions d'euros**. Elles se répartissent comme suit (en AE et CP) :

- sur le programme « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations », en pratique en faveur des seuls **fonctionnaires et agents de l'Etat, 770.000 euros**, niveau de crédits identique à celui qui a été inscrits en LFI pour 2010 ;

- sur le programme « Prêts pour le développement économique et social », c'est à dire au bénéfice d'**entreprises rencontrant des difficultés** de financement, **30 millions d'euros**, contre un montant de 10 millions d'euros prévu en LFI pour 2010 ;

- enfin, sur le programme « Prêts et avances au **Fonds de prévention des risques naturels majeurs** », **100 millions d'euros** comme indiqué ci-dessus.

Le programme « Prêts à la filière automobile », quant à lui, n'est doté d'aucun crédit, alors que 100 millions d'euros ont été ouverts en LFI pour 2010 en faveur du soutien de l'innovation dans le secteur. L'octroi des aides liées au « pacte automobile » instauré en 2009, en effet, se trouve limité au 31 décembre 2010 par l'autorisation communautaire.

Au regard de cette prévision de dépenses, le **solde** du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est estimé positif pour la fin 2011, à hauteur de **1,986 milliard d'euros**. Cependant, ce résultat sera essentiellement **fonction des remboursements des prêts à la filière automobile**, que rien n'assure à ce stade (*cf.* ci-dessus). Si les 2 milliards d'euros prévus à ce titre n'étaient pas versés à l'Etat, toutes choses égales par ailleurs, le solde du compte serait négatif (- 14 millions d'euros).

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

(en euros)

Section/ligne/programme	LFI 2010	PLF 2011
Prêts et avances à des particuliers ou à des associations (programme 861)	770 000	770 000
Avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport	0	0
Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat	70 000	70 00
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	110 000 000	130 000 000
Prêts pour le développement économique et social (entreprises en difficulté, programme 862)	10 000 000	30 000 000
Prêts à la filière automobile (soutien à l'innovation, programme 863)	100 000 000	0
Prêts et avances au FPRNM (programme 865)	-	100 000 000
Total	110 770 000	130 770 000

Source : PAP de la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au PLF pour 2011

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 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 niveau explique l'**absence de demande** d'avances et, en conséquence, la prévision par le 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. Ces avances sont en **diminution depuis plusieurs années**.

- 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. L'action, néanmoins, est maintenue dans la nomenclature budgétaire.

- 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 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.

Le nombre des demandes d'avance présentées par les agents de l'Etat à l'étranger à ce titre, après avoir connu une baisse importante en 2004, **augmente régulièrement depuis 2008.**

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. Ce délai est passé de « 8,65 jours » en 2008 à « 1,45 jour » en 2009 ; un objectif de « 1,5 jour » est fixé pour 2011.

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

• Action n° 1 (unique) : « Prêts pour le développement économique et social » (30 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 pour 2010 (prévision actualisée) comme étant de **20 euros d'argent privé pour 1 euro d'argent public**, cet effet de levier est attendu pour 2011 à seulement 10 euros d'argent privé pour 1 euro d'argent public ;

- 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 100 % en 2009, est attendu à **83,3 % fin 2010 et 65 % pour 2011.**

3. Le programme « Prêts à la filière automobile »

- Action n° 2 (sic, action unique¹) : « Prêt pour le soutien de l'innovation de la filière automobile » (0 euro)

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**. La dotation de l'action est donc logiquement nulle dans le présent PLF.

L'effort budgétaire total, en la matière, s'élève à **250 millions d'euros** : en **2009, 150 millions** ont été ouverts par la LFR du 20 avril ; pour **2010, 100 millions** ont été prévu, par la LFI.

Un indicateur de performance 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 **3,5 % en 2010**, contre une réalisation de 4 % en 2009.

4. Le programme « Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs »

- Action n° 1 (unique) : « Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs » (100 millions d'euros en AE et CP)

Le programme est créé par le présent PLF afin de retracer les prêts et avances consentis au FPRNM **en vue des acquisitions par l'Etat, amiables ou par voie d'expropriation, d'immeubles situés dans les « zones de solidarité »** qui ont été délimitées à la suite de la **tempête « Xynthia »** du 28 février 2010.

En effet, le Fonds, créé par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, a notamment pour objet de financer les indemnités d'expropriation ou d'acquisition amiable d'immeubles exposés à un risque naturel majeur, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens, afin d'en empêcher toute occupation future. Toutefois, il n'est alimenté que par un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie pour catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurances : la dynamique de ces ressources ne permet pas de répondre à des besoins importants de

¹ L'action n° 1 « Prêts aux constructeurs automobiles », créée pour porter les prêts aux constructeurs automobiles installés sur le territoire et mis en difficulté par la crise prévus par la LFR du 20 avril 2009, est supprimée de la nomenclature budgétaire par le présent PLF, aucun nouveau prêt en ce domaine ne devant plus être pratiqué.

trésorerie comme celui qu'engendre la mise en œuvre du programme d'acquisitions décidé à la suite de la tempête « Xynthia ». Le dispositif de prêts et avances en faveur du Fonds est d'ailleurs prévu par l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

Cependant, votre rapporteur spécial relève qu'**aucun dispositif de mesure de la performance** n'est associé à cette action ni, partant, au programme, ce qui constitue une anomalie au regard de l'article 7 de la LOLF.

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

I. LA RÉORGANISATION PRÉVUE POUR LE COMPTE ET LA MISSION CORRESPONDANTE

A. UN COMPTE À NOUVEAU RÉFORMÉ

1. L'organisation actuelle

a) Un outil de pilotage pour la politique immobilière de l'Etat mis en place sous l'impulsion du Parlement

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 et de suivi, en ce qui concerne les cessions, la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat conduite par le Gouvernement depuis 2004 et prenant part à la réforme de l'Etat lui-même, d'ailleurs en partie intégrée, aujourd'hui, dans les mesures prises au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). On doit rappeler que c'est sous l'**impulsion des travaux du Parlement** que cet outil a été introduit dans l'organisation budgétaire¹.

b) 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 » constitue un **compte d'affectation spéciale** (CAS) au sens de l'article 21 de la LOLF. Organisé par l'article 47 précité de la LFI pour 2006, tel que modifié par l'article 32 de la LFI pour 2007 et par l'article 60 de la LFI pour 2010 qui ont étendu son périmètre, ce compte fait actuellement apparaître :

¹ Le détail de ces travaux a été retracé par notre ancien collègue Paul Girod dans son rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12 (PLF pour 2007). Il s'agit notamment du rapport d'information publié en juillet 2005 par notre ancien collègue député Georges Tron, en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics (n° 2457, A.N., XII^e législature).

- en **recettes**, les **produits de cession des immeubles de l'Etat et des droits à caractère immobilier** attachés à de tels immeubles (sont visés ici les loyers, redevances, produits de droits réels cédés à un tiers pour la gestion ou la valorisation d'immeubles domaniaux, etc.), ainsi que les **fonds de concours**. Ces fonds de concours retracent les versements sur le compte d'autres acteurs que l'Etat, parties prenantes d'opérations immobilières concernant celui-ci, dont les collectivités territoriales et notamment celles dont les services se trouvent logés dans des « cités administratives ». En outre, des 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, « *directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'Etat* » (précision expresse ajoutée par la LFI pour 2010), qui couvrent des **besoins d'investissement immobilier et de fonctionnement** : soit liés à des **opérations immobilières réalisées par l'Etat**, sur les immeubles dont il est propriétaire ou qui figurent à l'actif de son bilan ; soit liés à des **opérations de cession, d'acquisition ou de construction** (principalement pour le relogement de services) **par des établissements publics et autres opérateurs de l'Etat sur des immeubles domaniaux**. En outre, sont retracés les versements du compte au profit du budget général, en pratique la **contribution des produits de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement**¹ .

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 sur la proposition de votre rapporteure spéciale au nom de la commission des finances. Toutefois, sur l'initiative du Gouvernement prise pour maintenir la situation alors existante, ont été expressément **exemptés** de cette contribution les produits de cession de trois catégories d'immeubles de l'Etat :

- d'une part, 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 aujourd'hui obsolète qui visait en pratique les **services de l'équipement** ;

- d'autre part, les immeubles occupés par le **ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014**, terme d'application de la loi de programmation militaire en vigueur ;

- enfin, les **immeubles situés à l'étranger**, sans limite temporelle.

¹ Cette fraction des produits de cessions immobilières de l'Etat apparaît au titre de recette non fiscale dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux projets de loi de finances initiale, ligne 2211.

2. La réforme prévue par le présent PLF

Comme la LFI pour 2010, dernière révision en date¹, l'article 30 du présent PLF (première partie) tend à réformer cette organisation². Il modifie l'article 47, précité, de la LFI pour 2006, afin de procéder à plusieurs **aménagements du régime de la contribution au désendettement de l'Etat des recettes de cessions immobilières** de celui-ci³.

a) L'affectation du produit des cessions d'immeubles de la DGAC au désendettement du BACEA (disposition adoptée par le Sénat)

En premier lieu, l'article 30 du présent PLF **affecte les produits de la vente d'immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)** – lequel, retraçant aujourd'hui la quasi-totalité des activités régaliennes et de prestations de services assurées par cette direction générale, connaît en effet un **niveau d'endettement préoccupant (plus d'un milliard d'euros fin 2009⁴)**.

Cette catégorie spécifique de recettes de cessions immobilières de l'Etat se trouvera ainsi soustraite au régime de droit commun, ci-dessus rappelé (la contribution au désendettement de l'Etat par le retour, au budget général, d'un minimum de 15 % selon les dispositions en vigueur) : les produits en cause seront intégralement versés au désendettement du budget annexe. La nomenclature des dépenses du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » est modifiée en conséquence.

Selon l'annexe « Evaluations préalables » jointe au présent PLF, les versements du compte en faveur du BACEA seraient de **7 millions d'euros par an en moyenne sur la période 2011-2013**, et de **8 millions d'euros dès 2011**. Il convient de relever que **la DGAC dispose, en effet, d'un vaste parc immobilier** : selon les renseignements fournis par le service France Domaine, elle occupe et gère quelque 855 bâtiments d'une surface hors œuvre nette (SHON) de près de 1,26 millions de mètres carrés et 235 terrains d'une superficie de plus de 14,8 millions de mètres carrés ; ce patrimoine représente une valeur globale estimée à plus de 300 millions d'euros.

¹ Cf. le rapport de votre rapporteure spéciale n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14 (PLF pour 2010).

² Cf. le rapport de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le présent PLF (n° 111, 2010-2011, tome II), et l'examen de cet article par le Sénat au cours de la séance du 24 novembre 2010.

³ À cette occasion, l'article 30 du présent PLF procède au « toilettage » de la loi en supprimant la disposition précitée, devenue obsolète, qui exemptait de contribution au désendettement de l'Etat les produits des ventes immobilières réalisées par le ministère chargé de l'équipement.

⁴ En intégrant les 250 millions d'euros d'emprunts supplémentaires prévus par la LFI pour 2010, la dette du BACEA aura augmenté de plus de 30 % entre 2008 et 2010. Cf. la contribution de notre ancien collègue Alain Lambert et de nos collègues François Fortassin, Fabienne Keller et Gérard Miquel, rapporteurs spéciaux, au rapport n° 587 (2009-2010), tome II, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

Le Sénat a adopté cette disposition, utile concours à l'effort de désendettement du BACEA. Cependant, les recettes escomptées, très modestes en regard du besoin de désendettement, ne dispenseront pas des **nécessaires réformes internes** entreprises par la DGAC afin d'optimiser son fonctionnement.

b) Une exemption de contribution au désendettement pour le produit des cessions d'immeubles domaniaux réalisées par certains établissements publics d'enseignement et de recherche (dispositions supprimées par le Sénat)

L'article 30 du présent PLF, en second lieu, visait dans sa rédaction initiale et après le vote de l'Assemblée nationale à **exonérer de contribution au désendettement de l'Etat les produits de cession des immeubles domaniaux dont disposent deux catégories d'établissements publics d'enseignement et de recherche**. L'annexe « Evaluations préalables » précitée indique que l'enjeu financier de cette mesure d'exonération *« devrait être moins important que celui de l'augmentation de la contribution de la DGAC, mais est difficilement chiffrable à ce stade »*.

(1) Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant demandé la dévolution du patrimoine immobilier de l'Etat dont ils disposent

La mesure concerne d'abord les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, en particulier les **universités**, qui ont formulé, par une délibération de leur conseil d'administration, une **demande de transfert en propriété du patrimoine immobilier de l'Etat dont ils ont la jouissance** – procédure dite de « dévolution », effectuée à titre gratuit –, sur le fondement des dispositions introduites dans le code de l'éducation par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités¹.

Il s'agirait là, en quelque sorte, d'anticiper sur le régime qui sera applicable aux produits des cessions immobilières que réaliseront ces établissements, une fois le transfert réalisé. En effet, ces produits, recettes patrimoniales des établissements et non pas de l'Etat, ne seraient pas

¹ Article L. 719-14 du code de l'éducation (créé par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et modifié par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) : « L'Etat et l'Etablissement public de Paris-Saclay peuvent transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat ou à l'Etablissement public de Paris-Saclay qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. Les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public. » Cf. le rapport d'information de nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont n° 578 (2009-2010) sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités.

imputables en recettes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ni, dès lors, soumis à l'obligation de contribuer au désendettement de ce dernier. Pendant la période « transitoire » qui s'étend de la demande de dévolution à son exécution juridique, **l'Etat entend reverser l'intégralité aux établissements cédants.**

L'annexe « Evaluations préalables » précitée indique que l'impact financier de cette dérogation en faveur des universités ayant opté pour la dévolution se révèle « *difficile à évaluer* », le potentiel de cessions afférent n'étant « *pas connu avec précision à ce jour* ». Votre rapporteure spéciale s'interroge sur cette **gestion « à l'aveugle »**¹.

Suivant les informations qu'elle a recueillies, **aucun transfert n'a encore été effectué mais neuf universités se sont déclarées candidates**, auxquelles le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a proposé d'entamer une démarche de réflexion préalable à cette opération ; il s'agit des universités d'Avignon, de Cergy-Pontoise, de Clermont I, de Marne-la-Vallée, de Paris II, de Paris VI, de Poitiers, de Toulouse I et, dans un cadre juridique différent, de Corte². La valeur des bâtiments de l'Etat qu'elles occupent a été estimée par France Domaine, au total, à plus de 1,7 milliard d'euros.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 5 novembre dernier, a précisé devant la presse que **Clermont I, Corte, Paris VI, Poitiers et Toulouse I sont les cinq premières universités sélectionnées pour aboutir à une dévolution**, étant jugées « *les plus avancées* » dans le processus ; Clermont I, Poitiers et Toulouse sont même considérées comme « *très avancées* », de sorte que le transfert les concernant devrait être finalisé dès le début de l'année 2011. Pour les cinq établissements, la dévolution vise au total une surface de près de 5 millions de mètres carrés, dont la valeur est estimée à plus de 1,3 milliard d'euros. Une seconde vague de transferts est prévue à partir de 2012, pour les quatre autres universités candidates (Avignon, Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée et Paris II), dont le montage des projets nécessite ce délai.

¹ Le rapport d'information de nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont n° 578 (2009-2010), sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, relève qu'au 31 décembre 2009, la SHON de l'ensemble des établissements universitaires (universités à proprement parler, mais aussi écoles d'ingénieurs, instituts d'études politiques, grands établissements d'enseignement et de recherche...) s'élevait à près de 18,6 millions de mètres carrés, dont 15,2 millions étaient la propriété de l'Etat, répartis sur plus de 6 350 bâtiments, et le foncier non bâti à 5 945 hectares. Les 35 % de ce patrimoine sont estimés vétustes. France Domaine précise que les 15,2 millions de mètres carrés de bâtiments appartenant à l'Etat sont estimés à 20 milliards d'euros et que, pour le reste des locaux, 2,95 millions de mètres carrés appartiennent aux collectivités territoriales, seulement 450 000 m² étant détenus en propre par les établissements.

² Les bâtiments de l'université de Corte appartiennent à l'assemblée territoriale de Corse.

- (2) Les établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche implantés dans le périmètre de l'opération d'aménagement du plateau de Saclay

La même mesure d'exonération vise les établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche, implantés ou désireux de s'établir dans le **périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) d'aménagement du plateau de Saclay**, tel que défini par le décret n° 2009-248 du 3 mars 2009 (environ 7 000 hectares répartis sur 27 communes, entre le département de l'Essonne et celui des Yvelines), **pour ce qui concerne la part de produits de cession d'immeubles de l'Etat destinée au financement de leurs projets immobiliers** dans ce périmètre.

Ces ressources viendraient compléter, notamment, les produits issus du placement de la dotation non consommable de 850 millions d'euros qui a été attribuée à Saclay dans le cadre du plan « Campus », porté par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, visant à moderniser le patrimoine immobilier des universités (la rémunération étant escomptée à hauteur de 4 % par an, elle devrait s'élever à 34 millions d'euros chaque année). En outre, la majorité des fonds levés par l'« emprunt national » qu'a autorisé la LFR du 9 mars 2010, à hauteur d'un milliard d'euros, en faveur du pôle de Saclay, devrait également se trouver affectée aux projets d'investissement immobilier des établissements ou groupes d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche déjà présents sur le plateau de Saclay ou souhaitant s'y implanter.

Il s'agit de permettre aux projets de bénéficier de la totalité des fonds mobilisables, alors que la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a organisé le développement du plateau de Saclay en « pôle scientifique et technologique »¹.

- (3) Des dispositions supprimées par le Sénat à l'initiative de votre commission des finances

À l'initiative de votre commission des finances, le Sénat, lors de son examen de l'article 30 du présent PLF², **a supprimé les deux nouvelles hypothèses d'exonération de contribution au désendettement précitées**, tant celle prévue en faveur des produits de cession d'immeubles domaniaux dont disposent les universités ayant demandé la dévolution de ce patrimoine que celle visant la part des produits de cession d'immeubles domaniaux dont disposent des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche qui est destinée au financement de projets immobiliers sur le plateau de Saclay.

¹ *Sous l'impulsion et la coordination d'un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, l'Établissement public de Paris-Saclay ; cf. le rapport n° 366 (2009-2010) de notre collègue Jean-Pierre Fourcade, au nom de la commission spéciale, sur le projet de loi relatif au Grand Paris.*

² *Séance précitée du 24 novembre 2010.*

Dans son principe, la finalité que poursuivait cette double dispense de contribution au désendettement de produits de cessions domaniales était louable : il s'agissait de soutenir l'investissement des établissements en cause. Néanmoins, ces dispositions, par nature, iraient **à l'encontre de l'intensification de la contribution au désendettement des recettes de cessions immobilières de l'Etat** prônée par votre commission des finances et, en particulier, votre rapporteure spéciale¹.

En outre, votre commission des finances a souscrit aux **importantes réserves exprimées par nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont**, respectivement rapporteur spécial et rapporteur pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur »² : compte tenu des inégalités entre établissements, liées aux bâtiments eux-mêmes, à leur localisation ou au nombre d'usagers, **les possibilités de cession varient fortement de l'un à l'autre**. On pouvait donc craindre que seules les universités les mieux dotées en locaux sollicitent une dévolution, celles qui seraient « à l'étroit » dans les leurs ne trouvant aucun intérêt financier à l'opération. De même, tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche présents ou susceptibles de s'implanter sur le plateau de Saclay ne pourraient pas bénéficier dans les mêmes conditions du dispositif initialement organisé³.

Au demeurant, les modalités de la dévolution sont encore à préciser. À cet effet, une circulaire conjointe du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère chargé du budget est en cours de finalisation ; elle sera adressée aux recteurs et aux trésoriers-payeurs généraux. Or, d'après les informations recueillies, il est prévu que **l'Etat, une fois la dévolution réalisée, versera aux établissements bénéficiaires, chaque année, une contribution aux nouvelles charges immobilières qui résulteront pour eux du transfert**. Ce faisant, il financera, pour une part, les besoins du parc en cause en termes de gros entretien et de renouvellement des bâtiments, tandis que les travaux requis pour la mise en sécurité donneront lieu

¹ Cf. ci-après, c.

² Rapport d'information précité (juin 2010), p. 52.

³ Dans un souci d'équité, nos collègues précités ont repris à leur compte les propositions présentées, dès 2007, par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), tendant à organiser une forme de péréquation entre les établissements. Il s'agirait de mutualiser une partie – limitée – du produit des cessions auxquelles des universités pourront procéder à partir du parc domanial qui leur aura été transféré, pour la redistribuer aux autres. De plus, en considérant la situation des finances publiques, nos collègues se sont interrogés sur l'opportunité de faire contribuer ces futures recettes des universités, même à minima, à la réduction de la dette de l'Etat. Les dispositions de l'article 30 du présent PLF supprimées par le Sénat ne compromettaient pas, formellement, la mise en œuvre éventuelle d'un tel dispositif, car ces dispositions concernaient une période préalable à la dévolution. Toutefois, elles s'éloignaient, à l'évidence, de la dernière option proposée – associer les universités cédantes à l'effort de désendettement de l'Etat –, dans la mesure où elles exemptaient de contribuer au désendettement le produit des cessions qui seraient réalisées avant ce transfert, postérieurement à sa demande, afin que l'Etat le reverse intégralement aux établissements concernés.

à un financement ponctuel complémentaire¹. La ministre de l'enseignement supérieure et de la recherche, le 5 novembre dernier, a indiqué à la presse que la partie récurrente de cette contribution tiendra compte de l'activité de chaque université, et non seulement des surfaces ou de l'évaluation des bâtiments ; elle devrait évoluer en fonction d'indicateurs d'activité et de performance.

Dans ce contexte, **notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, a estimé qu'il ne serait pas justifié de faire bénéficier les établissements concernés d'une « prime » à la demande de dévolution** – ce que l'article 30 du présent PLF, en dernière analyse, tendait à instaurer en permettant à l'Etat de verser auxdits établissements un montant de produits de cessions immobilières soustrait à l'obligation de contribuer au désendettement.

Par ailleurs, pour les projets immobiliers des établissements d'enseignement supérieur et de recherche du **plateau de Saclay**, comme mentionné plus haut, le plan « **Campus** » assure déjà un financement à hauteur de **34 millions d'euros par an** (produit escompté du placement des 850 millions d'euros attribués au pôle à titre de dotation non consommable²) et la majeure part du milliard d'euros levé en faveur de ce pôle par l'emprunt national doit également se trouver consacrée à des dépenses immobilières.

c) La programmation d'une intensification de la contribution du produit des cessions immobilières de l'Etat à son désendettement (disposition renforcée par le Sénat)

(1) Une initiative du Gouvernement à l'Assemblée nationale

Un **amendement du Gouvernement** à l'article 30 du présent PLF a été adopté par l'Assemblée nationale afin de porter le **taux de la contribution des recettes de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement à 20 % en 2012 et à 25 % en 2013**, contre 15 % dans le droit en vigueur rappelé ci-dessus. **En 2011, le taux resterait inchangé**, afin de sécuriser le montage financier des projets d'ores et déjà arrêtés d'investissements immobiliers financés à partir de produits de cessions.

Cette initiative concrétise l'annonce d'un renforcement de la contribution au désendettement des recettes de cessions que le ministre chargé du budget avait faite, en sa qualité de ministre du domaine, lors de la réunion tenue le 6 octobre dernier par le Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE). Le dispositif voté par nos collègues députés s'est conformé pour partie à l'avis

¹ L'article L. 719-14, précité, du code de l'éducation prévoit en effet que la dévolution « s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire ». Le coût d'un transfert à l'ensemble des universités du patrimoine domanial dont elles disposent actuellement reste incertain mais, dans les conditions précitées et d'après les calculs de nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont sur la base de la LFI pour 2010, il nécessiterait en tout état de cause un effort budgétaire supplémentaire, de la part de l'Etat, à hauteur d'au moins 125 millions d'euros par an. Cf. le rapport d'information précité, p. 66.

² Le plan « Campus », au total, mobilise 5 milliards d'euros. Le pôle de Saclay, à lui seul bénéficie de 17 % de ces ressources.

que cette instance, saisie du sujet, a rendu au Gouvernement en date du 20 octobre. Toutefois, dans cet avis, le CIE avait préconisé de poursuivre jusqu'à l'année 2014 *incluse* le relèvement de 5 % par an du taux de contribution au désendettement, pour porter ce taux, *in fine*, à 30 %. Cette proposition s'est trouvée écartée du fait du **choix du Gouvernement de circonscrire le dispositif aux exercices couverts par la programmation budgétaire triennale des années 2011 à 2013.**

(2) Une mesure renforcée à l'initiative de votre commission des finances

Votre rapporteure spéciale, dans ses précédents rapports, a régulièrement souligné la **faiblesse de la contribution au désendettement de l'Etat des recettes de cessions immobilières** de celui-ci (à hauteur de 14 % en moyenne entre 2005 et 2009, du fait de l'existence de régimes d'exemption¹). Elle approuve donc l'orientation prise sur ce plan par le Gouvernement.

Toutefois, dès l'examen du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » par votre commission des finances, le 20 octobre dernier², alors que l'on ignorait encore la teneur exacte de l'amendement gouvernemental précité, que le ministre du budget avait seulement annoncé, elle avait estimé que **le doublement du taux minimum actuel de cette contribution**, ainsi porté de 15 % à **30 % des produits, dès 2011, aurait été significatif d'une volonté politique de mieux lier les ventes d'immeubles de l'Etat à la résorption de sa dette.** Surtout, elle préconisait de **planifier la disparition des régimes d'exemption de contribution au désendettement de l'Etat** existant, comme rappelé ci-dessus, pour certains produits de cessions immobilières.

La remise en cause dès 2011 de ces régimes aurait pu s'avérer délicate, mais **leur pérennité risquerait en effet d'entretenir les administrations dans un statut de « quasi-proprétaire »**, situation qui n'est pas souhaitable et qui, du reste, irait à rebours de la volonté affichée par le Gouvernement d'affermir l'unité de « l'Etat propriétaire ». Votre rapporteure spéciale recommandait donc :

- en ce qui concerne les cessions du **ministère de la défense**, de **ne pas renouveler la dispense de contribuer au désendettement au-delà du 31 décembre 2014**, échéance actuellement inscrite dans la loi, ou, au plus tard, au-delà de la fin d'exécution de la loi de programmation militaire en vigueur, dans l'hypothèse où celle-ci devrait être prorogée ;

- en ce qui concerne les **biens situés à l'étranger**, de **borner la dispense dans le temps, à la même date que pour les biens militaires** dans un souci d'égalité entre ministères.

Sur l'initiative de votre commission des finances – en pratique, deux amendements présentés par notre collègue Philippe Marini, rapporteur

¹ Le détail par année est donné infra, II, B.

² Le compte-rendu de cet examen se trouve joint au présent rapport.

général, que votre rapporteure spéciale a cosignés –, **ce programme a été en grande partie adopté par le Sénat**¹ :

- d'une part, **le taux de la contribution des recettes de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement a été fixé à hauteur de 30 % en 2014** ;

- d'autre part, **la disparition du régime d'exemption de contribution au désendettement qui bénéficie aux produits d'immeubles situés à l'étranger a été programmée au 31 décembre 2014**, par cohérence avec ce que le droit existant prévoit pour les cessions du ministère de la défense.

Votre rapporteure spéciale, bien évidemment, espère que ces mesures seront avalisées par la commission mixte paritaire qui se trouvera chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du présent PLF.

B. LE RETOUR À DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION CORRESPONDANTE

1. Les trois programmes existants

La mission correspondant aux dépenses du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »² est composée, **en 2010**, de **trois programmes**, placés sous la responsabilité du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat en tant que **ministre chargé du domaine** et, au plan administratif, celle du **chef du service France Domaine**³, rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP). 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 désendettement de l'Etat, réalisés à partir des produits de cessions immobilières de ce dernier ;

- le **programme 722**, « **Contribution aux dépenses immobilières** », regroupe les crédits issus des recettes de cessions immobilières de l'Etat qui sont affectés aux dépenses immobilières de celui-ci et, éventuellement, de ses établissements publics ou autres opérateurs sur les immeubles lui appartenant, conformément à la nomenclature citée plus haut (investissements immobiliers ou besoins de fonctionnement consécutifs à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles) ;

¹ Séance précitée du 24 novembre 2010.

² Suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission.

³ Actuellement Daniel Dubost, que votre rapporteure spéciale a auditionné, dans le cadre de l'examen du présent PLF, le 11 octobre 2010. 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 », au sein du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (action n° 5) ; cf. la première partie du présent rapport (ch. I, II, A).

- le programme 723, « **Contribution aux dépenses immobilières : expérimentation CHORUS** », créé par la LFI pour 2010 pour des raisons techniques, vise à retracer de façon distincte la contribution apportée par les produits de cessions immobilières de l'Etat aux dépenses immobilières des trois ministères gérés dans le système d'information « CHORUS » depuis le 1^{er} janvier 2010 (défense, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche).

2. Le retour prévu à deux programmes

À compter de 2011, comme le prévoit le présent PLF, **un seul programme retracera à nouveau l'ensemble des dépenses immobilières financées à partir des produits des ventes d'immeubles de l'Etat**, dans la mesure où elles seront désormais toutes suivies dans CHORUS. Ce programme, « Contribution aux dépenses immobilières », conservera le numéro 723.

La mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » retrouvera donc l'architecture en deux programmes – l'un pour la contribution des produits de cessions immobilières de l'Etat au désendettement de celui-ci (programme 721), l'autre pour la part de ces produits affectée à des dépenses immobilières (programme 723 nouveau) – qui était la sienne avant 2010. Votre rapporteure spéciale observe que **ces changements, motivés par des considérations d'ordre technique, ne contribuent pas à améliorer la lisibilité budgétaire.**

C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE INSUFFISANTE

1. L'absence de mesure de la performance de la contribution au désendettement

Des trois programmes actuels de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », seuls les deux programmes dédiés aux dépenses immobilières (les programmes 722 et 723) font l'objet d'une mesure de la performance : depuis sa création, **le programme 721, relatif à la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'Etat, se trouve dépourvu d'objectif formel.**

Certes, la performance, en termes de désendettement, se mesure au montant même des produits affectés. Néanmoins, l'absence de dispositif de mesure de cette performance est contraire à l'article 7 de la LOLF.

En vue de remédier à cette situation, **votre rapporteure spéciale a proposé¹ 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

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

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.

2. L'insuffisance de la mesure des performances de la contribution aux dépenses immobilières

a) Le dispositif du PAP de la mission

La performance des **programmes relatifs aux dépenses immobilières** – pour 2011, celle du programme 723 dans sa nouvelle configuration – se trouve quant à elle déclinée en **deux objectifs** dont l'atteinte est aujourd'hui mesurée, de manière formelle, par **un indicateur seulement pour chacun** :

- d'une part, à l'objectif n° 1, consistant à « **optimiser le parc immobilier de l'Etat** », est associé l'indicateur du « *pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés sur le programme national des cessions de l'année* » ;

- d'autre part, à l'objectif n° 2, visant à « **améliorer la qualité des évaluations domaniales** », est lié 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* ».

En effet, le PAP pour 2010 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a fait disparaître le second indicateur qui, auparavant, contribuait à mesurer l'atteinte de l'objectif (n° 1) d'« optimisation » du parc immobilier de l'Etat, en rendant compte du « *rendement moyen d'occupation des locaux (sur les opérations ayant fait l'objet d'une demande de emploi)* ». Le PAP pour 2011 n'a pas rétabli, ni remplacé, cet indicateur. Votre rapporteure spéciale regrette cet **appauvrissement** d'un dispositif de mesure des performances dont elle a déjà relevé, dans ses précédents rapports, les importantes limites.

Elle souligne à nouveau que les indicateurs mis en place, outre qu'ils ne mesurent pas tant l'efficacité de la gestion budgétaire, en matière de patrimoine immobilier de l'Etat, que celle de l'action du service France Domaine, s'avèrent très **lacunaires par rapport aux enjeux de la rationalisation du parc immobilier** en cause. En particulier, l'évolution des **coûts** n'est pas retracée, et celle des **ratios d'occupation** n'a été présentée dans les PAP, jusqu'en 2010, qu'en ce qui concernait les opérations ayant fait l'objet d'une demande de emploi. **Votre rapporteure spéciale appelle** donc, à nouveau, **au renforcement de ce dispositif**¹.

¹ Pour mémoire, les résultats enregistrés pour 2009 ont été analysés par votre rapporteure spéciale dans sa contribution au rapport précité n° 587 (2009-2010), tome II.

Performances du programme « Contribution aux dépenses immobilières »*

Indicateurs	2006 (réalisation)	2007 (réalisation)	2008 (réalisation)	2009 (réalisation)	2010 (prévision actualisée)	2011 (prévision)
1.1. – Pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés sur le programme national des cessions de l'année	50 %	44 %	30 %	37 %	42 %	50 %
1.2. – Rendement moyen d'occupation des locaux (sur les opérations ayant fait l'objet d'une demande de emploi) [par poste de travail]**	nd	nd	nd	12,3 m ²	12 m ²	12 m ²
2.1. – Ecart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros	1,14 %	1,216 %	1,045 %	1,08 %	1,1 %	1,1 %

* Pour 2010, les performances du programme « Contribution aux dépenses immobilières : expérimentation CHORUS » sont intégrées aux résultats présentés.

** L'indicateur 1.2 a été supprimé des PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » pour 2010 et 2011.

Sources : PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au PLF pour 2011 et réponse au questionnaire adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF

b) Une information complémentaire limitée

Depuis 2007, France Domaine procède à une étude de l'**évolution des surfaces de bureaux utilisés par les ministères et autorités administratives indépendantes** sur le territoire métropolitain. Les résultats de cette étude, depuis 2009, sont publiés dans le PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » : entre 2007 et 2009, la surface de bureaux totale occupée par l'Etat a diminué de 183 800 m² en valeur nette, soit 1,4 % du parc¹. Mais **cette information n'est pas assortie de la mention des ratios d'occupation** moyens, par poste de travail, pour chaque administration – élément que met en avant, pourtant, la communication du Gouvernement.

D'après les indications fournies à votre rapporteure spéciale, **les ministères ont été invités par la direction du budget à présenter des indicateurs d'efficience de leur gestion immobilière**, au sein du volet « performance » des PAP pour 2011 de leurs programmes « support », en distinguant administration centrale et services déconcentrés. L'exercice a été limité, à ce stade, aux immeubles de bureaux ou majoritairement affectés à

¹ Actuellement, les surfaces de bureaux des immeubles de l'Etat pris en compte dans le système d'information « CHORUS », au total, représentent 13,15 millions de mètres carrés. Un travail de fiabilisation de ces données est en cours, mené par le service France Domaine.

l'usage de bureaux. Cette mesure, de nature à participer à la **constitution d'un « tableau de bord » effectif de « l'Etat propriétaire »**, va évidemment dans le bon sens.

Toutefois, le service France Domaine estime que la synthèse de ces données ne serait pas pertinente, pour le moment, en considération des trois raisons suivantes :

- 1° la mise en place d'un outil informatique commun de gestion immobilière est considérée par certains ministères comme une condition préalable à l'exploitation pertinente d'indicateurs transversaux ;

- 2° certaines administrations (le ministère de la défense, celui de la justice, et la DGFIP du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat) se trouvent actuellement en train de redéfinir leurs réseaux territoriaux ;

- 3° les modalités de programmation et de pilotage des crédits afférents aux dépenses immobilières de l'Etat connaissent des modifications importantes du fait, notamment, de la mise en œuvre, depuis 2009, du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », créé au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »¹, et l'introduction à compter de 2011, comme le prévoit le présent PLF, d'un programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », rattaché à la mission « Direction de l'action du Gouvernement »².

**Evolution des surfaces de bureaux occupées par l'Etat
sur le territoire métropolitain**

(en m²)

Administrations	Années	Augmentation de surface occupée par rapport à l'année antérieure	Diminution de la surface occupée par rapport à l'année antérieure	Différence de surface occupée par rapport à l'année antérieure	Evolution entre 2007 et 2009
Affaires étrangères et européennes	2007	29 409	15 653	+ 13 756	- 19 976
	2008	0	0	0	
	2009	368	34 100	- 33 732	
Agriculture et pêche	2007	5 446	14 559	- 9 113	- 13 011
	2008	1 156	2 721	- 1 565	
	2009	2 228	4 561	- 2 333	
Budget, économie	2007	73 108	95 014	- 21 906	- 110 388
	2008	40 785	99 434	- 58 649	
	2009	21 571	51 404	- 29 833	
Culture et communication	2007	1 280	2 338	- 1 058	- 8 631
	2008	3 412	9 909	- 6 497	
	2009	4 627	5 703	- 1 076	
Défense	2007	16 001	12 651	+ 3 350	+ 749
	2008	19 251	17 704	+ 1 547	
	2009	1 428	5 576	- 4 148	

¹ Cf. infra, III.

² Ce programme traduit, dans l'architecture budgétaire, l'instauration, en 2010, des directions départementales interministérielles. Cf. le rapport n° 111 (2010-2011), tome III, annexe 9, de notre collègue Yves Krattinger, rapporteur spécial, sur le présent PLF.

Ecologie, équipement	2007	22 124	72 180	- 50 056	- 38 663
	2008	34 904	34 283	+ 621	
	2009	31 141	20 369	+ 10 772	
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	2007	15 057	17 476	- 2 419	- 19 419
	2008	12 927	28 754	- 15 827	
	2009	6 626	7 799	- 1 173	
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	2007	20 484	24 776	- 4 292	+ 3 979
	2008	17 138	17 415	- 277	
	2009	27 398	18 850	+ 8 548	
Justice	2007	15 470	6 577	+ 8 893	+ 14 467
	2008	14 848	10 338	+ 4 510	
	2009	33 817	32 753	+ 1 064	
Santé, jeunesse et sport	2007	13 031	5 990	+ 7 041	+ 4 263
	2008	8 924	11 346	- 2 422	
	2009	3 509	3 865	- 356	
Services du Premier Ministre	2007	0	852	- 852	- 943
	2008	169	731	- 562	
	2009	5 198	4 727	+ 471	
Travail, relations sociales et solidarité	2007	1 668	6 939	- 5 271	- 6 944
	2008	2 292	2 390	- 98	
	2009	1 988	3 563	- 1 575	
Organismes administratifs indépendants	2007	2 047	0	+ 2 047	+ 10 714
	2008	1 799	110	+ 1 689	
	2009	6 978	0	+ 6 978	
Totaux	2007	215 125	275 005	- 59 880	- 183 803
	2008	157 605	235 135	- 77 530	
	2009	146 877	193 270	- 46 393	

Source : PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au PLF pour 2011

Votre rapporteure spéciale comprend en partie ces réserves, mais y voit avant tout la justification d'une rétention d'informations... Elle estime que **l'établissement d'une synthèse des indicateurs de la performance immobilière des différents ministères représente, désormais, une urgence : il en va de la crédibilité de « l'Etat propriétaire »** que le Gouvernement entend constituer. Elle souhaite donc que ce bilan puisse être présenté au Parlement, pour l'exercice 2010, au plus tard lors du dépôt du prochain projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, et a proposé un **amendement** à cet effet, adopté par votre commission des finances¹.

¹ L'amendement est joint en annexe au présent rapport.

II. UN OBJECTIF DE CESSIONS RAISONNABLE POUR UN EMPLOI DES PRODUITS QUI RESTE À PRÉCISER

A. 400 MILLIONS D'EUROS ESCOMPTÉS DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT EN 2011

1. Une prévision plus modeste que celle des précédents exercices, adaptée au nouveau plan de cessions du ministère de la défense

Les crédits de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » sont prévus par le présent PLF à hauteur de **400 millions d'euros** au total, en AE comme en CP. Ils correspondent au **niveau du produit global attendu, en 2011, des cessions immobilières de l'Etat**. Ce montant représente environ **0,7 % de la valeur du parc immobilier** inscrite au bilan de l'Etat au 31 décembre 2009 (60,4 milliards d'euros)¹.

La prévision contraste avec celles des deux dernières LFI, qui ont respectivement fixé un niveau de cessions de 1,4 milliard d'euros pour 2009 et de 900 millions d'euros pour 2010. Plus largement, elle s'avère comme **l'objectif de produits de cessions le moins élevé depuis qu'un tel objectif est inscrit dans la loi de finances**, soit la LFR pour 2005.

Prévision des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

LFR 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011
600	439	500	600	1 400	900	400

Source : documentation budgétaire

L'écart avec les prévisions arrêtées pour les années immédiatement précédentes résulte de **l'adaptation de cette prévision pour 2011 au nouveau plan de cession retenu pour les immeubles du ministère de la défense situés dans Paris**.

En effet, l'importance de l'objectif de cessions fixé en LFI pour 2009 puis pour 2010 tenait essentiellement à l'ampleur des produits escomptés, pour ces deux exercices, de la vente de biens militaires – à hauteur d'un milliard d'euros pour 2009 et encore de 700 millions d'euros pour 2010. En particulier, ces prévisions intégraient la cession des emprises parisiennes hébergeant les états-majors des armées et les services centraux du ministère de la défense destinés à se trouver regroupés, sur le site dit « Balard », dans le XV^e arrondissement de la capitale, à la fin de l'année 2014².

¹ Sur ce bilan patrimonial, cf. infra, III, A.

² En ce qui concerne l'exercice 2009, la prévision de recettes associée aux opérations du ministère de la défense couvrait aussi, notamment, d'importants paiements de la Société nationale immobilière ; cf. infra, 2.

Le projet « Balard » du ministère de la défense

Le ministère de la défense prépare le regroupement, pour la fin 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, 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 est composé de deux parcelles, de 16,5 hectares au total : la parcelle « Est » (8,5 ha), sur laquelle se trouve l'actuelle « Cité de l'Air », et la parcelle « Ouest » (8 ha), séparées par l'avenue de la Porte de Sèvres. Il devrait à terme accueillir environ 10 000 agents, répartis sur 320 000 m² de bureaux. On a évoqué un « Pentagone à la française ».

La rénovation des deux tours de la Cité de l'Air est d'ores et déjà engagée, sous maîtrise d'ouvrage publique ; la livraison des travaux est prévue en mars 2012 pour le premier bâtiment et en juin 2012 pour le second. Le reste du 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 seront couverts par ce contrat, d'une durée fixée *a priori* à 30 ans. Le loyer annuel devrait être supérieur à 100 millions d'euros, sur une période 27 années et six mois (30 ans moins la durée de la construction).

L'opération est pilotée par le ministère de la défense, qui associe à ses travaux le ministère chargé du budget (la direction du budget et le service France domaine) et le ministère chargé de l'économie (la mission d'appui aux PPP). Elle a également fait l'objet de plusieurs réunions avec la Ville de Paris et les premiers éléments en ont été présentés au CIE. Sur le plan financier, afin d'assurer un contrôle sur l'opérateur, un protocole a été passé avec la Caisse des dépôts et consignations pour que celle-ci dispose d'une minorité de blocage (à hauteur de 34 %) dans le capital de la société de projet, qui sera l'interlocuteur du ministère de la défense pendant la durée d'exécution du contrat.

L'appel à candidatures a été lancé en juin 2009, le dossier de consultation remis aux candidats au mois de septembre suivant. Les propositions initiales ont été reçues le 1^{er} février 2010 et les propositions intermédiaires le 1^{er} juillet. Le dossier de consultation final sera remis le 12 novembre 2010 ; les offres finales sont attendues pour janvier 2011. La signature du contrat est prévue au mois d'avril 2011, pour un début de chantier en janvier 2012. La fin du chantier principal est fixée à juillet 2014 et le transfert des agents doit être achevé au 31 décembre 2014. Cependant, la rénovation des bâtiments de la parcelle « Est » devrait se poursuivre jusqu'en avril 2016.

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

Dans cette perspective, et afin de pouvoir bénéficier le plus tôt possible des produits malgré la situation alors défavorable du marché immobilier, **une cession exceptionnelle de gré à gré, « en bloc », à un consortium qui aurait uni la Caisse des dépôts et consignations et la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), a été envisagée ; la LFI pour 2009 tenait compte de ce scénario, comme la LFI pour 2010, l'opération n'ayant finalement pas été réalisée en 2009. Or, faute d'un accord sur le prix entre l'Etat d'une part et la Caisse des dépôts et la SOVAFIM d'autre part, cette opération a été abandonnée au début de l'année 2010.**

En conséquence, **la vente des immeubles en cause a désormais vocation à être effectuée, en principe, à l'unité et selon une procédure**

d'appel d'offres. Toutefois, dans les réponses transmises à votre rapporteure spéciale sur le fondement de l'article 49 de la LOLF, le Gouvernement précise que certains de ces biens pourraient être cédés à une société de valorisation foncière¹. **Votre rapporteure spéciale entend suivre de très près l'évolution de ce dossier.**

2. Une prévision plus sincère que celle des deux dernières LFI

a) Un objectif de cessions cohérent avec les réalisations récentes

L'objectif d'encaisser sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », en 2011, des recettes de cessions à hauteur de 400 millions d'euros paraît **relativement raisonnable si l'on considère les résultats enregistrés, en la matière, ces dernières années.**

En effet, après les niveaux de cessions « records » atteints en 2006 et en 2007 – respectivement 798 millions d'euros et 820 millions, montants qui excédaient de beaucoup, dans chaque cas, les prévisions de la LFI –, les produits réalisés en **2008** ont été de **375 millions d'euros** seulement et ceux réalisés en **2009** de **475 millions d'euros**, dont 221 millions, soit 45 %, résultant d'un versement exceptionnel de la Société nationale immobilière (SNI)². Ces montants apparaissent très inférieurs, cette fois, aux prévisions de la LFI mais, pour 2009, la « contre-performance » s'explique principalement par la non réalisation du montage alors envisagé pour les opérations du ministère de la défense.

La même cause empêchera que l'objectif de cessions fixé en LFI pour 2010 soit atteint à l'issue de cette année. En revanche, la prévision de recettes afférente, pour l'exercice, aux cessions des ministères autres que celui de la défense (soit 200 millions d'euros) devrait être dépassée d'après les informations données à votre rapporteure spéciale : **au 31 août dernier, déjà 288 millions d'euros** avaient été encaissés sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », et le service France Domaine anticipe, **pour la fin de l'année, un niveau de produits sensiblement supérieur à 400 millions d'euros.**

¹ Sur les opérations immobilières du ministère de la défense dans leur ensemble, voir le rapport d'information n° 503 (2009-2010) de nos collègues François Trucy et Didier Boulaud, sur la politique immobilière du ministère de la défense, et celui, n° 2623 (A.N., XIII^e législature), de nos collègues députés Jean-François Mancel, André Schneider et Hervé Féron, en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle sur les recettes exceptionnelles de la Défense en 2009 et 2010.

² Il s'agissait du paiement de la soulte prévue par un contrat de bail (de dix ans) portant sur le parc de logements domaniaux occupés par les agents du ministère de la défense, soit 215 millions d'euros, complété par le remboursement d'une avance sur travaux de 6 millions d'euros accordée, dans ce cadre, par le ministère.

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prévisions	–	–	–	–	–	600	439	500	600	1 400	900	400
Réalisations	90	110	90	107	173	634	798	820	395	475	288 (au 31 août)	–
Rapport réalisations/ prévisions	–	–	–	–	–	+ 6 %	+ 82 %	+ 64 %	– 34 %	– 66 %	–	–

Source : documentation budgétaire

L'exercice en cours aura notamment enregistré, au mois de mars, la **vente du bâtiment qui abritait les services de Météo-France**, situé à l'angle de l'avenue Rapp et du quai Branly à Paris, pour un prix de **73 millions d'euros** (montant enfin officiel : il n'a été porté à la connaissance de votre rapporteure spéciale que très tardivement). À l'aune de cette réalisation, et compte tenu du rétablissement du marché immobilier, on peut estimer l'objectif de cessions inscrit dans le présent PLF comme empreint d'une certaine prudence. Les ventes seront d'ailleurs fondées sur le **plan pluriannuel de cessions, visant quelque 17 000 biens immobiliers, rendu public en juin dernier** par le ministère chargé du budget¹.

À cet égard, on doit souligner que **la prévision en ce domaine tend à s'éloigner du simple « affichage » politique**, souvent observé jusqu'à présent, pour se rapprocher d'une planification gestionnaire plus rigoureuse. Certes, la réalisation des objectifs de cessions immobilières de l'Etat, chaque année, et tout particulièrement dans un contexte de crise économique, reste aléatoire, étant fonction du dynamisme du marché notamment. Toutefois, votre rapporteure spéciale, comme elle a déjà eu l'occasion de l'exprimer à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009², estime que **les récentes surestimations de ces recettes en LFI auraient pu être évitées : par leur ampleur, elles ont mis en cause la sincérité de la prévision budgétaire**.

Ainsi, en ce qui concerne l'exercice 2008, il convient de remarquer que le marché immobilier ne s'est significativement dégradé que dans la dernière partie de l'année ; cet élément ne suffit donc pas à justifier que l'objectif de cessions fixé en LFI n'ait pas été atteint. Pour 2009, les prévisions ont été arrêtées par le Gouvernement alors que la crise était identifiée, rendant incertaines les perspectives de marché, mais les objectifs de cessions relatifs au ministère de la défense ont été définis à partir des

¹ Suivant les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, les immeubles relevant du ministère de la défense constituent près du quart (23 %) du parc immobilier ainsi mis en vente et représentent près de la moitié (47 %) de sa valeur globale estimée mais, pour des raisons tenant à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'Etat, cette valeur n'a pas été divulguée.

² Cf. la contribution précitée au rapport n° 587 (2009-2010).

arbitrages associés à la loi de programmation militaire, sans prendre en considération ce nouveau contexte économique¹.

b) Un objectif qui reste ambitieux eu égard à la raréfaction des biens de prestige disponibles à la vente

Malgré le caractère raisonnable qui peut lui être reconnu, la prévision de cessions immobilières de l'Etat associée au présent PLF reste **ambitieuse si l'on considère, au-delà des aléas inhérents à l'évolution du marché, les biens même qui seront mis en vente : les immeubles de prestige susceptibles d'être cédés par l'Etat, désormais, sont rares.**

En 2006 et 2007, le haut niveau précité des produits de cessions immobilières de l'Etat a résulté, pour une large part, de ventes d'ordre exceptionnel. En 2007, la cession du centre de conférences internationales situé avenue Kléber à Paris, conclue pour 404 millions d'euros, a contribué à elle seule pour près de la moitié aux produits enregistrés sur l'exercice. Mais de semblables opérations n'ont pu être réalisées en 2008 et en 2009. Lors de ce dernier exercice, d'après les indications fournies à votre rapporteure spéciale, sur les 1 223 ventes conclues, le montant unitaire n'a excédé 5 millions d'euros que pour sept d'entre elles, ces sept ventes totalisant 44 % des produits ; la très grande majorité (92 % du nombre, représentant moins de 17 % des produits) a été conclue pour un prix inférieur à 0,5 million. De même, au 31 août 2010, dans des conditions de marché plus favorables, seules neuf cessions avaient engendré un produit supérieur à 5 millions d'euros.

Dans ce contexte, la conclusion de prix de vente comme celle à laquelle a encore pu donner lieu la cession de l'ancien immeuble de Météo-France se trouve appelée à devenir de plus en plus exceptionnelle. **L'atteinte de l'objectif de cessions pour 2011 est donc conditionnée à des réalisations nombreuses**, qui supposent la pleine mobilisation du service France Domaine.

B. UNE AFFECTATION DES RECETTES À PRÉCISER

1. L'amorce de l'intensification de la contribution au désendettement de l'Etat prévue à compter de 2012

Sur les 400 millions d'euros de produits qu'il fixe pour objectif de cessions immobilières de l'Etat l'année prochaine, le présent PLF affecte **60 millions, soit 15 % du total des recettes escomptées, au désendettement de l'Etat**. Ce montant se trouve inscrit, en effet, en dotation du **programme 721** de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Comme exposé ci-dessus², dans le cadre de l'article 30 du présent PLF, le taux de la contribution des recettes de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement a été porté à **20 % en 2012 et à 25 % en 2013**

¹ Cf. le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

² Cf. supra, I, A.

par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, et à **30 % en 2014** par le Sénat, sur la proposition de votre commission des finances – contre 15 % actuellement. En 2011, ce taux restera donc inchangé, pour ne pas remettre en cause les montages financiers d'investissements immobiliers déjà arrêtés.

Toutefois, **l'orientation pour l'année prochaine apparaît déjà comme un « amorçage » de cet effort**, dans la mesure où c'est 15 % de l'ensemble des recettes des cessions immobilières de l'année qu'il est ainsi prévu d'affecter à la réduction de la dette de l'Etat, nonobstant les régimes d'exemption qui bénéficient aux cessions du ministère de la défense et à celles d'immeubles situés à l'étranger. Du reste, **l'ampleur des cessions militaires et de biens à l'étranger attendues pour 2011 n'est pas précisée par la documentation budgétaire** ; votre rapporteure spéciale entend interroger le Gouvernement, sur ce point, en séance.

Quoiqu'il en soit, la perspective, si elle doit bien se traduire en acte, marque une **rupture avec les résultats, sur ce plan, de l'exécution en 2009** : l'année dernière, sur le produit global de 475 millions d'euros de cessions immobilières, **seuls 22,8 millions, soit 4,8 %, ont été affectés au désendettement de l'Etat**. Cette faible contribution s'explique par l'importance relative des cessions réalisées par le ministère des affaires étrangères et européennes à l'étranger, le ministère de la défense et le ministère chargé de l'équipement : ces ventes ont représentés 79 % des encaissements de l'exercice sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », alors que les trois ministères précités étaient exemptés de contribuer au désendettement à partir du produit de leurs cessions (pour les seuls biens situés à l'étranger en ce qui concerne le ministère chargé des affaires étrangères, et pour la dernière année en ce qui concerne le ministère chargé de l'équipement).

Néanmoins, **entre 2005 et 2008, le taux de contribution au désendettement de l'Etat des recettes de cessions de celui-ci s'est établi, chaque année, à plus de 15 %** et, de 2005 à 2009, ce sont 437,1 millions d'euros de recettes de cessions qui ont été consacrés à ce désendettement, soit un **taux moyen de 14 %** sur cinq ans.

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

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Produits de cessions	634,6	798,9	820,8	395,2	475,0	3.124,5
Part de ces produits affectée au désendettement	100,0 <i>soit 15,7 %</i>	120,8 <i>soit 15,1 %</i>	131,7 <i>soit 16,0 %</i>	61,8 <i>soit 15,6 %</i>	22,8 <i>soit 4,8 %</i>	437,1 <i>soit 14 %</i>

Source : RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

2. Une contribution à des dépenses immobilières qui reste à justifier concrètement

La dotation du **programme 723** de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui retrace la part des **produits de cessions immobilières de l'Etat affectée à des dépenses immobilières** (pour des opérations réalisées soit directement par l'Etat soit par ses opérateurs sur ses immeubles¹), est prévue par le présent PLF à hauteur de **340 millions d'euros**. Ce montant correspond aux recettes de cessions fixées pour objectif de l'année, diminuées de la part prévue en faveur du désendettement de l'Etat. La répartition devrait être effectuée, notamment, selon les règles d'intéressement qui bénéficient aux ministères cédants².

Cependant, comme les années précédentes, votre rapporteure spéciale est conduite à relever le **caractère sommaire de la « justification au premier euro »** présentée, pour ces crédits, dans le PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Certes, en comparaison du PAP pour 2010, le document annexé au présent PLF marque **un progrès** : l'année dernière, en fait de « justification », on ne disposait que d'une brève description technique du calcul des plafonds de crédits, laquelle n'apportait aucune information concrète quant aux projets immobiliers que devaient contribuer à financer les produits enregistrés sur l'exercice ; votre rapporteure spéciale avait critiqué cette situation, anormale au regard des exigences posées par la LOLF en faveur d'une information claire et précise en direction du Parlement³. L'observation semble avoir été prise en considération : cette année, **le PAP fait état de certaines des opérations immobilières que les ministères auront à financer en 2011**. Sont cités, ainsi :

- le regroupement des services centraux du **ministère chargé de l'agriculture**, au sein d'un bâtiment domanial à construire à Paris, rue de Picpus, qui se traduit par un besoin de crédits, pour 2011, à hauteur de 26 millions d'euros ;

- le relogement à Ivry-sur-Seine (Val-de-Marne) de services centraux des **ministères chargés du budget et de l'économie**, dans un immeuble en construction⁴, qui nécessitera en 2011 56 millions d'euros en AE. Par ailleurs, pour la « relocalisation » de l'**Institut national de la statistique et des études**

¹ Cf. supra, I, A.

² Ces règles d'intéressement et les perspectives de leur évolution font l'objet de développements au sein du III (A) du présent rapport.

³ Cf. le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

⁴ D'une surface de 32 000 m² (SHON), cet immeuble a été acquis en 2009 par vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) et est livrable à l'automne 2011. Il devrait accueillir plus de 1 400 agents au début de l'année 2012. Cette opération, selon le ministère chargé du budget, doit permettre d'économiser, à terme, environ 20 millions d'euros de loyers par an. En outre, à l'issue de sa réalisation, la proportion d'agents des services centraux des ministères du pôle économique et financier travaillant en dehors de la capitale devrait devenir majoritaire (elle s'établit aujourd'hui à 45 %).

économiques (INSEE), il est prévu que le ministère chargé de l'économie finance à partir du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » l'acquisition d'un bâtiment situé à Metz, pour un montant non précisé dans le PAP¹ ;

- le relogement à Saint-Mandé des services de l'**Institut géographique national** (IGN) et de **Météo-France**, opération portée par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer pour un montant de 36 millions d'euros en 2011 ;

- enfin, le relogement à Lille du rectorat et de l'inspection académique du Nord, programmé par le **ministère de l'éducation nationale** à hauteur de 49,5 millions d'euros en AE.

Toutefois, ces indications sont expressément données « *à titre d'illustration* », et il est précisé que les projets susmentionnés ne constituent que « *quelques opérations [...] parmi les plus importantes et les plus significatives que les ministères auront à financer en 2011 sur le CAS* ». En outre, la part de financement de ces opérations transitant par le compte, c'est-à-dire couverte par des produits de cession, n'est pas indiquée.

Ce caractère approximatif de l'information au stade du PLF, regrettable, **renforce l'exigence d'un compte rendu exhaustif et précis de l'emploi des crédits du programme « Contribution aux dépenses immobilières », dans le RAP** de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » qui sera annexé au projet de la loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011.

¹ Cf. *les incertitudes sur le projet dont fait état le rapport d'information n° 7 (2010-2011) de notre collègue François Rebsamen, sur le financement et l'organisation de la délocalisation de l'INSEE à Metz.*

III. UNE POLITIQUE ENCORE EN CHANTIER

Comme l'a souligné avec constance votre rapporteure spéciale au gré de ses précédents rapports, **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 récent du marché immobilier, qui a empêché la réalisation de certaines ventes en 2008 et en 2009, a opportunément mis en relief cette exigence.

Par rapport aux observations portées à l'occasion de l'examen du PLF pour 2010¹, la situation globale n'a que peu changé. **Des progrès ont été réalisés, depuis la rénovation de la politique immobilière de l'Etat lancée en 2004-2005, mais les chantiers qui demeurent sont encore majeurs**. La doctrine de la gestion immobilière de l'Etat reste en cours de constitution, ses instruments sont élaborés au « fil de l'eau ». Il faut souligner le **caractère essentiel que revêt ici la volonté politique**, réitérée sur le moyen voire le long terme, tant peuvent se révéler prégnantes les réticences au changement.

Votre rapporteure spéciale, ci-après, dresse en synthèse un état des lieux actualisé des avancées récentes et des perspectives à court terme, en ce qui concerne d'abord les mesures qui participent de la « refondation » de cette gestion, celles qui tendent à élargir son périmètre d'application ensuite.

A. UNE « REFONDATION » DE LA GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ETAT À MENER À BIEN

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. Chacune, actuellement, attend encore de produire son plein effet.

1. L'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat : un travail toujours actif

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 2009, **la Cour des comptes a maintenu la réserve substantielle** qu'elle avait déjà formulée pour les exercices précédents – 2006, 2007 et 2008 – **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 2009, pour une **valeur de 60,4 milliards d'euros, contre 62,4 milliards d'euro fin 2008**. Sur ce montant, le parc

¹ Cf. le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

valorisé par France Domaine – qui exclut certains biens spécifiques, les routes et les bâtiments pénitentiaires notamment – représente 48,76 milliards d’euros, contre 53,92 milliards fin 2008. **Cette révision à la baisse répercute celle des prix du marché immobilier** constatée en 2009, prise en compte lors des évaluations réalisées par les services locaux du Domaine ou, à défaut, lors de l’actualisation. Il convient de noter que cette dernière procédure est actuellement appliquée à 60 % environ du parc immobilier contrôlé par l’Etat et réalisée par l’application de coefficients d’évolution des prix pour chaque département (un pour le bâti et un autre pour le non bâti).

Patrimoine immobilier de l’Etat au 31 décembre 2009

(en millions d’euros)

Administrations	Valeur du parc immobilier	Part du total
Affaires étrangères	5 262,18	8,71 %
Agriculture	529,04	0,88 %
Budget – Economie	5 501,28	9,11 %
Culture	1 741,72	2,88 %
Défense	16 580,24	27,45 %
Ecologie – Equipement (dont BACEA)	3 516,88	5,82 %
Education nationale – Enseignement supérieur	1 579,36	2,61 %
Intérieur – Immigration (dont Gendarmerie)	10 384,66	17,19 %
Justice	11 956,96	19,7 %
Logement	2,50	0,01 %
Premier ministre	927,54	1,54 %
Santé – Sport	62,15	0,10 %
Travail	873,95	1,45 %
Assemblée nationale	560,84	0,93 %
Sénat	207,58	0,34 %
Autres	723,81	1,20 %
Total	60 410,76	100,00 %

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

En la matière, le service France Domaine a travaillé en 2010 dans deux directions : d’une part, **l’amélioration et la sécurisation des modalités de valorisation du parc immobilier** de l’Etat ; d’autre part, la **stabilisation du module immobilier du système d’information « CHORUS »**, déployé depuis avril 2009 sur l’ensemble du territoire national, pour l’ensemble des ministères, et reprenant les anciennes applications du Tableau général des propriétés de l’Etat (TGPE). Plusieurs actions ont été entreprises à ce titre :

- la refonte de la liste des pièces justificatives devant être produites dans les différents cas de mise à jour de l’inventaire ;

- la création d’un groupe de travail sur les modalités de détermination des coefficients départementaux d’évolution des prix de l’immobilier ;

- la modélisation dans l'application immobilière de CHORUS des routes et établissements pénitentiaires.

Il a également été tenu compte des difficultés d'appropriation de cette application par les agents. En vue de prévenir le risque d'une mise en œuvre hétérogène des procédures, la note de campagne d'évaluation pour l'année 2010, diffusée en juillet dernier, revient largement sur la nouvelle organisation, et les dispositifs d'accompagnement (dont la formation du personnel encadrant) et de contrôle (avec la mise en place d'une cellule *ad hoc* par France Domaine) ont été renforcés.

Enfin, dans le but de fiabiliser les données, France Domaine entend lancer un marché d'assistance pour analyser la situation, identifier les anomalies et les actions à mener par chaque acteur, déterminer une stratégie en fonction des priorités qui seront définies, et suivre les corrections dont la mise en œuvre est prévue pour s'étaler sur plusieurs années.

L'efficacité de l'ensemble de ces efforts devra être appréciée à l'aune des observations de la Cour de comptes dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour 2010.

2. La substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation : une mise en place difficile

Un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une gestion efficace du patrimoine immobilier de l'Etat semble résider dans la persistance de **l'habitude des 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 aux ministres, l'autre aux préfets), a procédé à **l'abrogation des 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, en tant que 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 doit formaliser 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 est tenu d'avoir conclu l'ensemble des conventions d'ici la fin 2013**, 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. **Le nombre de biens soumis à convention est estimé à 60 000**. Pour atteindre l'objectif fixé pour 2013, des sous-objectifs ont été arrêtés, comme suit :

- fin 2010 : 3 000 conventions signées ;
- fin 2011 : 15 000 (soit 25 % de la cible) ;
- fin 2012 : 40 000 (soit 67 % de la cible) ;
- fin 2013 : 60 000 (100 %).

D'après les informations transmises à votre rapporteure spéciale, **au 30 juin 2010 seules 225 conventions d'occupation avaient été signées, sur 1 201 projets envoyés aux administrations occupantes**, dont, en ce qui concerne les services centraux, deux conventions avec le ministère de la culture et deux avec celui de la justice. En effet, après que le déploiement du dispositif eut été retardé, en 2009, du fait du délai de publication du modèle de convention et de l'engagement d'autres chantiers en parallèle, la mise en place rencontre à présent des difficultés liées à la collecte auprès des occupants des renseignements nécessaires à l'établissement des conventions (quelque 2 652 demandes ont été formulées par les services locaux du Domaine), et se heurte à la réticence des services ministériels, qui souhaiteraient bénéficier d'adaptations.

De toute évidence, **face à certaines situations d'inertie, le ministère chargé du budget devra rappeler les administrations à leur devoir d'appliquer le décret du 1^{er} décembre 2008**.

3. La mutualisation de l'emploi des produits de cessions immobilières : une règle à généraliser

a) Une mutualisation encore embryonnaire

Un facteur important du maintien de réflexes de « quasi-proprétaire » dont peuvent témoigner les ministères réside dans le **régime d'intéressement aux cessions immobilières** qui a été aménagé, par le Gouvernement, afin de les inciter à la réalisation de ces ventes. Les ministères, en effet, bénéficient d'un **droit de « retour »**, sur le produit des cessions dont ils ont l'initiative, en vue de financer les opérations de relogement de leurs services ou des dépenses d'investissement immobilier.

Le taux de ce « retour », qui avait été fixé en 2004, en principe, à 85 % des recettes constatées, a été abaissé, par les circulaires précitées du Premier ministre du 16 janvier 2009, à **65 %** afin de constituer, à compter de 2009, une **réserve interministérielle de crédits à hauteur de 20 %**¹. Cette

¹ Par ailleurs, en 2009, la différence de taux de retour des produits qui existait, jusqu'alors, en fonction du caractère occupé ou inoccupé des immeubles vendus a été abandonnée.

mutualisation est 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 disposant pas d'un vaste parc immobilier, ne peuvent procéder à un niveau de cessions suffisant pour dégager les fonds nécessaires à ces opérations.

Cependant, les **85 % des produits sont mutualisés en ce qui concerne les services déconcentrés compris dans le champ d'application de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE**, qui a donné lieu à la mise en place de directions régionales et départementales interministérielles). Il convient de rappeler que cette réforme ne concerne pas les ministères de la défense et de la justice, ni la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère chargé du budget, qui se trouvent engagés dans leurs propres restructurations au niveau déconcentré¹.

Pour mémoire ici², les **15 %** de produits restant sont affectés au **désendettement de l'Etat**, conformément aux dispositions législatives en vigueur. Par dérogation, le produit des cessions du **ministère de la défense** et des **biens situés à l'étranger**, exonéré de contribution au désendettement, n'est pas non plus assujéti à la règle de mutualisation : la **totalité** de ces recettes est **reversée aux ministères cédants**.

La mutualisation partielle des ressources issues des cessions immobilières de l'Etat a constitué un « premier pas » dans la bonne direction, qui est celle de la reconnaissance d'un « Etat propriétaire » unique. Mais la mesure reste encore très limitée, puisqu'elle ne concerne ni les cessions du ministère de la défense ni celles d'immeubles situés à l'étranger et que, lorsqu'elle s'exerce, ce n'est, sauf le cas de la RéATE, qu'à hauteur de 20 % des produits.

b) Une règle à étendre

On peut raisonnablement estimer que **l'intensification progressive de la contribution au désendettement des recettes de cessions, telle qu'elle est prévue par l'article 30 du présent PLF³, est de nature à conduire, à partir de 2012, à la réduction à due concurrence du droit de « retour » des ministères** sur le produit des ventes dont ils ont pris l'initiative. En effet, pour s'en tenir au régime de droit commun et si l'on suppose constante la règle de mutualisation en vigueur, les ministères ne pourront plus bénéficier de façon automatique de ce produit, pour le financement de leurs investissements immobiliers, qu'à hauteur de 60 % en 2012, 55 % en 2013 et, si la disposition introduite en la matière par le Sénat est maintenue, 50 % en 2014.

¹ Respectivement, le nouveau plan de stationnement des forces armées, la révision de la carte judiciaire et l'unification des réseaux des anciennes directions générales de la comptabilité publique (DGCP) et des impôts (DGI). Sur ce dernier point, voir la première partie du présent rapport (ch. I, I, C). Quant à l'impact immobilier attendu de la RéATE, voir l'encadré infra.

² Cf. supra, I, A.

³ Idem.

Cependant, **seule une mutualisation interministérielle complète des recettes patrimoniales de l'Etat permettra au service France Domaine de piloter véritablement les opérations immobilières** de celui-ci. Pour l'heure, les ministères, au-delà des contrôles de conformité aux critères de performance auxquels ils sont assujettis, se révèlent pratiquement souverains sur des budgets d'investissement établis à partir de « leurs » produits de cession.

Aussi, **votre rapporteure spéciale invite le Gouvernement à mettre fin à des mécanismes 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.** Le cas échéant, l'intéressement des ministères à la rationalisation des moyens immobiliers mis à leur disposition doit désormais changer de niveau, et ne plus s'opérer sur le plan des cessions mais sur celui des conditions de leur occupation domaniale, par des mesures incitatives à une gestion optimale¹.

Votre rapporteure spéciale souligne que la mutualisation intégrale qu'elle préconise ainsi ne doit pas être exploitée aux fins d'économies qui mettraient en cause le bon fonctionnement des services, mais bien dans le but de mener convenablement les opérations immobilières qui s'imposent.

Du reste, plus largement, elle relaie ici la recommandation récemment adressée au Gouvernement par le Conseil de l'immobilier de l'Etat² **d'examiner, pour le PLF de l'année 2012, les conditions dans lesquelles les règles d'exécution budgétaire des dépenses immobilières pourront être simplifiées et unifiées**, afin de stabiliser la gestion du compte d'affectation spéciale et son articulation avec les autres programmes budgétaires mobilisables au titre de l'investissement immobilier.

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

La politique immobilière de l'Etat, en cours de rénovation depuis une demi-dizaine d'années, s'est constituée à partir d'un champ d'application restreint, du point de vue institutionnel, aux administrations centrales et, du point de vue opérationnel, à la rationalisation du patrimoine. Le dépassement de cette double limite est en cours, depuis environ deux ans : l'élargissement se fait, d'un côté, au bénéfice de l'ensemble des services déconcentrés et des opérateurs de l'Etat et, de l'autre côté, en faveur de l'entretien des bâtiments et de la gestion des baux.

¹ Un récent projet de circulaire aux préfets du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, présenté au CIE, va dans ce sens en détaillant les mesures d'ajustement financier prévues, dès janvier 2009, par les circulaires précitées du Premier ministre en cas de carence des administrations dans l'optimisation de leur occupation domaniale. Ces mesures prendraient la forme d'une majoration de loyer budgétaire sans attribution de crédits de fonctionnement supplémentaires.

² Avis précité du 20 octobre 2010.

1. L'extension institutionnelle

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, **la généralisation devrait être achevée avant la fin de l'année 2010** : au 25 juillet 2010, France Domaine avait déjà recensé un projet de SPSI pour 96 départements et, à ce jour, près de la moitié de ces documents a été présentée et en partie validée par les comités administratifs régionaux, placés sous l'autorité des préfets (représentants locaux de « l'Etat propriétaire »).

Dans le cadre de la RéATE, les schémas ont commencé à traduire sur le plan immobilier la création des nouvelles directions régionales et départementales interministérielles. Ils doivent en outre faire apparaître les axes de rationalisation de l'occupation des surfaces, l'optimisation économique et l'amélioration environnementale.

L'impact immobilier de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat

Fin août 2010, les projets immobiliers inscrits dans le cadre de la RéATE des administrations déconcentrées de 90 départements avaient fait l'objet d'une validation par le Secrétariat général du Gouvernement. Un premier bilan laisse attendre des opérations ainsi prévues :

- la diminution d'un tiers du nombre de sites occupés, qui serait à terme de 1 394 immeubles contre 2 146 aujourd'hui ;
- la diminution d'environ 297 000 m² de surface utile nette (SUN) occupée par l'Etat, soit environ 500 000 m² de surface utile brute ;
- la baisse du ratio moyen d'occupation par poste de travail, passant de 18,1 m² à 15,3 m² de SUN ;
- une économie de loyers de près de 10 millions d'euros.

Ces chiffres devront être actualisés après la validation, programmée entre la fin de l'année 2010 et le début de 2011, des projets encore en cours d'examen pour les administrations de six départements (Alpes-de-Haute-Provence, Gard, Landes, Loir-et-Cher, Paris et Pyrénées-Orientales).

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) et leur application en 2007 à toutes les administrations centrales, ont été étendus en 2008 aux services déconcentrés présents dans 29 départements incluant les dix agglomérations principales puis, en 2009, à l'ensemble du territoire métropolitain, enfin en **2010** à la **totalité des immeubles domaniaux de bureaux, y compris les immeubles situés 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 sont désormais indexés sur les prix du marché locatif des activités tertiaires**. Ainsi, la LFI **pour 2010** a prévu près de **1,13 milliard d'euros** de crédits pour ces loyers, contre 675 millions en 2009 : cette dotation a constitué la dernière mesure d'accroissement du périmètre des crédits de fonctionnement des administrations au titre des loyers budgétaires, compte tenu des nouveaux immeubles soumis au dispositif cette année. **Pour 2011**, le présent PLF maintient le même montant, assorti d'une **indexation de 2,7 %**.

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

Le comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 a décidé la mise en place d'une « agence de gestion des immeubles publics à l'étranger » (AGIME), établissement destiné à améliorer et rationaliser la gestion du parc immobilier de l'Etat situé à l'étranger, pour l'ensemble des ministères utilisateurs. Ce parc a été évalué à environ 4 milliards d'euros et représente le dixième des biens immobiliers utilisés par l'Etat.

Au cours de l'année 2009, un groupe de travail « préfigurateur », associant le ministère chargé des affaires étrangères et le ministère chargé du budget, a proposé une expérimentation sur quelques pays. Il a également proposé de retenir le principe d'une mise à disposition des biens de l'Etat à la future agence sur le fondement d'un bail emphytéotique.

L'AGIME relèvera de la catégorie des établissements publics concourant à l'action extérieure de l'Etat, créée par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat. Elle doit être créée par un décret en Conseil d'Etat qui en précisera les missions et les modalités d'organisation et de fonctionnement. L'élaboration de ce décret est en cours.

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

b) Les opérateurs

Les opérateurs de l'Etat ont été intégrés à sa politique immobilière à partir de 2009 et d'une manière encore « balbutiante ». 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

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

profitables, en 2007¹, avaient en effet montré la nécessité de cette prise en compte, sur le modèle du plafonnement annuel en LFI, à compter de 2009, des autorisations d'emplois des opérateurs². **Votre rapporteure spéciale appuie les mesures prises en la matière, qui tendent à mettre en œuvre une politique immobilière globale de l'Etat.**

Lancé dès 2006, ce chantier n'avait pas rencontré la mobilisation souhaitable. De fait, fin décembre 2008, le ministre chargé du budget a rappelé les quelque **643 opérateurs de l'Etat** au sens de la LOLF³ à leur devoir de procéder au **recensement du parc immobilier** qu'ils occupaient, en vue de produire un inventaire physique de ce parc au 31 mars 2009 et un SPSI pour la fin du premier semestre 2010.

En ce qui concerne l'inventaire, un premier bilan a conduit au décompte d'**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. **Le recensement se poursuit actuellement**, tant pour les organismes qui ont reçu la qualification d'opérateur de l'Etat en 2010 que pour ceux dont l'inventaire requiert des précisions et un travail de fiabilisation technique et juridique. En février 2010, le parc immobilier de **543 opérateurs métropolitains** a été évalué, pour un montant de **42 milliards d'euros**. **Une nouvelle campagne d'évaluation visera, fin 2010, les opérateurs situés outre-mer et à l'étranger**, ainsi que ceux qui ont été nouvellement identifiés comme tels en 2010 ; les résultats sont attendus pour la fin du premier semestre 2011.

En ce qui concerne les SPSI, seuls 45 % des projets escomptés des opérateurs pour le 30 juin 2010 sont parvenus, à ce jour, au service France Domaine. Des relances ont été engagées auprès des organismes retardataires. Chaque projet doit faire l'objet d'un avis de France Domaine et du ministère de tutelle avant d'être soumis, pour approbation, au conseil d'administration de l'opérateur.

Par ailleurs, **le Gouvernement a décidé d'introduire des loyers, à compter du 1^{er} janvier 2012, pour les biens immobiliers appartenant à l'Etat qui sont occupés par ses opérateurs**, selon des modalités à définir.

¹ Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de notre ancien collègue Paul Girod et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beauvils et Adrien Gouteyron. On rappelle que 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.

³ Nombre retenu par l'annexe « Opérateurs de l'Etat » jointe au PLF pour 2010 ; ils étaient 655 dans la LFI pour 2009 et sont 584 dans le présent PLF.

2. L'extension opérationnelle

a) L'entretien des bâtiments

La LFI pour 2009 a créé un **programme « Entretien des bâtiments de l'Etat »** (n° 309), dont l'objet est de retracer les **dépenses d'entretien « lourd »** : celles qui, dans le droit civil, seraient à la charge du propriétaire, par opposition au locataire (électricité, chauffage, ventilation, réseau d'eau, appareils élévateurs, sécurité incendie... – y compris la remise en état et en conformité, notamment dans le cadre des objectifs du « Grenelle de l'environnement » en son volet « Etat exemplaire »¹). Rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »² et placé sous la responsabilité du chef du service France Domaine, ce programme constitue le premier support budgétaire de suivi centralisé d'un autre aspect de la gestion immobilière de l'Etat que les cessions, dont l'affectation des produits est retracée par la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Pour mémoire, un tel outil constituait une demande récurrente de la part de votre commission des finances, afin de **retracer sur une seule ligne budgétaire, plus clairement que dans les divers programmes ministériels, la charge d'entretien incombant à l'Etat en tant que propriétaire**. Il tend d'ailleurs utilement à « sanctuariser » des crédits pour l'entretien nécessaire, parfois urgent, que les ministères, sans cette contrainte, auraient pu être tentés de différer.

Le programme se trouve en principe alimenté par des crédits soustraits aux programmes supportant une charge de loyers budgétaires, pour chaque ministère en proportion du montant de loyers dont il est redevable. La contribution a ainsi été fixée à **12 % des loyers dans la LFI pour 2009**, soit au total 76,9 millions d'euros en AE et CP, mais ces crédits ont été **abondés par la LFR du 4 février 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie**, à hauteur de 245,4 millions d'euros en AE et de 193,7 millions en CP. Cependant, sur le total de ces crédits, seuls **233,7 millions d'euros en AE et 109,2 millions en CP ont été consommés par l'exécution**, soit 72 % des AE et 56 % des CP. **La mise en œuvre déconcentrée du programme explique sans doute l'essentiel de cette sous-consommation**, les services ayant dû se familiariser avec le nouveau dispositif et, sur le fond, lancer la réalisation des audits énergétiques requis au titre du « Grenelle de l'environnement », ainsi que d'audits « bâtimentaires » et relatifs à l'accessibilité.

La dotation du programme a été portée à **16 % des loyers budgétaires en LFI pour 2010, soit 169 millions d'euros en AE et CP** ; elle est fixée par le présent PLF à hauteur de **20 % de ces loyers prévus pour 2011, soit 215 millions d'euros en AE et CP**. Il convient toutefois de

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

² Cf. la première partie du présent rapport, ch. I (notamment II, E).

souligner que ces crédits demeurent **très insuffisants pour couvrir les besoins réels en travaux d'entretien lourd que l'Etat devra assumer dans les prochaines années**, compte tenu notamment des besoins identifiés à l'occasion des audits précités (dont l'achèvement est prévu début 2011). **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 ».

Par ailleurs, la mesure des performances du programme, déclinée en trois objectifs, se borne à trois **indicateurs d'activité**. En outre, les modalités de calcul de ces derniers, pour 2009, a rendu incertaines les réalisations du programme lors de sa première année d'existence¹. C'est sous cette réserve qu'ils sont présentés dans le tableau ci-après ; **voire rapporteure spéciale espère que la fiabilisation nécessaire aura été assurée** pour l'exercice en cours.

Performances du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat »

(en %)

Indicateurs	2009 (réalisation)	2010 (prévision actualisée)	2011 (prévision)
1.1. – <i>Pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives</i>	22	25	30
2.1. – <i>Pourcentage de réalisation des contrôles réglementaires</i>	30	40	60
3.1. – <i>Pourcentage des bâtiments de bureaux de l'Etat ayant fait l'objet d'un audit énergétique</i>	47	100	100

Source : PAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au PLF pour 2011

b) La gestion des baux

Voire rapporteure spéciale, au 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 Île-de-France et particulièrement dans Paris, pour des immeubles de bureaux. Ce contrôle a donné lieu à un rapport d'information², établissant notamment la **méconnaissance par l'Etat de son parc locatif et le caractère coûteux de celui-ci** (près de 190 millions d'euros par an en Île-de-France), ainsi que la nécessité de mettre en place une gestion active en la matière.

¹ Pour mémoire, les résultats enregistrés pour 2009 ont été analysés par voire rapporteure spéciale dans sa contribution au rapport précité n° 587 (2009-2010), tome II.

² Rapport d'information n° 510 (2008-2009) : « "l'Etat locataire" : une gestion à bâtir ».

**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)

Pour faire suite à ces observations, dès l'année dernière, le Gouvernement a fait valoir deux séries d'initiatives.

• D'une part, il s'agissait de **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** a été 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, par rapport à ce qui était initialement prévu pour l'année 2009, de 7,7 millions d'euros et 580 000 euros respectivement.

Le **ministère de la Justice**, pour sa part, se trouve aujourd'hui **sur le point de regrouper ses services centraux sur un site unique**. L'opération,

qui consistera *a priori* en une **prise à bail à conclure avant la fin de l'année 2010**, permettra de résilier les différents baux actuellement supportés pour l'hébergement de ces services.

En outre, en juillet 2010, le ministre chargé du budget a adressé une lettre à la ministre de la justice et une autre lettre au président de la **Cour de justice de la République (CJR)**, en vue de trouver une solution au coût excessif du bail de cette institution. La Garde des Sceaux avait donné son accord pour une relocalisation. Toutefois, d'après les informations communiquées à votre rapporteure spéciale, par lettre en date du 10 septembre 2010, **le président de la CJR a demandé au ministre chargé du budget d'ajourner toute prise de décision** en ce sens, **dans l'attente que le déménagement du tribunal de grande instance de Paris, prévu en 2016, permette un transfert de l'institution dans les locaux du Palais de Justice de Paris**, sur l'île de la Cité. Cette solution reviendrait à prolonger le bail actuel de la CJR de quatre années.

• D'autre part, des **mesures « structurantes » ont été prises** 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 d'Île-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 deuxième lieu, un **marché de renégociation des baux de l'Etat en Île-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. **Toutes opérations confondues, aujourd'hui, le ministère chargé du budget met en avant une économie globale de 36,5 millions d'euros** par an.

En dernier lieu, **des normes commencent à être fixées pour encadrer les baux qui seront contractés, dans l'avenir, par les services de l'Etat**. Ainsi, en Île-de-France, les loyers supportés par ce dernier ne pourront plus dépasser 400 euros/m² (hors taxes, hors charges). En ce qui concerne les autres agglomérations, il reviendra au Conseil de l'immobilier de l'Etat de donner son avis sur les propositions que devrait lui transmettre, d'ici la fin de l'année, le ministre chargé du budget.

Votre rapporteure spéciale approuve ces orientations. Cependant, elle se réserve de demander au Gouvernement, en 2011, un compte rendu détaillé de l'ensemble des mesures de suivi qu'il aura données à ses recommandations en faveur d'une meilleure gestion de « l'Etat locataire ».

Par ailleurs, elle déplore que la réponse à la question qu'elle a formulée, sur ce sujet, en vue de l'examen du présent PLF, sur le fondement de l'article 49 de la LOLF, ne lui ait pas été communiquée à la date de son rapport à votre commission des finances.

**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011	N° 1
	DEUXIÈME PARTIE COMPTE SPÉCIAL - GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	

A M E N D E M E N T

présenté par

Mme BRICQ

au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 100

I.- Avant l'article 100, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement joint au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion une annexe récapitulant pour l'année, par ministère, la surface utile nette, les ratios d'occupation par poste de travail et le coût global d'occupation des bâtiments de l'Etat à usage principal de bureaux, ainsi que tous autres indicateurs permettant d'apprécier la performance immobilière, en distinguant, pour chaque ministère, l'administration centrale et les services déconcentrés.

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

Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

OBJET

Cet amendement prévoit que **la surface utile nette, les ratios d'occupation par poste de travail et le coût global d'occupation des bâtiments de l'Etat à usage principal de bureaux, ainsi que tous autres indicateurs permettant d'apprécier la performance immobilière, se trouvent retracés, par ministère et en distinguant l'administration centrale et les services déconcentrés, en annexe aux projets de loi de règlement des comptes.**

En effet, bien que les ministères aient été invités par la direction du budget à fournir des indicateurs d'efficience de leur gestion immobilière, pour les immeubles de bureaux ou majoritairement affectés à l'usage de bureaux, au sein du volet « performance » des PAP pour 2011 de leurs programmes « support », la synthèse de ces données n'a pas été établie.

Votre rapporteure spéciale comprend en partie les réserves mises en avant pour justifier ce choix (absence d'un outil informatique commun de gestion immobilière, redéfinition en cours des réseaux territoriaux de certaines administrations, importantes modifications des modalités de programmation et de pilotage des crédits afférents aux dépenses immobilières de l'Etat). Toutefois, l'établissement d'une synthèse des indicateurs de la performance immobilière des différents ministères représente, désormais, une urgence : **il en va de la crédibilité de « l'Etat propriétaire » que le Gouvernement présente au Parlement ce qui devrait être le cœur même du « tableau de bord » de sa gestion.**

Le présent amendement permettra que ce bilan puisse être présenté, la première fois, pour l'exercice 2010, puis pour chaque année.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification en ce qui concerne les crédits des 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 » et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

En revanche, **en seconde délibération**, elle a procédé dans la **mission « Gestion des ressources humaines et des finances publiques »** à deux séries de modifications des crédits – d'une part, une majoration à titre non reconductible et, d'autre part, une minoration pour « gager » les ouvertures de crédits pratiquées en faveur d'autres missions –, pour un résultat global de **minoration** de ces crédits à hauteur de **2 509 319 euros en AE** et **2 763 612 euros en CP**.

Crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

(en euros)

Programmes	PLF initial		PLF après le vote de l'Assemblée nationale	
	<i>AE</i>	<i>CP</i>	<i>AE</i>	<i>CP</i>
156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »	8 465 195 480	8 451 957 096	8 464 004 398	8 450 667 941
221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »	291 366 581	344 895 972	291 207 286	344 674 788
218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »	925 851 633	908 953 271	925 456 288	908 535 480
302 « Facilitation et sécurisation des échanges »	1 606 067 142	1 607 843 081	1 605 655 702	1 607 392 163
309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »	215 039 942	215 352 862	214 866 282	215 162 925
148 « Fonction publique »	221 279 705	220 920 554	221 101 208	220 725 927
Total	11 724 800 483	11 749 922 836	11 722 291 164	11 747 159 224

Source : PLF pour 2011 adopté par l'Assemblée nationale

Dans le détail, ce solde résulte :

- d'une part, de la **majoration** des crédits de la mission, destinée à en abonder le plafond, **à titre non reconductible**, de **10 000 euros** en AE et CP. Ces nouveaux crédits ont été imputés sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », sur l'action n° 2 « Expertise, audit, évaluation et contrôle » ;

- d'autre part, de la **minoration** des crédits de la mission, à hauteur de **2 519 319 euros en AE** et **2 773 612 euros en CP**, afin de « gager » les ouvertures de crédits votées par l'Assemblée nationale lors de la discussion

de la seconde partie du présent PLF. Cette minoration a été répartie de la façon suivante :

- 1 191 082 euros en AE et 1 289 155 euros en CP sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ;

- 159 295 euros en AE et 221 184 euros en CP sur le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » ;

- 405 345 euros en AE et 427 791 euros en CP sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » ;

- 411 440 euros en AE et 450 918 euros en CP sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » ;

- 173 660 euros en AE et 189 937 euros en CP sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » ;

- enfin, 178 497 euros en AE et 194 627 euros en CP sur le programme 148 « Fonction publique ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. EXAMEN DU COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT », LE 20 OCTOBRE 2010

Réunie le mercredi 20 octobre 2010 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale, sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale. – 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 ses opérateurs sur des immeubles domaniaux, et une contribution à son désendettement. Vous vous souvenez qu'à mon initiative, le principe de cette contribution au désendettement a été consacré, dans la loi de finances pour 2009, à hauteur de 15 % sauf exceptions.

Cette organisation doit faire l'objet, en 2011, de modifications substantielles.

Tout d'abord, l'article 30 du projet de loi de finances propose deux aménagements du régime de la contribution au désendettement de l'Etat de ses recettes de cessions immobilières.

En premier lieu, il s'agit d'affecter les produits de la vente d'immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Ce budget annexe connaît en effet un niveau d'endettement préoccupant (plus d'un milliard d'euros fin 2009). Les versements attendus du fait de la mesure (7 millions d'euros par an, en moyenne, sur la période 2011-2013) ne dispenseront pas des nécessaires réformes internes par ailleurs entreprises par la DGAC.

En second lieu, il est prévu d'exonérer de contribution au désendettement les cessions d'immeubles domaniaux dont disposent certains établissements publics, notamment les universités, qui ont demandé la dévolution de ce patrimoine sur le fondement de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. À ce jour, aucune dévolution n'a encore été effectuée, mais une dizaine d'universités se sont déclarées candidates. Pendant la période transitoire qui s'étend de la demande de ce transfert de propriété à sa réalisation juridique, l'Etat entend ainsi reverser l'intégralité des produits aux établissements cédants. L'impact financier, d'après le Gouvernement, est difficile à évaluer.

La même mesure d'exonération vise les établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche implantés sur le plateau de Saclay, que la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris entend constituer en pôle scientifique

et technologique. Il s'agit là de favoriser les projets immobiliers permettant le développement du campus.

Par ailleurs, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, au début de ce mois, a fait part de son souhait d'intensifier la contribution au désendettement de l'Etat des produits de cessions immobilières. Il a annoncé le dépôt en ce sens d'un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances. Notre visibilité, en la matière, devrait être meilleure à l'issue de l'examen de la première partie de ce projet de loi par l'Assemblée nationale.

Pour ma part, j'ai régulièrement souligné la faiblesse de la contribution au désendettement des produits de cessions immobilières de l'Etat. En pratique, entre 2005 et 2009, en moyenne, 14 % seulement de ces recettes ont été affectées à la réduction de la dette, notamment du fait de l'existence de régimes d'exemption. J'estime que le doublement du taux minimum actuel, qui serait ainsi porté à 30 % des produits, dès 2011, serait significatif d'une volonté politique de mieux lier les ventes d'immeubles de l'Etat à la résorption de sa dette.

Surtout, je préconise de planifier la disparition des régimes d'exemption de contribution au désendettement qui, actuellement, bénéficient aux produits des cessions du ministère de la défense et d'immeubles situés à l'étranger. La pérennité de ces régimes risquerait, en effet, d'entretenir les administrations dans un statut de « quasi-proprétaire », à rebours de la volonté affichée par le Gouvernement d'affermir l'unité de l'Etat propriétaire.

Ainsi, en ce qui concerne les cessions du ministère de la défense, je recommande de ne pas renouveler la dispense de contribution au désendettement au-delà du 31 décembre 2014, échéance actuellement prévue par la loi, ou, au plus tard, au-delà de la fin d'exécution de la loi de programmation militaire en vigueur, si celle-ci devait être prorogée. En ce qui concerne les biens situés à l'étranger, il me paraît nécessaire de borner la dispense dans le temps, ce qui n'est pas fait en l'état du droit, à la même date que pour les biens militaires, dans un souci d'égalité entre ministères. Je me réserve de prendre l'attache de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, pour traduire ces préconisations sous la forme d'amendements.

J'en viens aux crédits prévus par le projet de loi de finances.

La prévision de cessions immobilières de l'Etat, pour 2011, s'élève à 400 millions d'euros de produits, soit 0,7 % de la valeur du parc immobilier inscrite, au 31 décembre 2009, dans le bilan de l'Etat (60,4 milliards d'euros). Cet objectif est le moins élevé depuis qu'une telle prévision se trouve inscrite dans la loi de finances, c'est-à-dire 2005. En particulier, il s'avère nettement plus modeste que celui des deux précédents exercices (1,4 milliard d'euros pour 2009, 900 millions pour 2010), car la prévision a été adaptée aux nouvelles modalités de cession des implantations parisiennes du ministère de la défense (d'abord escomptées à hauteur d'un milliard d'euros en 2009, puis de 700 millions en 2010).

Je vous rappelle que ces ventes sont liées à la perspective du regroupement des services centraux du ministère, à la fin de 2014, sur le site

« Balard », dans le XV^e arrondissement de la capitale. J'entends d'ailleurs suivre de très près l'évolution de cette opération, dont je tiens à souligner qu'elle a fait l'objet de fortes critiques de la Cour des comptes : elle ne s'est pas inscrite dans la continuité des premiers efforts de planification immobilière entrepris par le ministère au cours des années précédentes, et elle ne semble pas avoir été précédée d'une recherche de solutions alternatives...

En tout état de cause, la prévision du projet de loi de finances apparaît comme plus sincère que celle des deux dernières lois de finances initiales, vu les réalisations récentes de cessions (375 millions d'euros de recettes en 2008, 475 millions en 2009), et compte tenu du rétablissement du marché immobilier. L'exécution en cours le confirme : la prévision de recettes afférente, pour 2010, aux cessions des ministères autres que celui de la défense (soit 200 millions d'euros), devrait être dépassée, et de ce fait plus de 400 millions d'euros de produits sont attendus à la fin de l'année. Les ventes seront d'ailleurs fondées sur le plan pluriannuel de cessions, visant quelque 17 000 biens immobiliers, rendu public en juin dernier par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

Cependant, l'objectif de céder pour 400 millions d'euros d'immeubles de l'Etat conserve un caractère ambitieux, si l'on considère la raréfaction des biens de prestige disponibles à la vente. Certes, au début de cette année, la cession de l'ancien immeuble de Météo-France a donné lieu à une recette de 73 millions d'euros – montant qui n'a d'ailleurs été porté que très tardivement à ma connaissance, alors que la presse s'est faite l'écho de conditions de vente qui paraissent discutables... Mais la conclusion de prix semblables se trouve appelée à devenir de plus en plus exceptionnelle. L'atteinte de l'objectif de cessions pour 2011 est donc conditionnée à des réalisations nombreuses.

La contribution des produits au désendettement de l'Etat est fixée par le projet de loi de finances à 60 millions d'euros, soit 15 % du total. Ce montant, toutefois, demeure quelque peu incertain, eu égard aux projets de réforme que j'ai indiqués. Du moins, l'orientation est bien à l'intensification de cette contribution, puisque c'est 15 % de l'ensemble des recettes des cessions immobilières de l'année qu'il est ainsi prévu d'affecter à la réduction de la dette, nonobstant les régimes d'exemption précités. Du reste, l'ampleur des cessions du ministère de la défense et d'immeubles situés à l'étranger attendues pour 2011 n'est pas précisée par la documentation budgétaire, et je compte donc interroger le Gouvernement, sur ce point, en séance.

Le solde de 340 millions d'euros sera affecté à des dépenses immobilières, pour des opérations qui devront satisfaire à l'exigence d'une gestion performante. L'emploi concret de ces ressources reste toutefois à justifier, faute de précision suffisante, là encore, des éléments fournis par la documentation budgétaire.

À présent, comme les années précédentes, je voudrais élargir mon propos aux avancées récentes et perspectives à court terme de la politique immobilière de l'Etat, laquelle, de mon point de vue, ne saurait se limiter aux cessions. Le but véritable, en la matière, est en effet de rationaliser les coûts et les implantations. Il

faut souligner le caractère essentiel que revêt ici la volonté politique, et sa répétition, tant peuvent se révéler prégnantes les réticences au changement...

Tout d'abord, la « refondation » de cette politique doit encore être menée à bien.

En premier lieu, l'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier constitue toujours une tâche importante pour assurer la sincérité du bilan de l'Etat. Je rappelle que la Cour de comptes, dans son rapport de certification pour 2009, a maintenu la réserve substantielle qu'elle avait formulée, à cet égard, pour les exercices précédents.

En deuxième lieu, la substitution des nouvelles conventions d'utilisation au régime de l'affectation des immeubles domaniaux connaît une mise en application difficile. France Domaine est tenu d'avoir conclu l'ensemble des conventions d'ici la fin 2013, et le nombre d'immeubles soumis à convention est estimé à 60 000. Or, au 30 juin dernier, seules 225 conventions d'occupation avaient été signées, sur 1 201 projets envoyés aux administrations occupantes. La « révolution culturelle » s'avère lente à se concrétiser !

En dernier lieu, la mutualisation interministérielle du produit des cessions immobilières est à généraliser. En effet, dans le régime actuel, et pour s'en tenir au droit commun, cette mutualisation est limitée à 20 % des produits, tandis que 65 % reviennent au ministère cédant, 15 % étant affectés au désendettement comme je l'ai indiqué. Ce régime, aménagé par le Gouvernement au titre de l'intéressement des ministères aux cessions, ne se justifiait, à mes yeux, que dans les premiers temps de la rationalisation du parc immobilier. Désormais, la consécration de l'Etat propriétaire passe par la mutualisation complète des recettes patrimoniales.

Cette mesure permettrait à France Domaine de piloter les opérations immobilières de ministères qui, aujourd'hui, au-delà des contrôles de conformité aux critères de performance auxquels ils sont assujettis, se révèlent pratiquement souverains sur des budgets d'investissement établis à partir des produits de « leurs » cessions. Le cas échéant, l'intéressement des ministères à la rationalisation doit changer de niveau : elle ne doit plus s'opérer sur le plan des cessions, mais sur celui des conditions de leur occupation immobilière, par des mesures incitatives à une gestion optimale.

Par ailleurs, l'extension du champ d'application de la politique immobilière de l'Etat est à poursuivre.

C'est vrai, d'abord, sur un plan institutionnel.

Je fais là référence, d'abord, aux services déconcentrés, désormais réorganisés dans le cadre de la réforme territoriale de l'Etat (RéATE). Tous sont redevables, aujourd'hui, d'un loyer budgétaire pour leur occupation d'immeubles domaniaux, et tous seront dotés, d'ici la fin de cette année, d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Je fais également référence aux 643 opérateurs de l'Etat, qui commencent seulement à être intégrés à sa stratégie immobilière. L'inventaire et l'évaluation de leur parc immobilier reste en cours ; chacun d'entre eux doit se

doter d'un SPSI entre 2010 et 2011. D'ailleurs, je rends hommage au précédent ministre chargé du budget d'avoir fait preuve, pour obtenir ces résultats, de la fermeté nécessaire.

Sur un plan opérationnel, l'entretien des bâtiments de l'Etat et la gestion des baux qu'il supporte constituent deux domaines encore seulement à l'orée d'un meilleur suivi.

À ce propos, je rappelle que mon contrôle sur pièces et sur place, l'année dernière, a établi la méconnaissance par l'Etat de son parc locatif et le caractère coûteux de celui-ci (près de 190 millions d'euros par an en Île-de-France). D'évidence, il fallait mettre en place une gestion active en la matière ; mon rapport tendait à appuyer, dans cet effort, le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. De fait, dès l'année dernière, le Gouvernement a fait valoir deux séries d'initiatives.

D'une part, des mesures ponctuelles de réorganisation des conditions d'implantation de certains services ont été prises. Par exemple, le bail du secrétariat d'Etat aux sports et celui des services du Médiateur de la République ont été renégociés. De même, je signale à l'attention particulière du Président Arthuis, attentif au sujet, qu'une lettre du ministre chargé du budget 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. Toutefois, cette recommandation, à ce jour, semble être restée sans suite.

M. Jean Arthuis, président. – C'est regrettable !

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale. – D'autre part, et surtout, des mesures « structurantes » ont été décidées pour la gestion du parc locatif de l'Etat. En particulier, un marché de renégociation des baux franciliens a été lancé. Toutes opérations confondues, aujourd'hui, le ministère met en avant une économie globale de 36,5 millions d'euros par an. C'est un bon début.

En outre, des normes commencent à être fixées pour encadrer les baux qui seront contractés, dans l'avenir, par les services de l'Etat. Ainsi, en Île-de-France, les loyers supportés par ce dernier ne pourront plus dépasser 400 euros par mètre carré, hors taxes et hors charges. En ce qui concerne les autres agglomérations, le Gouvernement devrait soumettre prochainement au Conseil de l'immobilier de l'Etat, pour avis, ses propositions.

Il faut soutenir, bien sûr, ces avancées. C'est dans cette perspective que je vous présenterai un amendement, qui vise à améliorer l'information donnée au Parlement sur la performance immobilière des différents ministères.

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

M. Denis Badré. – Je remercie la rapporteure spéciale pour la clarté de sa présentation.

Il me semble qu'une fois prélevé, le cas échéant, le montant nécessaire au financement du relogement des services, les recettes de cessions immobilières

de l'Etat devraient contribuer au désendettement par principe, et n'être affectées à des dépenses immobilières que par exception, pour des investissements dûment motivés. Il resterait à motiver les ministères pour qu'ils rationalisent leurs moyens immobiliers ; la rapporteure spéciale a indiqué la voie à suivre à cet effet.

Par ailleurs, la diminution des surfaces de bureaux occupées par l'Etat devrait se traduire par des économies de fonctionnement. Qu'en est-il ?

M. Jean Arthuis, président. – Les administrations ne sont parfois guère incitées à réduire leur emprise immobilière... Par exemple, les universités ont longtemps été réticentes à le faire, parce que leur dotation de fonctionnement était précisément calculée sur la base de la surface des bâtiments qu'elles occupaient !

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale. – La proposition de notre collègue Denis Badré relative à l'affectation des recettes de cessions immobilières, qui tendrait à donner la priorité à la contribution au désendettement sur la contribution à des investissements immobiliers, me semble prématurée. En effet, les services déconcentrés sont seulement sur le point d'être tous dotés de SPSI ; ces documents, élaborés à partir des diagnostics dont les bâtiments ont fait l'objet, vont permettre de dresser un bilan de la situation, en identifiant les besoins, et de tracer les perspectives de rationalisation à moyen terme. Attendons la mise en œuvre, évaluons ses effets. L'affectation de principe des produits au désendettement constitue certainement l'objectif final, mais ne brûlons pas les étapes.

L'effet des réductions d'occupation de surfaces de bureaux sur les dépenses de fonctionnement de l'Etat, aujourd'hui, est encore mal établi. De mon point de vue, cela tient notamment à la déconnection de deux réformes : d'une part, la RéATE, menée sous l'autorité des préfets ; d'autre part, la révision générale des politiques publiques (RGPP), dont la mise en œuvre est suivie par le ministère chargé du budget. Le Gouvernement n'a pas articulé l'une à l'autre, comme il convenait.

L'amendement que je propose, qui tend à créer un article additionnel avant l'article 100 du projet de loi de finances, est de nature à permettre d'y voir plus clair. Il prévoit en effet que la surface utile nette, les ratios d'occupation par poste de travail et le coût global d'occupation des bâtiments de l'Etat à usage principal de bureaux, ainsi que tous les autres indicateurs qui permettraient d'apprécier la performance immobilière, se trouvent retracés, par ministère et en distinguant l'administration centrale et les services déconcentrés, en annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion de chaque exercice.

M. François Fortassin. – Je voudrais vous faire part de mon expérience personnelle. J'ai été amené à négocier, pour le compte du conseil général auquel j'appartiens, l'acquisition d'un bâtiment de l'Etat occupé par le ministère de la défense. Après avoir obtenu un accord de principe sur cette vente, je me suis heurté, pendant plusieurs mois, à un blocage complet de la part du ministère. Or il s'est avéré que la difficulté résidait, pour l'essentiel, dans un motif aussi futile qu'inacceptable : ce bâtiment, bien qu'il ne soit plus utile aux armées, restait utilisé par les militaires, à titre de commodité d'hébergement, à l'occasion de leur

passage dans le département ! En me fondant sur cet exemple concret, je crois qu'il existe un certain nombre de réticences au changement dont les causes véritables ne sont pas dites, parce qu'elles ne sont pas avouables...

M. Jean-Pierre Fourcade. – Au cours de la période 2005-2009, l'Etat a réalisé 3,1 milliards d'euros de produits de cessions immobilières. Sur ce montant, il a consacré à son désendettement moins de 440 millions d'euros, soit 14 %. J'observe la même sous-affectation au désendettement en ce qui concerne les recettes issues de la cession de participations financières. Ce sont des choix que je déplore. Les objectifs, en la matière, sont souvent ambitieux ; les résultats s'avèrent décevants.

Par ailleurs, je suis préoccupé par le coût que représentera, ex post, le regroupement des services centraux du ministère de la défense. D'une part, comme presque toujours dans le cas de grands chantiers, les opérations de construction vont vraisemblablement se révéler plus onéreuses que prévues. D'autre part, je doute que l'on parvienne à vendre les plus prestigieux des immeubles que le ministère est supposé quitter. L'expérience montre, en effet, que la tentation des administrations est très forte de conserver les fleurons du patrimoine immobilier qu'elles occupent... Quel devenir, par exemple, pour l'Hôtel de la Marine ?

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale. – Le sort exact de ce bâtiment n'est pas encore déterminé. Une location par voie de bail emphytéotique est envisagée ; peut-être certaines activités commerciales seront-elles autorisées au preneur.

D'une manière générale, il est malaisé de voir clair dans les opérations immobilières du ministère de la défense. Les cessions, d'ailleurs, sont souvent complexes et difficiles à négocier. À Paris, elles sont susceptibles de faire intervenir la Ville, qui peut faire jouer, en vue de la réalisation de logements sociaux, un droit de priorité d'acquisition des immeubles.

La maîtrise des coûts, en tout cas, est aux mains du ministère, qui jouit d'une certaine autonomie...

M. Jean Arthuis, président. – La RGPP, qui s'applique aux administrations déconcentrées d'une manière tangible, doit s'imposer également aux administrations centrales.

M. Jean-Pierre Fourcade. – Du moins, la réduction des surfaces de bureaux occupées par l'Etat va dans le bon sens.

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale. – Certes ; encore faut-il pouvoir en mesurer le résultat en termes d'optimisation de la gestion immobilière. C'est l'objet de l'amendement que je vous propose, partant du principe que les cessions sont loin de résumer la performance qu'il est légitime, sur ce plan, d'attendre de l'Etat.

M. Edmond Hervé. – Les difficultés que peuvent rencontrer les cessions immobilières du ministère de la défense trouvent leur origine, pour une part, dans le renouvellement relativement rapide des équipes. En effet, une vente importante

exige du temps ; or les agents du ministère occupent rarement les mêmes fonctions pendant plus de deux années. De ce fait, les interlocuteurs des acquéreurs potentiels changent souvent. Il y a là un problème d'organisation du ministère, qui doit assurer une meilleure continuité dans le suivi de ces opérations.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par la rapporteure spéciale, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 100 du projet de loi de finances pour 2011. Puis elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et de l'article additionnel ainsi inséré.

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position.

II. 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 », LE 26 OCTOBRE 2010

Réunie le mardi 26 octobre 2010 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 » ainsi que sur 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 ».

M. Bernard Angels, rapporteur spécial. – La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », principale mission du pôle économique et financier de l'Etat, est devenue interministérielle lors de la réorganisation du Gouvernement, en mars 2010, qui a donné lieu au transfert de la compétence en matière de fonction publique du ministère chargé du budget au ministère chargé du travail. Pilotée par ces deux ministères, elle regroupe essentiellement les moyens du ministère du budget. Elle retrace à la fois des fonctions régaliennes liées à l'impôt et des activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de soutien, ainsi que la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle.

Pour 2011, cette mission est dotée de 11,7 milliards d'euros de crédits. La programmation triennale pour les années 2011 à 2013 marque une relative stabilité. Le ministère du budget représentant le quatrième employeur de l'Etat, après l'Education nationale, la Défense et l'Intérieur, la maîtrise de la masse

salariale constitue ici le principal enjeu budgétaire. Les dépenses de personnel de la mission s'élèvent à près de 8,4 milliards d'euros, soit plus de 70 % des crédits. Le plafond d'emplois de 142 466 équivalents temps plein représente une baisse des effectifs de 1,9 %, qui intervient après la diminution de 2 % prévue de 2009 à 2010 et celle de 1,4 % constatée de 2008 à 2009.

Depuis 2007, cette mission constitue en effet le support budgétaire de nombreuses réformes, principalement menées au ministère du budget. Le rythme soutenu de ces efforts atteste une recherche active de gains de productivité.

L'année 2011, comme l'an passé, sera marquée par la poursuite de l'intégration des réseaux de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI), qui ont été fusionnées, en 2008, au sein d'une direction centrale unique : la direction générale des finances publiques (DGFIP). Les services déconcentrés sont regroupés au sein de directions départementales ou régionales des finances publiques, chacune placée sous l'autorité d'un administrateur général des finances publiques qui exerce l'ensemble des compétences précédemment attribuées au trésorier-payeur général et au directeur des services fiscaux. Pour les usagers, cette réforme se traduit par la mise en place progressive d'un « guichet fiscal unifié » : soit le centre des impôts, soit le service des impôts des particuliers constitué à partir du centre des impôts et de la trésorerie situés dans une même commune, soit enfin la trésorerie de proximité pour les localités dépourvues de centre des impôts.

La mise en œuvre est plus rapide que prévu : sur 101 directions locales de la DGFIP à créer, 52 étaient installées au 1^{er} septembre dernier et, d'après les prévisions du ministère, 88 le seront avant la fin de l'année. Cette efficacité est louable, mais prenons garde à une accélération de la réforme qui serait trop brusque.

De fait, l'évolution du taux d'absentéisme du personnel, qui constitue un indicateur pertinent du climat social, se révèle assez préoccupante. En 2009, au sein du pôle « Bercy », les congés de maladie de longue durée et les congés de maladie ordinaire, qui représentent respectivement 20 % et 45 % des absences, ont, pour les premiers, stagné et, pour les seconds, encore augmenté. À considérer les derniers exercices clos, l'orientation est clairement à la hausse pour les services relevant de la mission. Au reste, j'attire l'attention de la commission sur ce phénomène depuis deux ans.

Je souhaite donc que l'enquête sur la fusion de la DGCP et de la DGI, que notre commission a décidé de demander à la Cour des comptes, en 2011, en application de l'article 58-2° de la LOLF, porte non seulement sur les aspects financiers et comptables de la création de la DGFIP, mais également sur l'accompagnement des agents dans cette mutation.

Par ailleurs, le ministère du budget doit achever deux importants chantiers informatiques. Le premier est le programme CHORUS qui, déployé progressivement depuis 2008, vise à refondre le système d'information financière et comptable de l'Etat. L'un des enjeux est d'obtenir que la Cour des comptes lève la réserve qu'elle a maintenue, en ce domaine, sur les comptes de l'Etat pour 2009.

Pour l'heure, l'incertitude demeure sur l'issue de cette entreprise. D'une part, la nécessité de travaux complémentaires a conduit l'administration à reporter la bascule de la comptabilité générale dans CHORUS du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2012. D'autre part, la presse s'est faite l'écho, ces derniers mois, des retards de paiement de factures ou de remboursements de frais aux agents imputables au système CHORUS. Le coût de ce programme, à mon avis, devrait donc dépasser l'enveloppe de 808 millions d'euros officiellement prévu.

Le second chantier informatique est le programme COPERNIC, qui concerne la seule DGFIP. L'enquête de la Cour des comptes, demandée par la commission à mon initiative l'an passé, a établi le coût complet de l'opération à 1,5 milliard d'euros, hors dépenses de fonctionnement, de 2001 à 2012. Grâce à COPERNIC, 9,7 millions de foyers fiscaux ont déclaré leurs revenus en ligne en 2009, plus de 10 millions en 2010, et certainement plus de 11 millions le feront en 2011. Un véritable succès !

Pour autant, je déplore que les interrogations que nous avons soulevées lors de notre audition pour donner suite à l'enquête de la Cour des comptes n'aient pas été levées. En particulier, il est nécessaire de développer une nouvelle application pour le recouvrement contentieux et d'adapter les applications existantes pour le recouvrement ordinaire, mais la Cour des comptes, dans son dernier rapport de certification, a estimé que les projets en cours ne répondent pas aux besoins d'une plus grande traçabilité comptable. De même, notre proposition d'envisager des applications communes à la DGFIP et à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), pour que les contribuables disposent d'un « compte fiscal » unique, n'a pas été suivie d'effets. Nous pourrions interroger le ministre, en séance publique, sur l'évolution de ces dossiers.

Un autre grand chantier est la révision générale des politiques publiques (RGPP), dont le ministère du budget, qui est aussi celui de la réforme de l'Etat, assure le pilotage. Conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2010 introduites à mon initiative, le Parlement dispose désormais d'un bilan annuel chiffré, annexé au projet de loi de règlement : quelque 15 % des réformes de la RGPP étaient achevées, soit 58 mesures, au 31 décembre 2009. Avant la fin de cette année, une trentaine de mesures supplémentaires devraient l'être également. Entre 2007 et 2010, près de 100 000 postes ont été supprimés dans les services de l'Etat, soit près de 5 % des effectifs, dont 24 740 équivalents temps plein en 2009. Cela représente un gain brut annuel de productivité de près de 1,5 % et une économie budgétaire nette de 400 millions d'euros en 2009, 500 millions ayant été redistribués aux agents.

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 », comptes de concours financiers, présentent un caractère essentiellement technique. Néanmoins, notons que le second comporte une avance de 100 millions d'euros destinée au Fonds de prévention des risques naturels majeurs. Cette somme servira à l'acquisition par l'Etat, amiable ou par expropriation, d'immeubles situés dans les zones de solidarité délimitées à la suite de la tempête Xynthia du 28 février 2010. Le remboursement par le Fonds

interviendra dans l'année, dès le versement de même montant par la Caisse centrale de réassurance que prévoit l'article 38 du projet de loi de finances. En outre, le solde de ce second compte sera essentiellement fonction des remboursements anticipés d'une partie des 6,25 milliards d'euros de prêts consentis aux constructeurs automobiles en 2009. Ces remboursements sont inscrits à hauteur de 2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances, mais cette hypothèse ne reflète pas une intention exprimée par les constructeurs : l'échéance légale de paiement reste fixée à 2014.

M. Jean Arthuis, président. – La fusion de la DGI et de la DGCP semble s'opérer dans des conditions satisfaisantes...

M. Bernard Angels, rapporteur spécial. – Certes. Néanmoins, l'important travail de modernisation engagé par le ministère du budget ne doit pas se faire aux dépens des personnels et, donc, de l'efficacité du service. Ne tirons pas trop sur la corde.

M. Jean Arthuis, président. – J'entends votre mise en garde, s'agissant d'un ministère régalien chargé de recouvrer l'impôt et de lutter contre toutes les formes de fraudes.

Quant au programme CHORUS, ce défi majeur qui consiste à doter l'Etat d'une comptabilité unique, c'est un véritable serpent de mer !

M. Bernard Angels, rapporteur. – Les différents responsables des ministères, que j'ai rencontrés à l'occasion d'une réunion consacrée à la centralisation des achats de l'Etat, ont tous témoigné des insuffisances de fonctionnement de CHORUS. Il est difficile d'exiger des fournisseurs de meilleures conditions tarifaires pour les payer, ensuite, avec six mois de retard !

Mme Michèle André. – Je souscris à l'observation du rapporteur spécial. À l'occasion de ma mission de contrôle sur pièces et sur place visant la mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures, j'ai eu connaissance du cas d'un entrepreneur de Clermont-Ferrand auquel le ministère de la défense devait, pour de la maintenance aéronautique, quelque 500 000 euros. Il était au bord du dépôt de bilan...

Les agents des préfectures sont très affectés de ne pas pouvoir payer dans des délais convenables, ils ont le sentiment d'être des représentants de l'Etat disqualifiés. Autrefois, le respect des délais de paiement par l'Etat était cité en exemple. La situation actuelle n'est guère rassurante.

M. Jean Arthuis, président. – La mise en œuvre d'un tel système nécessite l'accompagnement et la formation des personnels. Les « bugs » sont inévitables. Il faut tenir bon !

M. Philippe Adnot. – Les entreprises peuvent toujours demander le paiement d'intérêts moratoires.

M. Jean Arthuis, président. – En effet, mais cela ne règle pas leur problème de liquidités. Sans compter qu'elles hésitent à recourir à de telles solutions, de peur de mettre à l'épreuve leurs bonnes relations avec l'Etat.

Le programme COPERNIC, quant à lui, et la télé-déclaration fiscale sont un succès remarquable. Mais nous devons effectivement questionner le Gouvernement sur l'inertie de la DGDDI à rejoindre ce dispositif.

Pour finir, le rapporteur spécial recommande-t-il de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et des deux comptes spéciaux ?

M. Bernard Angels, rapporteur spécial. – À titre personnel, non. Je suis contre les suppressions de personnels, qui relèvent d'un mauvais calcul à long terme, car les finances publiques risquent d'y perdre, les agents n'ayant plus les moyens d'effectuer les contrôles nécessaires. Mais je reprendrai ma qualité de rapporteur spécial en séance publique, pour exprimer la position de la commission...

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et des 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 ».

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale en ce qui concerne les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », a confirmé sa position.