

**MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »
ET COMPTES SPÉCIAUX
« PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » ET
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »**

M. Paul Girod, rapporteur spécial

I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »	2
A. LE PROGRAMME « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »	3
1. L'exécution : une charge de la dette plus importante que prévu (39,28 milliards d'euros)	3
2. La performance : un bon bilan	5
B. LE PROGRAMME « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »	6
1. Un programme dont l'évaluation s'avère difficile	7
2. Une enquête demandée à la Cour des comptes sur la Coface	7
C. LE PROGRAMME « ÉPARGNE »	8
1. Une « sous-budgétisation » des dépenses d'épargne logement pour la deuxième année consécutive	8
2. Des préconisations convergentes du CIAP et de la Cour des comptes tendant à la refonte du programme	10
D. LE PROGRAMME « MAJORATION DE RENTES »	10
II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »	11
A. L'EXÉCUTION : 7,725 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES	12
1. Un exercice marqué par les cessions de titres « France Télécom » (2,652 milliards d'euros) et « EDF » (3,712 milliards d'euros)	12
2. Une affectation des recettes en faveur du désendettement de l'ERAP en 2007 et de l'immobilier universitaire en 2008	13
B. LA PERFORMANCE	15
1. La valorisation des participations	15
2. La réussite des opérations de cessions	16
3. Une importante contribution au désendettement public	17
III. LE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »	17
A. L'EXÉCUTION : 820 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES	18
1. Un nouveau « record » de produits de cessions immobilières	18
2. Une contribution au désendettement de l'Etat demeurée modeste (130,8 millions d'euros)	21
B. LA PERFORMANCE	22
1. Une mesure sensiblement plus fine qu'en 2006	22
2. Des résultats globalement satisfaisants mais révélateurs de marges de progrès	23

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

La mission « Engagements financiers de l'Etat », avec **41,43 milliards d'euros de crédits en exécution pour 2007**, constitue par son volume la **troisième mission** du budget de l'Etat (après les missions « Remboursements et dégrèvements » et « Enseignement scolaire », et avant la mission « Défense »).

Cette mission est composée de **quatre programmes**¹. Deux d'entre eux regroupent des crédits évaluatifs : le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », et le programme 114, « Appels en garantie de l'Etat ». Trois seulement sont dotés d'une stratégie de performance : il s'agit des deux programmes précités et du programme 145, « Epargne ». Le programme 168, « Majoration de rentes », en est dépourvu.

La mission a dépassé les dépenses prévues en LFI pour 2007 à hauteur de 565,9 millions d'euros, soit 1,4 % de la dotation initiale. Ce dépassement résulte, pour les deux tiers, d'une **charge de la dette plus élevée que prévu** et, pour le reste, de la nette « **sous-budgétisation** » du programme « Epargne ».

L'exécution en 2007 de la mission « Engagements financiers de l'Etat » (CP)
(en euros)

Programmes	LFI	Exécution	Ecart
117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »	39.191.000.000	39.550.398.822	+ 359.398.822 (0,9 %)
114 « Appels en garantie de l'Etat »	292.600.000	282.539.728	- 10.060.272 (3,4 %)
145 « Epargne »	1.149.000.000	1.369.000.000	+ 220.000.000 (19 %)
168 « Majorations de rentes »	230.000.000	226.587.679	- 3.412.321 (1,5 %)
Total pour la mission	40.862.600.000	41.428.526.229	+ 565.926.229 (1,4 %)

Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

¹ La LFI pour 2007 a supprimé le programme 229, « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) », qui figurait dans la mission en 2006.

A. LE PROGRAMME « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »

Rappels sur le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »

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

Compte tenu de son objet, et conformément à l'article 10 de la LOLF, ce programme regroupe des **crédits évaluatifs**.

Composée de **trois actions**, il est principalement mis en œuvre par l'agence France Trésor (AFT), en charge de la gestion de la dette négociable (action 1) et de la trésorerie (action 3). La gestion de la dette non négociable (action 2) relève de l'agence comptable centrale du Trésor, désormais rattachée à la direction générale des finances publiques.

1. L'exécution : une charge de la dette plus importante que prévu (39,28 milliards d'euros)

En 2007, **39,55 milliards d'euros** (en AE et CP) ont été dépensés à partir du programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », qui a ainsi concentré **95,5 % des crédits de la mission** « Engagements financiers de l'Etat ». Cette exécution représente un **dépassement à hauteur de 359,4 millions d'euros** (soit 0,9 %) **des crédits (évaluatifs) votés en LFI, conséquence d'un accroissement de la charge de la dette négociable de l'Etat**, alors que celle de la dette non négociable a poursuivi sa baisse et que la trésorerie, « optimisée » depuis 2006, n'a engendré aucun coût.

a) L'augmentation de la charge de la dette négociable de l'Etat (+ 2,2 %)

En **2006**, en dépit du contexte économique de remontée des taux d'intérêt, la charge de la dette négociable de l'Etat s'était révélée légèrement inférieure à la prévision de la LFI et avait atteint **38,42 milliards d'euros** (charge nette après recettes issues des contrats d'échange de taux – « *swaps* » –, qui avaient alors représenté plus de 558 millions d'euros). Ce résultat tenait notamment aux **ressources de financement dégagées par « l'optimisation » de la gestion de trésorerie et au niveau exceptionnel des produits de cessions de participations financières** de l'Etat affectés au désendettement¹.

En **2007**, alors que ces ressources – issues de mesures « à un coup » – n'étaient plus mobilisables, **l'environnement financier de la gestion de la dette a été dominé par la crise dite des « surprimes »** apparue en août 2007, dont les effets sur le niveau et la hiérarchie des taux d'intérêt se sont fait sentir

¹ Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport n° 393 (2006-2007), tome II, de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget de 2006.

durant toute la seconde moitié de l'exercice. La **hausse générale des taux**, constatée dès le début de l'année 2006, s'est ainsi poursuivie et amplifiée, affectant d'ailleurs davantage les taux de court terme que ceux de moyen et long termes. Cette hausse des taux d'intérêt, **supérieure aux anticipations de marché ayant fondé la prévision inscrite en LFI**, a donné lieu à une **charge nette de la dette négociable de l'Etat de 39,28 milliards d'euros** (déduction faite de recettes de *swaps* réalisées à hauteur de 272,8 millions d'euros), **soit une augmentation de 2,2 %** par rapport au résultat enregistré en 2006.

Du fait de l'évolution des taux d'intérêt, cette orientation à la hausse devrait être encore plus marquée en 2008.

Il convient de préciser que **l'encours de la dette négociable de l'Etat en valeur nominale s'est élevé à 920,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2007**, contre 876,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2006, soit en comptabilité nationale, au sens du traité de Maastricht, 930 milliards d'euros en 2007, contre 892,5 milliards d'euros en 2006. Cette évolution correspond à une augmentation de près de 2 % du PIB.

L'évolution de la dette négociable de l'Etat

(en milliards d'euros)

Fin 2004	Fin 2005	Fin 2006	Fin 2007
829,1	877,3	876,6	920,7

Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

Par ailleurs, **pour la cinquième année consécutive, la dette de l'ensemble des administrations publiques a dépassé le seuil de 60 % du PIB**, en s'élevant à 63,9 % du PIB, soit en valeur absolue **1.209,5 milliards d'euros**¹. Selon la Cour des comptes dans son rapport préliminaire établi en application de l'article 58-3° de la LOLF, cette dette serait même proche de 65 % du PIB si l'on prenait en compte certaines des dettes portées par des entreprises publiques, telles que Réseau ferré de France².

b) La poursuite de la diminution de la charge de la dette non négociable

Seuls 60 % des crédits inscrits en LFI pour 2007 pour la gestion de la dette non négociable de l'Etat ont été effectivement consommés, soit **3,58 millions d'euros** au lieu des 6 millions d'euros prévus. Ce résultat marque une **baisse de plus de la moitié des dépenses, par rapport à 2006**,

¹ A la fin du premier trimestre 2008, la dette des administrations publiques s'est établie à 1.240,6 milliards d'euros, soit 65,3 % du PIB.

² Cf. l'audition par votre commission des finances, le 26 juin 2008, de MM. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, et Christian Babusiaux, président de la 1^{ère} chambre, préalable au débat d'orientation budgétaire.

où 9,2 millions d'euros avaient été consacrés à cette gestion. Il **confirme la diminution continue de la charge de la dette non négociable**, liée au rythme de l'extinction des titres correspondants (essentiellement des bons du Trésor sur formules), supprimés en 1999.

Il convient de préciser que **l'encours de la dette non négociable était de 276 millions d'euros à la fin 2007**, soit l'équivalent de 0,03 % de la dette négociable, contre 289 millions d'euros à la fin 2006. Ainsi, la diminution de cet encours, d'un exercice sur l'autre, a été de 4,7 %.

c) Une gestion de la trésorerie désormais « optimisée »

L'exécution 2006 avait été marquée par la mise en œuvre d'une gestion dite « optimisée » de la trésorerie de l'Etat, consistant principalement dans une **stratégie de limitation au maximum de l'encaisse de précaution que constitue la trésorerie libre**, et la mise en place d'un nouvel instrument, en vue de répondre aux besoins ponctuels de liquidité : un **bon du Trésor à très court terme**¹. En 2007 comme en 2006, il en est résulté une **consommation nulle de crédits au titre de l'action associée aux opérations de trésorerie** (aucune dotation n'avait été votée en LFI).

2. La performance : un bon bilan

Comme pour l'exécution de 2006, la performance réalisée au regard des **huit objectifs** assignés au programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » se trouve présentée et commentée de façon très claire et complète dans le RAP de la mission « Engagement financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement. Sans reprendre ici l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur spécial constate, **d'une manière générale, un bilan satisfaisant**. Dans le détail, ce résultat procède de deux séries d'éléments.

- En premier lieu, **les objectifs associés à la gestion de la dette négociable ont été remplis**.

D'une part, comme par le passé, **toutes les adjudications ont été couvertes**, et le taux moyen de couverture du programme d'émission de dette a été supérieur à la cible (277 % contre 200 %).

D'autre part, **des économies substantielles de charges d'intérêt ont été réalisées par rapport aux modèles** (à hauteur de 10 points de base par rapport à un programme de référence consistant en un endettement réalisé de manière linéaire tous les jours, et à hauteur de 3,9 points de base par rapport à un programme de référence consistant en un endettement prédéterminé exécuté de manière automatique).

Enfin, **la durée de vie moyenne de la dette après swaps a quasiment cessé d'augmenter**, ne s'accroissant que de 29 jours en 2007 alors

¹ Pour une présentation détaillée de cette « optimisation », voir le rapport spécial n° 78, tome III, annexe 12 (2006-2007), p. 17.

qu'elle progressait de six mois chaque année depuis 2003. En l'absence de relance du programme de *swaps* (arrêté depuis l'été 2002) faute de conditions de marché favorables, ce résultat reflète une inflexion de la politique d'émission, qui a cherché à tirer profit du repli des investisseurs vers des maturités intermédiaires à partir de l'automne 2007.

• En second lieu, **les objectifs associés à la gestion de la trésorerie ont été dépassés.**

Ainsi, le **solde du compte de l'Etat à la Banque de France** en fin de journée se maintient sous le plafond des 100 millions d'euros, avec une moyenne de 92 millions d'euros sur l'année.

De même, la cible retenue pour le **taux d'annonce par les collectivités territoriales de leurs opérations financières** supérieures à 1 million d'euros (95 %) a été atteinte¹.

Par ailleurs, le **niveau de rémunération obtenu dans les placements de trésorerie** a été élevé, excédant les cibles fixées.

Toutefois, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, la Cour des comptes fait observer que les indicateurs de performance de la mission « Engagements financiers de l'Etat » se rapportant à la trésorerie *« ont, en l'état, une portée limitée car, exclusivement axés sur la rémunération des placements, ils ne prennent pas en compte le coût des emprunts de trésorerie. Il serait pertinent de faire apparaître, à l'avenir, la marge nette dégagée. »* Votre rapporteur spécial appuie cette préconisation².

B. LE PROGRAMME « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »

Le programme 114, « Appels en garantie de l'Etat », retrace des dépenses qui, pour le principal, résultent de la **mise en jeu de la garantie de l'Etat**, contribuant à la mise en œuvre de diverses politiques publiques – que cette garantie soit liée à un emprunt, à un prêt, à des mécanismes d'assurances ou à des garanties de passifs. Les crédits consommés à ce titre, en 2007, se sont montés à **282,5 millions d'euros** (en AE et CP), soit 10 millions d'euros de moins (3,4 %) que le niveau des crédits (évaluatifs) inscrits en LFI, mais

¹ La LFI pour 2008 a introduit un nouvel indicateur, relatif au taux d'annonce par les établissements publics de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros.

² Dans le même document, la Cour des comptes « réitère sa recommandation que l'objectif de pilotage de la vie moyenne de la dette après *swaps* soit remplacé par un autre plus synthétique portant sur l'allègement, dans la durée, de la charge de la dette », formulée dans son rapport sur l'exécution en 2006. Interrogée par votre rapporteur spécial, l'AFT, alors, avait fait valoir que « l'allègement de la charge de la dette est certes la finalité de long terme des activités du programme de *swaps* couvert par cet objectif, mais son efficacité ne peut être constatée que de nombreuses années après les opérations réalisées. En revanche, la durée de vie moyenne peut effectivement être pilotée dans un cadre annuel et c'est pourquoi elle a été proposée par le gouvernement comme objectif de performance. Suivre la recommandation de la Cour des comptes conduirait à passer d'un objectif mesurable et pilotable à un objectif qui n'est ni l'un ni l'autre. » Votre rapporteur spécial continue de partager cette dernière analyse.

16,6 millions d'euros (6,2 %) de plus que la dépense constatée en 2006 (265,9 millions d'euros).

1. Un programme dont l'évaluation s'avère difficile

Votre rapporteur spécial, dans ses rapports établis sur la mission « Engagements financiers de l'Etat » à l'occasion de l'examen des projets de LFI¹, a déjà eu l'occasion de signaler les **importantes limites de la stratégie de performance associée au programme « Appels en garantie de l'Etat »**, tant sous l'aspect de l'intervention du responsable de programme qu'en considération de la difficulté intrinsèque de mesurer l'efficacité des garanties accordées par l'Etat. En outre, comme le fait observer la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, **le dispositif existant ne mesure que la performance de l'une des cinq actions du programme** – l'action « Développement international de l'économie française », dont les crédits assurent les **garanties que l'Etat accorde, principalement, à la Coface**.

C'est sous cette réserve essentielle que l'on constate que la plupart des valeurs fixées en LFI pour les indicateurs liés au programme ont été atteintes par l'exécution, ou au moins approchées.

2. Une enquête demandée à la Cour des comptes sur la Coface

Dans son rapport précité sur l'exécution 2007, la Cour des comptes estime que, malgré l'existence d'une comptabilité d'affectation réservée aux opérations d'assurance-crédit gérées pour le compte et avec la garantie de l'Etat par la Coface, distincte des comptes propres de celle-ci, « **le suivi des relations financières entre l'Etat et la Coface manque toujours de clarté, en particulier s'agissant des justifications des recettes budgétaires [...] tirées par l'Etat de ses prélèvements sur la "trésorerie" de la Coface** ».

De fait, **la Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat pour 2007, a maintenu sa réserve**, formulée lors de sa certification pour l'exercice 2006, relative au compte des procédures publiques gérées par la Coface : ce compte (dont le total de bilan, fin 2006, s'établissait à 14,8 milliards d'euros) n'a pas été intégré dans les comptes de l'Etat, alors que celui-ci exerce un contrôle effectif sur la gestion des procédures et effectue chaque année, au profit du budget général, un prélèvement sur le solde de trésorerie (2,9 milliards d'euros, au total, en 2007). La Cour des comptes remarque en outre que « *le fait que [cette ressource] soit placée en SICAV bancaires, au lieu de venir abonder le compte du Trésor, est pour le moins contestable* ».

Il convient ici de noter qu'au mois d'octobre 2007, sur l'initiative conjointe de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission

¹ En dernier lieu, voir le rapport spécial n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 23.

« Aide publique au développement », et de votre rapporteur spécial, **vo**tre **commission des finances a saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête, en application de l'article 58-2°, de la LOLF**, portant sur le thème suivant : « *La Coface : transparence, coût et efficacité des procédures publiques de garantie qui lui sont confiées, et gestion et comptabilisation des créances d'aide publique au développement portées par cet organisme* ». Comme il est « d'usage », les résultats de cette enquête feront l'objet d'une audition « pour suite à donner ».

C. LE PROGRAMME « ÉPARGNE »

Le programme 145, « Epargne », rassemble des crédits qui visent à encourager, principalement, la construction immobilière et l'accèsion à la propriété immobilière, dont, pour l'essentiel, ceux qui assurent le financement des **primes d'épargne logement**, dues par l'Etat à la clôture des comptes et plans d'épargne logement (CEL et PEL).

1. Une « sous-budgétisation » des dépenses d'épargne logement pour la deuxième année consécutive

En 2007, le programme « Epargne » a représenté une dépense de **1,37 milliard d'euros** (en AE et CP), soit 0,5 million d'euros de moins (3,5 %) qu'en 2006 (1,42 milliard d'euros). Cependant, **comme en 2006, une ouverture de crédits est intervenue en cours d'exercice, à hauteur de 220 millions d'euros, soit un abondement de 19 % de la dotation votée en LFI** (1,15 milliard d'euros). La nécessité de cette opération, pour chacun des deux exercices, a résulté de la **hausse des dépenses d'épargne logement**, qui représentent 99,5 % des crédits du programme.

En effet, les crédits budgétaires consacrés à ces dépenses (retracés par la première des deux actions du programme) ont augmenté en 2006 de 22,5 % par rapport à la dépense constatée en 2005 (1,1 milliard d'euros), qui elle-même représentait une augmentation de 12 % par rapport à la dépense constatée en 2004 (970 millions d'euros). Cette hausse est expliquée par la **réaction des épargnants envers les mesures de versement anticipé des prélèvements sociaux des PEL de plus de dix ans** (article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006) **et de fiscalisation des intérêts des PEL de plus de douze ans** (article 7 de la LFI pour 2006).

Or, selon les indications données par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, les ouvertures de crédits supplémentaires se révélant insuffisantes pour financer les besoins en la matière, **l'Etat a choisi de couvrir le reste des dépenses au**

moyen de « découverts » consentis par le Crédit foncier de France (CFF)¹, en novembre 2006 puis en juin 2007, pour 715 millions d'euros et 843 millions d'euros respectivement, soit au total près de 1,6 milliard d'euros. Les frais financiers de ces opérations se sont élevés à 21,5 millions d'euros (9 millions d'euros [1,25 %] pour 2006 et 12,5 millions d'euros [1,5 %] pour 2007).

Cette situation appelle les plus grandes réserves de la part de votre rapporteur spécial.

D'une part, la sous-évaluation des dépenses d'épargne logement, sur deux années consécutives, à hauteur de 220 millions d'euros annuels, **met en cause la sincérité de la prévision budgétaire** du programme « Epargne ». Remarquons d'ailleurs que ce programme a été doté en LFI pour 2008 de 1,12 milliard d'euros en vue de couvrir les dépenses d'épargne logement, tandis que la prévision en ce domaine de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), portée à la connaissance de votre rapporteur spécial, fait état d'une dépense engagée par les banques à hauteur de 1,32 milliard d'euros, soit 200 millions d'euros supplémentaires.

D'autre part, alors que le RAP de la mission « Engagement financiers de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement pour 2006 ne mentionnait pas même l'existence du « découvert », précité, que le CFF avait dès cet exercice accordé à l'Etat, le RAP annexé au présent projet de loi de règlement se borne à indiquer (p. 93) que ce découvert, à la fin de l'année 2007, s'élevait à 623 millions d'euros. Il y a là, manifestement, une **importante lacune dans l'information apportée au Parlement**.

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

Ces considérations ne peuvent que relativiser les résultats, globalement bons, enregistrés par le programme « Epargne » en termes de performance : les valeurs inscrites en LFI pour les indicateurs ont en général été atteintes.

¹ Le versement par l'Etat des primes d'épargne logement est effectué par l'intermédiaire d'établissements de crédit conventionnés et du CFF. En pratique, lors de la clôture des CEL et PEL, les établissements de crédit versent les primes, dont le montant leur est remboursé, au mois le mois, par le CFF. Celui-ci se tourne vers l'Etat, le mois suivant, pour en obtenir le remboursement.

2. Des préconisations convergentes du CIAP et de la Cour des comptes tendant à la refonte du programme

Dans un avis rendu 19 février 2008, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a formulé des préconisations visant à la refonte du programme « Epargne »¹. Les trois principales sont :

- l'exclusion du programme des crédits de son action 2, « Instruments de financement du logement », pour les transférer au programme 135, « Développement et amélioration de l'offre de logement », de la mission « Ville et logement » ;

- un « recentrage » du programme sur l'épargne des particuliers, en excluant les dépenses fiscales de soutien aux entreprises actuellement rattachées (cf. encadré ci-après), mais en incluant des dépenses fiscales en faveur des particuliers rattachés à d'autres missions ;

- la création d'objectifs et d'indicateurs de performance associés aux dépenses fiscales ainsi rattachées au programme.

Ces recommandations s'avèrent convergentes avec celles de la Cour des comptes, notamment formulées dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2006. Elle appelle à nouveau, dans son rapport sur l'exécution 2007, à la transformation du programme « Epargne » en un programme « Epargne des particuliers ».

Votre rapporteur spécial approuve ces orientations.

Les dépenses fiscales contribuant au programme « Epargne »

Actuellement, une trentaine de dépenses fiscales contribue, à titre principal, aux finalités poursuivies par le programme « Epargne ».

Au total, ces dépenses se sont élevées à plus de 8 milliards d'euros sur l'exercice 2007, soit près de six fois les crédits consommés par le programme. La plus importante de ces dépenses a résulté de l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation, dont la contribution aux finalités du programme, en 2007, a représenté 2,8 milliards d'euros : l'équivalent de deux fois les crédits consommés par le programme.

Source : RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

D. LE PROGRAMME « MAJORATION DE RENTES »

Le programme « Majoration de rentes » retrace le dispositif destiné à verser les majorations légales de rentes viagères, aujourd'hui en cours d'extinction progressive (il a été clos, en 1986, pour tous les contrats souscrits à compter du 1^{er} janvier 1987, et le mécanisme de revalorisation annuelle a été gelé aux taux fixés par la LFI pour 1995). Cette situation

¹ Rapport d'audit n° 2007-R-70-01 communiqué à votre commission des finances.

particulière justifie qu'**aucune stratégie de performance** n'ait été associée au programme, lequel se présente donc essentiellement comme un **simple outil de comptabilité budgétaire**.

En 2007, les crédits consommés à ce titre se sont élevés à **226,6 millions d'euros** (AE et CP), soit **98,5 % du montant prévu en LFI** (230 millions d'euros). Une annulation de crédits est intervenue en cours d'exercice, à hauteur de 3,4 millions d'euros.

Ce résultat, par rapport à l'exécution constatée pour 2006 (une dépense 233,3 millions d'euros), représente pour le dispositif de majoration des rentes viagères une **baisse de charge de l'ordre de 3 %**. Le programme a bénéficié à 534.000 crédirentiers, contre 613.000 en 2006.

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

Rappels sur le compte spécial « Participations financières de l'Etat »

L'enjeu spécifique de la gestion du patrimoine financier de l'Etat a justifié la mention expresse, à l'article 21-I de la LOLF, de l'existence d'un compte d'affectation spéciale dédié. Le compte « Participations financières de l'Etat » résulte directement de cette disposition organique. Ayant succédé, en 2006, au compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés (abrogé), il retrace :

- en **recettes**, notamment, les **produit des cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés** qu'il détient directement ou indirectement (« privatisations ») ;
- en **dépenses**, notamment, les **dotations à la Caisse de la dette publique et contributions au désendettement d'établissements publics de l'Etat** (y compris la CADES) et au Fonds de réserve pour les retraites, ainsi que les investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat (dont les augmentations de capital) .

Il convient de souligner que ce compte, ainsi organisé, **ne retrace pas directement la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises contrôlées par l'Etat** : cette politique fait l'objet du Rapport relatif à l'Etat actionnaire, « jaune » budgétaire annexé aux projets de loi de finances initiale depuis 2001. Le compte présente seulement les opérations en capital relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détient des participations.

La mission correspondant à ce compte est pilotée par l'Agence des participations de l'Etat (APE). « Mono-programme » en 2006, elle a été scindée en **deux programmes** par la LFI pour 2007, eu égard aux exigences de la LOLF rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2005 relative à la LFI pour 2006¹. Le premier programme (731) retrace les **opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat**, en particulier les augmentations de capital et dotations en fonds propres ; le second programme (722) retrace la contribution du compte spécial au **désendettement de l'Etat ou de ses établissements publics**.

¹ *Décision n° 2005-530 DC : cf. le rapport spécial précité n° 78, tome III, annexe 12 (2006-2007), p. 39.*

A. L'EXÉCUTION : 7,725 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES

1. Un exercice marqué par les cessions de titres « France Télécom » (2,652 milliards d'euros) et « EDF » (3,712 milliards d'euros)

Les recettes enregistrées par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », en 2007, ont atteint 7,725 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 54 % (2,725 milliards d'euros) aux estimations inscrites en LFI (5 milliards d'euros)¹. Sans atteindre le niveau de recettes exceptionnel (17,18 milliards d'euros) auquel avaient principalement donné lieu, en 2006, les privatisations de sociétés d'autoroutes², ce résultat constitue à l'évidence, sous l'angle du rendement financier, un « bon score » : il équivaut à 7,8 % des produits de cessions d'actifs (privatisations hors ERAP) réalisés entre 1986 et l'année 2006 incluse (soit 98,8 milliards d'euros courants).

Pour l'essentiel (82 %), les recettes de 2007 ont résulté de deux opérations de vente sur le marché³ :

- en juin 2007, la **cession de 4,99 % du capital de France Télécom** (soit 130 millions de titres), pour un **produit de 2,652 milliards d'euros**. La participation de l'Etat au capital de l'entreprise est ainsi passée de 18,18 % avant cession à 13,19 % après ;

- en décembre 2007, la **cession de 2,47 % du capital d'EDF** (soit 45 millions de titres), pour un **produit de 3,712 milliards d'euros**. La participation de l'Etat au capital de l'entreprise est ainsi passée de 87,32 % avant cession à 84,85 % après.

Par ailleurs, la **cession de 25 % du capital de DCNS à Thalès** a été réalisée pour un **produit de 569,1 millions d'euros**.

De la sorte, au total, **trois opérations seulement ont contribué à hauteur de 90 % aux recettes** du compte « Participations financières de l'Etat ». Les 10 % restant ont principalement résulté de règlements différés d'offres réservées aux salariés sur des opérations antérieures.

¹ Votre rapporteur spécial, à l'occasion de la discussion du PLF pour 2008, a souligné le caractère largement artificiel, pour des raisons « stratégiques » de non dévoilement des intentions de privatisations, des prévisions inscrites, en ce domaine, en LFI : voir le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 37.

² Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport précité n° 393 (2006-2007), tome II, p. 194.

³ Votre rapporteur spécial regrette que les montants cités ci-après ne figurent pas dans le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement. Ce document, en effet, se borne à indiquer le montant global des recettes du compte éponyme et, sans les chiffrer, les principales opérations contributrices. **Une amélioration de l'information fournie au Parlement sur ce plan s'avère donc, pour l'avenir, nécessaire.**

2. Une affectation des recettes en faveur du désendettement de l'ERAP en 2007 et de l'immobilier universitaire en 2008

a) La priorité donnée au désendettement de l'ERAP en 2007

Sur les 7,725 milliards d'euros de recettes encaissées en 2007 sur le compte « Participations financières de l'Etat », 4,039 milliards d'euros, soit 52 %, ont été affectés à des dépenses exécutées en 2007.

La plus grande part – 3,526 milliards d'euros, soit 87 % des crédits dépensés (AE et CP) – **a été consacrée au désendettement public** (programme 732). L'essentiel de ces crédits, soit **3,386 milliards d'euros**, a été affecté, sous la forme de deux dotations en capital, à l'ERAP (anciennement Entreprise de recherches et d'activités pétrolières), afin de permettre à cet établissement le remboursement de son échéance obligataire d'avril 2008, qui s'élevait à 4 milliards d'euros. Le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement justifie comme suit cette mesure : *« Le choix de privilégier le désendettement de l'ERAP a été guidé par les conditions d'endettement de cet établissement, qui sont moins favorables que celles de l'Etat, et la volonté d'éviter qu'il ne recoure à un nouvel endettement à moyen ou long terme. »*

Les autres mesures de désendettement ont bénéficié :

- d'une part, à la **Caisse de la dette publique**, à hauteur de **100 millions d'euros**. Ces crédits ont été **employés, en complément de 5 milliards d'euros versés à la Caisse en 2006¹**, à l'achat de billets de trésorerie de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale), en vue de leur annulation, permettant de diminuer à due concurrence la dette de l'Etat vis-à-vis de cet organisme² ;

- d'autre part, à **Charbonnages de France**, à hauteur de **40 millions d'euros**. Il convient de rappeler que cet établissement a été dissous le 31 décembre 2007, et que l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2008 a organisé la reprise par l'Etat de sa dette financière (soit 2,4 milliards d'euros)³.

Le reste des dépenses de la mission en 2007 – 512,4 millions d'euros, soit 13 % des crédits hors reports – a été affecté à des opérations en capital relatives aux participations financières de l'Etat (programme 731), principalement – à hauteur de **464 millions d'euros**, soit 90 % du total de ces crédits – des **augmentations de capital, dotations en fonds propres, avances**

¹ Soit 38 % des 13 milliards d'euros de produits de cession de 2006 affectés à la Caisse de la dette publique.

² Cf. les observations de notre collègue Jean-Jacques Jégou au sein de son rapport pour avis n° 73 (2007-2008) sur le PLFSS pour 2008, ainsi que la contribution de notre collègue Auguste Cazalet à l'examen de la mission « Solidarité et intégration » dans le présent rapport.

³ Cf. les observations de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, dans son rapport n° 91, tome II (2007-2008) sur le PLF pour 2008.

d'actionnaires et assimilés (action 1 du programme 731). La répartition se présente comme suit :

- une avance d'actionnaire en faveur de l'**Agence de l'innovation industrielle** (AII), à hauteur de **300 millions d'euros** ;
- la quatrième et dernière tranche de l'augmentation de capital de **DCNS** (anciennement DCN), pour **150 millions d'euros** ;
- la seconde tranche de l'augmentation de capital de l'**ADOMA** (anciennement SONACOTRA), à hauteur de **12,5 millions d'euros** ;
- le premier quart de la souscription à l'augmentation en capital de la **Compagnie générale maritime et financière** (CGMF), pour **1,25 million d'euros** ;
- la participation au capital de la **Compagnie française pour l'exposition de Shanghai** (COFRES) constituée en 2007, à hauteur de **0,37 million d'euros** ;
- la souscription de l'Etat à l'augmentation en capital des **sociétés d'aéroport de Bordeaux, Lyon et Toulouse**, à hauteur de **88.800 euros chacun**.

Par ailleurs, **44,8 millions d'euros ont été employés au financement des prestations de services** (commissions bancaires, frais juridiques, etc. – action 5 du programme 731) requises dans le cadre de la gestion des participations financières de l'Etat.

Enfin, **2,5 millions d'euros** ont été consacrés au **Fonds de fonds technologique n° 3** (FFT 3), fonds commun de placement à risques dédié à l'investissement dans des fonds de capital risque finançant les PME innovantes, que gère une filiale de la Caisse des dépôts et consignations ; et **1,1 millions d'euros** ont été versés, à titre d'avance remboursable, à une **société de valorisation, filiale de six universités** de la région Provence-Alpes-Côte d'azur, aux fins d'investissements dans le fonds d'amorçage Primavera. (Ces dépenses relèvent de l'action 4 du programme 731.)

b) Un report sur 2008 de 3,686 milliards d'euros de crédits destinés à l'amélioration de l'immobilier universitaire

La part des recettes encaissées sur le compte « Participations financières de l'Etat » en 2007 et non dépensée, soit **3,686 milliards d'euros** (48 %), a fait l'objet d'un arrêté de **report sur le compte**, en date du 25 mars 2008. **Ces crédits, qui représentent le produit net de la cession précitée de titres « EDF », sont destinés à financer un plan en faveur de l'immobilier universitaire**, conformément à l'annonce qui a été faite, en décembre 2007, par le Président de la République.

Les modalités de ce financement, à ce jour, n'ont pas été dévoilées. Votre rapporteur spécial signale cependant que, dans une lettre datée du 27 mars 2008 et adressée à la commission des finances en application de l'article 21 de la LOLF, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie,

de l'industrie et de l'emploi, et M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, ont indiqué que ces modalités de financement « *devront respecter les règles d'utilisation du compte* [« Participations financières de l'Etat »] *dictées par la loi organique* ».

Il convient de rappeler que l'article 21-II de la LOLf dispose notamment que, « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.* »

B. LA PERFORMANCE

Trois objectifs sont assignés à la mission correspondant au compte spécial « Participations financières de l'Etat », dont deux pour le programme 731, concernant les opérations en capital relatives aux participations financières de l'Etat, et un pour le programme 732, concernant le désendettement de l'Etat ou de ses établissements.

1. La valorisation des participations

En ce qui concerne le premier objectif assigné au programme 731, et consistant à « *veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat* », quatre indicateurs permettent de mesurer la performance globale de ces participations. **Globalement, le bilan est satisfaisant :**

- l'indicateur de « *rentabilité opérationnelle des capitaux employés* », qui mesure le rapport entre le résultat de l'activité économique des participations et les actifs (immobilisations et fonds de roulement) qui ont permis de développer cette activité, a **progressé** de plus d'un demi point entre 2006 et 2007 ;

- l'indicateur de « *rentabilité financière des capitaux propres* », qui rapporte le résultat net aux capitaux propres (notamment ceux investis par l'Etat actionnaire), a sensiblement diminué, par rapport à la valeur présentée en loi de règlement pour 2006, passant de 26,2 % à 24 %. Cependant, le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement justifie cette évolution comme liée à un effet mécanique d'accroissement du résultat net inférieur à celui des capitaux propres. De la sorte, **si l'augmentation des capitaux propres était corrigée des dotations ayant permis de réduire le passif de certaines entités en 2006¹, l'indicateur serait en progression**, et s'établirait à hauteur de 26,6 % ;

¹ Le calcul de l'indicateur est effectué à partir de valeurs se référant à l'exercice 2006. Celui-ci a été marqué, notamment, par des mesures de désendettement en faveur de Charbonnages de France, à hauteur de 2,8 milliards d'euros.

- l'indicateur de « *marge opérationnelle* », qui mesure le rapport entre les charges et les produits d'exploitation des participations, enregistre une **croissance**, passant de 11,4 % en 2006 à 11,6 % en 2007 ;

- l'indicateur de « *soutenabilité de l'endettement* » rapporte d'abord l'EBITDA (proche de l'excédent brut d'exploitation) dégagé par les entités détenues par l'Etat à leur dette nette ; un second ratio, inverse du précédent, mesure le nombre d'années d'EBITDA qui serait nécessaire, toutes choses égales par ailleurs, pour atteindre une dette nette nulle. On observe une amélioration de ces ratios, traduction de la **bonne poursuite de l'assainissement de la structure financière des entités en cause**.

2. La réussite des opérations de cessions

L'atteinte du deuxième objectif du programme 731, visant à « *assurer le succès des opérations de cessions des participations financières* » de l'Etat, est mesurée par une double série d'indicateurs.

La première série d'indicateurs est relative aux « *écarts entre les recettes de cessions et les valeurs intrinsèque et boursière des participations cédées* ». A ce titre, il convient d'abord de remarquer que, **pour la cession de titres « France Télécom » et celle de titres « EDF », l'écart cumulé entre la valeur de la réalisation et la valeur intrinsèque des participations fixée par la commission des participations et des transferts est significatif, s'élevant à + 274,5 millions d'euros**.

L'écart entre la valeur de réalisation et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours ayant suivi chaque opération s'établit à + 64,4 millions d'euros. **En revanche, l'écart entre la valeur de réalisation et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours ayant précédé chaque opération s'établit à – 222,3 millions d'euros**.

Le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, toutefois, précise que le calcul de cette dernière valeur ne tient pas compte du fait que France Télécom et EDF, dans les jours ayant précédé, dans chaque cas, les opérations de cession, ont versé un dividende à leurs actionnaires : les cours de bourse sur les 30 jours antérieurs à ces opérations n'ont pas été corrigés de l'ajustement mécanique réalisé à cette occasion. L'impact sur la valeur de l'indicateur ne traduit cependant pas une perte patrimoniale pour l'Etat, qui a reçu le dividende à hauteur de sa quote-part (soit 922,8 millions d'euros en ce qui concerne EDF et 1 milliard d'euros au total, pour l'Etat et l'ERAP, en ce qui concerne France Télécom). **L'indicateur corrigé de l'effet du dividende sur le cours s'établirait à – 106,1 milliards d'euros**.

L'indicateur d'écart global s'établit quant à lui à – 157,9 milliards d'euros, et à – 41,7 milliards d'euros après correction de l'effet précité du versement de dividende. Au demeurant, on peut observer que **le moment**

retenu pour l'opération de cession de titres « EDF », en décembre 2007, s'est avéré opportun, dans la mesure où il a précédé l'aggravation de la crise des marchés financiers.

La seconde série d'indicateurs concerne les « *taux des commissions versées par l'Etat à ses conseil* ». Les valeurs enregistrées se révèlent conformes aux prévisions. On remarquera que **le montant des commissions bancaires, frais juridiques et autres frais** liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat constaté en 2007 (soit 44,8 millions d'euros) **représente moins de 0,6 % des produits de cessions réalisés sur l'exercice**¹.

3. Une importante contribution au désendettement public

Associé au programme 732, le troisième objectif de la mission « Participations financières de l'Etat » tend à « *contribuer au désendettement de l'Etat et d'administrations publiques* ». Comme il a été indiqué ci-dessus, la priorité a été donnée, en 2007, au **désendettement de l'ERAP**, qui a bénéficié de **3,386 milliards d'euros**.

S'agissant du versement à la Caisse de la dette publique de **100 millions d'euros affectés au désendettement de l'Etat vis-à-vis de l'ACOSS**, il convient d'observer que, si la dette contractée par l'Etat auprès de cet organisme ne porte pas intérêt, l'ACOSS, cependant, a recours aux marchés financiers afin de couvrir son besoin de financement. Aussi, l'impact de cette opération est évalué à une **économie de charge d'intérêt, pour l'ACOSS, de l'ordre de 4 millions d'euros par an**.

III. LE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

Rappels sur le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui n'avait pas d'équivalent sous le régime de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 et dont la LOLF n'avait pas prévu l'existence, constitue une innovation de la loi de finances rectificative pour 2005 (qui a institué ce compte *a posteriori* pour l'exercice 2005) et de la LFI pour 2006. Le législateur, par cette création réalisée sous l'impulsion des travaux du Parlement², a entendu doter d'un outil de pilotage la politique de valorisation et de mobilisation du patrimoine immobilier de l'Etat menée par le gouvernement depuis 2003, et conçue comme un élément important de la réforme de l'Etat lui-même.

¹ Dans le RAP de la mission « Participations financières de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement (p. 30), l'APE déclare travailler, lors de chaque opération, « à mettre en place les mécanismes de commissionnement les plus incitatifs possibles, en prévoyant par exemple des commissions discrétionnaires versées en fonction du succès du placement ».

² Pour le rappel de ces travaux, voir le rapport spécial précité n° 78, tome III, annexe 12 (2006-2007), p. 34.

Ce compte, dont la nomenclature a été enrichie par la LFI pour 2007¹, fait apparaître :

- en **recettes**, le **produit des cessions des biens immeubles de l'Etat** et les fonds de concours ;

- en **dépenses**, celles requises en termes d'**investissement** et de **fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat**, ainsi que les dépenses de même nature réalisées par des établissements publics sur des immeubles relevant du domaine de l'Etat.

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

Désormais, avec notamment la réforme du service des domaines, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des ministères et l'introduction de loyers « budgétaires »², le compte « Gestion immobilière de l'Etat » peut être considéré comme l'un des piliers de la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Il constitue en effet un « **tableau de suivi** » des opérations de cessions.

La mission correspondant à ce compte est pilotée par le service France Domaine. « Mono-programme » en 2006, elle a été scindée en **deux programmes** par la LFI pour 2007, eu égard aux exigences de la LOLF rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2005 relative à la LFI pour 2006³. Le premier programme (721) retrace la contribution au **désendettement de l'Etat** des produits de cessions immobilières ; le second (722) retrace le niveau de l'affectation de ces produits à des **dépenses immobilières**.

A. L'EXÉCUTION : 820 MILLIONS D'EUROS DE RECETTES

1. Un nouveau « record » de produits de cessions immobilières

a) Des produits de cessions exceptionnels

En 2007, les cessions immobilières de l'Etat ont rapporté 820 millions d'euros, niveau de produits sans précédent, contre 500 millions d'euros inscrits en LFI, soit un niveau de recettes du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » supérieur de 64 % aux prévisions. En 2006 déjà, ce compte avait bénéficié de recettes supérieures de 66 % aux prévisions, atteignant 798 millions d'euros contre 479 millions d'euros inscrits en LFI. Si l'on tient compte des produits réalisés en 2005 (634 millions d'euros), en trois ans, les recettes des cessions immobilières de l'Etat ont dépassé 2 milliards d'euros.

Ces résultats exceptionnels doivent être comparés aux exécutions antérieures, que retrace le tableau ci-après.

¹ Cf. le rapport spécial précité n° 78, tome III, annexe 12 (2006-2007), p. 42.

² Une présentation synthétique des « nouveaux instruments de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a été faite dans le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 46.

³ Décision n° 2005-530 DC précitée.

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Réalisations (loi de règlement)	90	110	90	107	173	634	798	820	–
Prévisions (LFI)	–	–	–	–	–	600	439	500	600

Source : RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement

Toutefois, comme en 2006¹, le niveau atteint par ces produits de cession résulte, pour une large part, de **circonstances tout particulières**. En effet :

- d'une part, à elle seule, la **cession du centre de conférences internationales situé avenue Kléber, à Paris, conclue pour 404 millions d'euros** en avril 2007, a contribué à près de la moitié des produits de cessions enregistrés sur l'exercice² ;

- d'autre part, si l'on ajoute à cette opération la **cession de l'hôtel de Montesquiou-Fézensac (ancien siège du ministère de la coopération), rue Monsieur à Paris, conclue pour 142 millions d'euros** en novembre 2007, il s'avère que deux ventes, réalisées à des niveaux de prix exceptionnels, ont représenté les deux tiers des produits réalisés sur l'année.

Il convient également de noter que 62 millions d'euros des produits de cession encaissés en 2007, soit 7,5 % du total, résultent d'opérations conclues antérieurement.

Si l'on exclut la vente précitée du centre « Kléber », et donc sur un produit global ramené à la hauteur de 416 millions d'euros, 60 % (253 millions d'euros) correspondent à des cessions d'un montant individuel supérieur à deux millions d'euros, et les deux tiers (277 millions d'euros) à des cessions d'un montant individuel supérieur à un million d'euros. Au total, **1.759 cessions ont été réalisées, dont 90 % pour des montants inférieurs à 0,5 million d'euros**. Une part prépondérante des produits a résulté des ventes parisiennes (69 % du total) et des ventes d'immeubles dont l'affectataire était le ministère des affaires étrangères (75 % du total) ; en revanche, sur le plan

¹ Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport précité n° 393 (2006-2007), tome II, p. 198.

² Cette vente a permis de « compenser », en termes arithmétiques, le déséquilibre des opérations de cession puis rachat, par l'Etat, de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale à Paris. Cf. le rapport d'information n° 37 (2007-2008) de votre rapporteur spécial et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufilet et Adrien Gouteyron.

du nombre de cessions, le premier « contributeur » a été le ministère de l'équipement (près de 54 % de l'ensemble)¹.

b) Une « performance » qui ne doit pas masquer les exigences fondamentales de la gestion immobilière de l'Etat

Comme l'a souligné votre rapporteur spécial dans le cadre de la discussion du PLF pour 2008², **l'Etat doit aujourd'hui poursuivre l'objectif d'élaborer une politique immobilière d'ensemble**. C'est le sens des différents travaux menés, ces derniers mois, tant au sein du Parlement³ que par le Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE)⁴.

En tout état de cause, cette politique ne saurait ni se résumer à des opérations de cession – lesquelles ne peuvent pas constituer un objectif « final », mais seulement l'un des vecteurs d'une gestion cohérente –, ni se cantonner, comme c'est encore souvent le cas, à une logique essentiellement ministérielle. En d'autres termes, **si l'on peut se féliciter des « records » atteints par les ventes réalisées en 2006 puis en 2007, cet aspect ne doit pas focaliser l'attention**.

D'autres chantiers doivent être ouverts ou approfondis. On citera par exemple l'amélioration de l'identification et de la « gouvernance » de la fonction de « propriétaire » de l'Etat, où le rôle du CIE reste à consacrer ; la consolidation des outils stratégiques en ce domaine, notamment à travers la révision, actuellement en cours, des SPSI des ministères ; l'exhaustivité du recensement du parc immobilier de l'Etat et sa correcte valorisation, suivant les recommandations de la Cour des comptes⁵ ; **l'évolution du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**. Ce dernier point, en particulier, devrait faire apparaître dans la mission correspondante les **crédits afférents aux travaux d'aménagement ou de**

¹ Votre rapporteur spécial, d'une façon générale, tient à souligner l'amélioration de la qualité et de la précision des informations présentées dans le RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, par rapport au RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2006. Il n'en estime pas moins pertinentes les préconisations formulées par la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, tendant à enrichir le contenu de ce document.

² Cf. le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 50.

³ Cf. le rapport d'information précité n° 37 (2007-2008) de votre rapporteur spécial et de nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beauvils et Adrien Gouteyron ; et le rapport d'information n° 923 (A.N., XIII^e législature) de nos collègues députés Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont, rapporteurs, et Georges Tron et David Habib, présidents, juin 2008.

⁴ Cf. le « Schéma global de l'Etat propriétaire », élaboré par le CIE et remis, le 12 juin 2008, au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

⁵ La Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat pour 2007, a maintenu sa réserve, formulée lors de sa certification pour l'exercice 2006, relative au parc immobilier de l'Etat. En dépit des progrès engagés, elle estime qu'une « interprétation inappropriée du référentiel comptable et l'insuffisante qualité des outils et des procédures d'inventaire continuent de faire peser une incertitude substantielle sur la valorisation et l'exhaustivité du parc immobilier inscrit au bilan de l'Etat ».

rénovation nécessitées par les immeubles de l'Etat¹ ; il devrait également permettre une plus forte contribution des produits de cessions au désendettement de l'Etat.

2. Une contribution au désendettement de l'Etat demeurée modeste (130,8 millions d'euros)

a) 16 % des produits de cession en faveur du désendettement de l'Etat

Sur le produit total des cessions immobilières encaissés en 2007, 690 millions d'euros, soit 84 %, ont été employés à des dépenses immobilières. Ces dernières, compte tenu des reports de crédits de 2006 sur 2007, se sont élevées à 753,1 millions d'euros en AE et 684,5 millions d'euros en CP (crédits retracés par le programme 722). La principale opération a consisté dans le relogement d'une partie des services du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) dans l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale, rue de la Convention, à Paris, pour un coût estimé à 390 millions d'euros hors travaux.

Le reste des produits de cessions, soit 130,8 millions d'euros (16 % du total), a été affecté au désendettement de l'Etat (crédits inscrits sur le programme 721).

Le niveau de produits ainsi consacré au désendettement représente certes un **progrès sensible par rapport à l'exécution pour 2006**, où seuls 68,3 millions d'euros de produits de cession avaient été versés au désendettement, soit 8,5 % des produits réalisés. Aux yeux de votre rapporteur spécial, **ce partage ménage une trop faible part au désendettement.**

b) Une situation qui appelle à la révision des règles d'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Bien qu'elle résulte d'abord du cumul empirique des besoins en dépenses immobilières des différents ministères, **la répartition des produits de cessions entre ces dépenses (programme 722) et le désendettement de l'Etat (programme 721) s'avère étroitement dépendante des règles du « droit de retour » sur cessions fixées pour l'intéressement des ministères.**

¹ Sur ce sujet, votre rapporteur spécial a présenté, dans le cadre de la discussion du PLF pour 2007 puis lors de l'examen du PLF pour 2008, un amendement « d'appel » – cf. le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 58. **Il espère que la réflexion à laquelle cette initiative a donné lieu portera ses fruits dans le PLF pour 2009.**

Le régime d'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Le gouvernement, depuis 2004, a défini un nouveau régime d'intéressement des ministères à la cession d'immeubles.

Dans l'hypothèse de **cessions donnant lieu à relogement de services**, les ministères bénéficient, soit de manière automatique en cas de cessions dont le produit est inférieur à deux millions d'euros, soit après validation ministérielle dans les autres cas, d'un retour à hauteur de **85 %** de ce produit, en vue de financer les opérations de relogement ou, si leurs dépenses réelles à cet égard s'avèrent inférieures, pour d'autres dépenses immobilières. Les **15 %** restant sont affectés au désendettement de l'Etat.

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

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

Il convient de signaler que **votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2008¹, a souhaité qu'une révision et, à terme, la suppression de ce dispositif d'intéressement soit progressivement mis en œuvre**, afin de ne pas entretenir les réflexes de « quasi-proprétaires » des administrations à l'égard des immeubles qui leurs sont affectés. Dans cette perspective, il a proposé **que, dès 2009, le partage de principe du produit des ventes se réalise à hauteur de 25 % en faveur du désendettement de l'Etat.**

La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale vient également de préconiser la suppression de la règle de « retour » aux ministères, pour permettre une mutualisation complète des produits de cession².

B. LA PERFORMANCE

1. Une mesure sensiblement plus fine qu'en 2006

Pour 2006, seuls un objectif et un indicateur de performance avaient été associés au programme alors unique de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Suivant, en particulier, les observations formulées par votre rapporteur spécial lors de l'examen du PLF pour 2006, **la LFI pour**

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

² Rapport d'information précité n° 923 (A.N., XIII^e législature) de nos collègues députés Yves Deniaud, Jean-Louis Dumont, David Habib et Georges Tron, p. 42.

2007 a significativement renforcé la mesure de la performance de la mission¹.

**La mesure de la performance de la mission
« Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »
dans la LFI pour 2007**

En premier lieu, l'objectif « *identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat* », figurant dans la LFI pour 2006 et associé en 2007 au programme 722 « Dépenses immobilières », a été assorti de deux nouveaux indicateurs, complémentaires l'un de l'autre : d'une part, le « *rapport du nombre d'immeubles vendus au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente* » ; d'autre part, le « *rapport du nombre d'immeubles vendus au nombre d'immeubles recensés en fin d'année* ». Ces indicateurs se sont ajoutés à celui, préexistant, du « *nombre d'immeubles dont la cession sera proposée grâce à une prise d'initiative formelle de France Domaine* ».

En deuxième lieu, un nouvel objectif a été aménagé, au bénéfice du même programme, visant à « *s'assurer du caractère économiquement rentable des opérations de relogement de services* ». Son indicateur unique mesure le « *pourcentage des opérations immobilières de relogement de services agréés par France Domaine ayant induit une réduction prévisionnelle d'au moins 10 % du coût immobilier par agent* ».

En dernier lieu, la LFI pour 2007 a associé au programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat » l'objectif d'« *améliorer la qualité des évaluations domaniales* ». L'indicateur lié à cet objectif mesure 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* ».

Il convient de noter que la LFI pour 2008 n'a procédé, en ce domaine, qu'à des aménagements d'ordre « technique »².

Cependant, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2007, force est de constater que **les indicateurs retenus ne mesurent pas tant l'efficacité de la gestion budgétaire que celle de l'action du service France Domaine.**

2. Des résultats globalement satisfaisants mais révélateurs de marges de progrès

a) Une optimisation avérée du patrimoine immobilier de l'Etat, mais incomplètement mesurée

L'exercice 2007 a donné lieu à **vingt opérations de « emploi » des produits de cessions immobilières** (relogements de services, loyers intercalaires, restructurations...) **d'un montant supérieur à 2 millions d'euros**, faisant à ce titre l'objet de la validation du ministre chargé du budget, sur le fondement d'une instruction des dossiers menée par le service France Domaine. Ces opérations ont représenté, au total, **583 millions d'euros de CP.**

Cependant, **l'impact en termes d'économies de coûts et/ou de surfaces n'a pas été établi pour chacune de ces opérations** au sein du RAP

¹ Cf. le rapport spécial précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 47.

² Cf. le rapport spécial précité n° 91, tome III, annexe 12 (2007-2008), p. 56.

de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », annexé au présent projet de loi de règlement. Votre rapporteur spécial le déplore, car il s'ensuit une **mesure incomplète de la performance** réalisée en la matière.

Sous cette importante réserve, en moyenne, les opérations précitées ont engendré :

- d'une part, sur la base de *six* opérations de relogement chiffrées, une **diminution prévisionnelle des coûts d'exploitation de 34 %** (jusqu'à 60 % en ce qui concerne les opérations de regroupement à Strasbourg des services de l'Ecole nationale d'administration – ENA). Toutes les opérations chiffrées ont satisfait au critère, retenu par l'indicateur en ce domaine, d'une réduction d'au moins 10 % du coût immobilier par agent ;

- d'autre part, sur la base de *huit* opérations de relogement chiffrées, une **réduction des surfaces occupées attendue à hauteur de 26 %** (jusqu'à 43 % pour le relogement d'une partie des services du MAEE dans l'ancien immeuble parisien de l'Imprimerie nationale).

b) L'engagement d'une rationalisation importante, mais dont la rapidité d'exécution peut être améliorée

Alors que la LFI avait prévu un résultat à hauteur de 100 immeubles, nombre réévalué à 300 immeubles dans le PAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au PLF pour 2008, **346 immeubles ont été identifiés comme cessibles, en 2007, par le service France Domaine**, et ont été ou seront donc vendus, contre 310 immeubles en 2006, « score » déjà remarquable. La LFI pour 2008 a d'ailleurs fixé l'indicateur au niveau de 250 immeubles.

Cette « affluence » de biens explique en grande partie que **seuls 44 % des immeubles recensés comme cessibles à la fin de l'année 2006 ont été vendus en 2007** (contre une prévision de 50 % en LFI), de même que **seuls 14,2 % du « stock » d'immeubles cessibles ont été vendus en 2007** (contre une prévision de 40 % en LFI). Plusieurs autres facteurs ont contribué à ralentir l'exécution, notamment la longueur des négociations entre l'Etat et les acquéreurs potentiels des immeubles mis en vente ; le décalage entre les propositions de cession et la faisabilité de celle-ci ; dans le cas particulier des immeubles anciennement affectés au ministère de la défense (qui représentaient près de la moitié du « stock » d'immeubles cessibles fin 2006), la nécessité de travaux de dépollution préalable à la mise en vente.

Néanmoins, il semble que **la rapidité des procédures de cession pourrait être accentuée**.

c) Des évaluations domaniales à fiabiliser

L'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* » révèle que **le prix moyen des cessions immobilières de l'Etat, en**

2007, a été supérieur de 21 % aux estimations du service France Domaine. Il est vrai que la prévision fixée en LFI était de 30 %.

Même si l'on doit tenir compte d'une conjoncture du marché de l'immobilier encore favorable, en 2007, à la hausse des prix, et plus particulièrement des prix exceptionnels atteints par les ventes précitées du centre « Kléber » et de l'hôtel de Montesquiou-Fézensac, votre rapporteur spécial estime que cet écart est un peu trop élevé. Il témoigne, à tout le moins, que **les évaluations de France Domaine peuvent être affinées, en vue d'une plus grande fiabilité**¹. Au reste, en 2006, les prix de vente conclus n'avaient dépassé que de 14 % les estimations domaniales.

Votre rapporteur spécial est donc satisfait que la LFI pour 2008 ait retenu un écart entre l'estimation domaniale et prix de vente limité à 10 % et une cible pour 2009 à hauteur de 9 %, France Domaine déclarant² « *souhaiter porter un effort particulier* » sur l'amélioration de la qualité de ses évaluations.

¹ *Un même enseignement peut être tiré des constatations réalisées par votre rapporteur spécial dans le cadre de son récent contrôle, au titre de l'article 57 de la LOLF, sur le patrimoine immobilier de la Banque de France – rapport d'information n° 396 (2007-2008), juin 2008. En moyenne, les ventes d'immeubles du parc d'exploitation de la Banque de France au secteur privé, en 2007, ont réalisé un produit supérieur de 10 % aux évaluations domaniales sans compter la vente de la succursale de Cannes, 47 % en intégrant celle-ci. Pour les ventes conclues en 2005 et 2006, l'écart a atteint 54 %.*

² *RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, p. 27.*