

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 12

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

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

Compte spécial : participations financières de l'État)

Rapporteur spécial : M. Paul GIROD

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »	9
A. UNE ORGANISATION GLOBALEMENT INCHANGÉE PAR RAPPORT À L'ANNÉE DERNIÈRE	9
1. <i>Le périmètre des crédits : une mission regroupant quatre programmes, dont les crédits relevaient avant 2006 du budget des charges communes</i>	9
2. <i>La nature des crédits : deux programmes de la mission (« Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et « Appels en garantie de l'Etat ») regroupent des crédits évaluatifs</i>	10
a) Une organisation commandée par la LOLF	10
b) Le régime des crédits évaluatifs	10
B. 40,862 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007	11
1. <i>Avec 11,8 % du total des crédits de paiement, la troisième mission la plus importante du budget par son volume</i>	11
2. <i>Des programmes et des actions très inégalement dotés</i>	12
a) Le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »	13
b) Le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat »	21
c) Le programme 145 « Epargne »	23
d) Le programme 168 « Majoration de rentes »	25
C. LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES DE LA MISSION EN 2007	26
1. <i>Le programme « Majoration de rentes » se trouve légitimement dépourvu d'objectif de performance</i>	26
2. <i>La mesure de la performance du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », très complète, n'est pas modifiée</i>	26
3. <i>La mesure de la performance du programme « Appels en garantie d'Etat » est insuffisamment améliorée</i>	28
4. <i>Le programme « Epargne », inchangé, encourt les mêmes critiques pour 2007 que pour 2006</i>	30
II. LES COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » ET « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »	33
A. UNE ORGANISATION RÉNOVÉE	33
1. <i>Création, nature et fonction des deux comptes</i>	33
a) Des créations de la LFI pour 2006 procédant d'origines différentes	33
b) Des comptes d'affectation spéciale dont le régime n'est pas exactement identique	34
2. <i>Les nouveautés structurelles introduites à compter de 2007</i>	39
a) La transformation de chaque mission correspondante, « mono-programme » en 2006, en mission « bi-programmes », afin de respecter la LOLF	39
b) Un élargissement du périmètre des opérations retracées par le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »	42
B. LES CRÉDITS ET LA PERFORMANCE, EN 2007, DES MISSIONS CORRESPONDANTES	44
1. <i>La mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »</i>	44
a) Un niveau de crédits qui appellera la plus grande transparence d'exécution	44
b) Une évaluation de la performance très sensiblement améliorée	47

c) Par cohérence avec deux autres décisions de votre commission des finances, la proposition de créer un nouveau programme dédié aux travaux immobiliers de l'Etat	49
2. <i>La mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat »</i>	51
a) Des crédits dont la transparence d'emploi fait l'objet d'une amélioration relative	51
b) Les modalités d'évaluation de la performance, globalement satisfaisantes en 2006, sont perfectionnées à la marge	56
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	61
EXAMEN EN COMMISSION	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. – **La mission « Engagements financiers de l'Etat »**, pour 2007, regroupe plus de **40,86 milliards d'euros** de crédits. Cette mission présente plusieurs contrastes.

a) *Sur le plan de l'organisation*, la mission comprend des crédits limitatifs (pour les programmes « Epargne » et « Majoration de rentes ») mais aussi **des crédits évaluatifs (pour les programmes « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et « Appels en garantie de l'Etat »)**.

b) *S'agissant des crédits demandés pour 2007*, le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » concentre l'essentiel : **39,19 milliards d'euros**. Ce montant correspond à la **charge nette de la dette de l'Etat**, avant recettes de *swaps* (qui devraient représenter une atténuation de charge de 267 millions d'euros). Dans sa quasi-intégralité, cette charge résulte de la dette négociable de l'Etat, dont la gestion est assurée par l'agence France Trésor (AFT).

La **hausse prévue en 2007, de l'ordre de 0,4 % en volume**, est principalement liée au financement du déficit budgétaire (41,6 milliards d'euros). Par ailleurs, il faut ici signaler la **remontée des taux d'intérêt** constatée depuis l'automne 2005. Dans ce contexte, l'augmentation de l'encours de la dette négociable, **en 2006**, n'a été contenue que grâce, d'une part, à une **gestion optimisée de la trésorerie** et, d'autre part, à des **rachats de titres de dette, financés par 13,3 milliards d'euros de recettes de privatisations**.

Pour le reste du programme, une **forte diminution de la charge de la dette financière non négociable** (de 80 %) est à signaler : elle résulte du rythme même de l'extinction des titres correspondants, supprimés en 1999.

Le détail des évolutions de crédits des trois autres programmes de la mission figure dans le corps du présent rapport. A cette occasion, deux tendances se confirment : en premier lieu, la **décroissance** (de plus de 4 % par rapport à 2006) **des dépenses d'épargne logement** (1,14 milliard d'euros pour 2007) ; en second lieu, la **diminution** (de l'ordre de 3 % en rythme annuel) **des charges liées aux majorations légales de rentes viagères** (230 millions d'euros en 2007), dispositif fermé depuis 1987. Les crédits du programme relatif aux **appels en garantie de l'Etat**, (292 millions d'euros en 2007), qui couvrent des dépenses difficiles à évaluer avec précision, enregistrent quant à eux une **hausse globale** de 4 % par rapport à 2006.

c) *S'agissant des objectifs et indicateurs de performance*, il convient d'abord de mentionner que ceux du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », très complets, ne sont pas modifiés. Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion d'en souligner les qualités, notamment dans son **rapport n° 476 (2004-2005) sur la gestion de la dette dans le contexte européen**. Il déplore l'**absence de mise en œuvre de la faculté offerte à l'AFT, par l'article 73 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2006, à l'initiative de votre commission des finances et dans le sillage du rapport précité, d'émettre pour le compte de la CADES**.

La mesure de la performance du programme « Appels en garantie de l'Etat », améliorée pour 2007 mais sans que les observations du Parlement aient été suffisamment prises en compte, et celle du programme « Epargne », inchangée, ne donnent pas la même satisfaction. Quant au programme « Majoration de rentes », qui retrace un dispositif en cours d'extinction, il se trouve légitimement dépourvu d'objectif en la matière.

2. – **Les deux comptes d'affectation spéciale**, « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat », ont particulièrement retenus l'attention de votre rapporteur spécial cette année.

a) *L'organisation de ces comptes*, tout d'abord, qui fait l'objet de rappels dans le présent rapport, connaît deux séries d'aménagements.

D'une part, **les deux missions correspondantes, « mono-programme » en 2006, sont à partir de 2007 subdivisées, chacune, en deux programmes**. Cette réforme met en œuvre les prescriptions de la LOLF, suivant lesquelles une mission ne peut comporter un programme unique, telles que le Conseil constitutionnel les a rappelées dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la LFI pour 2006.

D'autre part, **le périmètre des opérations retracées par le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » est étendu** : les recettes feront désormais apparaître les fonds de concours (300.000 euros attendus en 2007) ; les dépenses comprendront les opérations conduites, sur les immeubles de l'Etat, par des établissements publics. Cette dernière mesure permet **l'intégration des établissements publics dans le dispositif d'intéressement aux cessions immobilières dont bénéficient, actuellement, les seuls ministères** (en principe, 85 % des produits de cession, destinés à couvrir les dépenses immobilières induites).

b) *En ce qui concerne le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »*, **le programme de cession d'immeubles pour 2007 est fixé à hauteur de 500 millions d'euros (soit 1,3 % des 38 milliards d'euros auxquels est évalué l'ensemble des propriétés immobilières de l'Etat), dont 75 millions d'euros seront affectés au désendettement de l'Etat. Les objectifs et indicateurs de performance ont été améliorés, notamment en faisant suite aux préconisations de votre rapporteur spécial**. Celui-ci, par conséquent, s'en félicite.

Suivant les prévisions de la LFI pour 2006, **479 millions d'euros de produits de cessions immobilières sont programmés cette année**, dont 139 millions d'euros consacrés au désendettement. D'après les informations obtenues par votre rapporteur spécial, cependant, **au 30 septembre 2006, seuls 252 millions d'euros avaient été effectivement encaissés sur le compte**. Néanmoins, de nombreuses opérations devant être finalisées dans les derniers mois de l'exercice, le gouvernement se déclare « en ligne » avec l'objectif fixé par le législateur. En tout état de cause, **d'éventuels retards dans l'exécution du programme pour 2006 ne sauraient être couverts par les objectifs fixés pour 2007 : la plus grande transparence est donc requise de la part du gouvernement**.

D'autre part, **en cohérence avec des décisions déjà prises par votre commission des finances, votre rapporteur spécial vous propose un amendement, qui tend à créer un programme retraçant les dépenses pour travaux**, d'aménagement ou de rénovation, et les dépenses de fonctionnements associées. Ce nouveau programme serait abondé de 100 millions d'euros, « gagés » sur les autres programmes de la mission : ce montant correspond aux crédits supprimés par votre commission, le 31 octobre dernier, dans les missions « Gestion et contrôle des finances publiques » et « Ecologie et développement durable ». La proposition invite avant tout le gouvernement à retracer de manière spécifique les crédits en cause, conformément aux principes de la LOLF. **Cette « traçabilité » budgétaire des travaux immobiliers de l'Etat apparaît comme le complément indispensable de la réforme domaniale en cours.**

c) *En ce qui concerne le compte « Participations financières de l'Etat », les cessions d'actifs financiers, en 2007, devraient atteindre près de 5 milliards d'euros, soit environ 4 % des participations cotées de l'Etat évaluées fin octobre dernier (130 milliards d'euros) ; 3,6 milliards d'euros seront consacrés au désendettement public*, le reste étant employé à des recapitalisations. Cette orientation de l'affectation des recettes de privatisations, que votre rapporteur spécial approuve sans réserve, s'inscrit dans la ligne de l'exercice 2006 : **sur les 17,1 milliards d'euros de produits (niveau exceptionnel, résultant pour les trois quarts de la cession de trois sociétés d'autoroutes), 16 milliards d'euros**, au total (93 %), **ont été affectés au désendettement** – contre 11,6 milliards d'euros, entre 1986 et 2005 : le septième des 81,7 milliards d'euros de cessions réalisés durant cette période.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial a pu obtenir le détail des opérations de recapitalisation prévues pour 2007**. On trouvera ces informations ci-après. **Eu égard aux exigences de justification des crédits fixées par la LOLF, il déplore, toutefois, qu'elles n'aient figuré que d'une manière très incomplète dans les documents annexés au présent projet de loi de finances**. La mesure de la performance de la mission, quant à elle, déjà satisfaisante, de manière globale, cette année, ne fait l'objet, pour 2007, que de perfectionnements à la marge. Votre rapporteur spécial s'étonne, cependant, que **la fonction de directeur général de l'Agence des participations de l'Etat, vacante depuis le mois de septembre dernier, n'ait toujours pas été pourvue**.

Enfin, **il convient de noter que les dividendes de l'Etat actionnaire devraient s'élever, en exécution pour 2006, à plus de 3,5 milliards d'euros**, au lieu des 2,49 milliards d'euros initialement prévus. Dans le présent projet de loi de finances, **pour 2007, ce produit est estimé à près de 5,12 milliards d'euros, soit un gain supérieur de près de la moitié à celui de 2006**.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur spécial vous propose **l'adoption des crédits, ainsi modifiés**, de la mission « Engagements financiers de l'Etat » et des deux comptes spéciaux « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat ».

Au 10 octobre 2006, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 73 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

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

A. UNE ORGANISATION GLOBALEMENT INCHANGÉE PAR RAPPORT À L'ANNÉE DERNIÈRE

1. Le périmètre des crédits : une mission regroupant quatre programmes, dont les crédits relevaient avant 2006 du budget des charges communes

La mission « Engagements financiers de l'Etat » est composée de **quatre programmes**¹, soit dans l'ordre de leur présentation par le « bleu » budgétaire :

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

Ces programmes regroupent des crédits qui, dans la nomenclature issue de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, relevaient du **budget des charges communes**. Les correspondances entre chacun et les lignes de cet ancien budget ont été décrites, par votre rapporteur spécial, lors du changement de nomenclature résultant de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)².

Sans qu'il soit besoin, cette année, d'y revenir, il convient seulement de rappeler que le **programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »**, parmi les quatre programmes de la mission, **a constitué celui des**

¹ A compter de 2007, au lieu de cinq programmes en 2006 : le programme 229, « Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) », est supprimé par le présent projet de loi de finances. En effet, ce programme retraçait les crédits d'apurement du dispositif par lequel l'Etat versait à la CNAF la différence entre les cotisations dont il se trouvait redevable, en tant qu'employeur, et les prestations familiales qu'il servait, directement, à certains de ses personnels. Or, depuis le 1^{er} janvier 2005 (sauf en ce qui concerne les personnels du ministère de l'éducation nationale, pour lesquels a été retenue la date du 1^{er} juillet 2005), l'ensemble des prestations familiales dues aux agents de l'Etat résidant en métropole sont versées par les caisses d'allocations familiales, exclusivement. La LFI pour 2006, sans le doter de crédits, a maintenu ce programme dans la nomenclature budgétaire pour un seul motif comptable : la régularisation entre l'Etat et la CNAF au titre d'un exercice n s'exerçant, au vu des résultats définitifs, en exercice n + 1, le cas échéant, les crédits nécessaires à cette régularisation au titre de 2005 seront inscrits en loi de finances rectificative pour 2006.

² Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 12, p. 9.

plus nombreuses « reprises » du budget des charges communes, comme celui qui a fait l'objet des plus nombreuses adaptations de périmètre.

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

a) Une organisation commandée par la LOLF

Aux termes du premier alinéa de l'article 10 de la LOLF, « *les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat [...] et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs* ». C'est conformément à cette dernière disposition que les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat et ceux qui concernent la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat font l'objet, respectivement, du **programme 117** et du **programme 114**, tous deux précités, de la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

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

La LOLF, dans le même alinéa de son article 10, prévoit une **seule autre catégorie de crédits évaluatifs** : ceux qui ont trait aux **remboursements, restitutions et dégrèvements d'impôts**. Ces derniers font l'objet des deux programmes qui composent la mission « Remboursements et dégrèvements » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Marie-France Beaufils).

b) Le régime des crédits évaluatifs

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

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

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

- ni des annulations liées aux mouvements de *virements*, destinés à modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère ;

- ni des annulations liées aux mouvements de *transferts*, destinés à modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts ;

- ni des *reports*, sur l'année suivante, d'autorisations d'engagement disponibles sur un programme en fin d'exercice.

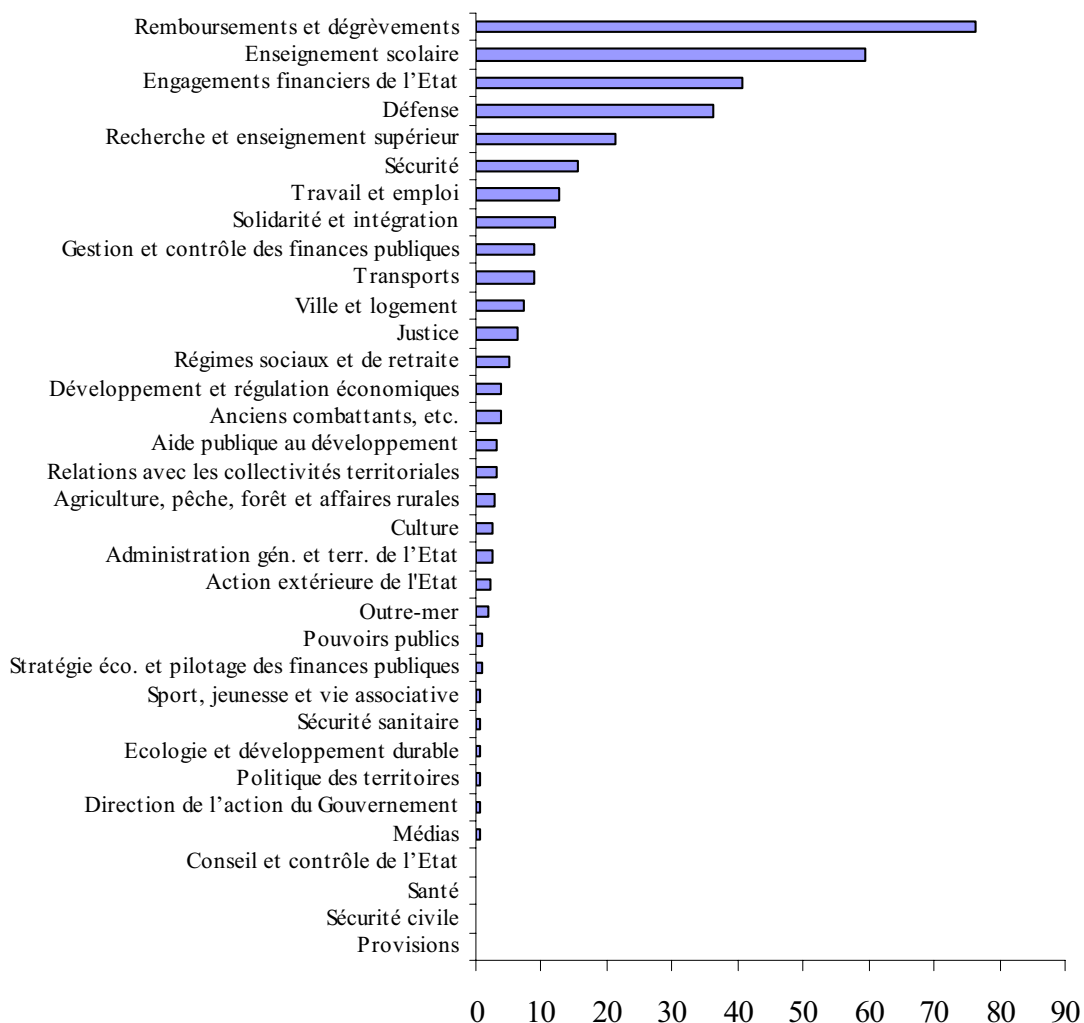
B. 40,862 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007

1. Avec 11,8 % du total des crédits de paiement, la troisième mission la plus importante du budget par son volume

Les crédits inscrits par le présent projet de loi de finances, pour 2007, dans la mission « Engagements financiers de l'Etat », s'élèvent, au total – crédits évaluatifs et crédits limitatifs confondus, et en autorisations d'engagements (AE) comme en crédits de paiement (CP) –, à un peu plus de **40,862 milliards d'euros**.

Ce montant correspond à **11,8 % des CP de l'ensemble des missions** de l'Etat (et 11,1 % de ses AE). Il fait de la mission « Engagements financiers de l'Etat » **la troisième mission la plus importante du budget général par son volume**, après la mission « Remboursements et dégrèvements » (plus de 76,48 milliards d'euros de CP) et la mission « Enseignement scolaire » (près de 59,56 milliards d'euros), et avant la mission « Défense » (près de 36,28 milliards d'euros).

Les CP des missions du budget général dans le projet de loi de finances pour 2007
(en milliards d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

2. Des programmes et des actions très inégalement dotés

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

Il convient de noter que tous les programmes sont placés sous la **responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca.**

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

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

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

Ce programme est **principalement mis en œuvre par l'agence France Trésor (AFT)¹**. Seule la **gestion de la dette financière non négociable relève de l'agence comptable centrale du Trésor**, rattachée à la direction générale de la comptabilité publique.

Les crédits (évaluatifs) demandés pour 2007, au total, en CP comme en AE, s'élèvent à **39,19 milliards d'euros**. Ce montant, comme l'année dernière, représente **95,9 % de l'ensemble des crédits retracés au sein de la mission** « Engagements financiers de l'Etat ». Il correspond à la **charge nette de la dette de l'Etat** (c'est-à-dire déduction faite des recettes de placement de trésorerie et des recettes de coupons courus²), **avant recettes de swaps** (contrats d'échange de taux d'intérêt). Ces dernières devraient permettre en 2007 une **atténuation de charge de 267 millions d'euros** (0,68 %), portant la charge nette de la dette *après swaps* à 38,92 milliards d'euros³.

¹ *L'AFT, structure de gestion de la dette de l'Etat, constitue un service à compétence nationale. Elle a été créée en 2001, par arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Sur son action, cf. le rapport d'information n° 476 (2004-2005) de votre rapporteur spécial, sur la gestion de la dette dans le contexte européen. Les moyens de fonctionnement de l'agence sont inscrits dans les missions « Stratégie économique et pilotage des finances publiques » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Marc Massion) et « Gestion et contrôle des finances publiques » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels). Par ailleurs, il convient de rappeler que votre commission des finances a procédé à l'audition de M. Bertrand de Mazières, directeur général de l'AFT, et de M. Benoît Coeuré, directeur général adjoint, le 8 mars 2006. M. Benoît Coeuré, depuis lors, a remplacé M. Bertrand de Mazières dans les fonctions de directeur général de l'agence.*

² *Les recettes de coupons courus résultent des versements effectués par les acquéreurs de titres d'Etat, lors de l'émission de ces titres en cours d'année. Il s'agit d'une restitution par avance d'un trop perçu d'intérêts. La procédure permet aux acquéreurs en cause de bénéficier d'une année complète d'intérêts, au moment du versement associé aux coupons souscrits.*

³ *Depuis le début de l'été 2002, les conditions générales du marché, notamment en termes de volatilité et de niveau des taux, ne permettent plus à l'AFT de réduire la durée de vie moyenne de la dette par des swaps dans des conditions satisfaisantes. Aussi, aucune opération ayant pour effet d'augmenter le portefeuille de swaps n'a été conclue depuis juillet 2002. Seuls les swaps « courts » conclus avant cette date et arrivant à échéance ont été renouvelés en 2005 et 2006. L'encours du portefeuille s'établissait à 54,7 milliards d'euros au 30 juin 2006.*

Les crédits du programme sont tous repris sous le titre 4 (Charges de la dette de l'Etat). Dans leur **quasi-intégralité**, ils se rapportent l'action 1, « **Dette négociable** ».

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

Les crédits du programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », assurent l'équilibre de la première des deux sections du compte spécial « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », compte de commerce au sens de l'article 22 (paragraphe I) de la LOLF. Ce compte « miroir » est associé au programme 117 conformément aux prévisions expresses du même article (paragraphe II). Son organisation résulte de l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2004 (loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004).

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

1°- en **recettes**, le **versement du budget général** en provenance du programme 117 (en pratique, un abondement trimensuel est réalisé ; pour 2007, au total, 39,19 milliards d'euros), mais aussi, et principalement :

- d'une part, l'**encaissement des coupons courus** (2,62 milliards d'euros attendus pour 2007) ;

- d'autre part, les **recettes issues de la gestion active de la trésorerie** de l'Etat (opérations de placement par l'AFT : 522,97 millions d'euros estimés pour 2007, avec une prévision de taux d'intérêts à court terme de 3,6 % ; et rémunération, par la Banque de France, des avoirs présents sur le compte de l'Etat : 2,63 millions d'euros prévus pour 2007) ;

2°- en **dépenses**, le **paiement des intérêts aux porteurs des différentes catégories de titres d'Etat** (au total, plus de 42 milliards d'euros en 2007) et les **frais de gestion de trésorerie** (intérêts des comptes de dépôts des correspondants du Trésor et assimilés : 336,55 millions d'euros en 2007).

Cette première section, pour 2007, est prévue à l'équilibre : ses recettes comme ses dépenses, au total, devraient atteindre plus de 42,34 milliards d'euros.

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

- en **recettes**, les **intérêts perçus au titre des contrats d'échange de taux d'intérêt** (1,82 milliard d'euros prévus pour 2007) ;

- en **dépenses**, les **intérêts payés au titre de ces swaps** (1,55 milliard d'euros prévus pour 2007).

Pour 2007, le solde général du compte est attendu, en valeur positive, à 267 millions d'euros, grâce aux opérations de swaps retracées par la section 2.

NB : Les crédits des comptes de commerce ne font pas l'objet d'un vote formel du Parlement, mais seulement d'une autorisation de découvert, fixée par chaque LFI. Dans le présent projet de loi de finances, cette autorisation est prévue par l'article 37, et le **découvert autorisé pour le compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » fixé à hauteur de 16,7 milliards d'euros.**

(1) Une légère augmentation (+ 0,4 % en volume) de la charge de la dette négociable (39,19 milliards d'euros)

L'action 1, « **Dette négociable** », du programme 117, concerne la **gestion de la dette obligataire et à court terme** (titres d'Etat aujourd'hui émis par l'AFT¹). Cette action, pour 2007, recouvre **39,19 milliards d'euros** (99,98 % des crédits du programme), alors qu'elle est dotée de moins de 39,03 milliards dans la LFI pour 2006 : soit une **hausse prévue de la charge nette de la dette de l'Etat** (avant recettes de *swaps*), **en volume, de l'ordre de 0,4 %**.

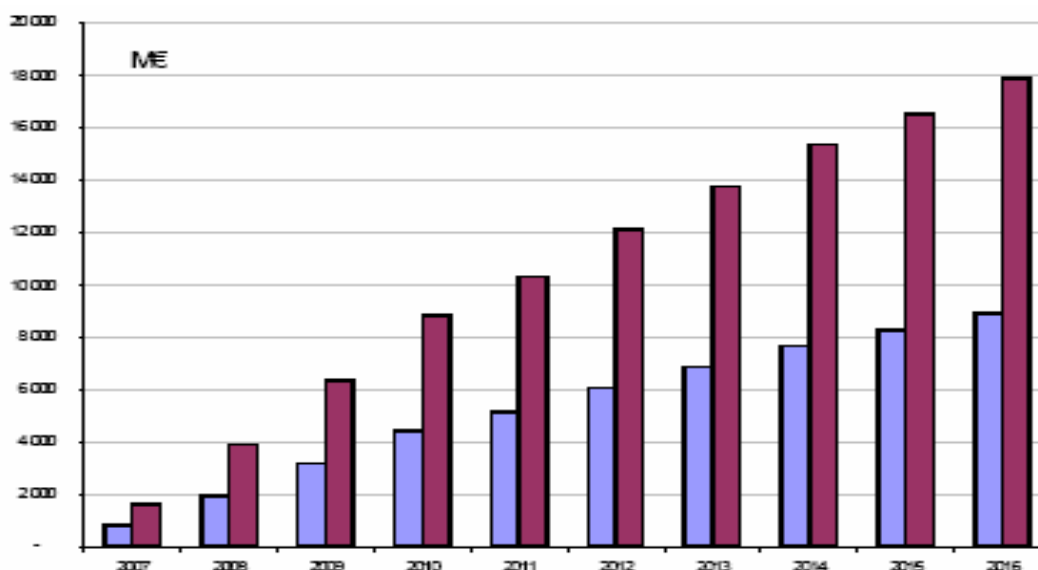
Cette hausse est principalement liée au financement du **déficit budgétaire pour 2007 (41,678 milliards d'euros)**. Par ailleurs, les conditions de mise en œuvre du programme dans son ensemble, en particulier celles de son action 1, sont étroitement liées à la conjoncture économique et à ses effets sur le niveau des taux d'intérêt : **les variations des taux du marché influencent le taux moyen de la dette négociable**. Ainsi, entre 2003 et 2005, alors que l'encours de cette dette s'accroissait de 44,5 milliards, les taux d'intérêt, stabilisés à un niveau historiquement bas, ont permis de contenir la charge nette de la dette, qui n'a progressé « que » de 690 millions d'euros. Mais, **depuis l'automne 2005, la Banque centrale européenne a progressivement remonté ses taux directeurs**, suivant l'orientation de la politique monétaire des Etats-Unis. De la sorte, notamment, après avoir enregistré un taux « plancher » en septembre 2005 au niveau de 3,04 %, le taux des emprunts d'Etat de maturité 10 ans est remonté à près de 3,75 % en septembre de cette année.

Les hypothèses de taux d'intérêt retenus pour le présent projet de loi de finances sont issues du *consensus forecast* d'août 2006. Ce document calcule la moyenne des taux prévus par les économistes des principales banques internationales. Pour 2007, les taux à trois mois sont évalués à 3,6 %, les taux à 10 ans à hauteur de 4,1 %.

Au surplus, il convient de noter l'**effet progressif de la sensibilité de la charge de la dette aux variations de taux d'intérêt**. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, une hausse des taux à hauteur de 1 % en 2007 se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de 6 milliards d'euros en 2012.

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

Effets d'un choc des taux d'intérêt sur la charge de la dette négociable
(en millions d'euros)



Légende : la colonne claire décrit l'effet d'un choc permanent de 1 % sur les taux d'intérêt, la colonne foncée celui d'un choc permanent de 2 %.

Source : AFT

Dans le nouveau contexte de hausse des taux d'intérêt, en particulier des taux de court terme, l'augmentation de l'encours de la dette négociable, en 2006, n'a été contenue que grâce à :

- d'une part, **une réduction de l'encours des titres de dette de court terme (BTF), rendue possible par une gestion optimisée de la trésorerie (voir l'encadré ci-après) ;**
- d'autre part, **une politique de rachats et d'annulation de titres d'Etat, financée par l'affectation, à la Caisse de la dette publique¹, de 13,3 milliards d'euros de recettes de privatisations (sur ce sujet, cf. infra, III).**

¹ La Caisse de la dette publique a été créée sur le fondement de la LFI pour 2003, par la fusion de la Caisse d'amortissement de la dette publique et du Fonds de soutien des rentes. Elle intervient sur le marché secondaire des titres de la dette publique dans le but de garantir la bonne tenue de la signature de l'Etat par rapport à celle des autres emprunteurs, limiter les irrégularités sur les échéanciers de la dette de l'Etat, saisir les occasions de marché permettant d'en alléger la charge, et garantir la liquidité de ce marché.

De nouvelles modalités de pilotage pour la trésorerie de l'Etat

Une réorientation du pilotage de la trésorerie de l'État a été mise en œuvre en 2006, visant à contenir l'endettement de l'Etat – et donc à limiter l'émission de titres de dette – au strict nécessaire des besoins de la gestion courante. La réforme a emprunté quatre voies principales.

En premier lieu, il s'est agi de **limiter au maximum l'encaisse de précaution que constitue la trésorerie libre de l'Etat**. D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial par l'AFT, **la mesure a permis de restreindre l'encours de la dette à court terme de l'Etat (BTF) de 14 milliards d'euros** entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2006, **et de revoir à la baisse, à hauteur de 10 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales, le programme de financement à moyen et long terme (OAT et BTAN ; ce programme est ainsi passé de 119,5 à 109,5 milliards d'euros)**.

En deuxième lieu, **l'AFT s'est dotée d'un nouvel instrument, en vue de répondre aux besoins ponctuels de liquidité : un bon du Trésor à très court terme**. Ce « BTF court terme », d'une maturité de 2 à 6 semaines, a été émis pour la première fois – et, à ce jour, la seule –, par adjudication, le 4 septembre 2006. L'opération a permis de lever 2,5 milliards d'euros pour une période de 10 jours, afin d'anticiper les rentrées fiscales du mois de septembre.

En troisième lieu, par une circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 7 avril 2006, **l'AFT a été chargée de réduire les aléas qui pèsent sur la gestion de la trésorerie de l'Etat**. A cet effet, l'Agence, en lien avec les directions concernées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, a entrepris d'établir et de diffuser, **de manière interne au ministère, des annonces systématiques, à court terme, et des prévisions glissantes, à moyen terme, sur les mouvements de trésorerie, notamment sur le recouvrement en trésorerie des recettes fiscales**.

Enfin, l'effort d'optimisation de la trésorerie étant compris comme devant être partagé par l'ensemble des administrations publiques – c'est-à-dire l'Etat, mais aussi, notamment, les organismes sociaux et les collectivités territoriales –, **un comité interministériel des trésoreries des administrations publiques a été mis en place**. Réunie en juillet 2006, la nouvelle instance a examiné les **pistes de l'amélioration des échanges d'informations, entre administrations, sur les flux de trésorerie, et d'une réduction de l'appel au marché de la part du secteur public dans son ensemble**.

Votre rapporteur spécial ne peut que souscrire à ces objectifs. De même, il approuve, d'une façon générale, les mesures d'ores et déjà mises en place, dès lors que **reste effectivement assurée la sécurité nécessaire à l'Etat afin de faire face à ses obligations financières dans les meilleures conditions**. Il met en garde, cependant : **les nouvelles opérations d'émission à très court terme, destinées à couvrir des besoins ponctuels de trésorerie, ne doivent pas servir, dénaturées, à dissimuler une partie de la dette, au sens strict**.

On notera enfin que la progression du stock de la dette de l'Etat, que le programme 117 n'a pas vocation à retracer, reste constante. **A la fin du mois d'août 2006, la dette négociable de l'Etat s'élevait à 887,1 milliards d'euros ; elle est estimée à 887,9 milliards d'euros pour la fin de l'année 2006**. Toutes choses égales par ailleurs – notamment la gestion active de l'AFT –, **en projection, pour la fin 2007, elle représenterait 933,1 milliards d'euros** (soit une augmentation, en volume, de 5 %).

Encours nominal de la dette négociable de l'Etat

(en milliards d'euros)

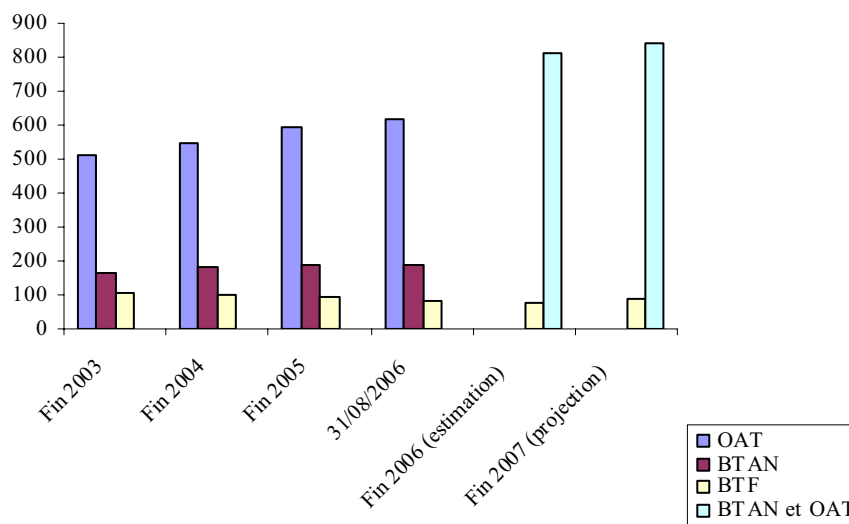
	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/8/2006	31/12/2006 (estimation)	31/12/2007 (projection)
OAT	509,4	548,2	593,2	617,6	809,9	843,5
BTAN	167,5	183,8	188,8	187,4		
BTF	108,7	97,1	95,3	82,1	78	89,6
Total	785,6	829,1	877,3	887,1	887,9	933,1

Source : AFT

Graphiquement, ces chiffres peuvent être représentés comme suit :

Encours nominal de la dette négociable de l'Etat

(en milliards d'euros)



Source : AFT

Compte tenu des données statistiques disponibles, les comparaisons européennes ne sont possibles qu'au niveau des administrations publiques dans leur ensemble (Etat, organismes divers d'administration centrale, collectivités territoriales, organismes rattachés, administrations de sécurité sociale). **Au 31 décembre 2005, le niveau d'endettement des administrations publiques françaises a atteint 1.138,4 milliards d'euros. Leur ratio d'endettement (66,6 % du PIB, contre 35 % en 1990) était compris entre la moyenne des 25 Etats membres de l'Union européenne et celle de la zone euro, mais sa dégradation s'avère progressive d'une année sur l'autre, comme le retrace le tableau ci-après.**

Dettes publiques des pays de l'Union européenne

(en % du PIB)

	2002	2003	2004	2005
Zone euro (12 Etats)	68,1	69,3	69,8	70,8
Union européenne (25 Etats)	60,5	62,0	62,4	63,4
France	58,2	62,4	64,4	66,6

Source : AFT

La recentralisation de la gestion de la dette de l'Etat en suspens :

l'article 73 de la LFI pour 2006, adopté à l'initiative de votre commission des finances, n'a toujours pas fait l'objet du décret d'application prévu

Dans son rapport d'information n° 476 (2004-2005) issu de la mission de contrôle budgétaire qu'il avait menée, en application de l'article 57 de la LOLF, sur la gestion de la dette dans le contexte européen, **vo**tre rapporteur spécial a préconisé, en vue d'améliorer la couverture des risques financiers liés à la dette de l'Etat, une « recentralisation » de la gestion de celle-ci, aujourd'hui excessivement fragmentée. Il convient en effet de rappeler l'existence, à côté de la dette souveraine de l'Etat *stricto sensu*, des dettes qui, en dernière analyse, lui sont imputables, gérées par ERAP (anciennement Entreprise de recherches et d'activités pétrolières), Réseau ferré de France (RFF), le Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD, pour 9 milliards d'euros), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES, représentant 39 milliards d'euros d'émission en 2005)...

Il a été proposé que l'AFT soit le pivot de cette gestion consolidée, en considération de la qualité reconnue de la démarche de performance, en termes de rendement mais aussi de risque, définie par ce service (*cf. infra*).

Dans le sillage de cette proposition, **l'article 73 de la LFI pour 2006, adopté sur l'initiative de votre commission des finances** et avec l'avis favorable du gouvernement, complétant l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, **a habilité le ministre chargé de l'économie et des finances – en pratique, l'AFT – à procéder, à compter du 1^{er} janvier 2006, pour le compte de la CADES, à diverses opérations financières, en particulier des emprunts, des prises en pension sur titres d'Etat et le dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro**. La mesure, d'ordre technique, a été conçue comme permettant d'optimiser la gestion de la dette sociale, en économisant l'écart de taux d'intérêt (*spread*), de l'ordre de 10 points de base, constaté entre les opérations de gestion de la dette souveraine de l'Etat et le même type d'opérations concernant la dette sociale. Il faut ici rappeler qu'à ce jour, le montant total de la dette reprise par la CADES s'établit à plus de 107,6 milliards d'euros. Sur ce total, la caisse a amorti 30,6 milliards d'euros au 30 juin 2006 ; **il lui reste donc à amortir environ 77,08 milliards d'euros. Le spread entre les opérations de l'AFT et celle de la CADES est estimé conduire à un surcoût global de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros par an¹.**

Le décret prévu par l'article 73, précité, de la LFI pour 2006, en vue de fixer les conditions d'application de cette disposition, à ce jour, n'a pas été pris. Ainsi, **l'AFT n'a pas été mise à même de pouvoir exercer la faculté que le législateur avait instaurée**. Votre rapporteur spécial le déplore.

¹ Il convient de rappeler que votre commission des finances, le 8 mars 2006, a procédé à l'audition de M. Patrice Ract-Madoux, président de la CADES.

La consolidation des finances de l'Etat et des finances « sociales » – à commencer par celle des dettes – apparaît pourtant, de plus en plus, comme une nécessité. Ainsi, l'idée d'une fusion de la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale, c'est-à-dire des budgets des deux entités, **est défendue par votre commission des finances dans le rapport présenté cette année par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur les prélèvements obligatoires et leur évolution** (rapport n° 41, 2006-2007), **comme par notre collègue Alain Lambert et notre collègue député Didier Migaud, dans le rapport qu'ils ont remis au Premier ministre, le 31 octobre dernier**, sur la mise en œuvre de la LOLF. Dans un communiqué diffusé le jour même de la remise de ce dernier rapport, le Premier ministre a annoncé qu'il avait demandé que la proposition précitée, ainsi que celle visant à inscrire le budget de l'Etat dans une perspective pluriannuelle, soient inscrites à l'ordre du jour du prochain conseil d'orientation des finances publiques, « *afin de définir les conditions de leur mise en œuvre* ».

- (2) Une forte diminution de la charge de la dette financière non négociable, dont le poids est désormais en baisse

Faute d'émission nouvelle de titres depuis le 1^{er} janvier 1999, date à laquelle les bons du Trésor sur formules ont été supprimés, **l'encours de la dette financière non négociable est désormais en baisse, suivant un rythme d'extinction constant**. Cet encours représentait 286,2 millions d'euros à la fin de l'année 2005, contre 312,9 millions d'euros à la fin de l'année précédente, soit une décroissance de 9 %. Dans ce contexte, l'action 2 du programme 117, relative à la gestion de cette dette financière non négociable, recouvre en pratique les seules opérations de **remboursement des titres, en capital et en intérêts**, ainsi que la comptabilisation des emprunts prescrits. Cette action, pour 2007, est dotée de **6 millions d'euros** (moins de 0,02 % des crédits du programme).

Ce montant s'avère **cinq fois inférieur à celui des crédits inscrits, pour la même action, dans la LFI pour 2006** (30 millions d'euros), mais il est **conforme à ce qui a été effectivement payé en 2005 pour les intérêts des titres**, essentiellement des bons du Trésor sur formules (5,6 millions d'euros). D'après les indications fournies par l'agence comptable centrale du Trésor, en charge de cette gestion, **l'anticipation du comportement des souscripteurs, dont une démarche positive est nécessaire au remboursement des titres en cause avant leur expiration, reste en effet très difficile**. Selon toute vraisemblance, les anciens bons sur formules se présentant sous une forme papier (ils n'ont pas fait l'objet de la dématérialisation de la dette de l'Etat intervenue à partir de 1984), la négligence dans leur conservation constitue la cause principale de non demande de leur remboursement.

(3) Une trésorerie excédentaire

L'action 3, « **Trésorerie de l'Etat** », du programme 117, se rapporte :

- d'une part, à la **gestion de la trésorerie**, qui consiste pour l'AFT à veiller que le compte unique de l'Etat inscrit à la Banque de France présente, chaque soir, un solde créditeur, une fois exécuté l'ensemble des opérations de la journée ;

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

Pour 2007, cette action ne fait l'objet d'**aucune demande de crédits, alors que, dans la LFI pour 2006, elle a été dotée de 21 millions d'euros**. En effet, comme le fait apparaître la section 1 du compte « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » (*cf. supra*), **la trésorerie de l'Etat, l'année prochaine, se trouvera en situation excédentaire : la charge d'intérêt afférente aux comptes de dépôts des correspondants du Trésor et assimilés (336,55 millions d'euros) doit être inférieure aux produits dégagés par les placements effectués par l'AFT (522,97 millions d'euros, avec une prévision de taux d'intérêts à court terme de 3,6 % ; sans compter la rémunération – de faible montant –, par la Banque de France, des avoirs présents sur le compte de l'Etat : 2,63 millions d'euros)**.

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

Le programme **114, « Appels en garantie de l'Etat »**, retrace des dépenses qui, à titre principal, résultent de la **mise en jeu de la garantie de l'Etat – que cette garantie soit liée à un emprunt, à un prêt, à des mécanismes d'assurances ou à des garanties de passifs – contribuant à la mise en œuvre de diverses politiques publiques**. Les crédits (évaluatifs) demandés pour 2007, en AE comme en CP, s'élèvent, au total, à **292,6 millions d'euros**. L'ensemble est repris sous le titre 6 (Dépenses d'intervention).

Ces crédits présentent une **augmentation globale de 3 % par rapport aux crédits inscrits en LFI pour 2006** (283,9 millions d'euros). Ce taux moyen dissimule des **aménagements de niveaux de crédits contrastés entre les cinq actions** qui composent le programme (*voir le tableau ci-dessous*). Il faut d'emblée souligner que **les dépenses en cause ne sont pas évaluables avec précision, dans la mesure où elles ne sont engendrées qu'*a posteriori* de la décision d'accorder la garantie de l'Etat**, lors de la réalisation du risque associé aux emprunts, prêts ou assurances concernés.

Les crédits du programme 114 pour 2007

(en millions d'euros)

Action	AE	CP	Part dans la mission	Variation 2006 /2007
1 « Agriculture et environnement »	5,5	5,5	1,88 %	+ 910 %
2 « Soutien au domaine social, logement, santé »	24	24	8,20 %	+ 450 %
3 « Financement des entreprises et industrie »	32	32	10,94 %	- 200 %
4 « Développement international de l'économie française »	52	52	17,77 %	+ 2 %
5 « Autres garanties »	179	179	61,21 %	+ 9,8 %
Total	292,6	292,6	100,00 %	

Source : présent projet de loi de finances

- Les crédits de l'**action 1** assurent en particulier le financement de la garantie accordée aux prêts à l'installation aux jeunes agriculteurs, consentis par la Caisse nationale du Crédit agricole. La dotation pour 2007 correspond, sous l'hypothèse d'un taux de sinistralité de 20 %, aux appels en garantie du **plan de désendettement des agriculteurs installés en Corse** (convention du 29 janvier 2004 entre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le Crédit agricole et la caisse régionale du Crédit agricole de la Corse).

- Les crédits de l'**action 2** permettent de supporter la mise en jeu de la garantie de l'Etat concernant le financement de la construction immobilière, les régimes d'assurance chômage, la réinstallation des rapatriés. La dotation pour 2007 est décomposée comme suit :

- **23,4 millions d'euros** (97,4 % du total des crédits de l'action) au titre des garanties de **prêts à l'accession sociale** et de certains **prêts à taux zéro consentis par la société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale, repris à sa charge par l'Etat** en application de l'article 34 de la LFI pour 2006 ;

- 0,1 million d'euros pour les emprunteurs bénéficiaires de prêts aux fonctionnaires en complément d'un prêt conventionné, poste aujourd'hui en sensible diminution du fait de la perte d'attractivité du dispositif ;

- 0,5 million d'euros pour d'éventuels appels en garantie au titre des prêts aux rapatriés, dont la gestion se trouve aujourd'hui en voie d'achèvement.

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

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

- le risque en matière de crédit (aucune dotation en 2007 sur ce poste, d'importantes récupérations sur des sinistres antérieurs étant attendues¹) ;

- le **risque d'échec de prospections à l'étranger (32 millions d'euros)** dans la dotation de l'action pour 2007) ;

- le risque de change (pas de dotation en 2007, le dispositif devant être géré à l'équilibre par la mise en place de couverture et la mutualisation des risques) ;

- le **risque économique** (dérive des prix de revient pour des contrats d'exportation ; **20 millions d'euros** pour 2007, sur la base d'engagements antérieurs).

L'action couvre également les garanties de taux d'intérêt gérées par Natexis Banques Populaires – opérations qui devraient être bénéficiaires en 2007, et ne nécessitent donc pas de demande de crédits.

• Les crédits de l'**action 5**, enfin, retracent les dépenses liées à la mise en jeu de la garantie de l'Etat dans le cadre de dispositifs difficilement rattachables à un secteur économique donné : la garantie dont bénéficie la Caisse centrale de réassurance, celle des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts, celle des **prêts accordés par l'Agence française de développement (164,1 millions d'euros** pour 2007), ou encore la garantie de **prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI)** dans le cadre des accords de Lomé et Cotonou (**2,6 millions d'euros** pour 2007).

c) Le programme 145 « Epargne »

Le programme **145**, « **Epargne** », rassemble des crédits qui visent à encourager, principalement, la construction immobilière et l'accès à la propriété immobilière, dont, notamment, ceux qui assurent le **financement des primes d'épargne logement**. Les crédits demandés pour 2007 s'élèvent au total, en AE comme en CP, à **1,149 milliard d'euros**. Ils sont repris sous le titre 6 (Dépenses d'intervention), dans la catégorie **Transferts aux ménages** et, marginalement, dans celle des Transferts aux collectivités locales (pour 3.000 euros).

Le programme est constitué de deux actions. La presque totalité des crédits pour 2007 correspond à l'**action 1**, « **Epargne logement** », qui retrace le dispositif de prime versée aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL). Cette action est dotée pour 2007

¹ Il convient de noter que l'Assemblée nationale, sur la proposition du gouvernement, a majoré de 150 millions d'euros le reversement de la Coface au budget général de l'Etat (ligne 2812 de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe au présent projet de loi de finances). Cette réévaluation du reversement (qui, au total, devrait ainsi atteindre 2,5 milliards d'euros) a été permise par le niveau élevé des disponibilités observées sur le compte « Etat », tenu par la Coface, retraçant la gestion de l'assurance crédit d'Etat.

de plus de **1,143 milliard d'euros** (99,5 % du programme). Les crédits demandés pour l'**action 2, « Instruments de financement du logement »** – moins de **5,77 millions d'euros** – sont relatifs à :

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

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

- 3° les primes à l'amélioration de l'habitat et les subventions pour suppression de l'insalubrité accordées avant 2002¹.

Suivant la tendance déjà observée sur les exercices antérieurs, ces crédits se trouvent en **diminution de 4,25 % par rapport aux crédits inscrits en LFI pour 2006** (1,2 milliard d'euros). Deux séries de facteurs expliquent cette évolution :

- d'une part, la baisse d'encours des **dispositifs désormais fermés** (bonifications d'intérêt de prêts aux organismes d'HLM accordés par les caisses d'épargne et de prévoyance, PAP, prêts spéciaux du CFF) ;

- d'autre part, et principalement, la **décroissance des dépenses d'épargne logement, constatée depuis plusieurs années**. A cet égard, une évaluation complexe est effectuée à partir des informations transmises par les établissements de crédit. Il convient en effet de rappeler que **la dépense budgétaire retracée par l'action 1 du programme 145 est déclenchée par la clôture des PEL et CEL** (et conditionnée par la souscription d'un prêt d'épargne logement pour les PEL ouverts à compter du 12 décembre 2002, conformément à l'article 80 de la LFI pour 2003, mesure introduite à l'initiative de votre commission des finances). Cette dépense n'est **donc pas directement maîtrisable**, mais dépend des droits à prime acquis pendant la phase d'épargne dans les conditions définies à l'ouverture du PEL ou du CEL, et de la décision de l'épargnant, laquelle peut être influencée par de nombreux facteurs, dont l'évolution du marché immobilier.

Cependant, d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, en 2005, le montant des primes d'épargne logement versées par le CFF et la Caisse des dépôts et consignations s'est élevé à près de 1,1 milliard d'euros, contre 970,3 millions d'euros en 2004. Cette hausse (+ 13,13 %) est expliquée par l'anticipation, par les épargnant, de l'application des mesures de versement anticipé des prélèvements sociaux des PEL de plus de dix ans (article 10 de la loi de financement de la sécurité

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

sociale pour 2006) et de fiscalisation des intérêts des PEL de plus de douze ans (article 7 de la LFI pour 2006).

Les dépenses fiscales contribuant au programme 145 « Epargne » :

un petit progrès dans le chiffrage qui doit se poursuivre d'ici au projet de loi de finances pour 2008

Une trentaine de dépenses fiscales contribuent, à titre principal, aux finalités poursuivies par le programme « Epargne ». La plus importante de ces dépenses résulte de l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation, dont la contribution aux finalités du programme est estimé pour 2007 à **3,3 milliards d'euros** (soit près de trois fois les crédits du programme lui-même).

Votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen des crédits du projet de LFI pour 2006, avait regretté que près de la moitié des catégories de dépenses fiscales ainsi recensées (13 sur 31) soient alors présentées comme non chiffrables. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, interrogé sur cette situation, avait invoqué les difficultés rencontrées pour obtenir les données nécessaires à l'évaluation, et indiqué que l'amélioration, en ce domaine, constituait pour lui « *une priorité* » (voir rapport n° 99, 2005-2006, tome III, annexe 12, p. 29-31). De fait, cette année, le « bleu » budgétaire ne fait plus apparaître que **8 dépenses fiscales non chiffrées**. **Votre rapporteur spécial espère que toutes pourront l'être pour le projet de LFI pour 2008**, offrant ainsi une vision complète de l'effort financier mis en œuvre afin d'encourager l'accès à la propriété immobilière.

d) Le programme 168 « Majoration de rentes »

Le programme **168, « Majoration de rentes »**, retrace le dispositif destiné à verser les **majorations légales de rentes viagères**. **Ce dispositif est aujourd'hui en cours d'extinction progressive** : institué dans l'après-guerre en raison de la forte inflation, puis limité sous la pression de la dépense budgétaire à partir de la fin des années 1970, il a été fermé, en 1986, pour tous les contrats souscrits à compter du 1^{er} janvier 1987. Par ailleurs, le mécanisme de revalorisation annuelle a été gelé aux taux fixés par la LFI pour 1995.

Les crédits demandés pour 2007 au titre du programme, pour son **action unique** « Participation de l'Etat aux majorations de rentes viagères », s'élèvent, en AE comme en CP, à **230 millions d'euros**. Ces crédits sont repris sur le titre 6 (Dépenses d'intervention). Pour la même action, 237 millions d'euros ont été inscrits en LFI pour 2006, soit une évolution à la **baisse de l'ordre de 3 %**.

La diminution des crédits requis par le programme, consécutive à la fermeture du dispositif, est en effet très progressive, dans la mesure où **continuent actuellement d'arriver en phase de service des rentes souscrites avant 1987, année d'abrogation des majorations**. Le rythme d'extinction dépend de plusieurs facteurs : **nombre et âge des rentiers, date de souscription du contrat et montant des arrérages versés, mais aussi conditions de ressources** (dans la mesure où les majorations de rentes y

sont soumises pour les contrats souscrits depuis le 1^{er} janvier 1979). Ce dernier paramètre ne peut être prévu avant l'entrée en service des rentes.

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

C. LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES DE LA MISSION EN 2007

1. Le programme « Majoration de rentes » se trouve légitimement dépourvu d'objectif de performance

Comme on vient de le signaler ci-dessus, le **programme 168, « Majoration de rentes », retrace les opérations d'un dispositif – celui de la majoration légale des rentes viagères – fermé et désormais en cours d'extinction progressive**. Dans ces conditions, le choix de ne pas associer à ce programme d'objectif de performance apparaît pertinent à votre rapporteur spécial.

2. La mesure de la performance du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », très complète, n'est pas modifiée

Le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », fait l'objet de **huit objectifs** de performance, assortis chacun d'un indicateur (les objectifs n^{os} 3, 4, 5 et 7) ou deux (les objectifs n^{os} 1, 2, 6 et 8) (*voir l'encadré ci-après*). **Cette mesure de la performance est inchangée par rapport à la LFI pour 2006.**

Votre commission des finances et la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans leurs travaux respectifs de l'année 2005 sur les objectifs et indicateurs de performance¹, ainsi que votre rapporteur spécial, à l'occasion de sa mission de contrôle budgétaire, déjà citée, sur la gestion de la dette dans le contexte européen², ont exprimé leur **satisfaction, concernant, d'une manière générale, ces objectifs et leurs indicateurs ainsi que, plus particulièrement, la stratégie de performance de gestion de la dette élaborée et mise en œuvre par l'AFT**. En outre, à l'occasion de l'examen des crédits du projet de LFI pour 2006, votre rapporteur spécial a présenté la manière dont **les préconisations d'amélioration formulées par le Parlement ont été suivies**³. La mesure de la performance de l'action conduite par l'AFT, de la sorte, apparaît aujourd'hui comme pleinement satisfaisante, et propre à

¹ Jean Arthuis, rapport d'information n° 220 (2004-2005) sur les objectifs et les indicateurs de la LOLF ; Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, rapport d'information n° 2161 (XII^e législature) sur la mise en œuvre de la LOLF.

² Rapport d'information n° 476 (2004-2005).

³ Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 12, p. 40-41.

fournir, aux gestionnaires comme au Parlement, une information utile, témoignant des qualités globales de pertinence, de clarté et de précision.

Au reste, dans le souci de donner une vision cohérente de son action, l'AFT a choisi de présenter l'ensemble des opérations qu'elle mène dans le projet annuel de performance du programme 117, alors même que certaines se trouvent retracées, non par ce programme, mais au sein du compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » (*ut supra*). **La rigueur de ce dispositif contribue à alimenter le vif regret de votre rapporteur spécial quant à l'absence de mise en œuvre de la faculté, offerte à l'AFT par la LFI pour 2006, d'émettre pour le compte de la CADES (on renvoie à l'encadré spécial, ci-dessus).**

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

Objectif n° 1 : « **couvrir le programme d'émission en toute sécurité** ». Premier indicateur : le **nombre d'adjudications non couvertes** (prévision pour 2006 comme 2007 : 0). Second indicateur : le **taux de couverture moyen des adjudications** (prévision pour 2006 comme 2007 : 200 % pour les adjudications de BTf et 150 % pour celles d'OAT et de BTAN).

Objectif n° 2 : « **améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire** ». Premier indicateur (« temps ») : l'**écart de performance entre la stratégie d'émission réelle et les résultats qu'une réalisation linéaire du programme d'émission aurait obtenus** (prévision pour 2006 comme 2007 : + 10 à - 10 points de base de valeur de marché). Second indicateur (« allocation ») : l'**écart de performance entre le programme réel d'émission et les résultats que la stratégie de référence définie en début d'exercice aurait obtenus** (prévision pour 2006 comme 2007 : + 10 à - 10 points de base de valeur de marché).

Objectif n° 3 : « **piloter la durée de vie moyenne de la dette après swaps** ». Indicateur : la **durée de vie moyenne de la dette après swaps** (prévision pour 2006 : 5,9 années ; pour 2007 : 6,4 années. Etant donné que, depuis juillet 2002, eu égard aux conditions générales du marché, aucune opération ayant pour effet d'augmenter le portefeuille de *swaps* n'a été conclue, cet objectif n'a de sens que sous l'hypothèse d'une reprise des *swaps*, c'est-à-dire du retour de conditions de marché favorables. La situation actuelle d'arrêt des *swaps* explique l'allongement de la durée de vie moyenne de la dette, alors que les émissions de titres se sont poursuivies.)

Objectif n° 4 : « **gérer de manière satisfaisante l'extinction progressive de la dette financière non négociable** ». Indicateur : le **taux d'anomalie sur les opérations de la dette négociable** (prévision pour 2006 comme 2007 : 0).

Objectif n° 5 : « **limiter le solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée** ». Indicateur : le solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée (prévision pour 2006 comme 2007 : 100 millions d'euros).

Objectif n° 6 : « **placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'Etat au meilleur prix** ». Premier indicateur : le **taux de rémunération des opérations de dépôts** (prêts de liquidité) réalisées avec les spécialistes en valeur du Trésor (SVT) (prévision pour 2006 comme 2007 : le taux de l'EONIA – *european overnight interbank average* –, qui représente le taux moyen, pondéré par les volumes, des prêts à un jour réalisés sur le marché interbancaire par un panel d'établissements bancaires de la zone euro). Second indicateur : la **rémunération des opérations de pensions livrées** réalisées avec les SVT (prévision pour 2006 comme 2007 : *swap* EONIA – 0,02).

Objectif n° 7 : « améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor ». Indicateur : le **taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros** et affectant le compte du Trésor (prévision pour 2006 comme 2007 : 95 %).

Objectif n° 8 : « obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la surveillance d'incidents ». Première série d'indicateurs, relative à la **qualité du système de contrôle** : le nombre d'incidents ou infractions au cahier interne des procédures (prévision pour 2006 comme 2007 : 0) et la notation externe du contrôle interne (prévision : note maximale pour tous les postes). Seconde série d'indicateurs : le **nombre d'incidents d'exécution des opérations réalisées par l'AFT**, distingués en trois catégories : les incidents qui dégradent le niveau du compte de l'Etat à la Banque de France (prévision pour 2006 comme 2007 : 0) ; les incidents qui ne dégradent pas, ou même peuvent améliorer, le solde de ce compte (prévision pour 2006 : 10 ; pour 2007 : 0) ; les autres incidents (prévision pour 2006 comme 2007 : 0).

3. La mesure de la performance du programme « Appels en garantie d'Etat » est insuffisamment améliorée

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

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

(1) Une définition délicate des objectifs et indicateurs

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà relevé à l'occasion de l'examen du projet de LFI pour 2006¹, la définition des objectifs et indicateurs du programme « Appels en garantie de l'Etat » a du tenir compte de **contraintes réelles**. En premier lieu, **le périmètre d'intervention du responsable de programme s'avère limité** :

- d'une part, certaines garanties sont consenties par le législateur (ainsi, par exemple, des plans de sauvetage d'Alstom ou de France Télécom, ou des emprunts UNEDIC) ; de nombreux engagements de garantie sont engendrés par des opérateurs spécialisés, précités (ERAP, CFI, CEPME,

¹ Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 12, p. 43.

Coface...); et certaines garanties résultent d'engagements internationaux (cf. les garanties accordées pour des prêts de la BEI) ;

- d'autre part, le gestionnaire ne décide que de l'octroi de la garantie, éventuellement assortie de conditions particulières ; dès lors que la garantie est accordée, elle constitue pour son bénéficiaire, en principe, un droit irrévocablement acquis, et la dépense budgétaire est automatique sitôt que la garantie est appelée.

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

(2) Une amélioration pour 2007, mais qui ne prend en compte que certaines des observations du Parlement

Votre commission des finances et la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans leurs travaux respectifs de 2005, déjà cités, sur les objectifs et indicateurs de performance¹, avaient signalé les faiblesses que présentaient, à cet égard, le programme « Appels en garantie de l'Etat ». Ces observations s'agissant des objectifs, avaient été suivies dans le projet de LFI pour 2006 : deux objectifs, dont la faible pertinence avait été relevée par la commission des finances de l'Assemblée nationale, avaient fait l'objet d'une suppression. En revanche, **en ce qui concerne les indicateurs** associés aux trois objectifs subsistant, **les remarques du Parlement étaient restées lettre morte. Le présent projet de loi de finances, à cet égard, témoigne d'un progrès.**

Ainsi, votre commission des finances avait relevé que **l'indicateur de l'objectif n° 2, consistant dans la « position nette réévaluée »** (afin de s'assurer que la gestion de la garantie, mesurée par la valeur au coût du marché du portefeuille, se fait à l'équilibre), **ne mesurait pas l'objectif fixé** de « satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change », **mais seulement l'une des contraintes dans l'atteinte de cet objectif.** Malgré cette observation, l'indicateur avait été maintenu à l'identique pour 2006. Pour 2007, **le présent projet de loi de finances introduit un second indicateur, relatif au « nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une garantie de change, dont [le] nombre de PME »** (147 entreprises sont prévues pour 2007, dont 20 PME).

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

L'amélioration, toutefois, reste un peu trop timide aux yeux de votre rapporteur spécial. Ainsi, la commission des finances de l'Assemblée nationale a fait valoir que plusieurs indicateurs du programme présentent la caractéristique commune d'illustrer médiocrement les objectifs auxquels ils se rapportent. En particulier, « *en quoi l'« indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit » est-il représentatif d'un pilotage des procédures à l'équilibre, à moyen terme (objectif 1) ? En quoi la « position nette réévaluée » du portefeuille des garanties de change éclaire-t-elle sur la façon dont l'administration a su ou non répondre à la demande des entreprises en couverture du risque de change (première dimension de l'objectif 2) ?* » Cette dernière question rejoignait l'observation précitée de votre commission des finances. Il est dommage ces scories aient été conservées pour 2007, alors que, malgré les difficultés objectives qui ont été rappelées, **les remarques du Parlement auraient dû conduire à une révision plus approfondie de la mesure de la performance du programme.**

4. Le programme « Epargne », inchangé, encourt les mêmes critiques pour 2007 que pour 2006

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

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

En l'absence de tout changement, pour 2007, dans cette mesure de la performance du programme, votre rapporteur spécial ne peut que reproduire des analyses qu'il a exposées l'année dernière à l'occasion de l'examen du projet de LFI pour 2006¹. Il déplore que ses précédentes observations n'aient pas été suivies d'effets.

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

¹ Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 12, p. 44-45.

d'épargne », représentent **moins des indicateurs de performance du programme que des indicateurs relatifs au comportement des établissements de crédit**. Or, le gestionnaire du programme ne dispose pas des moyens de dicter à ces derniers leur conduite, qui se trouve bien davantage déterminée par le contexte économique et financier (le coût des opérations, le niveau des taux d'intérêt).

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

- d'une part, les taux réglementés sont désormais fixés de manière automatique : le « *résultat net des fonds d'épargne* » s'ensuit ;

- d'autre part, les fonds d'épargne sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations : c'est d'elle que dépend la « *liquidité globale* » de ces fonds.

II. LES COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » ET « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

A. UNE ORGANISATION RÉNOVÉE

1. Création, nature et fonction des deux comptes

a) Des créations de la LFI pour 2006 procédant d'origines différentes

Les comptes spéciaux « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat », situés en dehors du budget général, ont été institués, respectivement, par les **articles 47 et 48 de la LFI pour 2006**.

(1) Le compte « Participations financières de l'Etat » était expressément prévu par la LOLF

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

La création par la LFI pour 2006 du compte « **Participations financières de l'Etat** » résulte directement de la mise en œuvre cette disposition. Ce compte a pris la suite du compte n° 902-24, « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », abrogé.

(2) Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a été créé *ex nihilo* sous l'impulsion parlementaire

Le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui n'avait pas d'équivalent sous l'empire 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 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, article 8, qui a institué ce compte *a posteriori* pour l'exercice 2005) et de la LFI pour 2006. Le législateur, par cette création, a entendu doter d'un outil de pilotage la politique de valorisation et de mobilisation du patrimoine immobilier de l'Etat menée par le gouvernement depuis 2003, et conçue comme un élément important de la réforme de l'Etat lui-même.

On doit rappeler que c'est **sous l'impulsion des travaux du Parlement** que cet outil a été introduit.

**Les travaux du Parlement précurseurs du compte spécial
« Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

Au Sénat, un débat sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères s'est tenu en séance publique le 10 mai 2005 (*JO débats Sénat*, 10 mai 2005, p. 3629 et suivantes). Ce débat faisait suite au contrôle budgétaire de notre ancien collègue Jacques Chaumont sur l'outil diplomatique en Turquie (rapport d'information n° 395, 2003-2004). Il avait été inscrit à l'ordre du jour du Sénat à l'initiative de notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial sur la mission « Action extérieure de l'Etat », qui s'est situé dans la continuité de ces travaux. De ces derniers, ressortait notamment la nécessité d'une politique immobilière de l'Etat fortement centralisée.

A l'Assemblée nationale, le rapport de notre 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* », a été publié le 6 juillet 2005 (rapport d'information n° 2457, XII^e législature). Ce rapport pointait l'insuffisance du pilotage de la politique immobilière de l'Etat, et les surcoûts résultant des effets induits (sous-occupation des locaux disponibles, entretien insuffisant, accroissement tendanciel du parc, etc.).

b) Des comptes d'affectation spéciale dont le régime n'est pas exactement identique

(1) Des comptes d'affectation spéciale, instruments de la gestion patrimoniale de l'Etat

Les comptes « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat » sont des **comptes d'affectation spéciale** au sens de l'article 21 de la LOLF : ils retracent « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». **Ni l'un ni l'autre de ces comptes ne résume la gestion patrimoniale de l'Etat à laquelle ils renvoient respectivement, mais ils en constituent un instrument particulièrement important.**

(a) Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », support des cessions immobilières de l'Etat propriétaire

Tel que l'a organisé, notamment, la LFI pour 2006, le compte « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** » fait apparaître :

- **en recettes, le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat** (lequel figure au titre des recettes non fiscales dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux projets de LFI, ligne 2211) ;

- **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.**

Le compte a également vocation à retracer, **en recettes comme en dépenses, des transferts avec le budget général de l'Etat**, qu'il s'agisse, en pratique, de versements dans le cadre d'opérations immobilières (avances, par

exemple) ou de restitutions à l'Etat d'une part – non prédéterminée par la loi – du produit des cessions immobilières, afin de contribuer au désendettement.

Désormais, avec la réforme du service des domaines, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des ministères et l'introduction de loyers budgétaires (*sur l'ensemble de ces mesures, voir l'encadré ci-dessous*), 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 véritable « tableau de suivi » des opérations de cessions et, en particulier, retrace la part du produit de ces ventes affectée au désendettement public.

Les nouveaux instruments de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat

Outre le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », support de la politique de cessions immobilières actuellement mise en œuvre, le gouvernement a mis en place, en 2005 et 2006, plusieurs instruments destinés à permettre de rationaliser et dynamiser la gestion de l'Etat en la matière.

La réforme du service des domaines, devenu le 1^{er} février 2006 le service France Domaine, a fait de celui-ci l'opérateur immobilier de l'Etat, incarnant la fonction d'Etat propriétaire (par opposition aux administrations occupantes). Ses missions ont été élargies en conséquence, qui ne se limitent plus aux tâches d'évaluation patrimoniale et de rédaction des actes, mais consistent dans une **mission générale de conception et de mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat**, en procédant aux arbitrages requis. France Domaine, de la sorte, met en œuvre le programme de cessions immobilières (dont les méthodes tendent à se moderniser) et les loyers budgétaires, assiste les administrations centrales dans la définition de leurs stratégies immobilières... Placé sous l'autorité du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et, au plan local, sous celle des préfets, le service est actuellement rattaché à la direction générale des impôts. A partir du 1^{er} janvier 2007, il sera transféré à la direction générale de la comptabilité publique, notamment afin de rapprocher la gestion immobilière des autres chantiers de modernisation de l'Etat conduits par cette direction, et de bénéficier de son positionnement interministériel.

Un conseil de l'immobilier de l'Etat a été installé le 19 juin 2006, bien que son décret institutif ne soit paru au *Journal officiel* que le 18 octobre 2006 (décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006). Aux termes de ce texte, la nouvelle instance, créée pour cinq ans, « *suit et évalue pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'Etat* » et « *formule régulièrement au ministre chargé du domaine des recommandations et des préconisations opérationnelles pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* ». Le conseil est composé de deux députés : nos collègues Georges Tron, qui en assure la présidence, et Jean-Louis Dumont ont été désignés par l'Assemblée nationale, et de deux sénateurs : notre collègue Adrien Gouteyron et votre rapporteur spécial ont été désignés par le Sénat ; il comprend également des représentants de professionnels de l'immobilier et une personnalité étrangère qualifiée.

Des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ont été élaborés par chaque ministère en ce qui concerne leur administration centrale. Ces documents, à présent tous finalisés, déclinent au cas par cas, sur cinq ans, à partir d'un diagnostic intégrant les données nécessaires à la gestion (en particulier les ratios d'occupation), les orientations d'optimisation et de modernisation décidées par le gouvernement. En 2007, le dispositif sera étendu aux services déconcentrés. Décrivant une démarche de restructuration, axée sur l'objectif de réduire la dépense immobilière et définie avec l'assistance du service France Domaine et en concertation avec le conseil de l'immobilier de l'Etat, les SPSI **doivent déboucher sur la cessions d'immeubles inoccupés ou mal adaptés** aux besoins des administrations occupantes.

Les loyers budgétaires, introduits par la LFI pour 2006, à titre d'expérimentation, pour trois ministères (le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et le ministère de la justice) et concernant 178 immeubles effectivement occupés, se trouvent **généralisés pour 2007, par le présent projet de loi de finances, à l'ensemble des administrations centrales** situées en Ile-de-France (257 immeubles) ; ils doivent être étendus, ultérieurement, à tous les services, notamment les services déconcentrés. Dans la LFI pour 2006, ces loyers ont été calculés sur la base des valeurs patrimoniales inscrites au tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE, par ailleurs mis à jour et consolidé), auxquelles ont été appliquées le taux de 5,12 %, qui correspond au taux moyen de remboursement de la dette de l'Etat mais reste inférieur à celui du marché (6 %). Dans le présent projet de loi de finances, ce taux est relevé à hauteur de 5,4 %. Sa mise en œuvre conduira à une masse globale de loyers budgétaires, en 2007, d'un peu plus de 300 millions d'euros.

Parallèlement, **France Domaine conclura, avec chaque ministère, des conventions retraçant les droits et obligations de l'administration occupante**, sorte de « baux » dont les loyers budgétaires feront partie intégrante. Ce dispositif, qui a vocation à responsabiliser les gestionnaires, concrétisera la décision annoncée par le Président de la République, le 6 janvier 2006, à Metz, de mettre fin au régime de l'affectation domaniale gratuite.

(b) Le compte « Participations financières de l'Etat », support des opérations patrimoniales de l'Etat actionnaire

Le compte « **Participations financières de l'Etat** », conformément à l'organisation qui en a été décidée par la loi de finances pour 2006, retrace :

1° **en recettes** :

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

b) les produits des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus **indirectement** par l'Etat qui lui sont reversés ;

c) les **versements de dotations en capital, produits de réduction de capital ou de liquidation** ;

d) les **remboursements des avances d'actionnaires** et créances assimilées ;

e) les **remboursements de créances** résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'Etat ;

f) des versements du budget général ;

2° en dépenses :

- a) les **dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'Etat** (la formule est destinée à couvrir, notamment, les versements à la CADES, et permet d'y associer les apports aux établissements publics qui ne reflètent pas un placement de nature patrimoniale – lesquels, au sens de la comptabilité européenne, désignent désormais les seuls investissements assortis d'une réelle perspective de rentabilité) ;
- b) les **dotations au Fonds de réserve pour les retraites** (cette mention expresse dans la nomenclature du compte résulte d'un amendement au projet de loi de finances pour 2006, adopté par l'Assemblée nationale sur l'initiative conjointe de sa commission des finances et de plusieurs de nos collègues députés¹) ;
- c) les **augmentations de capital, les avances d'actionnaire** et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat ;
- d) les **achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société** ;
- e) Les **commissions bancaires, frais juridiques** et autres frais qui sont directement liés aux opérations de cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient, ainsi qu'aux deux dernières séries d'opérations mentionnées (2°, c et d).

Ainsi configuré, le compte « Participations financières de l'Etat », à l'instar du compte n° 902-24 auquel il a succédé, **ne retrace pas directement la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises qu'il contrôle**. Cette politique fait l'objet du *Rapport relatif à l'Etat actionnaire*, « jaune » budgétaire annexé aux projets de loi de finances depuis 2001 (en application de l'article 142 modifié de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques). Le compte **présente seulement les opérations en capital relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détient des participations**.

¹ *Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été institué par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, modifiée par la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Aux termes exprès de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale, ce fonds constitue un établissement public de l'Etat à caractère administratif, et il a pour mission de « gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite ». Les ressources du FRR sont composées des excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), de tout ou partie des excédents du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de 65 % de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et de patrimoine, de ressources exceptionnelles telles que les recettes de privatisation qui lui sont affectées, et du produit des placements effectués pour son compte. Ces ressources sont mises en réserve jusqu'en 2020, au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. A la fin de l'année 2005, les réserves ainsi constituées sur le Fonds s'élevaient à environ 23 milliards d'euros en valeur 2003. Il convient de rappeler que l'objectif fixé, pour 2020, lors de la création de l'établissement, était de 1.000 milliards de francs, soit environ 160 milliards d'euros en valeur 2003.*

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

Le patrimoine de l'Etat actionnaire

Le répertoire établi annuellement par l'INSEE, sur la base d'une enquête annuelle de mise à jour, révèle que l'Etat, au 31 décembre 2004 (plus récentes statistiques définitives disponibles), contrôlait majoritairement, directement ou indirectement, quelques 1.307 entreprises, dont 96 sociétés de premier rang. **Au 31 décembre 2005, selon les données provisoires de l'INSEE, l'Etat aurait contrôlé 1.143 entreprises, dont 96 de premier rang. La valeur moyenne du portefeuille des participations cotées de l'Etat, fin octobre 2006, était estimée à environ 130 milliards d'euros.**

Alors que la LFI pour 2006 a estimé le produit des participations financières de l'Etat (ligne de recettes non fiscales 2116, dividendes perçus au titre de l'exercice 2005) à hauteur de 2,49 milliards d'euros, ces dividendes devraient en réalité s'élever à plus de 3,5 milliards d'euros, selon le Rapport relatif à l'Etat actionnaire annexé au présent projet de loi de finances. La progression s'avère de 20 % par rapport à l'exercice antérieur : au titre de l'année 2004, en effet, ce produit (recette du budget 2005) s'était établi à 2,8 milliards d'euros (l'année précédente, il n'avait pas dépassé le montant de 1,2 milliard d'euros). Dans le présent projet de loi de finances, pour 2007, ce produit est estimé à près de 5,12 milliards d'euros, soit un gain supérieur de près de la moitié à celui de 2006.

- (2) La limitation des versements du budget général aux recettes des comptes d'affectation spéciale ne concerne pas le compte « Participations financières de l'Etat »

Selon le premier alinéa du I de l'article 21, précité, de la LOLF, **les recettes des comptes d'affectation spéciale, en principe, peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte**. Les comptes d'affectation spéciale, de fait – notamment les comptes « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat », on l'a signalé – prévoient une ligne, en recettes, destinée à retracer d'éventuels versements du budget général.

Le deuxième alinéa de la même disposition, cependant, lève expressément cette limitation des versements du budget général au profit du compte retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat. En effet, **le législateur organique a tenu**

compte de la nécessité d'assurer en toutes circonstances, en vue de dotations aux entreprises publiques, un niveau de recettes suffisant sur le compte qui constitue l'unique support de ces dotations¹.

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

2. Les nouveautés structurelles introduites à compter de 2007

a) La transformation de chaque mission correspondante, « mono-programme » en 2006, en mission « bi-programmes », afin de respecter la LOLF

Conformément à l'article 20 de la LOLF, **chaque compte spécial constitue une mission** au sens des articles 7 et 47 de ce texte. **Dans la LFI pour 2006, les missions correspondant aux comptes « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat » ne comportaient, chacune, qu'un programme unique**, homonyme (respectivement, le programme 721 et le programme 731). Dans le présent projet de loi de finances, cette organisation est modifiée : afin de respecter les prescriptions organiques que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler, **ces missions, en 2007, seront constituées, chacune, de deux programmes.**

(1) Une exigence organique rappelée par le Conseil constitutionnel

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

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

**Décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005
(Loi de finances pour 2006) – extraits**

« - Quant au caractère « mono-programme » du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » :

« 22. Considérant que le compte d'affectation spéciale créé par l'article 48 de la loi déferée comporte un programme unique ;

« 23. Considérant que, selon les requérants, le fait que ce compte ne comporte qu'un seul programme serait « contraire à la lettre » de la loi organique relative aux lois de finances et « opposé à son esprit, notamment en matière de renforcement du droit d'amendement pour les parlementaires » ;

« 24. Considérant qu'en vertu de la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7 de la même loi organique : « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » ; que son article 47, combiné avec les dispositions figurant à cet article 7, offre aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ; qu'il résulte de ces dispositions que, comme le font valoir les requérants, **une mission ne saurait comporter un programme unique** ;

« 25. Considérant qu'aux termes du premier alinéa du II de l'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme » ; que, dès lors, en l'état de la législation, **les comptes spéciaux ne devraient pas comporter un programme unique** ;

« 26. Considérant, toutefois, que la présentation du compte d'affectation spéciale critiqué et des autres missions « mono-programme » s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, **la mise en conformité des missions « mono-programme » et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007** ;

« 27. Considérant, ainsi, que le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » et les nouvelles règles organiques devront être mis en conformité ; qu'il devra en être de même pour les autres comptes spéciaux, figurant dans la loi de finances pour 2006, qui ne comportent qu'un programme [...] »

- (2) Une transformation réalisée en érigeant l'action relative au désendettement public en programme distinct de chaque mission

Les programmes uniques des missions correspondant aux comptes « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat », dans la LFI pour 2006, comportaient chacun une action relative au désendettement public (respectivement, l'action 1, « Contribution au désendettement de l'Etat », du programme 721, et l'action 2, « Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat », du programme 731). Afin de transformer en mission « bi-programmes », à partir de 2007, ces missions, **les actions précitées, dans le présent projet de loi de finances, ont été érigées en programmes distincts.**

(a) Les nouveaux programmes du compte « Participations financières de l'Etat »

Dans sa configuration issue du présent projet de loi de finances, la mission correspondant au compte « **Participations financières de l'Etat** » se compose des deux programmes suivants :

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

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

La responsabilité de ces deux programmes relève du directeur général de l'Agence des participations de l'Etat (APE¹). La fonction, depuis le mois de septembre dernier, s'avère vacante, **le successeur de M. Denis Samuel-Lajeunesse² n'ayant pas été nommé** ; votre rapporteur spécial s'en étonne. L'intérim est en pratique assuré par M. Bruno Bezar, directeur général adjoint de l'Agence.

(b) Les nouveaux programmes du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Suivant le présent projet de loi de finances, la mission correspondant au compte « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** » est désormais constituée par deux programmes, qui reprennent respectivement les deux actions, chacune de même intitulé et de même objet que leur nouveau programme correspondant, composant le programme 721 dans sa configuration de la LFI pour 2006. Ces programmes, de fait, sont « **mono-action** » : le **programme 721, « Contribution au désendettement de l'Etat »** ; le **programme 722, « Dépenses immobilières »**.

Les deux programmes sont placés sous la **responsabilité du chef du service France Domaine**, actuellement M. Daniel Dubost³.

¹ L'APE, incarnation de l'Etat actionnaire, héritière du service des participations de la direction du Trésor, a été créée en 2004, par décret.

² Il convient de rappeler que votre commission des finances avait procédé à l'audition de M. Denis Samuel-Lajeunesse le 16 novembre 2004 et le 15 juin 2005.

³ Il est à noter que votre commission des finances a procédé à l'audition de M. Daniel Dubost le 11 avril 2006.

b) Un élargissement du périmètre des opérations retracées par le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

En vue de perfectionner l'outil de pilotage que constitue, pour la politique de rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, le compte d'affectation spéciale dédié, l'article 22 (paragraphe II) du présent projet de loi de finances procède à **une double extension du périmètre des opérations retracées par ce compte.**

(1) Une extension du champ des recettes aux fonds de concours

A partir de 2007, les fonds de concours seront intégrés aux recettes que le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » fait apparaître, alors que ces recettes ne comprennent actuellement, comme on l'a signalé, que le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat et les versements du budget général. Cet élargissement doit permettre au compte de retracer des versements en provenance d'autres acteurs que l'Etat, qui seraient parties prenantes d'opérations immobilières concernant celui-ci, en particulier les collectivités territoriales (et notamment celles dont les services sont logés dans des « cités administratives »).

La mesure devrait permettre une **visibilité plus complète des ressources dégagées à l'occasion des opérations immobilières de l'Etat** ; 300.000 euros de fonds de concours sont attendus sur le compte pour 2007.

(2) Une extension du champ des dépenses en faveur des établissements publics

A partir de 2007, parmi les dépenses retracées par le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », notamment **à côté de celles d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat, figureront des dépenses de même nature réalisées, sur des immeubles relevant du domaine de l'Etat, par des établissements publics.**

Cette extension du périmètre des dépenses retracées par le compte vise d'abord à **permettre que les opérations précitées puissent être légalement conduites, le cas échéant, par les services compétents des établissements publics** concernés, et non exclusivement par ceux de l'Etat comme c'est actuellement le cas.

La mesure a également pour effet d'**intégrer les établissements publics dans le dispositif d'intéressement à la cession d'immeubles qui bénéficie actuellement aux seuls ministères**, tel qu'il a été mis en place par le gouvernement (*voir l'encadré ci-après*). De la sorte, dès lors que les immeubles en cause appartiendront au domaine de l'Etat et que, par conséquent, le produit de leur cession se trouvera retracé en recettes dans le compte, ces établissements pourront prétendre, en principe, à une récupération de 85 % du produit des ventes, pour financer les relogements de services qui s'avèreraient nécessaires. **Cette réforme est de nature à appuyer utilement**

la politique volontariste de cessions engagée, depuis 2003, par le gouvernement, et dont le Parlement observe les réalisations avec une toute particulière attention¹.

L'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Modifiant le dispositif antérieurement fixé par la circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat (circulaire dite « Cresson »), le gouvernement, depuis 2004, a défini un nouveau régime d'intéressement des ministères à la cession d'immeubles. En son état actuel, ce dispositif se présente comme suit.

Dans l'hypothèse de cessions donnant lieu à relogement de services, les ministères bénéficient, de manière automatique en cas de cessions dont le produit est inférieur à deux millions d'euros, d'un retour de **85 %** de ce produit, en vue de financer les opérations de relogement ou, si leurs dépenses réelles à cet égard s'avèrent inférieures, pour d'autres dépenses immobilières. **Les 15 % restant sont affectés au désendettement de l'Etat**. S'agissant des cessions d'un montant supérieur à 2 millions d'euros, les conditions de relogement font l'objet d'une validation préalable par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, sur la base des propositions des administrations concernées et après une instruction centralisée qui associe le service France Domaine, la direction du budget et le secrétariat général du conseil de l'immobilier de l'Etat.

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

Pour les immeubles militaires, par dérogation, l'intéressement du ministère de la défense a été fixé à **100 %** du produit des cessions réalisées.

Enfin, des « **contrats de performance** » **souscrits individuellement par les ministères peuvent conduire à l'adaptation de ces règles**. Ainsi, le ministère de l'équipement récupère 95 % du produit de vente des immeubles dont il dispose ; le ministère des affaires étrangères, et la direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, bénéficient quant à eux, en ce qui concerne les immeubles situés à l'étranger, d'un intéressement de 100 % du produit des cessions.

¹ Voir notamment le rapport d'information de notre collègue député Georges Tron, « sur le suivi de la mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat » (n° 2926, XII^e législature, 7 mars 2006) ; et celui de notre collègue Jean-Pierre Masseret, « sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion du patrimoine immobilier du ministère de l'équipement » (n° 354, 2005-2006, 17 mai 2006). Votre commission des finances, dans le courant de cette année, a procédé à plusieurs auditions destinées à permettre le suivi de la gestion immobilière de l'Etat. Ainsi, elle a notamment entendu, le 11 avril 2006, outre M. Daniel Dubost, chef du service France Domaine, déjà mentionné, M. Jean-Pierre Lourdin, secrétaire général du conseil de surveillance de l'immobilier de l'Etat, et M. Antoine Pouillieute, directeur général de l'administration au ministère des affaires étrangères (audition reproduite dans le rapport d'information n° 45, 2006-2007, de notre collègue Jean Arthuis, sur la réforme de l'Etat et les audits de modernisation), et, le 21 juin 2006, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2005, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

B. LES CRÉDITS ET LA PERFORMANCE, EN 2007, DES MISSIONS CORRESPONDANTES

1. La mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

a) Un niveau de crédits qui appellera la plus grande transparence d'exécution

Dans le présent projet de loi de finances, la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » regroupe des crédits qui s'élèvent, au total, en AE comme en CP, à **500 millions d'euros**. Ces crédits **représentent le niveau du produit attendu, en 2007, des cessions immobilières de l'Etat, soit 1,3 % des 38 milliards d'euros auxquels est évalué l'ensemble** de ses propriétés immobilières par le TGPE. Ils sont **conformes à l'objectif que le gouvernement, en 2003, s'est fixé en termes de rythme annuel** en la matière.

(1) La répartition des crédits entre les programmes de la mission résulte, pour l'essentiel, des taux d'intéressement des administrations aux cessions immobilières

Les **85 %** des crédits de la mission (**425 millions d'euros**) correspondent au programme 722, « **Dépenses immobilières** », et à son action unique, de même intitulé. Ces crédits sont repris sous le titre 5 (Dépenses d'investissement), et destinés au **financement des opérations de relogement de services, consécutives aux cessions d'immeubles de l'Etat** précédemment occupés. Par ailleurs, au bénéfice du même programme, comme on l'a déjà signalé en présentant l'extension du périmètre des opérations retracées, à partir de 2007, par le compte spécial, **300.000 euros sont attendus au titre de fonds de concours**.

Les **15 %** des crédits de la mission (**75 millions d'euros**) sont rassemblés au sein du programme 721, « **Contribution au désendettement de l'Etat** », et de son action unique homonyme. Ces crédits se trouvent repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement). Ils correspondent au versement, en recettes non fiscales du budget général, de la **part des produits de cessions d'immeubles de l'Etat qui ne sera pas consacrée au relogement de services**.

Cette répartition des crédits résulte, quasi-mécaniquement, de l'application des taux définis pour le régime d'intéressement aux cessions d'immeubles de l'Etat, tel qu'il a été rappelé ci-dessus, qui bénéficie aux ministères et, à compter de 2007, pourra profiter également aux établissements publics (*ut supra*). En principe, on le rappelle, 85 % du produit de cession font retour aux administrations concernées, les 15 % restant étant affectés au désendettement de l'Etat.

Cependant, eu égard au taux spécifiques de ce régime pour certains types de cession, une certaine marge existe. Elle permet notamment l'inscription, sur le programme « Dépenses immobilières », de :

- **4 millions d'euros, pour l'entretien et l'acquittement des impôts et taxes afférents à la réserve foncière de l'Etat** acquise, au fil des années, en vue de faire face aux besoins d'urbanisation (5.753 hectares en Ile-de-France, 6.000 hectares sur le reste du territoire, gérés par des établissements publics *ad hoc* ou les directions départementales de l'équipement) ;

- **5 millions d'euros, destinés au financement de nouvelles acquisitions** dans le même but.

Ces dernières informations, d'une façon anormale, n'apparaissent pas dans le « bleu » relatif au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », mais dans celui de la mission « Politique des territoires » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Roger Besse). Les crédits en cause, en effet, jusqu'en 2006, se trouvaient retracés dans le programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » relevant de cette mission.

(2) Une exigence de sincérité s'impose au gouvernement en ce qui concerne la réalisation des objectifs de cessions d'immeubles

(a) Une transparence limitée à l'égard des cessions réalisées au premier semestre 2006

Suivant les prévisions de la LFI pour 2006, **479 millions d'euros de produits de cessions immobilières sont attendus cette année, dont 139 millions d'euros affectés au désendettement de l'Etat**. Il convient de noter que, sur chacune de ces sommes, 79 millions d'euros correspondent à la cession d'immeubles précédemment occupés, à Paris, par le ministère de la culture¹.

Dans ses réponses au questionnaire que votre rapporteur spécial lui a adressé en application de l'article 49 de la LOLF, **le gouvernement se déclare « en ligne » avec cet objectif de cessions**, sans donner beaucoup plus de précisions sur le niveau d'exécution atteint à l'issue du premier semestre 2006. On apprend seulement qu'au 30 juin 2006, la dépense immobilière imputée sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » s'était établie, au total, à 38,65 millions d'euros. Votre rapporteur spécial ne peut que regretter ce **manque initial de transparence en direction du Parlement**.

¹ Au 53, rue Saint-Dominique (VI^e arrondissement, immeuble évalué à 57 millions d'euros) et aux 10 et 12, rue du Parc-Royal (III^e arrondissement, ensemble évalué à 22 millions d'euros). Trois amendements au projet de loi de finances pour 2006 ont en effet été votés à cette fin par l'Assemblée nationale : les deux premiers à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, à l'article d'équilibre du projet, le troisième à l'initiative du Gouvernement, afin d'en tirer les conséquences au plan du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

D'après les renseignements qui ont été obtenus de la part de M. Daniel Dubost, chef du service France Domaine¹, **au 30 septembre 2006, 252 millions d'euros de produits de cessions avaient été effectivement encaissés sur le compte. Les produits par opération réalisée sont pour le moment tenus confidentiels**, en vue d'éviter que cette information puisse influencer sur les prix de cession, au détriment des intérêts de l'Etat. **Un grand nombre d'opérations en cours doit donner lieu à encaissement dans les derniers mois de l'année.** En particulier, dans le chiffre indiqué, n'est pas prise en compte la cession des immeubles parisiens, précités, naguère occupés par le ministère de la culture : la vente ne devrait être finalisée qu'en novembre de cette année. Dans ces conditions, **M. Manuel Dubost a estimé pouvoir confirmer la crédibilité de l'objectif financier de cessions fixé pour 2006.**

Pour mémoire ici, on rappelle que les cessions d'immeubles de l'Etat ont réalisé, **en 2004, 170 millions d'euros de recettes, alors que la LFI pour cet exercice en prévoyait 500, et, en 2005, 634 millions d'euros** (dont 198 millions d'euros à l'occasion du déménagement de la direction générale des douanes et des droits indirects du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie²), **contre une prévision de 850 millions d'euros en LFI correspondante.**

(b) Les objectifs pour 2007 ne doivent pas couvrir d'éventuels retards sur l'exécution du programme de 2006

Bien évidemment, votre rapporteur spécial souhaite que le niveau atteint, à la fin de l'exercice en cours, par le produit des cessions immobilières de l'Etat, s'approche, le plus possible, des prévisions de la LFI pour 2006 : comme il l'a fait valoir, l'an dernier, à l'occasion de l'examen du projet de cette loi, l'attente des réalisations, en la matière, est forte. En tout état de cause, **quel que soit le niveau effectif des ventes réalisées en 2006, les retards d'exécution éventuels de ce programme ne devront pas se trouver artificiellement couverts, en 2007, par les objectifs fixés, en ce domaine, par le présent projet de loi de finances.**

En d'autres termes, à supposer que les 479 millions d'euros de cessions prévus pour cette année ne soient pas atteints, le produit des ventes planifiées sur l'exercice 2006 mais qui ne seraient *de facto* réalisées que dans le courant de l'année prochaine, ne saurait être comptabilisé – sauf à opérer un effet d'optique spécieux –, comme contribuant à satisfaire l'objectif affiché par le présent projet de loi de finances. Ainsi, **les 500 millions d'euros de**

¹ Audition menée par votre rapporteur spécial, le 25 octobre 2006.

² L'opération s'est décomposée comme suit : 165 millions d'euros pour la cession des 29 et 31, rue du Bac (Paris, VII^e arrondissement) ; 33 millions d'euros pour celle des 8 et 9, rue de la Tour des Dames (Paris, IX^e arrondissement). La direction générale des douanes a été relogée dans un immeuble neuf, à Montreuil, pour un coût de 88 millions d'euros. Le gain net de ce déménagement a donc été de 110 millions d'euros.

cessions prévus pour 2007 doivent bien venir *en sus* des objectifs fixés pour 2006, non les recouper à titre de « rattrapage ».

De ce point de vue, **la plus grande sincérité est requise de la part du gouvernement**. Ce dernier devra donc transmettre au Parlement toutes les informations utiles, en particulier en lui indiquant quelles cessions il avait envisagé pour 2006 et, à la fois, quelle part de ce programme n'aura pu être mise en œuvre qu'en 2007. Votre rapporteur spécial entend se montrer tout particulièrement vigilant sur ce point.

b) Une évaluation de la performance très sensiblement améliorée

La mesure de la performance de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », dans le présent projet de loi de finances, **a été significativement affinée** par rapport à la LFI pour 2006. En particulier, **les critiques formulées par votre rapporteur spécial, lors de l'examen du projet de cette dernière loi, ont été suivies d'effets**.

(1) La création d'un nouvel objectif et d'un nouvel indicateur faisant suite aux préconisations de votre rapporteur spécial

Dans sa configuration issue de la LFI pour 2006, le programme unique associé au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » fait l'objet d'un objectif unique : **« identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat »**. Tel est bien, de fait, la raison d'être du compte. **Un seul indicateur** a été associé à cet objectif ; il mesure le **« nombre d'immeubles dont la cession sera proposée grâce à une prise d'initiative formelle du service des domaines »**. L'objectif d'identification pour 2006 est de 100 immeubles répondant à cette caractéristique.

Votre rapporteur spécial, dans son rapport sur les crédits du compte inscrits dans le projet de LFI pour 2006¹, puis lors de l'audition, par votre commission des finances, de M. Daniel Dubost, chef du service France Domaine, le 11 avril 2006², a fait valoir le **caractère incomplet de cet indicateur, notamment dans la mesure où celui-ci ne permet pas de rendre compte du montant des cessions réalisées par l'intervention du service France Domaine. Il a alors préconisé l'introduction d'un indicateur rapportant, pour chaque cession immobilière de l'Etat, la valeur estimée des immeubles avant cession au produit retiré de la vente.**

L'indicateur souhaité est maintenant en place : dans le cadre du présent projet de loi de finances, **un objectif nouveau**, associé au programme

¹ Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 12, p. 47.

² Audition déjà mentionnée. Voir le Bulletin des commissions du Sénat, session ordinaire 2005-2006, n° 24, p. 5.690.

« Contribution au désendettement de l'Etat », a été créé, visant à « **améliorer la qualité des évaluations domaniales** ». L'indicateur associé à cet objectif mesurera « **l'écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente** ». L'objectif pour 2007 est de 1,3 % d'écart ; la « cible », pour 2008, de 1,2 %

Bien que cet indicateur, **afin d'éviter d'alourdir le dispositif de suivi nécessaire, ne concerne que les ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros**, il constitue un important facteur de progrès dans la mesure de la performance de l'action du service France Domaine. Votre rapporteur spécial se félicite de son introduction.

(2) Les autres améliorations apportées à la mesure de la performance de la mission

Deux autres séries d'améliorations sont apportées par le présent projet de loi de finances en ce qui concerne la mesure de la performance de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

En premier lieu, l'**objectif précité « identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat »**, figurant dans la LFI pour 2006 et désormais associé au programme « Dépenses immobilières », a été assorti, pour 2007, de deux nouveaux indicateurs, complémentaires l'un de l'autre. Il s'agit :

- d'une part, du « **rapport du nombre d'immeubles vendus au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente** », rapport prévu à hauteur de 30 % en 2006, estimé à 50 % en 2007, « ciblé » à 60 % pour 2008 ;

- d'autre part, du « **rapport du nombre d'immeubles vendus au nombre d'immeubles recensés en fin d'année** », rapport estimé à 40 % en 2007, avec une cible fixée à 70 % pour 2008.

Ces nouveaux indicateurs s'ajoutent utilement à celui, précité, du « **nombre d'immeubles dont la cession sera proposée grâce à une prise d'initiative formelle de France Domaine** », dont la prévision pour 2007 et la « cible » pour l'année suivante restent identiquement fixées à 100, comme sa prévision pour 2006.

En second lieu, **un deuxième objectif, nouveau**, 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** ». Un taux de 90 % est attendu dès 2007, pour une « cible » de 95 % en 2008.

La mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » fait ainsi, maintenant, l'objet d'une mesure de la performance satisfaisante.

c) Par cohérence avec deux autres décisions de votre commission des finances, la proposition de créer un nouveau programme dédié aux travaux immobiliers de l'Etat

Votre commission des finances, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels, et sur la proposition de ce dernier, a adopté, à l'unanimité, un amendement qui vise à supprimer, comme étant inscrits d'une façon manifestement erronée sur cette mission eu égard à son objet, 60 millions d'euros d'AE. En effet, ces crédits sont dédiés à l'installation de la Maison de la francophonie, au 20, avenue de Ségur, à Paris dans le VII^e arrondissement, et n'ont donc, à l'évidence, pas de lien avec ladite mission.

Par ailleurs, votre commission des finances, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « **Ecologie et développement durable** », dont la rapporteure spéciale est notre collègue Fabienne Keller, et sur la proposition du président Jean Arthuis, a adopté, à l'unanimité encore, un amendement visant à supprimer, à nouveau comme inscrits dans une mission qui, de toute évidence, n'était pas adéquate, 40 millions d'euros d'AE. De fait, ces crédits ont vocation à financer le **déménagement du ministère de l'écologie et du développement durable, pendant la période des travaux d'aménagement requis par l'installation précitée de la Maison de la francophonie** : les locaux en cause se trouvent actuellement occupés par le ministère, qui doit d'ailleurs les réintégrer en partie, à hauteur des deux tiers, le tiers restant se trouvant affecté à ladite Maison, après la réalisation des travaux.

Dans l'un et l'autre cas, il s'est agi pour votre commission des finances d'inviter le gouvernement à inscrire les crédits concernés sur **la mission pertinente du budget**. Or, cette mission, pour votre commission des finances, est celle qui correspond au compte spécial « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** », pilotée par le service France Domaine, lequel incarne désormais la fonction de propriétaire de l'Etat. C'est par conséquent sur la présente mission qu'il convient de reporter les **100 millions d'euros que nécessiteront, au total, les deux opérations combinées**, d'une part, de l'installation de la Maison de la francophonie et, d'autre part, du déménagement temporaire du ministère de l'écologie et du développement durable.

Un **amendement** est proposé en ce sens par votre rapporteur spécial. Cet amendement, en premier lieu, prévoit la **création d'un nouveau programme au sein de la mission** correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », intitulé « **Travaux** ». Ce programme, dans l'esprit de votre commission des finances, est dédié à l'**ensemble des opérations d'aménagement ou de rénovation nécessitées par les immeubles de l'Etat, et des dépenses de fonctionnement liées à ces opérations**. Il convient en effet de préciser que le programme 722 existant, malgré son intitulé « Dépenses immobilières », ne couvre en réalité, suivant en

cela la nomenclature du compte d'affectation spéciale, que les dépenses induites par des opérations de cessions, d'acquisition ou de construction (pour l'essentiel, en pratique, en vue du relogement de services).

En second lieu, **l'amendement abonde le nouveau programme ainsi créé, pour 2007, à hauteur des 100 millions d'euros nécessaires. Eu égard aux règles applicables au Parlement en matière de recevabilité financière, cette somme est « gagée » sur les crédits prévus par le présent projet de loi de finances au bénéfice des deux programmes initiaux de la mission : 75 millions d'euros sont supprimés du programme « Contribution au désendettement de l'Etat » (sur l'action homonyme correspondante) ; les 25 millions complémentaires le sont du programme « Dépenses immobilières » (là encore, sur l'action homonyme correspondante). Ce dispositif est traduit par le tableau suivant :**

	AE	AE	CP	CP
	+	-	+	-
Contribution au désendettement		75.000.000		75.000.000
Dépenses immobilières		25.000.000		25.000.000
Travaux	100.000.000		100.000.000	
TOTAL	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
SOLDE		0		0

Il appartiendra au gouvernement de soumettre au Parlement les mesures de conséquence, tant du point de vue du niveau global des crédits inscrits, pour 2007, sur la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qu'en ce qui touche à l'architecture même de ce compte spécial.

Cependant, l'amendement proposé invite avant tout le gouvernement, pour l'avenir, à retracer de manière spécifique l'ensemble des crédits demandés en considération de travaux à mener sur les immeubles de l'Etat. Cette mesure, au demeurant, ne fera que mettre en œuvre le principe de regroupement des crédits budgétaires par mission de l'Etat fixé par la LOLF. Elle apparaît ainsi comme un **complément indispensable aux dispositifs de réforme domaniale déjà mis en place** : votre commission des finances, par conséquent, attend que le gouvernement s'engage très fermement sur ce point.

2. La mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat »

a) Des crédits dont la transparence d'emploi fait l'objet d'une amélioration relative

Dans le présent projet de loi de finances, la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat » regroupe des crédits qui s'élèvent, au total, en AE comme en CP, à **5 milliards d'euros**, repris au titre 7 (Dépenses d'opérations financières).

La quasi-totalité de ces crédits (**4,97 milliards d'euros**) est attendue des **produits des cessions, en 2007, de titres, parts ou droits de sociétés que l'Etat détient directement** (première ligne de recettes du compte). Le niveau de ces privatisations correspond à **environ 4 % de la valeur du portefeuille des participations cotées de l'Etat** évaluée fin octobre 2006 (environ 130 milliards d'euros). Il n'est pas possible de connaître encore le détail de ce programme de cessions : comme le fait valoir le gouvernement dans l'une de ses réponses au questionnaire que votre rapporteur spécial lui a adressé en application de l'article 49 de la LOLF, *« la participation de l'Etat dans certaines entreprises ne peut descendre en deçà d'un seuil défini par la loi. S'agissant de celles qui n'ont pas fait l'objet d'une limite de nature législative, leur évolution dépendra en premier lieu du projet stratégique des entreprises intéressées, de l'évolution de leurs alliances ainsi que des orientations industrielles que seront retenues par le gouvernement pour 2007 et les années ultérieures. Le deuxième facteur d'évolution réside dans les opportunités de valorisation patrimoniale de l'Etat telles qu'elles résulteront des évolutions de marché. Dans ce contexte, il serait désavantageux d'afficher par avance la part que l'Etat est susceptible de céder ainsi qu'un prix de cession. »*

Aucune recette n'est prévue s'agissant de reversements de produits résultant de cessions de titres de sociétés détenus indirectement par l'Etat. Pour le reste, 30 millions d'euros, au total, devraient résulter :

- d'une part, du reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation, à hauteur de 10 millions d'euros ;
- d'autre part, du remboursement des avances d'actionnaires et créances assimilées, à hauteur de 10 millions d'euros ;
- enfin, de remboursements de créances résultant d'autres investissements patrimoniaux de l'Etat, à hauteur de 10 millions d'euros.

Il convient de rappeler que **la LFI pour 2006 avait prévu 14 milliards d'euros de recettes** (dont 9,97 milliards d'euros de produits des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement par l'Etat et 4 milliards d'euros issus de reversements de produits résultant de cessions de

titres de sociétés détenus indirectement). D'après les renseignements recueillis auprès du directeur général adjoint de l'APE, M. Bruno Bezard¹, l'exécution a d'ores et déjà permis de réaliser **17,1 milliards d'euros de recettes, ce niveau exceptionnel résultant, pour les trois quarts (13 milliards d'euros) de la cession de trois sociétés d'autoroutes².**

(1) Comme en 2006, la majeure part (72 %) des crédits de la mission est affectée au désendettement public

(a) 1,4 milliard d'euros de crédits employés aux opérations en capital

Pour 2007, **1,4 milliard d'euros**, soit un peu plus du quart des crédits de la mission (**28 %**), sont affectés au programme 731, « **Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat** ».

L'essentiel (**1,3 milliard d'euros**, soit 92,8 % des crédits du programme et 26 % des crédits de la mission dans son ensemble) correspond à l'action 1, « **Augmentation de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaires et prêts assimilés** ». Cette action retrace notamment les créations ou recapitalisations d'entités et les apports ou avances d'actionnaires.

Le reste (**100 millions d'euros**) se trouve affecté à la dernière des quatre actions du programme, relative aux « Prestations de services : **commissions bancaires, frais juridiques** et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat ». Ces frais représentent **2 % du produit des cessions prévues**. Il convient de noter que 150 millions d'euros sont consacrés aux mêmes opérations en 2006, soit seulement 1 % du produit attendu des privatisations cette année : l'asymétrie s'explique par le caractère peu coûteux, en termes de frais de ce type, des opérations de cessions d'autoroutes, précitées.

Enfin, pour 2007 comme en 2006, les actions « Achats ou souscriptions de titres, parts ou droits de société » et « Autres investissements financiers de nature patrimoniale » ne sont dotées d'aucun crédit.

¹ Audition menée par votre rapporteur spécial, le 31 octobre 2006.

² Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), Autoroutes du Sud de la France (ASF) et la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef). La cession effective des actifs de l'Etat dans ces trois sociétés est intervenue aux mois de février et mars 2006. Le reste du produit des cessions sur l'exercice résulte de la cession de la participation de l'Etat au capital d'Alstom et de l'ouverture du capital d'Aéroport de Paris (ADP), opérations réalisées en juin 2006, ainsi que des opérations en cours au 1^{er} septembre 2006 : rapprochement entre Thalès et DCN ; privatisation de la société Dagrif ; ouverture du capital de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) ; cession d'une participation minoritaire au capital de la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Rungis (SEMMARIS). Seront pris en compte, également, les règlements différés des offres réservées aux salariés lors d'opérations antérieures.

Les dépenses fiscales contribuant au programme 731, « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat »

L'annexe « Compte spéciaux » jointe au présent projet de loi de finances révèle que deux catégories de dépenses fiscales contribuent, à titre principal, au programme 731, « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat » :

- d'une part, **l'imposition, réalisée selon des modalités spécifiques, des plus-values résultant d'échanges de titre réalisés dans le cadre des lois de privatisation du 6 août 1986 et du 19 juillet 1993 ;**

- d'autre part, **le report d'imposition des plus-values réalisées lors de l'échange de titres participatifs, certificats d'investissement ou certificats pétroliers contre des actions de sociétés privatisées.**

Cependant, le même document signale comme « *non chiffrable* », pour 2005 aussi bien que pour 2006 et 2007, le montant de ces dépenses fiscales. Interrogée à ce sujet, l'APE estime qu'elle ne dispose pas des moyens nécessaires à cette évaluation. L'information fournie par le « bleu » budgétaire s'en trouve vide de substance !

(b) 3,6 milliards d'euros de crédits employés au désendettement public

Le programme 732, « **Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** », pour son action unique homonyme, reçoit les **3,6 milliards d'euros** restant sur le total des crédits de la mission, soit **72 %** de ces derniers. Sur cette somme :

- **3,1 milliards d'euros doivent être affectés au désendettement de l'Etat**, entraînant une **diminution de sa charge d'intérêts estimée à 122 millions d'euros, en moyenne annuelle, sur les cinq années suivant cette affectation** (en pratique, cette diminution de charge se traduit par une moindre émission ou des rachats de titres d'emprunt) ;

- **513 millions d'euros doivent bénéficier aux établissements publics, en pratique l'EPFR amortissant la dette « Crédit Lyonnais¹, entraînant une diminution de la charge d'intérêts estimée à 19 millions d'euros en 2007.**

Cet effort en faveur de l'amélioration du bilan de l'Etat mérite d'être salué : il s'inscrit **dans la continuité des orientations de la LFI pour 2006, et tend à se démarquer des options retenues antérieurement** en matière d'affectation des recettes de privatisations (*voir l'encadré ci-dessous*). Dans l'une de ses réponses au questionnaire que votre rapporteur spécial lui a adressé en application de l'article 49 de la LOLF, le gouvernement indique que, « *dans un contexte où les besoins liés aux opérations en capital sont d'ampleur plus limitée qu'il y a quelques années, les ressources libres*

¹ Pour mémoire, à la fin de l'année 2006, il devrait rester à l'EPFR 3,8 milliards d'euros de dettes à amortir. Compte tenu de l'affectation prévue pour 2007, 3,3 milliards d'euros de dettes devront donc être amorties avant 2014, année d'échéance des dettes contractées pour le Crédit Lyonnais.

d'emploi seront systématiquement affectées au désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat ».

Il faut toutefois garder à l'esprit que **les affectations prévues demeurent conditionnées à la réalisation effective des cessions de participations financières**, dont le produit dépend, notamment, des conditions de marché.

**L'affectation des recettes de privatisation depuis 1986 :
14 % ont été affectés au désendettement public jusqu'en 2005, 93 % en 2006**

Selon le *Rapport relatif à l'Etat actionnaire* annexé au présent projet de loi de finances, **le total des produits de cessions d'actifs** (« privatisations », hors ERAP) **réalisés entre 1986 et l'année 2005 incluse s'est élevé, en euros courants, à 81,7 milliards. Près de 82 % de ce montant** (66,9 milliards d'euros) **ont servi à des opérations de capitalisation** d'entreprises publiques. Seuls 10 milliards d'euros sont allés au désendettement de l'Etat ; 1,6 milliard d'euros a été versé au Fonds de réserve des retraites : le septième des recettes.

En ce domaine, **la LFI pour 2006 a marqué une rupture, en prévoyant l'affectation au désendettement public de 85 % des recettes de cessions estimées** pour cette année, soit 11,95 milliards d'euros, dont 1,95 milliard au bénéfice de l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR, qui amortit la dette « Crédit Lyonnais ») et de Charbonnages de France. En réalité, eu égard aux recettes effectivement réalisées, **la Caisse de la dette publique a été dotée de 13,3 milliards d'euros, et 512 millions d'euros ont bénéficié à l'EPFR, 2,2 milliards d'euros à Charbonnages de France – soit, au total, 16 milliards d'euros consacrés au désendettement (93 % des 17,1 milliards d'euros de produits).**

(2) L'information du Parlement, par rapport au projet de LFI pour 2006, a fait l'objet d'une amélioration relative

(a) Une amélioration réelle dans les documents transmis au Parlement

Dans le cadre de l'examen du projet de LFI pour 2006, votre rapporteur spécial avait souligné¹ **l'insuffisance des informations contenues par l'annexe « Compte spéciaux » en ce qui concernait l'affectation précise des crédits** retracés par la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat ». En effet, si une liste des établissements bénéficiaires des actions de cette mission (alors « mono-programme) était indiquée, la somme allouée à chacun d'eux – soit pour recapitalisation, soit pour désendettement – n'était pas précisée. La justification des crédits demandés, supposée « au premier euro » conformément aux prescriptions de la LOLF, restait par conséquent une justification *globale*.

Un réel progrès a été réalisé pour 2007 : dans le projet annuel de performances de la mission, complété par les réponses aux questionnaire que votre rapporteur spécial a adressé au gouvernement en application de

¹ *Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 12, p. 36-37.*

l'article 49 de la LOLF, **le présent projet de loi de finances fait figurer certains des montants qui bénéficieront aux entités concernées.**

(b) Une amélioration relative car d'importantes omissions subsistent

Malgré l'indéniable progrès, **dans le « bleu » budgétaire, tous les montants des crédits employés au titre du programme 731, relatif aux « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat » ne sont pas indiqués.** Ainsi, font défaut :

- d'une part, le montant prévisionnel de la capitalisation de la SOVAFIM¹ ;

- d'autre part, l'estimation du niveau de financement éventuel des soultes d'adossment des régimes de retraite de la RATP au régime de droit commun (très probablement une participation aux régimes AGIRC-ARRCO).

Mais il y a **plus grave : l'addition des montants indiqués pour les opérations inscrites dans ce programme** en 2007 – 150 millions d'euros pour DCN, 100 millions d'euros pour la SNCF comme pour GIAT industries, éventuellement 50 millions d'euros pour la SONACOTRA, soit **au total 400 millions d'euros – reste loin du total des crédits demandés pour le programme dans son ensemble : 1,3 milliard d'euros.**

Interrogée par votre rapporteur spécial, l'APE a retracé avec plus de rigueur ces crédits. Leur emploi est détaillé dans l'encadré ci-dessous. **Une marge de manœuvre opérationnelle, de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros, reste ménagée.**

Votre rapporteur spécial, cependant, rappelle que **la justification intégrale des crédits demandés, conformément aux exigences de la LOLF, doit figurer dans les documents budgétaires transmis au Parlement en début d'examen des projets de loi de finances**, en l'occurrence dans le projet annuel de performance de la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat ».

¹ La SOVAFIM a été créée sur le fondement de l'article 63 de la LFI pour 2006 et constitue une société anonyme détenue en totalité par l'Etat. La propriété des biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF) qui étaient inutiles aux missions de service public ferroviaire de cet établissement, lui a été transférée, afin qu'elle en assure la valorisation et la cession.

**Les opérations bénéficiaires des crédits de la mission correspondant au compte
« Participations financières de l'Etat » en 2007**

D'après les **informations transmises à votre rapporteur spécial, et à sa demande, par l'APE, qui complètent et corrigent partiellement les indications figurant au sein du « bleu »** de la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat », en 2007, les crédits retracés par cette mission seront affectés comme suit.

Au titre du programme 731, « **Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat** » (1,3 milliard d'euros), seront financés :

- pour **DCN** : la quatrième et dernière échéance (**150 millions d'euros**) de la souscription de l'Etat relative à la dotation en capital de 560 millions d'euros décidée en 2003 par l'assemblée générale de la société (140 millions d'euros ont été versés en 2003, 120 millions d'euros en 2005 et 150 millions en juin 2006) ;

- pour la **SNCF** : en principe, le dernier versement (**100 millions d'euros**) au titre de la restructuration de l'activité de fret de l'entreprise (selon le plan validé par la Commission européenne ; 250 millions d'euros ont été versés en 2005, 450 millions d'euros doivent l'être au cours de l'année 2006) ;

- pour **GIAT Industries** : la quatrième tranche (**300 millions d'euros**) de la souscription de l'Etat à l'augmentation du capital de la société, décidée en 2004 pour un montant total de 1 milliard d'euros (250 millions d'euros ont été versés en 2004, 300 millions d'euros au titre de l'exercice 2005 [150 millions d'euros en 2005 et 150 millions d'euros en janvier 2006] ; aucun versement ne doit intervenir pour l'exercice 2006) ;

- pour la **RATP** : la contribution du compte « Participations financières de l'Etat » au financement des soultes d'adossment des régimes de retraite de l'entreprise au régime de droit commun. Le niveau de cette contribution serait **de 300 à 400 millions d'euros** ;

- pour la **SOVAFIM** : l'augmentation de capital de la société (**100 à 150 millions d'euros**) ;

- pour la **SONACOTRA** : le solde (**38 millions d'euros**) de l'augmentation de capital, à hauteur de 50 millions d'euros, amorcée en 2006 (un versement de 12 millions d'euros).

A partir du programme 732, « **Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** » (3,6 milliards d'euros), seront versés :

- à l'**EPFR**, **513 millions d'euros**, afin de permettre la poursuite de l'amortissement de la dette contractée vis-à-vis du Crédit Lyonnais ;

- à la **Caisse de la dette publique**, **3,1 milliards d'euros**, au titre de contribution des produits de privatisations au désendettement de l'Etat.

b) Les modalités d'évaluation de la performance, globalement satisfaisantes en 2006, sont perfectionnées à la marge

Dans la LFI pour 2006, trois objectifs se trouvent associés au programme unique de la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat ». Dans le cadre du présent projet de loi de finances, ces

trois objectifs ont été **repris, distribués entre les deux nouveaux programmes constituant désormais (ut supra) la mission** :

- au programme 732, « **Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** », a été associé l'**objectif de « contribuer au désendettement de l'Etat et d'administration publiques »**. Comme en 2006, deux séries d'indicateurs mesurent, respectivement, la « *réduction de la dette et des charges d'intérêts de l'Etat* » et la « *réduction de la dette et des charges d'intérêts des entités entrant dans le périmètres des administrations publiques hors Etat* ». On a donné, ci-dessus, les prévisions pour 2007 en ce domaine ;

- au programme 731, « **Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat** », ont été affectés les **objectifs de « veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat » et d'« assurer le succès des opérations de cessions des participations financières »**. Le premier objectif est circonscrit par quatre indicateurs, inchangés par rapport à 2006, sauf l'introduction d'**un nouveau ratio** pour le dernier indicateur. Le second objectif fait, comme en 2006, l'objet de deux séries d'indicateurs, mais une nouveauté a été introduite au sein de la première, en l'espèce de **deux nouveaux indicateurs**, qui s'ajoutent aux deux préexistants. (*Pour le détail, voir l'encadré ci-après.*)

Il n'y a pas lieu de s'arrêter davantage à cette mesure de la performance, améliorée à la marge pour 2007 : **dès l'année dernière, votre rapporteur spécial avait noté¹ que les objectifs précités rendaient effectivement compte des enjeux de la mission, et que leurs indicateurs, globalement, paraissaient de nature à mesurer efficacement le degré de satisfaction qui y serait apporté.** C'est donc en loi de règlement, conformément à la LOLF, qu'il faudra juger de cette performance : les instruments en sont d'ores et déjà en place, décrivant un dispositif cohérent.

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

Le présent projet de loi de finances attribue au programme 731 deux des trois objectifs que comportait la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat » dans sa configuration de la LFI pour 2006.

Le premier objectif, consistant à « *veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat* », est décrit pour 2007 par quatre indicateurs, les mêmes qu'en 2006 :

1° la « *rentabilité opérationnelle des capitaux employés* », calculée en rapportant à ces capitaux le résultat d'exploitation des entreprises concernées ; un taux de 11,6 % est attendu pour 2006, supérieur à ce niveau pour 2007 ;

¹ Rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 12, p. 47.

2° la « **rentabilité financière des capitaux propres** », mesurée en rapportant à ces capitaux le résultat net des entreprises ; un taux de 24,4 % est attendu pour 2006, supérieur à ce niveau pour 2007 ;

3° la « **marge opérationnelle** », définie par le rapport entre le résultat d'exploitation et le chiffre d'affaire des entreprises ; un taux de 12,3 % est attendu pour 2006, supérieur à ce niveau pour 2007 ;

4° la « **soutenabilité de l'endettement** », circonscrite par deux ratios. Le premier rapporte l'EBITDA (« *earning before interest tax depreciation and amortization* », c'est-à-dire le résultat opérationnel [EBIT] avant dépréciation et amortissement, notion proche de celle d'excédent brut d'exploitation) à la dette nette des entreprises ; la prévision est de 30,9 % en 2006, et supérieure à ce niveau pour 2007. Plus significatif, le second ratio constitue l'inverse du précédent : il rapporte la dette nette des entreprises à l'EBITDA. C'est là une **innovation pour 2007**, qui vise à mesurer le nombre d'années d'EBITDA nécessaire, toutes choses égales par ailleurs, pour atteindre une dette nulle. La prévision est de 3,2 années pour 2006, et inférieure à ce chiffre pour 2007.

Le second objectif du programme, qui consiste à « **assurer le succès des opérations de cessions des participations financières** », fait l'objet pour 2007, comme en 2006, de deux séries d'indicateurs.

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

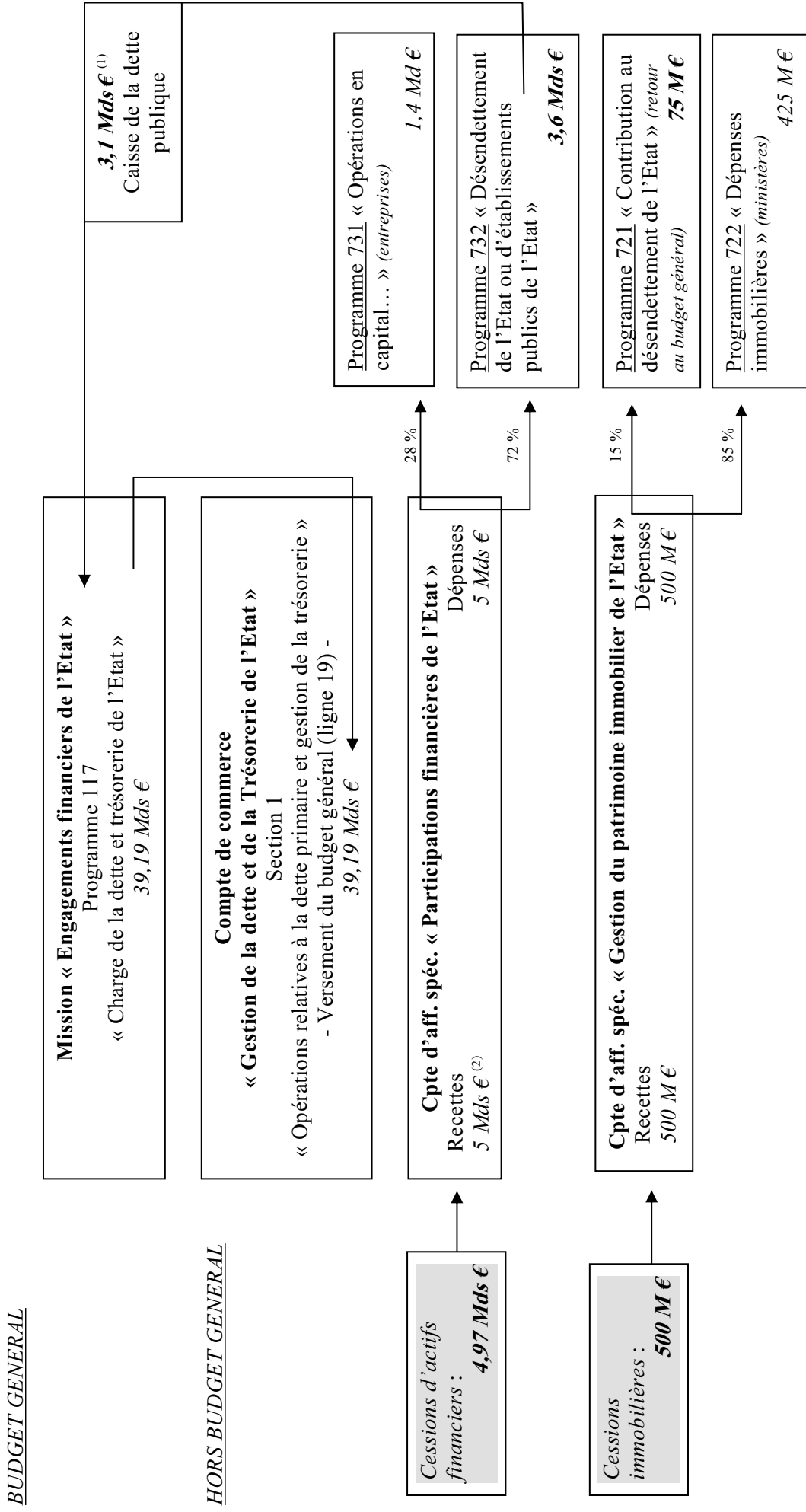
- l'écart entre les recettes de cessions et leur valeur fixée par la commission des opérations et transferts ;
- l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse précédant chaque opération ;
- l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse suivant chaque opération ;
- l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse précédant et suivant chaque opération.

Les deux derniers indicateurs constituent des **nouveautés**, introduites par le présent projet de loi de finances. Tous ces écarts devraient être nuls, en valeur, en 2006 comme en 2007, avec une variation possible entre - 3 % et + 1 % pour les ratios « écart/recettes de cessions » correspondant aux trois derniers indicateurs mentionnés.

La seconde série d'indicateurs associée au second objectif du programme rassemble trois « **taux des commissions versées par l'Etat à ses conseils** », dont les modalités de calcul restent les mêmes, pour 2007, qu'en 2006 :

- le taux moyen des commissions versées lors des opérations conduites sous la forme de placements privés par construction accélérée de livres d'ordre, qui est attendu à hauteur de 1 % ou moins en 2006 comme en 2007 ;
- le taux moyen des commissions versées lors des opérations de placement traditionnelles auprès d'investisseurs institutionnels, qui est prévu de 1,8 % ou moins en 2006 comme en 2007 ;
- le taux moyen des commissions versées lors des opérations de placement auprès des particuliers, estimé à 3,5 % ou moins en 2006 comme en 2007.

Schéma analytique des liens entre « Engagements financiers de l'Etat », « Participations financières de l'Etat » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » en 2007



⁽¹⁾ 513 millions d'euros inscrits dans le programme 732 de la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat » sont destinés à l'EPFR

⁽²⁾ 30 millions d'euros correspondent à des reversements de dotations et remboursements d'avances d'actionnaires ou de créances

**AMENDEMENT ADOPTÉ PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Article 36

ETAT D

I. Créer le programme :

Travaux

II. En conséquence, modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	AE	AE	CP	CP
	+	-	+	-
Contribution au désendettement		75.000.000		75.000.000
Dépenses immobilières		25.000.000		25.000.000
Travaux	100.000.000		100.000.000	
TOTAL	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement est d'abord de cohérence, par rapport à d'autres propositions de votre commission des finances dans le cadre de l'examen des missions « Gestion et contrôle des finances publiques » et « Ecologie et développement durable ».

En effet, votre commission des finances, concernant la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels, vous propose un amendement visant à supprimer, comme étant inscrits d'une façon manifestement erronée sur cette mission eu égard à son objet, 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Ces crédits sont dédiés à l'installation de la Maison de la francophonie, au 20, avenue de Ségur, à Paris dans le VII^e arrondissement, et

n'ont donc, à l'évidence, pas de lien avec la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

D'autre part, votre commission des finances, s'agissant de la mission « Ecologie et développement durable », dont la rapporteure spéciale est notre collègue Fabienne Keller, vous propose un amendement visant à supprimer, à nouveau comme inscrits dans une mission qui, de toute évidence, n'est pas adéquate, 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement. De fait, ces crédits ont vocation à financer le déménagement du ministère de l'écologie et du développement durable, pendant la période des travaux d'aménagement requis par l'installation précitée de la Maison de la francophonie. Le 20, avenue de Ségur, en effet, se trouve actuellement occupé par le ministère, lequel, d'ailleurs, après la réalisation des travaux, doit réintégrer en partie ces locaux, à hauteur des deux tiers, le tiers restant se trouvant affecté à la Maison de la francophonie.

Tant pour ce qui concerne la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » que pour ce qui concerne la mission « Ecologie et développement durable », il s'agit pour votre commission des finances d'inviter le gouvernement à inscrire les crédits en cause - au total, 100 millions d'euros - sur la mission pertinente du budget. Cette mission, pour votre commission des finances, est celle qui correspond au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », pilotée par le service France Domaine. Ce service, en effet, incarne désormais la fonction de propriétaire de l'Etat.

Le présent amendement, en premier lieu, prévoit la création d'un nouveau programme au sein de la mission associée au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », intitulé « Travaux ». Ce programme, dans l'esprit de votre commission des finances, est dédié à l'ensemble des opérations d'aménagement ou de rénovation nécessitées par les immeubles de l'Etat, et des dépenses de fonctionnement liées à ces opérations. Il convient en effet de préciser que le programme « Dépenses immobilières » existant, malgré son intitulé, ne couvre en réalité, suivant en cela la nomenclature du compte d'affectation spéciale, que les dépenses induites par des opérations de cessions, d'acquisition ou de construction (pour l'essentiel, en pratique, en vue du relogement de services).

En second lieu, le présent amendement abonde le nouveau programme ainsi créé, pour 2007, à hauteur des 100 millions d'euros nécessaires. Eu égard aux règles applicables au Parlement en matière de recevabilité financière, cette somme est « gagée » sur les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2007 au bénéfice des deux programmes initiaux de la mission. Ainsi, 75 millions d'euros sont supprimés du programme « Contribution au désendettement de l'Etat » (action homonyme correspondante) ; les 25 millions

d'euros complémentaires le sont du programme « Dépenses immobilières » (action homonyme correspondante).

Il appartiendra au gouvernement de soumettre au Parlement les mesures de conséquence, tant du point de vue du niveau global des crédits inscrits, pour 2007, sur la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qu'en ce qui touche à l'architecture même de ce compte spécial.

Cependant, cet amendement vise avant tout à inviter le gouvernement, pour l'avenir, à retracer de manière spécifique l'ensemble des crédits demandés en considération de travaux à mener sur les immeubles de l'Etat. Cette mesure, au demeurant, ne fera que mettre en œuvre le principe de regroupement des crédits budgétaires par mission de l'Etat fixé par la LOLF. Elle apparaît ainsi comme un complément indispensable aux dispositifs de réforme domaniale déjà mis en place : la commission des finances, par conséquent, attend que le gouvernement s'engage très fermement sur ce point.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 7 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Paul Girod, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'Etat », le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et le compte spécial « Participations financières de l'Etat ».

M. Paul Girod, rapporteur spécial, s'est tout d'abord attaché à la présentation de la mission « Engagements financiers de l'Etat » pour 2007.

Concernant son organisation générale, il a relevé, en premier lieu, que cette mission regroupait des crédits qui figuraient, jusqu'à la mise en œuvre de la LOLF, au sein du budget des charges communes. Il a précisé que, pour 2007, les crédits demandés s'élevaient à plus de 40 milliards d'euros, faisant de cette mission, par le volume, la troisième mission la plus importante du budget général, après la mission « Remboursements et dégrèvements » (dotée de 76 milliards d'euros) et la mission « Enseignement scolaire » (créditée de 59 milliards d'euros), mais avant la mission « Défense » (pour laquelle 36 milliards d'euros étaient demandés).

En second lieu, il a rappelé que cette mission comprenait, non seulement des crédits limitatifs, mais aussi des crédits évaluatifs, pour deux de ses quatre programmes : le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et le programme « Appels en garantie de l'Etat ». Il a souligné que cette organisation était prévue par la LOLF et s'expliquait par l'objet même des dépenses couvertes (la dette d'une part, les appels en garantie d'autre part), dont la prévision ne pouvait, par nature, résulter que d'estimations.

S'agissant des crédits demandés pour 2007, il a précisé qu'il ne détaillerait que le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », qui représentait l'essentiel des crédits de la mission avec 39,19 milliards d'euros. Il a indiqué que ce montant correspondait à la charge nette de la dette de l'Etat, avant prise en compte des recettes issues des contrats d'échange des taux (swaps), qui devraient représenter une atténuation de charge de 267 millions d'euros en 2007, portant donc la charge nette de la dette, après swaps, à 38,92 milliards d'euros.

Il a relevé que, dans sa quasi-intégralité, cette charge résultait de la dette négociable de l'Etat, dont la gestion active était assurée par l'Agence France Trésor (AFT), et que la hausse de l'ordre de 0,4 % en volume prévue, en ce domaine, pour 2007, était principalement liée au financement du déficit budgétaire attendu à hauteur de 41,6 milliards d'euros.

Tout en signalant que son effet restait limité pour le moment, il a fait état, en outre, de la remontée des taux d'intérêt, constatée depuis l'automne 2005.

Il a attiré l'attention sur l'effet progressif de la sensibilité de la charge de la dette aux variations de taux d'intérêt, en précisant que, toutes choses égales par ailleurs, une hausse des taux à hauteur de 1 % en 2007 se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt au titre de la dette négociable de 6 milliards d'euros en 2012.

Dans ce nouveau contexte, il a souligné que l'augmentation de l'encours de la dette négociable, en 2006, n'avait été contenue que grâce, d'une part, à des rachats de titres de dette, financés par 13,3 milliards d'euros de recettes de privatisations et, d'autre part, à une gestion optimisée de la trésorerie. Il a indiqué qu'une réorientation avait été mise en œuvre en ce domaine, afin de limiter l'émission de titres de dette au strict nécessaire des besoins de la gestion courante. En particulier, il a relevé plus particulièrement que l'encaisse de précaution constituée par la trésorerie libre de l'Etat avait été réduite au maximum, permettant ainsi de restreindre l'encours de la dette à court terme de l'Etat de 14 milliards d'euros entre janvier et août 2006, et de revoir à la baisse le programme de financement de la dette à moyen et long terme, à hauteur de 10 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales. De même, il a indiqué que l'AFT s'était dotée d'un nouvel instrument, en vue de répondre aux besoins ponctuels de liquidité : un bon du Trésor à très court terme, d'une maturité de 2 à 6 semaines, émis pour la première au début du mois de septembre 2006. Il a relevé que cette opération avait permis de lever 2,5 milliards d'euros pour une période de 10 jours, afin d'anticiper les rentrées fiscales du mois de septembre.

Il a ensuite indiqué qu'à la fin du mois d'août 2006, la dette négociable de l'Etat s'élevait à 887,1 milliards d'euros et qu'elle était estimée à 887,9 milliards d'euros pour la fin de l'année 2006. Il a ajouté que, toutes choses égales par ailleurs, en projection, pour la fin 2007, cet encours s'élèverait à 933,1 milliards d'euros. Il a signalé que le niveau d'endettement des administrations publiques françaises avait atteint 1.138,4 milliards d'euros fin 2005. Il a souligné que leur ratio d'endettement (66,6 % du PIB) était compris entre la moyenne des 25 Etats membres de l'Union européenne (63,4 % du PIB) et celle de la zone euro (70,8 % du PIB).

Par ailleurs, il a indiqué que l'habilitation que l'article 73 de la loi de finances pour 2006, à l'initiative de la commission et dans le sillage de son rapport d'information n° 476 (2004-2005) sur la gestion de la dette dans le contexte européen, avait donné au ministre de l'économie et des finances, en vue d'émettre pour le compte de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), n'avait pas, pour l'instant, été mise en œuvre. Il a rappelé que cette mesure devait permettre d'optimiser la gestion de la dette sociale, en économisant l'écart de taux d'intérêt (le « spread »), de l'ordre de 10 points de base, constaté entre les opérations de gestion de la dette « souveraine » de l'Etat et le même type d'opérations concernant la dette « sociale ». Il a constaté qu'il restait environ 77 milliards d'euros à amortir à la CADES et que le spread précité conduisait, actuellement, à un surcoût global de l'ordre de plusieurs dizaines de millions

d'euros par an. Il a fortement déploré que le décret d'application prévu par la loi n'ait toujours pas été pris. **M. Jean Arthuis, président**, a souligné le caractère anormal de cette situation.

Poursuivant son exposé, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, s'est déclaré « moyennement optimiste » sur les perspectives de mise en œuvre des récentes préconisations de consolidation des budgets de l'Etat et de la Sécurité sociale, formulées tant par M. Philippe Marini, rapporteur général, dans son rapport n° 41 (2005-2006) sur les prélèvements obligatoires pour 2007, que par MM. Alain Lambert et Didier Migaud dans leur récent rapport au Premier ministre sur la mise en œuvre de la LOLF. Il a rappelé que le Premier ministre avait annoncé, la semaine précédente, avoir demandé que cette proposition, notamment, soit inscrite à l'ordre du jour du prochain Conseil d'orientation des finances publiques, « afin de définir les conditions de (sa) mise en œuvre ».

Quand au reste du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a signalé une forte diminution de la charge de la dette financière non négociable, résultant du rythme même de l'extinction des titres correspondants, les « bons du Trésor sur formule » ayant été supprimés en 1999. Il a remarqué qu'il était fréquent que ces titres, restés sous forme papier, ne soient pas remboursés avant la date de leur expiration, en l'absence de manifestations de la part de leurs titulaires. Il a ajouté que ce remboursement, en 2007, comme en 2005, devrait ne pas exiger plus de 6 millions d'euros de crédits.

Sur le détail des évolutions des crédits des trois autres programmes de la mission – « Appels en garantie de l'Etat », « Epargne » et « Majoration de rentes » –, il a renvoyé à son rapport écrit. Il a relevé que, cumulés, ces crédits ne représentaient que 4 % du total des crédits de la mission.

S'agissant de la mesure de la performance, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a salué les objectifs et indicateurs du programme mis en œuvre par l'AFT, non modifiés pour 2007, qu'il a jugés très complets. Il a rappelé qu'il avait déjà eu l'occasion d'en souligner les qualités, notamment dans son rapport précité sur la gestion de la dette dans le contexte européen. Il en a d'autant plus vivement regretté l'absence de mise en œuvre de la faculté offerte à l'AFT, par l'article 73 de la loi de finances initiales pour 2006, d'émettre pour le compte de la CADES.

Concernant la mesure de la performance du programme « Appels en garantie de l'Etat », il a noté l'amélioration par rapport à 2006, mais a déploré que les observations du Parlement, formulées en ce domaine, n'aient pas été complètement prises en compte. Il a constaté que la mesure de la performance du programme « Epargne », demeurant inchangée par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, restait donc insuffisante. Enfin, il a observé que le programme « Majoration de rentes » retraçant un dispositif aujourd'hui en cours d'extinction, se trouvait légitimement dépourvu d'objectif de performance.

M. Jean Arthuis, président, a déploré, à son tour, que les engagements pris par l'Etat concernant la centralisation de la gestion de la dette gérée par la CADES n'aient pas été tenus.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a poursuivi sa présentation par l'examen des deux comptes d'affectation spéciale, « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » et « Participations financières de l'Etat ».

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a relevé que ces comptes avaient, cette année, particulièrement retenu son attention. Il a tout d'abord exposé les deux séries d'aménagements, à compter de 2007, dont ces comptes faisaient l'objet.

Le premier aménagement, issu des prescriptions mêmes de la LOLF, suivant lesquelles une mission ne peut comporter un programme unique (règle que le Conseil constitutionnel, avait eu l'occasion de rappeler dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006), transformait les deux missions « mono-programme », en 2006, en les subdivisant chacune, pour l'avenir, en deux programmes.

Le second aménagement concernait le périmètre des opérations retracées par le compte « Gestion du patrimoine immobilier », étendu par l'article 22 du projet de loi de finances pour 2007. Il a précisé que cette extension était double.

D'une part, les recettes du compte feraient désormais apparaître les fonds de concours, dont 300.000 euros étaient attendus au titre de 2007. Cet élargissement de la nomenclature devrait permettre une visibilité plus complète des ressources dégagées à l'occasion des opérations immobilières en retraçant des versements en provenance d'autres acteurs que l'Etat, parties prenantes de ses opérations immobilières, en particulier les collectivités territoriales.

D'autre part, les dépenses du compte comprendraient les opérations conduites, sur les immeubles de l'Etat, par des établissements publics. Cette mesure permettrait, notamment, l'intégration de ces établissements dans le dispositif d'intéressement aux cessions immobilières dont bénéficiaient, pour le moment, les seuls ministères. **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a estimé que cette réforme était de nature à appuyer utilement la politique volontariste de cessions d'immeubles engagée, depuis 2003, par le gouvernement.

Il a poursuivi en exposant que le programme de cessions immobilières de l'Etat, pour 2007, était estimé à 500 millions d'euros, dont 75 millions d'euros seraient affectés au désendettement. Le montant de 500 millions représentait 1,3 % des 38 milliards d'euros auxquels était officiellement évalué l'ensemble des propriétés immobilières de l'Etat. Il a remarqué qu'il s'agissait également de l'objectif que le gouvernement s'était fixé, en 2003, en termes de rythme annuel de ventes.

Il a rappelé que, suivant les prévisions de la loi de finances pour 2006, 479 millions d'euros de produits de cessions immobilières étaient programmés

cette année, dont 139 millions d'euros (soit 28 %) consacrés au désendettement. Il a relevé que ses informations les plus récentes confirmaient la crédibilité de cet objectif et que de nombreuses opérations devraient être finalisées dans les derniers mois de 2006. Il a précisé que, notamment, la cession de deux immeubles parisiens, rue du Parc-royal et rue Saint-Dominique, naguère occupés par le ministère de la culture, ne devrait être finalisée que dans le courant du mois de novembre 2006.

En tout état de cause, il a fait valoir que d'éventuels retards dans l'exécution du programme de cessions pour 2006 ne sauraient être couverts par les objectifs fixés pour 2007 et que, par conséquent, les 500 millions d'euros de cessions prévus pour 2007 devaient être considérés comme venant en sus des objectifs fixés pour cette année, et non les recouper à titre de « rattrapage ». Il a insisté sur le fait que la plus grande transparence était requise, dans l'exécution, de la part du gouvernement. Pour mémoire, il a rappelé que les cessions d'immeubles de l'Etat avaient représenté, en 2004, 170 millions d'euros de recettes, alors que la loi de finances initiale prévoyait 500 millions d'euros, et, en 2005, 634 millions d'euros (dont 198 millions d'euros à l'occasion du déménagement de la direction des douanes), contre une prévision initiale de 850 millions d'euros.

Par ailleurs, il a noté que les objectifs et indicateurs de performance avaient été sensiblement améliorés et, en particulier, que l'indicateur qu'il avait réclamé avait été effectivement mis en place, rapportant, pour chaque cession immobilière d'un montant supérieur à 2 millions d'euros, la valeur estimée des immeubles avant cession au produit retiré de la vente.

Enfin, dans un souci de cohérence avec les décisions déjà prises par la commission, il a proposé d'adopter un amendement concernant le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », tendant à créer, dans la mission correspondante, un programme retraçant les dépenses pour travaux, d'aménagement ou de rénovation, et les dépenses de fonctionnements associées. Il a expliqué que le programme « Dépenses immobilières » existant, malgré son intitulé, ne couvrait en effet, en réalité, que les dépenses induites par des opérations de cession, d'acquisition ou de construction (des dépenses qui, pour l'essentiel, étaient exposées en vue du relogement de services, à la suite d'une cession).

Il a constaté que le nouveau programme ainsi créé serait abondé de 100 millions d'euros, « gagés » sur les crédits des autres programmes de la mission, compte tenu des règles de recevabilité financière qui s'imposaient au Parlement. Ce montant de 100 millions correspondait aux crédits destinés à l'installation de la Maison de la francophonie, rue de Ségur, à Paris, et à l'opération concomitante du déménagement du ministère de l'écologie et du développement durable. Il a rappelé que ces crédits avaient été supprimés par la commission, le 31 octobre 2006, dans les missions « Gestion et contrôle des finances publiques », dont le rapporteur spécial est M. Bernard Angels, et

« Ecologie et développement durable », dont la rapporteure spéciale est Mme Fabienne Keller.

M. Jean Arthuis, président, a souscrit à cette initiative en insistant sur le fait que ces crédits étaient indubitablement à leur place dans ce compte spécial et ne devaient figurer, en aucun cas, dans d'autres missions.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a précisé qu'il s'agissait, avant tout, d'un amendement « d'appel », et qu'il appartiendrait au gouvernement, le cas échéant, de soumettre au Parlement les mesures de conséquence, tant du point de vue de l'architecture du compte « Gestion du patrimoine immobilier » qu'en ce qui concernait le niveau global des crédits prévus pour 2007. Il a déclaré que cette proposition visait à inciter le gouvernement à retracer de manière spécifique les crédits de travaux immobiliers de l'Etat, conformément aux principes de la LOLF, et à confier au service France Domaine, réformé en vue d'incarner la fonction de propriétaire de l'Etat, le suivi financier de l'ensemble de ces opérations.

Il a considéré que, de la sorte, la « traçabilité » budgétaire de ces travaux apparaissait comme un complément nécessaire de la réforme domaniale en cours, que le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » n'avait pas vocation à retracer intégralement. Il a évoqué notamment, outre la réforme de France Domaine, l'introduction des loyers budgétaires, qui, après une mise en œuvre expérimentale dans trois ministères, devraient être généralisés à l'ensemble des ministères en 2007, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), mis en place dans tous les ministères, et enfin l'installation, en juin 2006, du conseil de l'immobilier de l'Etat, instance consultative présidée par M. Georges Tron, député, dont M. Adrien Gouteyron et lui-même étaient également membres.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a poursuivi sa présentation en s'attachant au compte « Participations financières de l'Etat » pour 2007.

Il a indiqué que les cessions d'actifs financiers, en 2007, devraient atteindre près de 5 milliards d'euros, soit environ 4 % des participations cotées de l'Etat évaluées fin octobre 2006 (130 milliards d'euros). Il a précisé que sur ce montant, 3,6 milliards d'euros (soit 72 %) seraient consacrés au désendettement public, décomposés en 3,1 milliards d'euros pour l'Etat et 513 millions d'euros pour l'Etablissement public de financement et de restructuration (l'EPFR), chargé d'amortir la dette « Crédit Lyonnais ».

Il a salué cette orientation dans l'affectation des recettes de privatisations qui s'inscrivait dans la ligne de l'exercice 2006, rappelant que sur les 17,1 milliards d'euros de produits réalisés cette année (niveau exceptionnel, lié aux 13 milliards de produits de la cession de trois sociétés d'autoroutes), 16 milliards d'euros, au total, avaient été affectés au désendettement (soit 93 %) : 13,3 milliards pour l'Etat, le reste pour l'EPFR (512 millions d'euros) et pour Charbonnages de France (2,2 milliards d'euros). Il a signalé qu'entre 1986 et

2005, sur les 81,7 milliards d'euros de recettes de privatisation réalisées durant cette période, seuls, 10 milliards d'euros étaient allés au désendettement de l'Etat, et 1,6 milliard d'euros avait été versé au Fonds de réserve des retraites, soit le septième seulement des recettes.

Puis il a détaillé les opérations de recapitalisation prévues pour 2007, (au total, 1,3 milliard d'euros), suivant les informations obtenues auprès de l'Agence des participations de l'Etat (APE) : 150 millions d'euros de dotation pour DCN, 300 millions d'euros pour GIAT Industries, 100 à 150 millions d'euros pour la SOVAFIM, 38 millions d'euros pour la SONACOTRA, 100 millions d'euros, en principe, pour la SNCF, au titre de la restructuration de l'activité de fret et 300 à 400 millions d'euros en faveur de la RATP, afin de financer les soultes d'adossment des régimes de retraite de l'entreprise au régime de droit commun.

Il a relevé qu'il restait une marge de manœuvre opérationnelle, de l'ordre de 100 à 200 millions d'euros. Eu égard aux exigences de justification au premier euro des crédits fixées par la LOLF, il a regretté que ces informations n'aient figuré que d'une manière très incomplète dans les documents annexés au projet de loi de finances, le « bleu » ne retraçant, au total, que 400 millions d'euros de versements.

Par ailleurs, il a signalé que le produit des participations financières de l'Etat, en 2006, devrait s'élever en exécution à plus de 3,5 milliards d'euros, alors que la loi de finances initiale avait estimé ces dividendes à 2,49 milliards d'euros. Il a précisé que, pour 2007, ce produit était estimé à près de 5,12 milliards d'euros.

Enfin, il a noté que la mesure de la performance de la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat », déjà satisfaisante, de manière globale en 2006, n'avait fait l'objet, pour 2007, que de perfectionnements à la marge.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a proposé, en conclusion, et sous réserve de l'adoption de l'amendement présenté, d'adopter les crédits de la mission « **Engagements financiers de l'Etat** », du compte spécial « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** » et du compte spécial « **Participations financières de l'Etat** ».

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le remplacement, par le gouvernement, de M. Denis Samuel-Lajeunesse, précédemment directeur général de l'APE.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a indiqué que ce dernier n'avait toujours pas été remplacé depuis son départ en septembre 2006, et que cette question pourrait être posée au gouvernement lors de l'examen des crédits de la mission en séance publique.

M. Jean Arthuis, président, relevant que 513 millions d'euros devaient bénéficier en 2007 à l'EPFR chargé de l'amortissement de la dette du Crédit Lyonnais, entraînant une diminution de la charge d'intérêts à hauteur de 19 millions d'euros, a souhaité connaître le solde futur de cette opération.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a estimé qu'il lui paraissait peu probable que celle-ci se traduise par un solde nul, encore moins par une encaisse d'excédent au profit de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président, a identifié, par conséquent, une dette « latente ».

M. Paul Girod, rapporteur spécial, réagissant à cette analyse, a rappelé la discussion qu'il avait eue avec M. Francis Mayer, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, (CDC), auditionné par la commission des finances le 9 octobre 2006, sur le niveau des cessions immobilières de l'Etat. Ayant demandé un complément d'informations sur le sujet, il a indiqué que la CDC lui avait fait remarquer que la gestion des immeubles affectés au logement des gendarmes entrée dans le champ d'externalisations possibles.

M. Jean Arthuis, président, a ensuite invité M. Paul Girod, rapporteur spécial, à présenter son projet d'amendement, relatif à la création d'un programme « Travaux » au sein du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'agissait d'un amendement de cohérence par rapport aux décisions prises par la commission le 31 octobre 2006, lors de l'examen des missions « Gestion et contrôle des finances publiques » et « Ecologie et développement durable » et déjà évoquées dans le cours de son exposé. Il a rappelé que la commission avait alors adopté, à l'unanimité :

- d'une part, un amendement visant à supprimer 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement, crédits dédiés aux travaux requis par l'installation de la Maison de la francophonie, et qui n'avaient donc pas de lien avec l'objet de ladite mission ;

- d'autre part, un amendement visant à supprimer, pour la même raison, 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement, ces crédits ayant vocation à financer le déménagement provisoire du ministère de l'écologie et du développement durable pendant la durée des travaux précités.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il était utile, en effet, de rappeler au gouvernement les normes de « bonne pratique » budgétaire, dans le cadre de la LOLF.

La commission a alors adopté, à l'unanimité, l'amendement présenté par M. Paul Girod, rapporteur spécial.

Elle a ensuite décidé, à l'unanimité, de **proposer** au Sénat **d'adopter** les crédits ainsi **modifiés** de la mission « **Engagements financiers de l'Etat** », du compte spécial « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** » et du compte spécial « **Participations financières de l'Etat** ».

Réunie le **jeudi 23 novembre 2006**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la **commission**, après avoir pris acte de **l'absence de modifications** apportées par l'Assemblée nationale, a **confirmé sa position**.