

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 12

**ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT**

*(Compte spécial : 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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49**

**Sénat : 90 (2007-2008)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>UN DÉLAI DE RÉPONSE INSATISFAISANT AUX QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » .....</b>	<b>9</b>
<b>A. UNE ORGANISATION INCHANGÉE PAR RAPPORT À 2007 .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Le périmètre des crédits : une mission regroupant quatre programmes .....</i>	<i>9</i>
2. <i>La nature des crédits : deux programmes de la mission (« Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » et « Appels en garantie de l'Etat ») regroupent des crédits évaluatifs .....</i>	<i>9</i>
a) Une organisation commandée par la LOLF .....	9
b) Le régime des crédits évaluatifs.....	10
<b>B. 42,44 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2008 .....</b>	<b>10</b>
1. <i>Avec 12 % du total des crédits de paiement, la troisième mission la plus importante du budget par le volume.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Des programmes et des actions très inégalement dotés .....</i>	<i>10</i>
<b>C. REVUE DES PROGRAMMES.....</b>	<b>11</b>
1. <i>Le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » : 96 % des crédits .....</i>	<i>11</i>
a) 40,796 milliards d'euros pour 2008 .....	11
(1) Une augmentation de la charge de la dette (+ 4 %) dans un contexte de financement dégradé par rapport à 2007 .....	13
(2) Une charge stable pour la dette financière non négociable (6 millions d'euros) .....	18
(3) Une trésorerie excédentaire .....	19
b) Une mesure de la performance satisfaisante, complétée pour 2008 par un objectif d'optimisation de la gestion de la trésorerie.....	19
2. <i>Le programme « Appels en garantie de l'Etat » .....</i>	<i>21</i>
a) 287,65 millions d'euros pour 2008.....	21
b) Une mesure de la performance inchangée par rapport à 2007, se heurtant aux mêmes limites.....	23
3. <i>Le programme « Epargne ».....</i>	<i>24</i>
a) 1,129 milliard d'euros pour 2008 .....	24
b) Une mesure de la performance inchangée par rapport à 2007, encourageant les mêmes critiques.....	27
4. <i>Le programme « Majoration de rentes » .....</i>	<i>28</i>
a) Des crédits en légère décroissance (- 3 %) par rapport à 2007, du fait de la fermeture des dispositifs retracés.....	28
b) Un programme légitimement dépourvu d'objectif de performance .....	29
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » .....</b>	<b>31</b>
<b>A. UNE ORGANISATION RÉNOVÉE EN 2007.....</b>	<b>31</b>
1. <i>Création, nature et fonction du compte .....</i>	<i>31</i>
a) Une création prévue par la LOLF.....	31
b) Un compte d'affectation spéciale au régime particulier .....	31
c) Le « tableau de bord » des seules opérations patrimoniales de l'Etat actionnaire.....	33
2. <i>L'architecture de la mission correspondante .....</i>	<i>35</i>

B. LES CRÉDITS ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION PRÉVUS POUR 2008 .....	37
1. Une prévision du niveau de crédits (5 milliards d'euros) sans signification véritable quant aux futures privatisations .....	37
2. Une répartition des crédits à plus de 80 % en faveur du désendettement public.....	39
a) 800 millions d'euros destinés aux opérations en capital des entreprises détenues par l'Etat.....	39
b) Plus de 80 % des crédits consacrés au désendettement de l'Etat et de ses établissements publics .....	40
3. Une mesure de la performance satisfaisante, améliorée à la marge .....	42
<b>III. LE COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » .....</b>	<b>45</b>
A. UNE ORGANISATION RÉNOVÉE EN 2007.....	45
1. Création, nature et fonction du compte .....	45
a) Une création inspirée par le Parlement.....	45
b) Un compte d'affectation spéciale « de droit commun » .....	45
c) Le « tableau de bord » des opérations patrimoniales de l'Etat propriétaire, outil en devenir d'une politique encore à construire .....	46
2. L'architecture de la mission correspondante .....	53
B. LES CRÉDITS ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION PRÉVUS POUR 2008 .....	54
1. Un niveau de crédits (600 millions d'euros) reflétant une prévision de cessions en hausse de 20 % par rapport à 2007 .....	54
2. Une répartition des crédits conforme aux taux d'intéressement aux ventes des administrations affectataires.....	55
3. Une mesure de la performance faisant l'objet d'aménagements marginaux, et qui doit être étoffée dans l'avenir .....	56
4. Un amendement « d'appel », en vue de progresser vers la création d'un programme dédié aux travaux immobiliers .....	58
<b>« ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT », « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT », « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » : SCHÉMA D'ARTICULATION EN 2008, D'APRÈS LES PAP RESPECTIFS ANNEXÉS AU PRÉSENT PLF .....</b>	<b>61</b>
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>63</b>
<b>L'EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>65</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>67</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. – La mission « Engagements financiers de l'Etat », pour 2008, regroupe plus de **42 milliards d'euros** de crédits (12 % du total des crédits de paiement du budget général inscrits dans le présent PLF). Les 96 % de ces crédits correspondent au seul programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », quasi-exclusivement pour son action relative à la **charge de la dette négociable**, pour laquelle **40,79 milliards d'euros** sont prévus.

Ce montant représente une **augmentation** de la charge de la dette, par rapport aux prévisions de la LFI pour 2007, de **1,6 milliard d'euros**, soit + **4 %**. Cette hausse est la conséquence d'un « **effet taux** » (la remontée des taux d'intérêts constatée depuis l'automne 2005) conjugué à un « **effet volume** » (le montant des amortissements de dette programmés en 2008 s'avère en effet excéder les 100 milliards d'euros, soit un tiers de plus qu'en 2007).

Les recettes de *swaps* devraient permettre une **atténuation de charge de 233 millions d'euros**, mais la mobilisation de la trésorerie en faveur du désendettement, mesure « à un coup » mise en œuvre en 2006, ne pourra être reproduite à l'avenir, et les rachats de dettes permis par les recettes de cession d'actifs financiers ne sont prévus qu'à hauteur de 3,7 milliards d'euros par le présent PLF. Dans ce contexte, **la dette négociable de l'Etat est attendue au niveau de 918,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2007<sup>1</sup>**.

2. – Le compte spécial « Participations financières de l'Etat » fait apparaître pour 2008 une prévision de cessions d'actifs financiers (« **privatisations** ») de près de **5 milliards d'euros** (soit environ 2,5 % de la valeur du portefeuille des participations cotées de l'Etat : 197 milliards d'euros début novembre 2007). En réalité, ce chiffre est **purement indicatif** : identique aux prévisions de la LFI pour 2007, il vise à ne pas donner de « signe » particulier de l'Etat au marché. (**A la mi-octobre 2007, 3,8 milliards d'euros de produits de cessions avaient été réalisés.**)

Cependant, la répartition des recettes attendues s'avère très nettement orientée (à plus de **80 %**, sur la base du montant théorique de cessions précité) **en faveur du désendettement public**. Seuls **800 millions d'euros** sont destinés aux **opérations en capital** d'entreprises publiques. Cette répartition est conforme aux orientations suivies depuis 2006.

---

<sup>1</sup> Au 30 juin 2007, le niveau d'endettement des administrations publiques françaises a atteint 1.216,4 milliards d'euros, soit approximativement 66,6 % du PIB.

3. – Le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » affiche pour 2008 un programme de **cessions d'immeubles en hausse de 25 %**, à hauteur de **600 millions d'euros** (soit environ 1,5 % des 38 milliards d'euros auxquels est évalué l'ensemble du patrimoine immobilier de l'Etat en métropole) contre 500 millions d'euros prévus en LFI pour 2007. (**Au 15 octobre 2007, 556 millions d'euros de produits de cessions avaient déjà été réalisés, mais 404 millions d'euros résultant de la seule vente du centre « Kléber »**).

Sur ce produit de ventes, **90 millions d'euros (15 %)** seraient affectés au **désendettement** de l'Etat, le reste faisant retour aux administrations affectataires cédantes, afin de financer leurs dépenses immobilières. (Des règles préférentielles d'intéressement aux cessions bénéficient, notamment, au ministère de la défense.)

Votre commission des finances considère toutefois que la politique immobilière de l'Etat doit prendre un nouvel essor, en s'orientant vers une approche plus globale qu'actuellement. Dans ce cadre, notamment, elle vous propose un **amendement « d'appel »**, **tendant à créer un programme retraçant les dépenses pour travaux**, d'aménagement ou de rénovation, et les dépenses de fonctionnements associées, permettant de retracer de manière spécifique les crédits en cause.

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

## UN DÉLAI DE RÉPONSE INSATISFAISANT AUX QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES

**Au 10 octobre 2007**, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent PLF, **seul le tiers (34 %) des réponses était parvenu à votre rapporteur spécial, taux anormalement faible.**

Ce résultat était très variable d'une mission à l'autre. Dans le détail, il correspondait à :

- 8 % des réponses relatives à la mission « Engagements financiers de l'Etat » ;
- 92 % des réponses visant le compte spécial « Participations financières de l'Etat » ;
- 40 % des réponses afférentes au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Votre rapporteur spécial comprend d'autant moins cette insatisfaisante situation que **le retard des réponses semble n'avoir pas tant été le fait des services à l'origine de leur élaboration que du service chargé de la procédure centralisée d'envoi**, conjointement mise en place par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Il est regrettable que **les ministères en charge du pilotage de l'application de la LOLF méconnaissent ainsi l'une des exigences fondamentales du texte organique : assurer la meilleure information du Parlement sur la gestion des finances publiques.** Force est de constater que cet objectif, au regard de l'« indicateur de performance » que constitue le délai de réponse aux questionnaires budgétaires liés au présent rapport, n'a pas été atteint.





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

### A. UNE ORGANISATION INCHANGÉE PAR RAPPORT À 2007

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

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

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

Ces programmes regroupent des crédits qui, dans la nomenclature issue de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, relevaient du **budget des charges communes**.

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

---

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

**d'impôts.** Ces derniers font l'objet des deux programmes qui composent la mission « Remboursements et dégrèvements ».

*b) Le régime des crédits évaluatifs*

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

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

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

- ni des annulations liées aux mouvements de *virements*, destinés à modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère ;
- ni des annulations liées aux mouvements de *transferts*, destinés à modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts ;
- ni des *reports*, sur l'année suivante, d'autorisations d'engagement disponibles sur un programme en fin d'exercice.

**B. 42,44 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2008**

**1. Avec 12 % du total des crédits de paiement, la troisième mission la plus importante du budget par le volume**

Les crédits inscrits par le présent PLF, pour 2008, 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 moins de **42,44 milliards d'euros**.

Ce montant correspond à **12 % des CP de l'ensemble des missions** de l'Etat. 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 » (83,2 milliards d'euros) et la mission « Enseignement scolaire » (59,3 milliards d'euros), et avant la mission « Défense » (18,3 milliards d'euros).

**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. En particulier, le programme « Charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat », à lui seul, concentre 96 % des crédits de la mission, quasi exclusivement sur son action « Dette négociable » (cf. ci-dessous).**

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

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

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

##### *a) 40,796 milliards d'euros pour 2008*

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

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

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

Les crédits (évaluatifs) demandés pour 2008, au total, en CP comme en AE, s'élèvent à **40,796 milliards d'euros<sup>3</sup>**. Dans leur **quasi-intégralité**, ils se rapportent l'action 1, « **Dette négociable** ». Ce montant, comme l'année dernière, représente **96 % de l'ensemble des crédits retracés au sein de la**

---

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

<sup>2</sup> L'AFT, structure de gestion de la dette de l'Etat, constitue un service à compétence nationale. Elle a été créée en 2001, par arrêté du ministre 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. Elle est actuellement dirigée par M. Benoît Cœuré, auditionné par votre rapporteur spécial, dans le cadre de l'examen du présent PLF, le 27 septembre 2007. Les moyens de fonctionnement de l'agence sont inscrits dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (dont le rapporteur spécial est notre collègue Bernard Angels).

<sup>3</sup> Les crédits du programme sont tous repris sous le titre 4 (Charges de la dette de l'Etat).

**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 courus<sup>1</sup>), **avant recettes issues du programme de swaps** (contrats d'échange de taux d'intérêt). Ces dernières devraient permettre en 2007 une **atténuation de charge de 233 millions d'euros** (0,57 %), portant la charge nette de la dette *après swaps* à 40,563 milliards d'euros<sup>2</sup>.

**La charge de la dette de l'Etat : synthèse**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2006</b>	<b>Exécution 2006</b>	<b>LFI 2007</b>	<b>PLF 2008</b>
Charge brute de la dette négociable	41.338	41.079	42.001	43.307
Charge brute de la dette non négociable	30	5	6	6
Charge brute de la gestion de la trésorerie	400	404	337	706
<i>Total de la charge brute</i>	<i>41.768</i>	<i>41.487</i>	<i>42.344</i>	<i>44.019</i>
<i>Recettes d'ordre (à déduire)</i>	<i>2.740</i>	<i>2.546</i>	<i>3.153</i>	<i>3.223</i>
<b>Total de la charge nette de la dette hors swaps</b>	<b>39.029</b>	<b>38.941</b>	<b>39.191</b>	<b>40.796</b>
<i>Excédent d'opérations de swaps (à déduire)</i>	<i>510</i>	<i>519</i>	<i>267</i>	<i>233</i>
<b>Total de la charge nette de la dette après swaps</b>	<b>38.519</b>	<b>38.423</b>	<b>38.924</b>	<b>40.563</b>

Source : présent projet de loi de finances

**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.

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 2008, au total, 40,796 milliards d'euros), mais aussi, et principalement :

<sup>1</sup> Les recettes de coupons courus résultent des versements effectués par les acquéreurs de titres d'Etat, lors de l'émission de ces titres en cours d'année. Il s'agit d'une restitution par avance d'un trop perçu d'intérêts. La procédure permet aux acquéreurs en cause de bénéficier d'une année complète d'intérêts, au moment du versement associé aux coupons souscrits.

<sup>2</sup> Depuis le début de l'été 2002, les conditions générales du marché, notamment en termes de volatilité et de niveau des taux, ne permettent plus à l'AFT de réduire la durée de vie moyenne de la dette par des swaps dans des conditions satisfaisantes. Aussi, aucune opération ayant pour effet d'augmenter le portefeuille de swaps n'a été conclue depuis juillet 2002. Seuls les swaps « courts » conclus avant cette date et arrivant à échéance ont été renouvelés en 2005 et 2006.

- d'une part, l'**encaissement des coupons courus** (2,237 milliards d'euros attendus pour 2008) ;
- d'autre part, les **recettes issues de la gestion active de la trésorerie** de l'Etat (opérations de placement par l'AFT : 980,59 millions d'euros estimés pour 2008, avec une prévision de taux d'intérêts à court terme de 4,4 % ; et rémunération, par la Banque de France, des avoirs présents sur le compte de l'Etat : 5,36 millions d'euros prévus pour 2008) ;

2°- en **dépenses**, le **paiement des intérêts aux porteurs des différentes catégories de titres d'Etat** (au total, plus de 43,3 milliards d'euros en 2008) et les **frais de gestion de trésorerie** (intérêts des comptes de dépôts des correspondants du Trésor et assimilés : 706,2 millions d'euros en 2008).

Cette première section, pour 2008, est prévue à l'équilibre : ses recettes comme ses dépenses devraient atteindre plus de 44 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** (1,95 milliard d'euros prévus pour 2008) ;
- en **dépenses**, les **intérêts payés au titre de ces swaps** (1,71 milliard d'euros prévus pour 2008).

**Pour 2008, le solde général du compte est attendu, en valeur positive, à 233 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 PLF, cette autorisation est prévue par l'article 36, 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 augmentation de la charge de la dette (+ 4 %) dans un contexte de financement dégradé par rapport à 2007

Les chiffres précités représentent une **augmentation de la charge de la dette de l'Etat, pour 2008, par rapport à la LFI pour 2007, de 1,6 milliard d'euros** (avant *swaps*), soit + 4 %. En effet, l'action 1, « **Dette négociable** », du programme 117, concernant la **gestion de la dette obligataire et à court terme** (titres d'Etat aujourd'hui émis par l'AFT<sup>1</sup>), recouvre dans le présent PLF **40,79 milliards d'euros**, alors qu'elle est dotée de moins de 39,185 milliards d'euros dans la LFI pour 2007.

Cette hausse résulte de la conjugaison de **deux facteurs**.

*En premier lieu*, alors que les conditions de mise en œuvre du programme de gestion de la dette sont étroitement liées à la conjoncture économique et à ses effets sur le niveau des taux d'intérêt, **la période de taux historiquement bas, qui permettait de compenser l'effet sur la charge**

---

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

**d'intérêt annuelle de l'augmentation de l'encours de la dette, prend progressivement fin.** La crise financière de l'été 2007 (dite des « surprimes »<sup>1</sup>), aura peut-être précipité cette tendance, observée en Europe depuis l'automne 2005, la Banque centrale européenne ayant alors progressivement remonté ses taux directeurs, suivant l'orientation de la politique monétaire des Etats-Unis.

Cette remontée des taux d'intérêt entraîne un écart, entre les hypothèses associées à la LFI pour 2007 et le présent PLF, de 80 points de base pour les taux à 3 mois et de 40 points de base pour les taux à 10 ans<sup>2</sup>. Aussi, l'« effet taux », qu'il s'agisse des taux à court terme ou des taux à long terme, limite de moins en moins, désormais, l'« effet volume ». 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 % à partir de 2008 se traduirait par une augmentation de la charge d'intérêt sur la dette négociable de 4 milliards d'euros en 2012.

*En second lieu*, l'« effet volume » précité de la dette de l'Etat jouera à plein, dans les prochaines années, même en contenant les déficits budgétaires des années 2008 et suivantes, dans la mesure où **les amortissements de dette prévus jusqu'à 2010 s'avèrent très importants du fait de l'accumulation des déficits passés**. Ainsi, en 2008, le montant des amortissements de titres arrivant à échéance s'avère **supérieur à 100 milliards d'euros**, soit un tiers de plus qu'en 2007. Le remboursement d'autres engagements ne devrait intervenir que d'une façon marginale, à hauteur de 400 millions d'euros, correspondant à des échéances de dettes reprises par l'Etat en 2007 (pour l'Entreprise minière et chimique) et en 2008 (pour Charbonnages de France)<sup>3</sup>.

Dans le même temps, on peut penser que le déroulement du financement de l'Etat, en 2008, comme en 2007, se déroulera dans des conditions nettement moins favorables qu'en 2006. En particulier :

- d'une part, **l'effort de mobilisation de la trésorerie réalisée en 2006, mesure « à un coup », ne pourra être reproduit**. L'exécution 2006 a en effet été marquée par la mise en œuvre d'une gestion dite « optimisée » de la trésorerie de l'Etat, consistant principalement dans une stratégie de limitation de l'encaisse de précaution que constitue la trésorerie libre, et la mise en place d'un nouvel instrument, en vue de répondre aux besoins

---

<sup>1</sup> Sur ce sujet, votre commission des finances, le 2 octobre 2007, a auditionné M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France.

<sup>2</sup> Les hypothèses de taux d'intérêt retenus pour le présent PLF, comme à l'usage, sont issues du consensus forecast, calcul de la moyenne des taux prévus par les économistes des principales banques internationales.

<sup>3</sup> La dette de l'Entreprise minière et chimique (700 millions d'euros fin 2005) a été transférée à l'Etat en application de l'article 133 de la LFI pour 2006. La reprise de dette de Charbonnages de France (2,4 milliards d'euros attendus fin 2007) est proposée à l'article 30 du présent PLF (voir le rapport général de notre collègue Philippe Marini, tome II).

ponctuels de liquidité : un bon du Trésor à très court terme<sup>1</sup>. Ce dispositif, la première année de son application, a notamment permis une moindre émission de BTF à hauteur de 29,1 milliards d'euros ;

- d'autre part, **les rachats de dettes permis par les recettes de cession d'actifs financiers (cf. infra) ne pourront pas atteindre le niveau exceptionnel qu'ils ont enregistrés en 2006 (17,1 milliards d'euros).**

### **Le financement du programme d'emprunt de l'Etat en 2008**

Conformément à la LOLF, **le programme d'emprunt de l'Etat fait l'objet d'un vote du Parlement, qui se prononce sur le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre** des projets de lois de finances (dans le présent PLF, l'article 32). En prévision, ce programme indique l'origine du besoin de financement que supportera l'Etat l'année considérée, et définit la structure des ressources prévues pour le couvrir. En exécution, le tableau de financement retrace les conditions d'exécution des lois de finances, l'effet des éventuels rachats de titres avant échéance et l'évolution effective des ressources à court terme du Trésor, dont certaines échappent à son contrôle, comme les comptes de dépôt des correspondants.

Pour 2008, le **besoin de financement de l'Etat – passant de 111 milliards d'euros en 2007 à 144,9 milliards d'euros** – serait couvert :

- à hauteur de **119,5 milliards d'euros, par les émissions de dette à moyen et long terme** (nettes des rachats) ;

- à hauteur de **3,7 milliards d'euros, par le rachat de titres par la Caisse de la dette publique**, bénéficiaire à cette fin de recettes de privatisations (cf. infra) ;

- à hauteur de **22,4 milliards d'euros, par l'augmentation du stock de dette à court terme** (BTF). Le niveau de l'encours de BTF est déterminé afin de faire face aux perspectives d'amortissements de dette en 2008 ;

- à hauteur de **2,1 milliards d'euros, par des ressources diverses**, notamment une diminution du compte du Trésor. En sens inverse, différents retraits sur le compte par des correspondants du Trésor (notamment l'ERAP) pèseraient sur les ressources de financement à hauteur de 2,7 milliards d'euros.

**Le recours à des titres de court terme** (les BTF), pourtant plus exposés à l'évolution des taux, **visent à limiter l'augmentation des émissions de titres de dette à moyen et long terme** pour couvrir une part significative du besoin de financement de l'Etat.

Or ce plan de financement explique que le **plafond de variation de la dette négociable soumis au vote du Parlement s'établit à 16,7 milliards d'euros, contre 33,7 milliards d'euros en LFI pour 2007**, l'article 34-9° de la LOLF n'exigeant le vote du Parlement que sur la seule dette négociable dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an, c'est-à-dire les OAT et les BTAN, à l'exclusion des BTF.

---

<sup>1</sup> Pour une présentation détaillée, voir le rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 17. Le 3 mai 2007, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a adressé aux directeurs d'administration centrale concernés une « feuille de route », déclinant les mesures structurelles destinées à réduire les aléas de trésorerie et assurer la neutralité de la contribution de la gestion de celle-ci à l'endettement de l'Etat. La mise en œuvre de cette directive fait désormais l'objet d'un objectif de performance du programme 117 (cf. infra).

**Tableau prévisionnel de financement de l'Etat en 2008**

(en milliards d'euros)

<b>I.- Besoin de financement</b>	
Déficit budgétaire	41,7
Amortissement de la dette à long terme	41,3
Amortissement de la dette à moyen terme	61,5
Amortissement des engagements de l'État	0,4
<b>Total Besoin de financement</b>	<b>144,9</b>
<b>II.- Ressources de financement</b>	
Émissions à moyen et long terme (nettes des rachats)	119,5
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	3,7
Variation nette des titres à court terme	+ 22,4
Variation des dépôts des correspondants	- 2,7
Variation du compte courant du Trésor et divers	+ 2,1
<b>Total Ressources nettes de financement</b>	<b>144,9</b>

Source : présent projet de loi de finances  
(avant son examen par l'Assemblée nationale)

Il convient de noter 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 de l'année 2006, la dette négociable de l'Etat s'élevait à 876,6 milliards d'euros** ; elle est estimée à **918,6 milliards d'euros pour la fin de l'année 2007**. Toutes choses égales par ailleurs – notamment la gestion active de l'AFT –, **en projection, pour la fin 2008, elle représenterait 957,7 milliards d'euros** (soit une augmentation annuelle, en volume, de 4,25 %).

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

(en milliards d'euros)

	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007 (estimation)	31/12/2008 (projection)
OAT	509,4	548,2	593,2	609,9	838,7	855,4
BTAN	167,5	183,8	188,8	200,4		
BTF	108,7	97,1	95,3	66,3	79,9	102,3
<b>Total</b>	<b>785,6</b>	<b>829,1</b>	<b>877,3</b>	<b>876,6</b>	<b>918,6</b>	<b>957,7</b>

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 30 juin 2007, le niveau d'endettement des administrations publiques françaises a atteint 1.216,4 milliards d'euros, soit approximativement 66,6 % du PIB (contre 35 % en 1990)**. Ce ratio est compris entre la moyenne des 25 Etats membres de l'Union européenne et celle de la zone euro, mais sa dégradation progressive d'une année sur l'autre n'a été interrompue qu'en 2006, comme le retrace le tableau ci-après.



### Dettes publiques des pays de l'Union européenne

(en % du PIB)

	2003	2004	2005	2006
Zone euro (13 Etats)	69,2	69,7	70,5	69
Union européenne (27 Etats)	62,1	62,5	62,9	61,7
France	62,9	64,9	66,7	64,2

Source : AFT

Il convient de signaler que le **taux d'endettement public à 64,2 % du PIB en 2006 a été déterminé, à hauteur de 0,5 point de ce ratio, par la comptabilisation dans le passif de l'Etat de la dette « SNCF » (8 milliards d'euros d'encours actuel) gérée par le Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)**. Cette intégration comptable a été effectuée, en septembre 2007, conformément à la **demande d'Eurostat**, office statistique des communautés européennes. On observera que cette opération n'a emporté aucune « recentralisation » au plan de la gestion de la dette (*cf. encadré ci-dessous*), et partant aucun effet sur le niveau des crédits affectés au programme « Charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat »<sup>1</sup>.

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

***l'article 73 de la LFI pour 2006, adopté à l'initiative de votre commission des finances, n'a 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,  **votre 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*, de dettes qui, en dernière analyse, lui sont imputables, gérées par l'ERAP (anciennement Entreprise de recherches et d'activités pétrolières), Réseau ferré de France (RFF), le SAAD (pour 8 milliards d'euros) ou la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES, représentant 14,9 milliards d'euros d'émissions en 2006)<sup>2</sup>.

**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 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.

<sup>1</sup> En revanche, l'article 29 du projet de loi de finances rectificative pour 2007 prévoit la reprise par l'Etat de la dette « SNCF » et, partant, la « recentralisation » de sa gestion.

<sup>2</sup> Comme on l'a indiqué ci-dessus, la dette de l'Entreprise minière et chimique a été transférée à l'Etat en 2006, et celle de Charbonnages de France devrait l'être en 2008 conformément au présent PLF.

La mesure, d'ordre technique, a été conçue comme permettant d'optimiser la gestion de la dette sociale, en économisant l'écart de taux d'intérêt (*spread*), de l'ordre de 10 points de base (0,1 %), 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 107,7 milliards d'euros. Sur ce total, la caisse avait amorti 33,1 milliards d'euros au 30 juin 2007 ; il lui **reste donc à amortir environ 74,6 milliards d'euros. Or le *spread* entre les opérations de l'AFT et celle de la CADES est estimé par le gouvernement<sup>1</sup> conduire à un surcoût d'un million d'euros par milliard d'euros d'émission annuelle** – soit, rapporté au programme d'émissions pour 2007, un surcoût d'au moins 7 millions d'euros.

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 toujours 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. Il a déjà interpellé le gouvernement à ce sujet à l'occasion de l'examen des crédits du PLF pour 2007<sup>2</sup>.**

**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, a été **défendue par votre commission des finances** dans le rapport présenté en 2006 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**, aujourd'hui président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans le rapport qu'ils ont remis au Premier ministre, le 31 octobre 2006, sur la mise en œuvre de la LOLF. **La création d'un ministère « du budget, des comptes publics et de la fonction publique » devrait favoriser les réalisations.**

(2) Une charge stable pour la dette financière non négociable (6 millions d'euros)

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

La charge de cette dette prévue pour 2008, comme en LFI pour 2007, est de **6 millions d'euros**, dans l'hypothèse d'une stabilité du comportement des porteurs. Il convient en effet de rappeler que les dépenses liées à la charge de la dette non négociable dépendent de la présentation physique pour remboursement, par le porteur, des titres d'emprunts d'Etat restés sous forme « papier » lors de l'opération de dématérialisation de la dette de l'Etat intervenue en 1984, ou de titres amortis à cette date et restés sous forme « papier »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cf. le Rapport sur la dépense publique et son évolution *annexé au présent PLF*, p. 32.

<sup>2</sup> Cf. la séance du Sénat du 2 décembre 2006.

<sup>3</sup> Il s'agit essentiellement de bons du Trésor sur formules, dont l'émission s'est poursuivie jusqu'en 1998. D'une durée de 5 ans, ils ouvrent droit à des intérêts capitalisés qui se prescrivent 30 ans après l'échéance.

(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 2008, comme en LFI pour 2007, cette action ne fait l'objet d'**aucune demande de crédits**. 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 (706,2 millions d'euros) doit être inférieure aux produits dégagés par les placements effectués par l'AFT (980,59 millions d'euros, avec une prévision de taux d'intérêts à court terme de 4,4 % ; sans compter la rémunération – de faible montant –, par la Banque de France, des avoirs présents sur le compte de l'Etat : 5,36 millions d'euros).**

*b) Une mesure de la performance satisfaisante, complétée pour 2008 par un objectif d'optimisation de la gestion de la trésorerie*

Le programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », fait l'objet, dans le présent PLF, de **neuf objectifs** de performance, assortis chacun d'un indicateur (les objectifs n<sup>os</sup> 3, 4, 5 et 8) ou deux (les objectifs n<sup>os</sup> 1, 2, 6, 7 et 9). **Cette mesure de la performance a notamment fait l'objet de l'adjonction d'un nouvel objectif, pour 2008, par rapport aux LFI pour 2006 et pour 2007, visant à « optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public » (voir l'encadré ci-après).**

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

**La mesure de la performance pour 2008 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 2008 comme 2007 : 0). Second indicateur : le **taux de couverture moyen des adjudications** (prévision pour 2008 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 2008 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 2008 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 actualisée pour 2007 : 6,5 années ; pour 2008 : 6,7 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 2008 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 2008 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 2008 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 2008 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* ». Premier Indicateur : le **taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros** et affectant le compte du Trésor (prévision pour 2008 comme 2007 : 95 %). **Second indicateur, introduit par le présent PLF : taux d'annonce par les établissements publics de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros** et affectant le compte du Trésor ; seule est indiquée, dans le PAP pour 2008, une cible de 95 % à l'horizon 2010.

Objectif n° 8, introduit par le présent PLF : « *optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public* ». Indicateur : la mise en œuvre de la « feuille de route » adressée par le ministre en charge de l'économie et des finances, le 3 mai 2007, aux directeurs d'administration centrale concernés ; seule est indiquée, dans le PAP pour 2008, une cible de 100 % à l'horizon 2010.

Objectif n° 9 : « **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 2008 comme 2007 : 0) et la notation externe du contrôle interne (prévision : note de 1 sur 4 pour tous les postes ; le PAP précise que « *l'amélioration des notes attribuées par l'auditeur externe est largement dépendante de la refonte du système d'information qui devrait être achevée avant la fin de l'année 2007* »). – Seconde série d'indicateurs : le **nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie**, distingués en trois catégories : les incidents qui dégradent le niveau du compte de l'Etat à la Banque de France (prévision pour 2008 comme 2007 : 0) ; les incidents qui ne dégradent pas, ou même peuvent améliorer, le solde de ce compte (prévision pour 2008 comme 2007 : 0) ; les autres incidents (prévision pour 2008 comme 2007 : 0).

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

### a) 287,65 millions d'euros pour 2008

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 **287,65 millions d'euros<sup>1</sup>**.

Ces crédits présentent une **diminution globale de 2,5 % par rapport aux crédits inscrits en LFI pour 2006** (292,6 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 2008

(en millions d'euros)

Action	AE = CP	Part dans la mission	Variation des crédits LFI 2007/PLF 2008
1 – « <b>Agriculture et environnement</b> »	2,5	0,9 %	- 50 %
2 – « <b>Soutien au domaine social, logement, santé</b> »	24,35	9,5 %	+ 1,5 %
3 – « <b>Financement des entreprises et industrie</b> »	16	5,6 %	- 50 %
4 – « <b>Développement international de l'économie française</b> »	52	18 %	0 %
5 – « <b>Autres garanties</b> »	192,8	66 %	+ 7,7 %
Total	287,65	100,00 %	

Source : présent projet de loi de finances

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

- 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 2008 correspond, sous l'hypothèse d'un taux de sinistralité de 10 %, 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 2008 est décomposée comme suit :

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

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

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

- 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 2008 sur ce poste, d'importantes récupérations sur des sinistres antérieurs étant attendues) ;

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

- le risque de change (pas de dotation en 2008, 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 ; **16 millions d'euros** pour 2008, sur la base d'engagements antérieurs) ;

- le risque exportateur (aucune dotation en 2008, eu égard au solde de trésorerie constaté en fin d'exécution 2006, constitué de primes perçues).

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

**Une enquête demandée à la Cour des comptes par votre commission des finances  
sur la gestion de la Coface**

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

Les résultats de cette enquête feront l'objet, en 2008, d'une audition « pour suite à donner ».

• 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 (173,6 millions d'euros pour 2008)**, ou encore la garantie de **prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI, 4 millions d'euros pour 2008)**.

*b) Une mesure de la performance inchangée par rapport à 2007, se heurtant aux mêmes limites*

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

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

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

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

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà relevé à l'occasion de l'examen des PLF pour 2006 et pour 2007, la définition des objectifs et indicateurs du programme a du tenir compte de **contraintes réelles**. En premier lieu, **le périmètre d'intervention du responsable de programme s'avère limité** :

- d'une part, certaines garanties sont consenties par le législateur (ainsi, par exemple, des plans de sauvetage d'Alstom ou de France Télécom, ou des emprunts UNEDIC), de nombreux engagements de garantie sont engendrés par des opérateurs spécialisés, précités (ERAP, CFDI, CEPME, Coface...), et certaines garanties résultent d'engagements internationaux (*cf.* les garanties accordées pour des prêts de la BEI) ;

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

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

**Cependant, votre rapporteur spécial exprime à nouveau ses regrets que la mesure de la performance de ce programmes n'ait été réformée en profondeur, au-delà des améliorations introduites par la LFI pour 2007<sup>1</sup>.**

### **3. Le programme « Epargne »**

#### *a) 1,129 milliard d'euros pour 2008*

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 2008 s'élèvent au total, en AE comme en CP, à **1,129 milliard d'euros**<sup>2</sup>.

Le programme est constitué de deux actions. L'essentiel des crédits pour 2008 correspond à l'**action 1**, « **Epargne logement** », qui retrace le dispositif de primes versées aux détenteurs de comptes épargne logement (CEL) et de plans épargne logement (PEL) par le Crédit foncier de France (CFF), chargé de la liquidation de ces primes pour le compte de l'Etat. Cette action est dotée de **1,122 milliard d'euros**. Les crédits demandés pour

---

<sup>1</sup> *Cf. le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 29.*

<sup>2</sup> *Ces crédits sont repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement), pour 1,97 million d'euros, et sous le titre 6 (Dépenses d'intervention), pour 1.127 millions d'euros.*



**l'action 2, « Instruments de financement du logement » (6,8 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 CFF, dispositif fermé depuis 1995 ;

- 3° les primes à l'amélioration de l'habitat et les subventions pour suppression de l'insalubrité accordées avant 2002<sup>1</sup>.

Suivant la tendance déjà observée sur les exercices antérieurs, ces crédits se trouvent en **légère diminution (- 1,8 %) par rapport aux crédits inscrits en LFI pour 2007** (1,149 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<sup>2</sup>.** Cette dépense n'est **donc pas directement maîtrisable** ; elle 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.

---

<sup>1</sup> Le versement des primes et subventions accordées depuis 2002 incombe à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), opérateur du programme 135, « Développement et amélioration de l'offre de logement », de la mission « Ville et logement ».

<sup>2</sup> Conformément à l'article 80 de la LFI pour 2003, mesure introduite à l'initiative de votre commission des finances.

**Une partie seulement des primes d'épargne logement à verser pour 2006 et 2007  
a été prévue par les lois de finances correspondantes**

Le montant des primes d'épargne logement prévu en loi de finances rectificative pour 2006 s'est élevé à plus de 1,4 milliard d'euros, soit une augmentation de 25 % par rapport à la dépense constatée en 2005 (1,1 milliard d'euros), qui elle-même représentait une augmentation de 13 % par rapport à la dépenses constatée en 2004 (970 millions d'euros). Cette hausse est expliquée par la **réaction des épargnants envers les mesures de versement anticipé des prélèvements sociaux des PEL de plus de dix ans** (article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006) **et de fiscalisation des intérêts des PEL de plus de douze ans** (article 7 de la LFI pour 2006).

En 2006, l'encours des dépôts a ainsi reculé de 8,5 % par rapport à l'année précédente, et le nombre de primes versées (plus de 2 millions) a progressé de près de 40 %. Les PEL clos à cette occasion, pour la plupart, ayant été ouverts avant la fin de l'année 2002, n'ont que rarement donné lieu à une transformation en prêt<sup>1</sup>, tout en engendrant une forte dépense budgétaire liée aux primes versées.

Cependant, selon le RAP de la mission « Engagements financiers de l'Etat », **le montant de ces primes, versées par le CFF, excédait de 465 millions d'euros les crédits inscrits en loi de finances rectificative pour 2006. L'Etat, en vue du financement de la totalité des primes, a contracté une autorisation de découvert de 715 millions d'euros auprès du CFF, opération critiquée par la Cour des comptes<sup>2</sup>.** Cette autorisation de découvert, en 2007, doit permettre de couvrir l'insuffisance des crédits d'épargne logements inscrits en LFI.

**L'opération appellera sans doute une régularisation budgétaire en loi de finances rectificative pour 2007, mais elle ne devrait pas affecter la sincérité budgétaire pour 2008.**

---

<sup>1</sup> Le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêt, qui constitue l'un des indicateurs de performance du programme 145, s'est établi à 4,7 % en 2005 et 5,7 % en 2006 ; il est attendu à hauteur de 6 % pour 2007.

<sup>2</sup> Pour la Cour des comptes, « dès lors que cette avance avait toutes les caractéristiques d'un emprunt à court terme, son montant aurait dû apparaître dans le tableau de financement en tant que ressource de trésorerie. En contrepartie, le solde budgétaire de 2006 aurait dû intégrer en dépenses les 715 millions d'euros de primes d'épargne logement versées par l'Etat aux établissements de crédit, via le Crédit foncier de France. Or, rien n'a été enregistré, ni dans le tableau de financement ni dans la comptabilité budgétaire, et la dette financière n'a pas été non plus retracée en comptabilité générale » (rapport sur les résultats et la gestion de l'Etat pour 2006).

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

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

La plus importante de ces dépenses résulte de **l'exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie**, dont la contribution aux finalités du programme est estimé pour 2008 à **3,2 milliards d'euros** (soit deux fois et demie les crédits du programme lui-même). Le **chiffrage total** de ces dépenses fiscales, pour 2008, s'élève à près de **6,7 milliards d'euros** (soit cinq fois les crédits du programme).

Cependant, **une dizaine de ces dépenses restent non chiffrées**. Votre rapporteur spécial a déjà fait part de son souhait, les années précédentes, d'une mesure plus complète, offrant une vision d'ensemble de l'effort financier mis en œuvre afin d'encourager l'accès à la propriété immobilière<sup>1</sup>. Il déplore qu'**aucun progrès** n'ait été réalisé, sur ce plan, depuis le PLF pour 2007.

*b) Une mesure de la performance inchangée par rapport à 2007, encourageant les mêmes critiques*

**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 changement, pour 2008, dans cette mesure de la performance du programme en place depuis la LFI pour 2006, votre rapporteur spécial, déplorant que ses précédentes observations n'aient pas été suivies d'effets, ne peut que constater à nouveau les défauts de la mesure ainsi organisée<sup>2</sup>.

En synthèse, les deux indicateurs de l'objectif n° 1 du programme (*« pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social (flux de l'année) »* et *« marge moyenne des établissements de crédit sur les prêts locatifs sociaux »*), de même que le premier indicateur de l'objectif n° 2 (*« marge moyenne des établissements de crédit sur le financement des prêts sociaux de location-accession accordés sur les ressources des fonds d'épargne »*), représentent **moins des indicateurs de**

<sup>1</sup> Cf. notamment le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 25.

<sup>2</sup> Cf. en dernier lieu le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 30.

**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 la même manière, **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* » – alors que les taux réglementés sont désormais fixés de manière automatique : le « *résultat net des fonds d'épargne* » s'ensuit, et que 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).

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

*a) Des crédits en légère décroissance (- 3 %) par rapport à 2007, du fait de la fermeture des dispositifs retracés*

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

Les crédits demandés pour 2008 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 **227 millions d'euros**<sup>1</sup>, soit une évolution à la **baisse de l'ordre de 3 %** par rapport aux crédits inscrits pour la même action dans la LFI pour 2007 (230 millions d'euros).

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

---

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

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

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

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

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



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

### A. UNE ORGANISATION RÉNOVÉE EN 2007

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

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

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

Ce compte était expressément prévu par la LOLF. L'enjeu spécifique de la gestion du patrimoine financier de l'Etat, en effet, 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* ».

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

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

Le compte « Participations financières de l'Etat » constitue un **compte d'affectation spéciale** au sens de l'article 21 de la LOLF : il retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Sans résumer la gestion patrimoniale financière de l'Etat, ce compte en représente un instrument particulièrement important, en tant que **support des opérations patrimoniales de l'Etat actionnaire**.

Conformément à l'organisation qui en a été décidée par LFI pour 2006, il 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**<sup>1</sup> ;

c) les **augmentations de capital**, les **avances d'actionnaire** et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale de l'Etat ;

d) les **achats et souscriptions de titres, parts ou droits de société** ;

e) Les **commissions bancaires, frais juridiques** et autres frais qui sont directement liés aux opérations de cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient, ainsi qu'aux deux dernières séries d'opérations mentionnées (2°, c et d).

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

---

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

Il convient de rappeler que le FRR, institué en 2001, constitue un établissement public de l'Etat à caractère administratif ayant pour mission, aux termes de la loi, de « gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite » (article L. 135-6 du code de la sécurité sociale). Les ressources du Fonds sont composées des excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), de tout ou partie des excédents du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de 65 % de la contribution de 2 % sur les revenus de placements et de patrimoine, de ressources exceptionnelles telles que les recettes de privatisation qui lui sont affectées, et du produit des placements effectués pour son compte. Ces ressources sont mises en réserve jusqu'en 2020, au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse. Grâce aux résultats de capitalisation, l'actif du fond s'élève actuellement à environ 30 milliards d'euros. Pour mémoire, l'objectif de réserves fixé, pour 2020, lors de la création de l'établissement, était de 1.000 milliards de francs, soit environ 160 milliards d'euros en valeur 2003.



Cependant, le deuxième alinéa de la même disposition lève expressément cette limitation des versements du budget général au profit du compte retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat. Le législateur organique a ainsi tenu compte de la nécessité d'assurer en toutes circonstances, en vue de dotations aux entreprises publiques, un niveau de recettes suffisant sur le compte qui constitue l'unique support de ces dotations<sup>1</sup>.

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

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

Configuré comme il vient d'être rappelé, 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 PLF depuis 2001 (en application de l'article 142 modifié de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques).

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

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

---

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

### Le patrimoine de l'Etat actionnaire

Le répertoire établi annuellement par l'INSEE, sur la base d'une enquête annuelle de mise à jour, révèle que l'Etat, au 31 décembre 2005 (plus récentes statistiques définitives disponibles), contrôlait majoritairement, directement ou indirectement, quelques 1.144 entreprises (contre 1.307 au 31 décembre 2004), dont 96 sociétés de premier rang. **Au 31 décembre 2006, selon les données provisoires de l'INSEE, l'Etat aurait contrôlé 845 entreprises, dont 90 de premier rang.**

**La valeur moyenne du portefeuille des participations cotées de l'Etat, en novembre 2007, était estimée à environ 195 milliards d'euros** (contre environ 135 milliards d'euros en novembre 2006), et représentait environ **18 % du capital du CAC 40.**

**Le produit des participations financières de l'Etat dans des entreprises non financières (dividendes perçus au titre de l'exercice 2006) est en hausse en 2007**, même si, estimé par la LFI pour 2007 à près de 5,12 d'euros, il fait l'objet d'une « évaluation révisée pour 2007 », dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » du présent PLF, à hauteur de près de 4,84 milliards d'euros. En effet, le *Rapport relatif à l'Etat actionnaire* annexé au présent PLF mentionne un montant de **3,9 milliards d'euros** – sans préciser que ce chiffre correspond aux dividendes « économiques », déduction faite des versements de la SOVAFIM, au titre de la cession d'actifs de RFF (20 millions d'euros attendus), et de l'établissement Autoroutes de France, pour les sociétés autoroutières privatisées (environ 900 millions d'euros attendus), qui résultent de cessions d'immobilisation. Sur ce total, 1,8 milliards d'euros devraient être versés par EDF, 863 millions d'euros par Gaz de France, 568 millions d'euros par France Télécom hors dividende perçu *via* l'ERAP. **Au titre de l'année 2004, ce produit (recette du budget 2005) s'était établi à 1,4 milliard d'euros ; au titre de 2005 (recette du budget 2006), à 2,98 milliards d'euros** hors versement de la SOVAFIM (220 millions d'euros).

Une recette de 4,42 milliards d'euros est inscrite, à ce titre, dans le présent PLF.

### Le portefeuille des participations cotées de l'Etat (cours à la clôture du 9 novembre 2007)

(en millions d'euros)

Entreprises	Part de l'Etat dans l'entreprise	Valorisation de la participation de l'Etat
Aéroports de Paris	68,38 %	5.224
Air France KLM	18,57 %	1.128
CNP Assurances	1,17 %	134
EADS	15,04 %	2.734
EDF	87,32 %	132.457
France Télécom	32,45 %	17.733
Gaz de France	79,78 %	29.891
Renault	15,01 %	4.169
Safran	30,85 %	2.047
Thalès	27,30 %	2.176
Participations ultra minoritaires	< 2 %	55 (total)
<b>Valeur totale du portefeuille</b>		<b>197.750.320</b>

Source : APE

## 2. L'architecture de la mission correspondante

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

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

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

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

**La responsabilité de chacun de ces programmes relève du directeur général de l'Agence des participations de l'Etat (APE<sup>2</sup>), actuellement M. Bruno Bezar<sup>3</sup>.**

---

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

<sup>2</sup> L'APE, incarnation de l'Etat actionnaire, héritière du service des participations de la direction du Trésor, a été créée par décret en 2004.

<sup>3</sup> Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteur spécial a auditionné M. Bruno Bezar, le 25 octobre 2007.

**En marge de « l'affaire EADS » :**

**les pactes d'actionnaires associés aux participations financières de l'Etat**

Le présent rapport spécial n'est pas le lieu de revenir sur les conditions de l'évolution de l'actionnariat du groupe EADS en 2006, qui ont fait l'objet d'une série d'auditions organisées par votre commission des finances, ouvertes à l'ensemble de nos collègues et à la presse, dans le cours du mois d'octobre 2007<sup>1</sup>. Il appartient désormais aux autorités administratives compétentes, et d'abord à l'AMF, ainsi le cas échéant qu'à l'autorité judiciaire, pour ce qui les concerne respectivement, de donner au dossier les suites qu'il justifie.

Cependant, cette « affaire » a mis en relief l'**importance du rôle du pacte conclu entre les actionnaires d'EADS**, dont l'Etat. En l'occurrence, ce pacte instaure un mécanisme complexe de gouvernance, dans lequel l'Etat ne constitue qu'un actionnaire indirect, qui agit à travers la holding SOGEADE, ses prérogatives étant limitées à la sauvegarde de sa participation patrimoniale.

Cette situation singulière a amené votre rapporteur spécial à demander à l'APE la recension des pactes d'actionnaires – pratique au demeurant courante de la vie des affaires – associés aux autres participations financières détenues par l'Etat. Il en ressort qu'**actuellement, sans compter le pacte d'actionnaires se rapportant à EADS, l'Etat se trouve lié par cinq pactes ou réseaux de pactes d'actionnaires. Les stipulations de ces accords, toutefois, s'avèrent d'une facture plus « classique »** que celles du pacte d'EADS : elles organisent les **rapports entre les actionnaires, notamment en termes de concertation relative à la gouvernance et/ou au capital, sans jamais tendre à écarter l'Etat du contrôle ou de la gestion des sociétés en cause et en préservant au besoin ses intérêts stratégiques.**

Il convient de remarquer que les pactes engageant l'Etat actionnaire, dans l'organisation actuelle, sont en pratique **négociés par l'APE. La responsabilité de leur conclusion incombe au ministre chargé de l'économie.**

Dans le détail, les pactes existant, hors EADS, concernent :

- **CNP Assurances** (pacte liant l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations, la Banque postale, les Caisses d'épargne et Sopassure) ;
- **DCNS** (pacte liant l'Etat et Thalès) ;
- **Thalès** (pacte liant TSA et Alcatel Lucent et, parallèlement, accords entre l'Etat avec chacun de ces deux actionnaires : ces deux accords visent à garantir la protection des intérêts stratégiques de l'Etat) ;

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, sur ce sujet, votre commission des finances a auditionné :

- le 5 octobre 2007, MM. Thierry Breton, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Luc Remont, ancien directeur-adjoint du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Denis Samuel-Lajeunesse, ancien directeur général de l'APE, Bruno Bézard, précité, et Jean-Yves Leclercq, sous-directeur à l'APE.

- le 10 octobre 2007, lors d'une première réunion, MM. Michel Bouvard, président de la commission de surveillance, Augustin de Romanet, directeur général, et Dominique Marcel, directeur financier de la Caisse des dépôts et consignations, puis, lors d'une seconde réunion, M. Philippe Pontet, président de la Société de gestion de l'aéronautique de la défense et de l'espace (SOGEADE) et de la Société de gestion de participations aéronautiques (SOGÉPA) ;

- le 11 octobre 2007, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, et M. Bertrand Schneiter, inspecteur général des finances ;

- enfin, le 30 octobre 2007, MM. Dominique de Villepin, ancien Premier ministre, Pierre Mongin, ancien directeur du cabinet, et Alain Quinet, ancien directeur adjoint du cabinet du Premier ministre.

- les **sociétés aéroportuaires de Lyon et de Toulouse** (pactes, similaires, liant l'Etat aux chambres de commerce et d'industrie concernées ; ces pactes font notamment référence à l'engagement de l'Etat de maintenir une majorité publique au capital jusqu'au 31 décembre 2013). Un pacte est par ailleurs en cours de négociation avec la société aéroportuaire de Bordeaux.

## **B. LES CRÉDITS ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION PRÉVUS POUR 2008**

### **1. Une prévision du niveau de crédits (5 milliards d'euros) sans signification véritable quant aux futures privatisations**

Dans le présent PLF pour 2008, comme en LFI pour 2007, 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**<sup>1</sup>.

Comme en 2007 également, **la quasi-totalité de ces crédits est attendue des produits des cessions, en 2008, de titres, parts ou droits de sociétés que l'Etat détient directement** (« privatisations », première ligne de recettes du compte). Aucune recette n'étant attendue de reversements de produits résultant de cessions de titres de sociétés détenus indirectement par l'Etat, seuls 30 millions d'euros, au total, devraient résulter :

- en premier lieu, du reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation, à hauteur de 10 millions d'euros ;

- en deuxième lieu, du remboursement des avances d'actionnaires et créances assimilées, à hauteur de 10 millions d'euros encore ;

- en dernier lieu, de remboursements de créances résultant d'autres investissements patrimoniaux de l'Etat, à hauteur de 10 millions d'euros également.

Le niveau des recettes de privatisations ainsi estimé à hauteur de **4,97 milliards d'euros** correspond à **environ 2,5 % de la valeur du portefeuille des participations cotées de l'Etat** au début du mois de novembre 2007 (197 milliards d'euros).

En réalité, cependant, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **ces chiffres sont purement indicatifs. Ils reproduisent pour 2008 les données de la LFI pour 2007 en vue d'éviter de donner un « signe » particulier aux marchés, qui pourrait être préjudiciable aux intérêts patrimoniaux de l'Etat actionnaire.**

Comme le fait valoir le gouvernement dans l'une de ses réponses au questionnaire que votre rapporteur spécial lui a adressé en application de

---

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

*l'article 49 de la LOLF, reprise en substance dans le PAP de la mission, « 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 2008 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. »*

Parfaitement compréhensible sur le plan « stratégique », notamment quant aux opérations de cession qui seront effectivement menées, **cette absence de chiffrage fiable au sein des PAP du compte « Participations financières de l'Etat » vide largement de sens l'examen du Parlement, dont l'intervention se trouve mieux fondée au stade de l'examen des RAP**, retraçant les résultats obtenus par la gestion effective. Cette situation illustre la nécessité, défendue par votre commission des finances, de faire évoluer les modalités de discussion, par le Parlement, des projets de lois de finances initiales, en vue d'un « rééquilibrage » en faveur des débats relatifs aux projets de lois de règlement.

A cet égard, on rappelle que **les recettes enregistrées par le compte, en 2006, se sont révélées supérieures de 23 % (3 milliards d'euros) aux estimations inscrites dans la LFI** pour cet exercice : 17,18 milliards d'euros ont été effectivement retirés des privatisations, contre une prévision de 14 milliards d'euros<sup>1</sup>. D'après les renseignements fournis à votre rapporteur spécial, **l'exécution en cours, à la mi-octobre 2007, a déjà permis de réaliser 3,8 milliards d'euros de produits de cessions** (dont 2,6 milliards d'euros provenant de la cession de 5 % du capital de France Télécom, 569 millions d'euros résultant de la cession à Thales de 25 % du capital de DCN, devenu en juin 2007 DCNS, et 345 millions d'euros provenant des règlements différés d'offres réservées aux salariées).

Il convient cependant d'observer que les conditions de marché actuelles, eu égard à la crise financière de l'été 2007, ne paraissent plus favorables à des cessions réalisées au mieux des intérêts patrimoniaux de l'Etat.

---

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

*- d'une part, de la participation de l'Etat au capital d'Alstom (produit de 2 milliards d'euros) ;  
- d'autre part, et principalement, des participations de l'Etat dans trois sociétés d'autoroutes – Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR), Autoroutes du Sud de la France (ASF) et la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef) – et des participations de l'établissement public Autoroutes de France dans ces trois sociétés (cession indirecte de l'Etat).*

## **2. Une répartition des crédits à plus de 80 % en faveur du désendettement public**

Si le niveau global des crédits prévus en PLF pour le compte « Participations financières de l'Etat », comme on vient de le voir, ne constitue pas une information réellement utile, les intentions affichées par le PAP de la mission correspondante quant à l'affectation des recettes de ce compte, en revanche, sont significatives d'une orientation de la politique de l'Etat actionnaire. Sous cet aspect, **le présent PLF s'inscrit dans le sillage des LFI pour 2006 et pour 2007 en traduisant une nette volonté de désendetter l'Etat et ses établissements publics.**

Il faut cependant garder à l'esprit que **l'ensemble des affectations prévues demeure conditionné à la réalisation effective de cessions de participations financières et au niveau du produit de celles-ci**, qui l'une et l'autre dépendent, notamment, des conditions de marché.

*a) 800 millions d'euros destinés aux opérations en capital des entreprises détenues par l'Etat*

Selon la LFI pour 2007, 1,4 milliard d'euros doivent être affectés au programme 731, « **Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat** ». Pour 2008, seuls **800 millions d'euros** sont inscrits en faveur de ces opérations. En ce domaine, d'ailleurs, votre rapporteur spécial note l'effort d'amélioration sensible qui a été mis en œuvre pour la « justification au premier euro » présentée par le PAP annexé au présent PLF, alors que cette justification, dans le PLF pour 2007, s'était avérée lacunaire<sup>1</sup>.

La majeure part (**660 millions d'euros**) des crédits prévus correspond à l'action « **Augmentation de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaires et prêts assimilés** ». Cette action retrace notamment les créations ou recapitalisations d'entités et les apports ou avances d'actionnaires. Elle visera, en 2008 :

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

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

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 55.

- **ADOMA** (ex SONACOTRA), pour **25 millions d'euros au plus**, solde de l'augmentation de capital, à hauteur de 50 millions d'euros, décidée en 2006 (un versement de 12,5 millions d'euros a été effectué en 2006 et 12,5 millions d'euros supplémentaires doivent être versés en 2007).

Par ailleurs, une « *réserve* » de **85 millions d'euros** se trouve ménagée, selon le PAP, « *pour permettre, le cas échéant, l'intervention de l'Etat actionnaire dans les meilleurs délais* ».

Il convient de noter que, **dans l'hypothèse où cette réserve ne serait pas utilisée, ou seulement partiellement, les crédits correspondant seraient consacrés à l'autre programme de la mission, relatif au désendettement public. Il en irait de même dans le cas où les dotations en capital programmées ne seraient pas réalisées** : 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 en effet 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 d'emploi seront systématiquement affectées au désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat* ».

Pour le reste du programme :

- **40 millions d'euros** sont inscrits pour l'action « Autres investissements financiers de nature patrimoniale ». Ces crédits sont destinés à financer le versement de l'Etat au **Fond technologique n° 3** (fonds commun de placement à risques géré par une société de gestion elle-même gérée par la Caisse des dépôts et consignations, et ayant vocation à investir dans des fonds de capital risque participant au financement de la création et du développement de PME innovantes) ;

- **100 millions d'euros** se trouvent affectés l'action « Prestations de services : **commissions bancaires, frais juridiques** et frais liés aux opérations de gestion des participations financières de l'Etat ». Ces frais, comme en LFI 2007, représentent **2 % du produit des cessions prévues**.

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

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

Le programme 732, « **Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** », pour son action unique homonyme, recevrait les **4,2 milliards d'euros** restant sur le total des crédits prévus en 2008 pour la mission – soit, sous réserve de la pertinence de ce niveau global de crédits (*cf. supra*), **84 % des recettes de privatisations**, contre une prévision de 72 % en LFI pour 2007. Sur cette somme :



- **500 millions d'euros devraient bénéficier à l'EPFR** (Etablissement public de financement et de restructuration, amortissant la dette « Crédit Lyonnais »), entraînant une **diminution de la charge d'intérêts, en 2008, estimée à 7 millions d'euros**. Pour mémoire, à la fin de l'année 2007, sous réserve du versement de la dotation prévue par la LFI (513 millions d'euros) il devrait rester à l'EPFR moins de 3,3 milliards d'euros de dettes à amortir. Compte tenu de l'affectation prévue pour 2008, moins de 3 milliards d'euros de dettes devront donc être amorties avant 2014, année d'échéance des dettes contractées pour le Crédit Lyonnais ;

- **le solde**, soit 3,7 milliards d'euros selon les données du PLF, sera affecté à la Caisse de la dette publique et, partant, au **désendettement de l'Etat, entraînant une diminution de la charge d'intérêts estimée à 140 millions d'euros, en moyenne annuelle, sur les cinq années suivant cette affectation** (en pratique, cette diminution de charge se traduira par une moindre émission ou des rachats de titres d'emprunt).

Cet effort en faveur de l'amélioration du bilan de l'Etat mérite d'être salué : il s'inscrit **dans la continuité des orientations des LFI pour 2006 et 2007, et tend à se démarquer des options retenues antérieurement** en matière d'affectation des recettes de privatisations (*cf. encadré ci-dessous*).

**L'affectation des recettes de privatisation depuis 1986 :  
moins de 15 % en faveur du désendettement public jusqu'en 2005, près de 95 % en 2006**

Selon le *Rapport relatif à l'Etat actionnaire* annexé au présent PLF, **le total des produits de cessions d'actifs** (privatisations hors ERAP) réalisés entre 1986 et l'année 2006 incluse s'est élevé à **98,8 milliards d'euros courants**. Les trois quarts de ces recettes (plus de 74 milliards d'euros) ont servi à des opérations de capitalisation d'entreprises publiques. Avant 2006, seuls 10 milliards d'euros étaient allés au désendettement de l'Etat, et 1,6 milliard d'euros au Fonds de réserve des retraites, soit environ le septième des recettes.

En ce domaine, **l'année 2006 a marqué une rupture, les recettes de privatisations** (17,28 milliards d'euros) ayant été affectées au désendettement de l'Etat et de ses établissements publics à hauteur de **16,27 milliards d'euros** (contre 11,95 milliards d'euros inscrits en LFI pour l'exercice), soit **93 % des produits de cession** (au lieu des 85 % initialement prévus). L'Etat, à travers un versement en faveur de la Caisse de la dette publique, a ainsi bénéficié de 12,96 milliards d'euros, qui devraient diminuer la charge d'intérêt de sa dette, en moyenne annuelle sur cinq ans, de quelque 469 millions d'euros ; Charbonnages de France a reçu 2,8 milliards d'euros, et l'EPFR 512,5 millions d'euros.

Suivant l'actualisation présentée par le PAP annexé au PLF pour 2008, **le versement en faveur du désendettement de l'Etat et de ses établissements publics** en provenance du compte « Participations financières de l'Etat » et, par conséquent, des recettes de privatisation, est prévu à hauteur de **3,2 milliards d'euros en 2007** (dont 3 milliards d'euros en faveur d'ERAP), représentant une diminution de la charge d'intérêts de 58 millions d'euros pour les établissements publics en 2007 et de 4 millions d'euros en moyenne annuelle sur cinq ans pour l'Etat lui-même.

### 3. Une mesure de la performance satisfaisante, améliorée à la marge

Les modalités d'évaluation de la performance du compte « Participations financières de l'Etat », que votre rapporteur spécial avait déjà jugées satisfaisantes lors de l'examen du PLF 2007, sont perfectionnées à la marge pour 2008 – comme elles l'avaient été, déjà, par la LFI pour 2007<sup>1</sup>.

Le présent PLF, en effet, **introduit pour le programme 731, « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat », un nouvel indicateur (n° 1.5)**, destiné à appréhender un **taux global des distribution de dividendes à l'Etat par les entreprises qu'il détient**, en rapportant le montant des dividendes reçus par l'Etat au résultat net combiné de ces entreprises.

L'architecture de la mesure de la performance du programme, pour le reste, s'avère inchangée :

- au programme 732, « **Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat** », se trouve associé l'**objectif de « contribuer au désendettement de l'Etat et d'administration publiques »**. Deux séries d'indicateurs mesurent, respectivement, la « *réduction de la dette et des charges d'intérêts de l'Etat* » et la « *réduction de la dette et des charges d'intérêts des entités entrant dans le périmètres des administrations publiques hors Etat* ». On a indiqué, ci-dessus, les prévisions pour 2007 et 2008 en ce domaine ;

- au programme 731, « **Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat** », sont affectés les **objectifs de « veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat » et d'« assurer le succès des opérations de cessions des participations financières »**. Le premier objectif est désormais circonscrit par cinq indicateurs. Le second objectif fait l'objet de deux séries d'indicateurs. Ce dispositif est détaillé au sein de l'encadré ci-dessous.

**La mesure de la performance pour 2008 du programme 731,  
« Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat »**

Le premier objectif, consistant à « *veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'Etat* », est décrit pour 2008 par cinq indicateurs.

1° la « *rentabilité opérationnelle des capitaux employés* », calculée en rapportant à ces capitaux le résultat d'exploitation des entreprises concernées. Un taux de 11,5 % est attendu pour 2007, supérieur à ce niveau en 2008 ;

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 58.

2° la « *rentabilité financière des capitaux propres* », mesurée en rapportant à ces capitaux le résultat net des entreprises. Un taux de 24,1 % est attendu pour 2007, supérieur à ce niveau pour 2008 ;

3° la « *marge opérationnelle* », définie par le rapport entre le résultat d'exploitation et le chiffre d'affaire des entreprises. Un taux de 11,6 % est attendu pour 2007, 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 35,4 % en 2007, et supérieure à ce niveau pour 2008. Plus significatif, le second ratio, instituée par la LFI pour 2007, constitue l'inverse du précédent : il rapporte la dette nette des entreprises à l'EBITDA, mesurant ainsi le nombre d'années d'EBITDA nécessaire, toutes choses égales par ailleurs, pour atteindre une dette nulle. La prévision est de 2,8 années pour 2007, et inférieure à ce délai pour 2007 ;

5° la « *distribution de dividendes* », introduit par le présent PLF, qui rapporte le montant des dividendes reçus par l'Etat au résultat net combiné de 50 des entités qu'il détient (les plus importantes dans le périmètre de la gestion confiée à l'APE) et définit de la sorte un taux global des distribution de dividendes à l'Etat actionnaire par les entreprises publiques. La prévision est de 29 % pour 2007 comme pour 2008.

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

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

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

Tous ces écarts devraient être nuls, en valeur, en 2008, avec une variation possible entre - 3 % et + 1 % pour les ratios « écart/recettes de cessions » correspondant aux trois derniers indicateurs mentionnés. Toutefois, **alors que les mêmes prévisions étaient inscrites en LFI pour 2007, la prévision actualisée figurant dans le PAP annexé au présent PLF révèle des résultats sensiblement éloignés.** Seul l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse suivant chaque opération serait conforme aux prévisions initiales, avec un taux de -1,3 % (représentant 33,7 millions d'euros). Pour le reste, cette année :

- l'écart entre les recettes de cessions et leur valeur fixée par la CPT serait de + 4,4 %, correspondant à un décalage de 117 millions d'euros ;
- l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse précédant chaque opération serait de -7,9 %, soit un décalage de 210 millions d'euros ;
- l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne sur les 30 jours de bourse précédant et suivant chaque opération serait de -9,2 %, soit un décalage de 244 millions d'euros.

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

- le taux moyen des commissions versées lors des opérations conduites sous la forme de placements privés par construction accélérée de livres d'ordre, qui est attendu à hauteur de 0,07 % en 2007 et moins en 1 % en 2008 ;

- le taux moyen des commissions versées lors des opérations de placement traditionnelles auprès d'investisseurs institutionnels, qui est prévu de 1,8 % ou moins en 2007 comme en 2008 ;

- le taux moyen des commissions versées lors des opérations de placement auprès des particuliers, estimé à 3,5 % ou moins en 2007 comme en 2008.

Il convient cependant de relever que les prévisions relatives aux deux derniers des taux précités n'ont pas fait l'objet d'une actualisation, par rapport à la LFI pour 2007, dans le PAP annexé au présent PLF.

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

#### A. UNE ORGANISATION RÉNOVÉE EN 2007

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

###### a) Une création inspirée par le Parlement

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

Le législateur, par cette création, a entendu doter d'un outil de pilotage la politique de valorisation et de mobilisation du patrimoine immobilier de l'Etat menée par le gouvernement depuis 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 dans l'organisation budgétaire<sup>1</sup>.

###### b) Un compte d'affectation spéciale « de droit commun »

A l'instar du compte « Participations financières de l'Etat », le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat constitue un **compte d'affectation spéciale** au sens de l'article 21 de la LOLF. Cependant, contrairement au compte « Participations financières de l'Etat », il s'agit d'un compte d'affectation spéciale « de droit commun », soumis à la règle de **limitation des versements du budget général aux recettes des comptes d'affectation spéciale** (*cf. supra*).

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> La présence de fonds de concours au sein du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » constitue une innovation de la LFI pour 2007. Cet élargissement de périmètre de ses recettes 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

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

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

*c) Le « tableau de bord » des opérations patrimoniales de l'Etat propriétaire, outil en devenir d'une politique encore à construire*

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

Ce faisant, ce compte s'inscrit parmi l'ensemble des mesures qui, depuis 2004, ont circonscrit la nouvelle politique immobilière de l'Etat, notamment la mise en place de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) par ministère et l'instauration de loyers budgétaires acquittés par les services de l'Etat (*voir l'encadré ci-dessous*).

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

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

- la **refonte du statut domanial des bureaux administratifs**, désormais classés dans le domaine privé de l'Etat, par l'ordonnance du 19 août 2004;
- l'**amélioration des modalités de cession des biens domaniaux** par le décret du 4 novembre 2004 (cession amiable par voie d'appel d'offres) ;
- la clarification de l'affectation des immeubles à usage de bureau dans la nouvelle rédaction de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation ;
- l'élaboration de trois **listes d'immeubles à vendre**, rendues publiques en novembre 2004, mars 2005 et février 2006 respectivement, qui ont contribué aux résultats de cessions enregistrés pour ces trois années (*cf. infra*) ;
- la **rénovation du tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE)**, outil de comptabilité patrimoniale, dont les données doivent être reprises dans CHORUS, outil budgétaire interministériel dont la mise en œuvre est prévue à partir de 2009 ;

---

*particulier les collectivités territoriales, et notamment celles dont les services sont logés dans des « cités administratives ».*

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

- la **création du conseil de l'immobilier de l'Etat** (CIE), en juin 2006. La nouvelle instance, 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 de nos collègues députés, 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 ;

- les **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)**, documents qui décrivent les diagnostics et orientations stratégiques de chaque ministère. Ils ont été réalisés pour les administrations centrales au premier semestre 2006 et finalisés pour les administrations déconcentrées en 2007. Les SPSI doivent déboucher sur la cession d'immeubles inoccupés ou mal adaptés aux besoins des administrations occupantes ;

- l'expérimentation en 2006, sur trois ministères (MINEFI, MAE, Justice) de **loyers « budgétaires », généralisés pour les administrations centrales en 2007 et devant être étendus en 2008 aux services déconcentrés présents dans 26 départements**, incluant les dix agglomérations principales. En 2006, ces loyers avaient été calculés sur la base des valeurs patrimoniales inscrites au TGPE, auxquelles avaient été appliquées le taux de 5,12 %, correspondant au taux moyen de remboursement de la dette de l'Etat, inférieur à celui du marché (6 %) ; pour 2007, ce taux a été relevé à hauteur de 5,4 % ; pour 2008, compte tenu de la diversité des territoires concernés eu égard à l'extension du dispositif aux services déconcentrés, **des taux locaux ont été déterminés, en fonction de la nature des zones d'implantation** (zones « sur-urbaines », urbaines, périurbaines, rurales). La mise en œuvre de ces taux doit conduire à une **masse globale de loyers budgétaires de 700 millions d'euros** (contre un peu plus de 300 millions d'euros en 2007). Le CIE a recommandé une évolution vers l'application aux administrations de véritables loyers « de marché » ;

- la **restructuration du service des domaines, devenu France Domaine**, et son rattachement à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 (mais, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, cette direction est appelée à fusionner, à brève échéance, avec la direction générale des impôts, ancien rattachement du service). Incarnant la fonction d'Etat propriétaire (par opposition aux administrations occupantes), le service a été doté de missions élargies, qui ne se limitent plus aux tâches d'évaluation patrimoniale et de rédaction des actes, mais consistent dans une **mission générale de conception et de mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat**, en procédant aux arbitrages requis. Il est organisé au niveau central en deux entités : le **bureau chargé des missions domaniales** (législation et contentieux, TGPE et comptabilité patrimoniale de l'Etat) et la **mission chargée de la politique immobilière** (stratégie immobilière, loyers budgétaires, valorisation du patrimoine public). Au niveau déconcentré, les **services territoriaux rattachés aux TPG** comptent des services départementaux du domaine, des brigades régionales domaniales (au nombre de 24, outre la direction nationale des interventions domaniales) et des pôles « supra départementaux » de gestion des patrimoines privés.

Enfin, il convient ici de mentionner la **circulaire du Premier ministre du 28 février 2007** relative à la modernisation de la gestion immobilière de l'Etat, qui rappelle les principes de la politique immobilière : une stratégie basée sur les SPSI et des critères de performance, un Etat propriétaire qui conclut des conventions d'occupation avec les ministères locataires qui acquittent des loyers, un patrimoine mieux entretenu.

Toutefois, **le devenir de la politique immobilière de l'Etat et du compte d'affectation spéciale qui lui est associé apparaît aujourd'hui subordonné à un choix politique clair et irréversible.** Il est en effet concevable de décider :

- soit de **s'en tenir à l'existant**, c'est-à-dire un système d'incitation des ministères aux cessions (*cf. encadré ci-après*) et la réalisation des ventes dans les meilleures conditions possibles pour les intérêts de l'Etat. Mais, dans cette hypothèse, l'instauration du CIE et l'actuel développement des loyers budgétaires sembleraient superflus ;

- soit de **développer une politique immobilière globale. C'est en faveur de cette seconde option que s'engage résolument votre rapporteur spécial**, sauf à laisser « au milieu du gué » les instruments déjà en place, et ne pas donner leur chance de plein rendement aux efforts déjà entrepris.

Dans ce cadre, outre que l'identification et l'appréciation du patrimoine immobilier de l'Etat constituent encore aujourd'hui une tâche à mener<sup>1</sup>, et sans méconnaître la lourdeur administrative que suppose toute centralisation de compétences, **la fonction de « propriétaire » de l'Etat doit s'affirmer davantage dans les années qui viennent.** En lien avec les réflexions du CIE en cours, il s'agirait notamment pour l'Etat :

- d'une part, **d'assumer pleinement les attributs de la propriété.** A cet effet, la relation propriétaire/occupants est à redéfinir, notamment pour l'immobilier de bureaux. Au delà de la démarche stratégique, **certaines fonctions, comme celle de l'entretien, sont à assumer plus nettement.** Les propositions de votre rapporteur spécial (*cf. infra*) s'inscrivent dans cette perspective ;

- d'autre part, **d'optimiser l'exercice territorial de ses responsabilités** en la matière. En effet, si au niveau central la

---

<sup>1</sup> Le TGPE est mis à jour par les ministères et centralisé par France Domaine. Il donne une vision juridique (droits de l'Etat, ministères affectataires, services utilisateurs) et une valeur vénale indicative du patrimoine. Outil de comptabilisation patrimoniale en cours de fiabilisation, il ne constitue pas une base de données exhaustive sur les biens identifiés ; il retrace peu ou mal les données d'urbanisme et de gestion économique et administrative des biens (coût des charges, effectifs logés, ratios d'utilisation). Seul le rapprochement entre TGPE, système de gestion des occupations (GIDE) et systèmes locaux de gestion pourra apporter une connaissance complète des caractéristiques du patrimoine immobilier de l'Etat.

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

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



responsabilisation sous une autorité unique des directeurs en charge de l'immobilier des ministères s'est accentuée (malgré le maintien de certains particularismes), au niveau local il conviendra de suivre attentivement les résultats du nouveau rattachement de France Domaine à la DGCP, et ses bénéfices attendus à travers le rôle transversal des TPG dans leurs relations avec les collectivités territoriales ;

- enfin, de **poursuivre l'adaptation du cadre financier** donné à cette politique. A cet égard, il faut considérer que le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », dans sa configuration actuelle, ne représente qu'une étape. Ce compte, en effet, a d'abord été conçu comme un dispositif d'incitation aux cessions, dans la perspective de rationaliser le patrimoine immobilier de l'Etat. Cependant, **les règles d'intéressement aux ventes actuellement en vigueur entretiennent les ministères dans leur posture de « propriétaire » des immeubles qui leur sont affectés**, et pourraient dès lors comporter certains effets pervers. Aussi convient-il de commencer à les réviser (*cf. encadré ci-dessous*). En effet, **une gestion de l'Etat efficace, en ce domaine, ne peut à terme que reposer sur une complète « mutualisation » ou « fongibilité » interministérielle des ressources** comme des dépenses immobilières.

**L'intéressement des ministères aux cessions immobilières de l'Etat :  
*un régime à corriger progressivement***

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 chargé du budget, sur la base des propositions des administrations concernées et après une instruction centralisée qui associe le service France Domaine, la direction du budget et le secrétariat général du conseil de l'immobilier de l'Etat.

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

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

**Votre rapporteur spécial s'interroge sur la légitimité de ces « régimes de faveur ». Plus généralement, il estime qu'en vue de ne pas maintenir les réflexes de « quasi-propriétaires » des administrations à l'égard des immeubles qui leurs sont affectés, une révision de l'ensemble des règles d'intéressement précitées doit être progressivement conduite, dans le sens d'une intensification de l'effort de désendettement associé aux cessions et, partant, d'une minoration des avantages consentis aux administrations, pour les supprimer à terme.**

**Ainsi, il préconise que, dès 2009, le partage de principe du produit des ventes se fasse à hauteur de 25 % en faveur du désendettement de l'Etat.**

D'une manière générale, **l'Etat doit poursuivre l'objectif d'élaborer une politique immobilière d'ensemble, qui ne saurait ni se résumer à des opérations de cession** – lesquelles ne doivent pas constituer un objectif « final », mais seulement l'un des vecteurs d'une gestion cohérente –, **ni se cantonner à une logique essentiellement ministérielle.** Ce dernier aspect de l'organisation actuelle, en effet, a toutes les chances de conduire à des dysfonctionnements, issus d'une **appréhension fragmentée des stratégies à mettre en œuvre.** Le cas de l'immeuble du 20, avenue de Ségur, à Paris (immeuble envisagé pour accueillir, notamment, la future Maison de la francophonie), pourrait d'ores et déjà en constituer une illustration aussi regrettable qu'éclairante (*cf. encadré ci-après*).

Dans le même ordre d'idée, **les opérations immobilières des établissements publics ne devraient pas être abandonnées à leur seule responsabilité** – et, le cas échéant, à leur inexpérience en la matière. Sur ce plan, les conditions peu profitables, pour l'Etat, de la cession de l'immeuble de l'Imprimerie nationale (*cf. encadré ci-après*) doivent servir d'« anti-modèle ». Aussi votre rapporteur spécial rejoint-il les appréciations portées par notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », dans son rapport sur le présent PLF, quant à la cession programmée des bâtiments anciennement affectés à l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) : il n'est pas souhaitable de confier la responsabilité de cette vente à l'Office interprofessionnel des grandes cultures, qui s'en remettra à un opérateur privé, plutôt qu'à France Domaine ou à la SOVAFIM.

**La cession et le rachat de l'immeuble de l'Imprimerie nationale,  
l'implantation de la Maison de la francophonie :**  
*quels enseignements tirer de deux « ratés » de la gestion immobilière de l'Etat ?*

- **« L'affaire » de l'Imprimerie nationale signale notamment l'opportunité d'organiser un « portage » pour certains immeubles de l'Etat.**

Votre commission des finances, le 17 octobre 2007, a organisé une audition, ouverte à l'ensemble de nos collègues et à la presse<sup>1</sup>, sur les conditions dans lesquelles s'est réalisée la vente, finalisée en 2005 mais engagée dès 2002, **par l'Imprimerie nationale, de l'immeuble « historique » qu'elle occupait, à Paris, rue de la Convention, puis le rachat par l'Etat de ce même immeuble**, engagé fin 2006 et conclu en 2007, **en vue d'affecter les bâtiments au ministère des affaires étrangères** (MAE, aujourd'hui ministère des affaires étrangères et européennes). Dix-sept mois ont séparé les actes authentiques des deux opérations ; entre temps, le MAE a réorienté sa stratégie pour d'implantation parisienne de ses services, de sorte que l'acquisition de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale lui est apparu opportune.

Il suffira ici de rappeler que **l'Imprimerie nationale avait cédé son immeuble au prix total de 93 millions d'euros** (compte tenu d'un complément du prix initialement conclu, versé en application des clauses de la vente à hauteur de 18 millions d'euros), **alors que l'Etat l'a racheté au prix de 325 millions d'euros.**

Suivant les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances sur ce dossier<sup>2</sup>, la différence de prix de l'immeuble (232 millions d'euros) entre les deux ventes s'explique essentiellement, à la fois : – par les importantes opérations de valorisation du bien menées par le groupe Carlyle, acquéreur lors de la vente réalisée par l'Imprimerie nationale, auquel l'Etat a racheté l'immeuble ; – par l'appréciation de ce bien résultant de l'évolution du marché de l'immobilier de bureaux, dans la capitale, entre 2002 (à la date de la promesse de vente de l'Imprimerie nationale) et 2006 (lors de la promesse de « revente », à l'Etat, du groupe Carlyle). Il demeure que les conditions de cette double opération, à l'évidence, n'ont pas été optimales au regard des finances publiques.

Aussi, on peut penser que **l'expérience appelle, pour l'avenir, à un renforcement des moyens d'expertise immobilière de France Domaine, par un recours plus substantiel qu'aujourd'hui à des professionnels du secteur**, soit à travers le recours aux prestations de cabinets spécialisés, soit par le recrutement contractuel d'agents formés en ce domaine.

Par ailleurs, comme l'a souligné le rapport précité de l'Inspection des finances, ce cas illustre bien le **bénéfice que pourraient trouver les intérêts patrimoniaux de l'Etat à l'existence d'une structure permettant aux services publics de se décharger des coûts d'occupation et d'entretien des immeubles dont ils ont la disposition mais, au moins dans l'immédiat, pas l'usage, tout en évitant le recours à des cessions**, dans la mesure où ces immeubles devraient à plus ou moins court terme s'avérer nécessaires aux missions assurées par l'Etat ou ses établissements publics.

---

<sup>1</sup> *Audition de MM. Jean-Luc Violla, ancien président-directeur général de l'Imprimerie nationale, Xavier Hürstel, sous-directeur à la direction du budget, Jean-Yves Leclerc, sous directeur à l'Agence des participations de l'Etat, Philippe Dumas, inspecteur général des finances, Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, Eric Sasson, président du fonds Carlyle Real Estate pour l'Europe, et Christopher Finn, managing director du groupe Carlyle. Cf. le rapport d'information n° 37 (2006-2007) de votre rapporteur spécial et nos collègues Bernard Angels, Marie-France Beaufrils et Adrien Gouteyron.*

<sup>2</sup> *Rapport n° 2007-M-069-01, établi par M. Philippe Dumas, communiqué à votre commission des finances. Votre rapporteur spécial a auditionné M. Philippe Dumas le 31 octobre 2007.*

Dans cette perspective, **votre rapporteur spécial s'associe tout particulièrement à l'amendement à l'article 26 du présent PLF présenté par notre collègue Philippe Marini**, rapporteur général, au nom de votre commission des finances<sup>1</sup>. Cet amendement vise à **prévoir expressément la faculté, pour l'Etat et ses établissements publics, de transférer leurs biens immobiliers à la SOVAFIM, dans des conditions stipulées avec celle-ci, en vue qu'elle assure le « portage » de ces biens**, et les valorise, **avant leur retour dans le patrimoine de l'Etat ou leur cession à l'un de ses établissements publics**. Cette disposition, en pratique, viserait tous les cas de figure où l'Etat ou ses établissements publics disposent d'immeubles qui leurs sont devenus inutiles, mais dont l'usage sera à nouveau pertinent, dans un avenir relativement proche, pour des services publics. Il s'agit de permettre :

- soit un « portage » de biens de l'Etat qui seront cédés par la SOVAFIM à un établissement public, ou de biens d'un établissement public qui seront cédés à l'Etat, ou de biens d'un établissement public qui seront cédés à un autre établissement public ;

- soit un « portage » de biens de l'Etat en vue que la SOVAFIM les « re-transfère » à l'Etat même. Dans l'intervalle, l'opération permettrait de décharger les services affectataires des coûts d'occupation (loyers budgétaires) et d'entretien afférents aux biens considérés.

Cet amendement, en dernière analyse, tend à **écarter le risque de ventes « bradées », par l'Etat ou ses démembrements, sous la pression des coûts** que représentent des charges liées à la gestion d'immeubles inemployés.

L'objectif vise **particulièrement les établissements publics**, dont les cessions immobilières ne bénéficient pas, en principe, de l'assistance de France Domaine. Il s'agit de les inciter à utiliser le nouvel outil de gestion immobilière que l'article 26 du présent PLF tend à faire de la SOVAFIM en rénovant le cadre de son activité, étendue à la valorisation de l'ensemble des actifs immobiliers de l'Etat et de ses établissements publics.

• **Le cas de l'immeuble du 20, avenue de Ségur, à Paris, illustre la nécessité de globaliser la gestion immobilière de l'Etat.**

La confusion actuelle sur la future affectation de l'immeuble sis au 20, avenue de Ségur, dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de la capitale, du point de vue où se place votre rapporteur spécial, peut être perçue comme un **reflet des risques encourus, pour les deniers publics, du fait d'une gestion principalement ministérielle**, et comme telle fragmentaire, du patrimoine immobilier de l'Etat. En effet, ce bâtiment, actuellement en cours de rénovation, devait à l'origine abriter :

- d'une part, pour les deux tiers de sa surface (soit environ 22.000 m<sup>2</sup>), le ministère chargé de l'écologie (aujourd'hui ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, MENAD), qui l'occupe depuis 1994, et dont le déménagement, le temps des travaux, a été budgétairement prévu par la LFI pour 2007 (à hauteur de 40 millions d'euros d'AE, inscrits dans la mission « Ecologie et développement durable ») ;

- d'autre part, pour le tiers de la surface restant, la future « Maison de la francophonie », projet visant à regrouper sur un site unique l'ensemble des institutions en charge de la francophonie ayant leur siège à Paris, conformément à la convention signée par la France, en septembre 2006, avec l'Organisation internationale de la francophonie (OIF)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport général de notre collègue Philippe Marini sur le présent PLF, tome II.

<sup>2</sup> Cf. notamment la communication de notre collègue Catherine Tasca à votre commission des affaires étrangères, le 25 juillet 2007.

Cette convention a fait l'objet d'un projet de loi de ratification, déposé au Sénat en mars 2007 (n° 281, 2006-2007), dont l'examen était compris dans l'ordre du jour prévu par le décret du Président de la République du 27 juin 2007 convoquant le Parlement en session extraordinaire. Cependant, lors de l'audition par votre commission des finances, le 17 juillet 2007, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget pour 2006, de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, **notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », a exprimé ses préoccupations quant à la dérive des coûts de l'opération visant à installer la Maison de la francophonie dans les locaux de l'avenue de Ségur** (un investissement passant de 35 millions d'euros, suivant l'estimation initiale, à 85 millions d'euros puis à 120 millions d'euros selon les dernières estimations, alors que la LFI pour 2007 a prévu à ce titre 60 millions d'euros d'AE, inscrits dans la mission « Gestion et contrôle des finances publiques »). Par la suite, le projet de loi de ratification précité n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée.

Dans ces conditions, **à l'heure actuelle, le lieu d'installation de la future Maison de la francophonie reste incertain. En outre, il n'apparaît plus assuré que le MENAD regagne l'avenue de Ségur**, le gouvernement actuel ne souhaitant pas nécessairement mettre en œuvre un projet « hérité » du gouvernement précédent, alors que le périmètre du ministère chargé de l'écologie, d'un gouvernement à l'autre, s'est trouvé très sensiblement modifié.

Il revient aujourd'hui à France Domaine de prospecter toutes les pistes de sortie de cette situation regrettable, aux allures d'« impasse ». En particulier, dans l'hypothèse où la Maison de la francophonie et le MENAD devraient ne pas s'installer au 20, avenue de Ségur, le service devra déterminer le meilleur sort souhaitable pour cet immeuble (affectation en fonction des besoins des administrations ou cession, ou encore « portage » à travers la SOVAFIM) et trouver pour la Maison de la francophonie un bâtiment correspondant à ses besoins spécifiques, quitte à remettre en cause, le cas échéant, la cession en cours d'un immeuble qui trouverait là son utilité. En d'autres termes, **seule une appréhension globale du patrimoine immobilier de l'Etat permettra de trouver une solution dans ce dossier.**

On remarquera que **le même type de problématique – et d'exigences – se trouve à l'œuvre en ce qui concerne la recherche actuelle d'un immeuble permettant de rassembler ses services au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.**

## 2. L'architecture de la mission correspondante

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

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

---

<sup>1</sup> Décision précitée du 29 décembre 2005.

Depuis 2007, la mission se compose ainsi des deux programmes suivants, programmes « mono-action » : le **programme 721, « Contribution au désendettement de l'Etat »**, et le **programme 722, « Dépenses immobilières »**.

Les deux programmes sont placés sous la **responsabilité du chef du service France Domaine**, actuellement M. Daniel Dubost<sup>1</sup>.

## ***B. LES CRÉDITS ET LA PERFORMANCE DE LA MISSION PRÉVUS POUR 2008***

### **1. Un niveau de crédits (600 millions d'euros) reflétant une prévision de cessions en hausse de 20 % par rapport à 2007**

Dans le présent PLF, la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » regroupe des crédits qui s'élèvent, au total, en AE comme en CP, à **600 millions d'euros**. Ces crédits correspondent au **niveau du produit attendu, en 2008, des cessions immobilières de l'Etat, soit environ 1,5 % des 38 milliards d'euros auxquels est évalué l'ensemble de ses propriétés immobilières en métropole** par le TGPE.

Ils représentent une **augmentation de 20 % de l'objectif de cession par rapport aux prévisions de la LFI pour 2007**, inscrivant 500 millions de recettes pour le compte. Naturellement, la réalisation de cet objectif reste aléatoire ; selon, notamment, le plus ou moins fort dynamisme du marché, l'objectif peut ne pas être atteint comme il peut être dépassé.

A cet égard, il convient de noter que, suivant les renseignements obtenus par votre rapporteur spécial, **au 15 octobre 2007, 556 millions d'euros de produits de cession avaient déjà été réalisés, dont 404 millions d'euros au titre de la vente du centre de conférences internationales situé rue Kléber, à Paris**. Le montant exceptionnel atteint par cette dernière vente permet de couvrir le coût du rachat de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale, destiné au MAEE (*cf. supra*).

Pour mémoire, on rappelle que les cessions d'immeubles de l'Etat ont permis de réaliser :

**- en 2004, 170 millions d'euros de recettes, alors que la LFI pour cet exercice en prévoyait 500 ;**

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteur spécial a auditionné M. Daniel Dubost, ainsi que M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique, le 25 octobre 2007.

- 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<sup>1</sup>), **contre une prévision de 850 millions d'euros en LFI correspondante** ;

- en 2006, **798,9 millions d'euros, niveau de recettes sans précédent, contre 479 millions d'euros inscrits en LFI**. Remarquable, ce dernier résultat pour 2006 doit toutefois être relativisé par la prise en considération de deux circonstances particulières :

- d'une part, **168 millions d'euros de recettes ont résulté d'opérations conclues en 2005 voire antérieurement**, mais dont le produit n'a effectivement été encaissé qu'en 2006. Pour le « programme 2006 » de cessions proprement dit, le produit des ventes s'est donc avéré, en réalité, de 610,9 millions d'euros ;

- d'autre part, **195 millions d'euros sont provenus d'opérations d'ordre exceptionnel<sup>2</sup>**.

Ces rappels illustrent à nouveau l'importance, pour le Parlement, de s'attacher à l'examen de la gestion réalisée, traduite par la loi de règlement, davantage qu'aux prévisions inscrites en LFI<sup>3</sup>.

## **2. Une répartition des crédits conforme aux taux d'intéressement aux ventes des administrations affectataires**

Les **85 %** des crédits de la mission (**510 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, **300.000 euros sont attendus au titre de fonds de concours**, comme en 2007.

Les **15 %** des crédits de la mission (**90 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**.

---

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

<sup>2</sup> Cf. la contribution de votre rapporteur spécial, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, au rapport n° 393 (2006-2007), tome II, p. 198.

<sup>3</sup> Cf. ci-dessus les observations analogues de votre rapporteur spécial en ce qui concerne les prévisions de cessions d'actifs financiers.

**Cette répartition des crédits résulte, quasi-mécaniquement, de l'application des taux actuellement 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, depuis 2007, peut également profiter aux établissements publics (*cf. 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. Votre rapporteur spécial a exposé ci-dessus ses propositions de réforme en la matière. Il convient d'ailleurs de souligner que **les administrations doivent employer ce « retour sur ventes » à des dépenses immobilières dûment justifiées.**

En tout état de cause, eu égard aux aléas de réalisation, avérés dans un sens comme dans l'autre ces dernières années (*cf. supra*), des objectifs de cession, **votre rapporteur spécial appelle le gouvernement à respecter, quel que soit le niveau du produit atteint par les ventes, le principe d'une affectation minimale de 15 % en faveur du désendettement de l'Etat.** En effet, il déplore que les bons résultats de cession de 2006, précités, n'aient conduit qu'à un désendettement à hauteur de 8,5 % des produits enregistrés<sup>1</sup>.

### **3. Une mesure de la performance faisant l'objet d'aménagements marginaux, et qui doit être étoffée dans l'avenir**

**La LFI pour 2007 a sensiblement amélioré, par rapport à la LFI pour 2006, la mesure de la performance de la mission** correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Dans ce cadre, en particulier, les critiques formulées par votre rapporteur spécial lors de l'examen du PLF pour 2006 ont été suivies d'effets<sup>2</sup>.

Le présent PLF se borne à des aménagements d'ordre technique. En synthèse, on retiendra que **les trois objectifs existants en 2007 sont reconduits à l'identique pour 2008, étant désormais tous rattachés au programme 722, « Contribution au désendettement de l'Etat ».** En effet, l'objectif d'« améliorer la qualité des prévisions domaniales », associé en 2007 au programme 721, « Dépenses immobilières », se trouve pour 2008 « basculé » vers l'autre programme de la mission, pour lequel il a été jugé plus pertinent.

La seule autre modification significative, en ce domaine, tient à la **suppression**, au sein de l'objectif d'« identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat », **de l'indicateur « rapport du nombre d'immeubles vendus au nombre d'immeubles recensés en fin**

---

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

<sup>2</sup> Cette rénovation de la mesure des performances de la mission a été détaillée par votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2007, dans le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 47.



*d'année* ». Visant à identifier le pourcentage d'immeubles vendus en année  $n + 1$  par rapport au nombre d'immeubles identifiés en fin d'année  $n - 1$ , cet indicateur a été estimé **redondant avec l'indicateur « pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente »**, qui identifie le pourcentage d'immeubles cédés en année  $n$  par rapport à la liste constituée en fin d'année  $n - 1$ . Ce dernier indicateur, en effet, semble suffisant en vue d'apprécier la capacité de France Domaine à vendre rapidement les immeubles identifiés comme cessibles.

Retracée dans l'encadré ci-après, cette mesure de la performance paraît en soi satisfaisante à votre rapporteur spécial. Néanmoins, celui-ci regrette l'**absence d'objectif de performance pour le programme « Dépenses immobilières »**, résultant du « basculement » d'objectif précité : cette situation **méconnaît les principes de la LOLF. La lacune mériterait d'être comblée, pour le PLF 2009, par la définition d'un objectif et d'au moins un indicateur appropriés**, inscrits dans l'optique ci-dessus exposée d'une affirmation, par l'Etat, de sa fonction de propriétaire.

Par ailleurs, dans la même perspective, **votre rapporteur spécial préconise fortement que l'ensemble de la mesure de performance** associée au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » **soit étoffé, dans l'avenir, de façon à affiner l'information donnée au Parlement** sur les résultats de cette politique. En particulier, au titre de la rationalisation immobilière, votre rapporteur spécial souhaite voir apparaître, le plus rapidement possible, des **indicateurs de performance, détaillés par ministère affectataire, afférents aux coûts d'occupation au mètre carré et par agent, aux ratios d'utilisation** de la surface par agent et au taux d'occupation de la surface utile disponible, etc<sup>1</sup>.

**La mesure de la performance pour 2008 du programme 722,  
« Contribution au désendettement de l'Etat »**

L'objectif n° 1, consistant à « **identifier et remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat** », fait l'objet de deux indicateurs :

1° le « *nombre d'immeubles dont la cession sera proposée grâce à une prise d'initiative formelle de France Domaine* » (300 immeubles sont prévus pour 2007 – actualisation de la prévision de 100 immeubles par la LFI –, 250 immeubles pour 2008) ;

---

<sup>1</sup> En vue d'élaborer ces indicateurs, le responsable de programme pourra notamment s'appuyer sur l'étude élaborée en 2006 pour France Domaine par les cabinets INEUM Consulting et IPD France (et remise à l'ensemble des directeurs pour l'immobilier des administrations centrales), identifiant les indicateurs de performance immobilière mis en œuvre par les gestionnaires privés.

2° le « *pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente* » (un taux de 50 % est attendu pour 2007, de 60 % en 2008).

A l'objectif n° 2, « *s'assurer du caractère économiquement rentable des opérations de relogement de services* », un indicateur unique est associé, qui 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 pour 2007 comme pour 2008.

Enfin, l'objectif n° 3, visant à « *améliorer la qualité des évaluations domaniales* », est mesuré par un indicateur relatif à « *l'écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente* », qui concerne les ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros. Il convient de rappeler que cet indicateur a été introduit, par la LFI pour 2007, à la suite des préconisations de votre rapporteur spécial. L'écart précité est prévu à hauteur de 1,12 % en 2007, 1,10 % en 2008.

#### **4. Un amendement « d'appel », en vue de progresser vers la création d'un programme dédié aux travaux immobiliers**

Dans l'esprit qui avait déjà animé son initiative dans le même sens lors de l'examen du PLF pour 2007<sup>1</sup>, votre rapporteur spécial vous propose un amendement portant sur la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Cet amendement vise à **créer, au sein de la mission, un nouveau programme, intitulé « Travaux »**. Ce programme serait **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).

Eu égard aux règles de recevabilité des amendements d'origine parlementaire, et de manière forfaitaire, l'amendement propose d'abonder le nouveau programme ainsi créé, pour 2008, à hauteur de 51 millions d'euros, soit 10 % des crédits inscrits dans le présent PLF en faveur des « dépenses immobilières » précitées. Il appartiendrait au gouvernement de soumettre au Parlement les mesures de conséquence, tant du point de vue du niveau global des crédits inscrits, pour 2008, dans la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qu'en ce qui touche à

---

<sup>1</sup> Cf. notamment le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 12, p. 49. L'amendement a été retiré en séance publique, au bénéfice des engagements alors pris par le gouvernement (cf. infra).

l'architecture même de ce compte. En particulier, **il serait concevable d'alimenter le compte par les loyers « budgétaires » désormais exigé des administrations** (*cf. supra*), contrepartie logique des charges de propriétaire assumées par l'Etat – notamment en termes de travaux – au bénéfice des administrations affectataires.

Il s'agit avant tout d'un amendement « d'appel », qui  **vise 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**. Comme il a été indiqué plus haut, le développement d'une politique immobilière cohérente suppose en effet que l'affirmation des attributs du rôle de propriétaire. La mesure proposée, au demeurant, ne ferait 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.

Alors que le ministre délégué au budget, dans le cadre de l'examen du PLF pour 2007, s'était engagé à mettre en œuvre une réflexion approfondie « *pour qu'un programme consacré aux travaux figure dans le projet de loi de finances pour 2008<sup>1</sup>* »,  **votre rapporteur spécial attend que le gouvernement, lors de la discussion relative au présent PLF, fasse état des avancées de la réflexion annoncée et s'engage à nouveau, fermement, sur des réalisations tangibles, à court terme.**

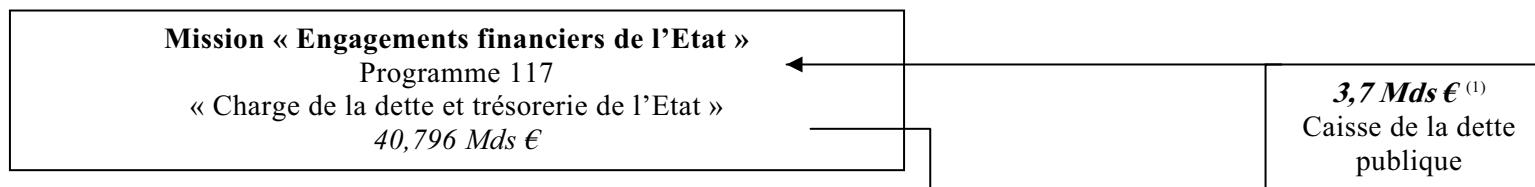
---

<sup>1</sup> M. Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, lors de la séance du Sénat du 2 décembre 2006.

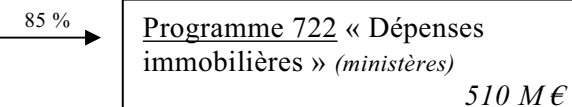
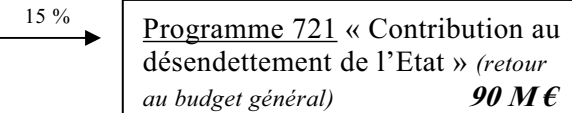
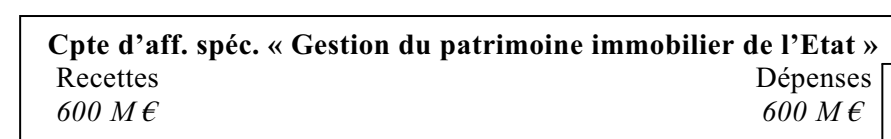
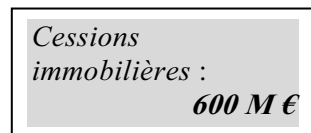
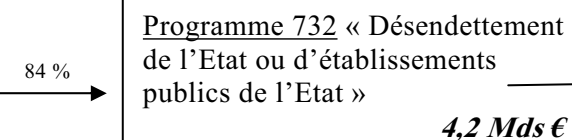
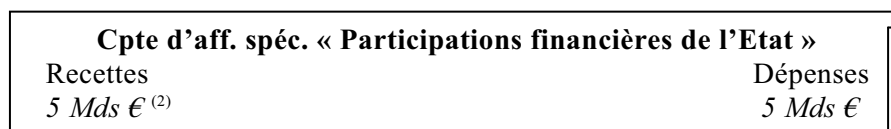
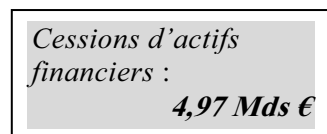
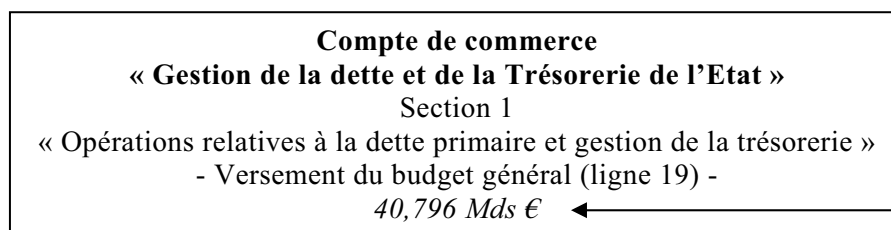


« ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT », « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT », « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT » : SCHÉMA D'ARTICULATION EN 2008, D'APRÈS LES PAP RESPECTIFS ANNEXÉS AU PRÉSENT PLF

BUDGET GENERAL



HORS BUDGET GENERAL



<sup>(1)</sup> 500 millions d'euros inscrits dans le programme 732 de la mission correspondant au compte « Participations financières de l'Etat » sont destinés à l'EPFR

<sup>(2)</sup> 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**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008



ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
COMPTE SPÉCIAL - GESTION DU PATRIMOINE  
IMMOBILIER DE L'ÉTAT

N°	<b>II-32</b>
----	--------------

SERVICE DE LA  
SÉANCE

(n° 90, rapport 91)

**23 NOVEMBRE 2007**

---

---

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

présenté par

M. GIROD

*au nom de la Commission des Finances*

---

ARTICLE 35

Etat D

I. Créer le programme :

Travaux

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

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Contribution au désendettement de l'État</b>				
<b>Dépenses immobilières</b>		51.000.000		51.000.000
<b>Travaux</b>	51.000.000		51.000.000	
<b>TOTAL</b>	<b>51.000.000</b>	<b>51.000.000</b>	<b>51.000.000</b>	<b>51.000.000</b>
<b>SOLDE</b>	0		0	

## **OBJET**

Cet amendement est fidèle à l'esprit qui avait déjà animé une précédente proposition de votre commission des finances, lors de l'examen du PLF pour 2007. A l'instar de cette première initiative, il vise à créer, au sein de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », un nouveau programme, intitulé « Travaux ». Ce programme serait 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. En effet, 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).

Eu égard aux règles de recevabilité des amendements d'origine parlementaire, et de manière forfaitaire, l'amendement propose d'abonder le nouveau programme ainsi créé, pour 2008, à hauteur de 51 millions d'euros, soit 10 % des crédits inscrits dans le présent PLF en faveur des « dépenses immobilières ». Il appartiendrait au gouvernement de soumettre au Parlement les mesures de conséquence, tant du point de vue du niveau global des crédits inscrits, pour 2008, dans la mission, qu'en ce qui touche à l'architecture du compte spécial. En particulier, il serait concevable d'alimenter le compte par les loyers « budgétaires » désormais exigé des administrations, contrepartie logique des charges de propriétaire assumées par l'Etat - notamment en termes de travaux - au bénéfice des administrations affectataires.

Il s'agit avant tout d'un amendement « d'appel », qui vise 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. Le développement d'une politique immobilière cohérente suppose en effet la pleine affirmation des attributs du rôle de propriétaire. La mesure proposée, au demeurant, ne ferait 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. Alors que le gouvernement, dans le cadre de l'examen du PLF pour 2007, s'était engagé à mettre en œuvre une réflexion approfondie sur le sujet, votre commission des finances attend que le présent gouvernement fasse état des avancées de la réflexion annoncée et s'engage à nouveau, fermement, sur des réalisations tangibles, à court terme.



## **L'EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Aucune modification n'a été apportée par l'Assemblée nationale à la mission « Engagements financiers de l'Etat », au compte spécial « Participations financières de l'Etat » ou au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le jeudi 15 novembre 2007, 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 « Participations financières de l'Etat » et le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».**

A titre liminaire, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a signalé le retard, par rapport au délai fixé par la LOLF, des réponses du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, aux questionnaires qu'il leur avait adressés, en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

Puis il a indiqué que la mission « Engagements financiers de l'Etat », pour 2008, devait regrouper plus de 42 milliards d'euros de crédits, soit 12 % du total des crédits de paiement du budget général, faisant d'elle la troisième mission de ce budget en termes de volume. Il a précisé que 96 % de ces crédits (40,79 milliards d'euros) correspondaient au seul programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat ».

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2007, ce montant représente une augmentation de la charge de la dette négociable de l'Etat d'1,6 milliard d'euros (soit + 4 %). Il a expliqué que cette hausse importante résultait de deux facteurs : d'une part, un « effet taux », lié à la remontée des taux d'intérêt, y compris les taux d'intérêt à long terme ; d'autre part, un « effet volume », dans la mesure où le montant des amortissements de dette programmés en 2008 était supérieur à 100 milliards d'euros, soit un tiers de plus qu'en 2007, du fait de l'accumulation des déficits passés.

Il a indiqué que les recettes issues du programme d'échanges de taux (swaps) devaient permettre une atténuation de la charge de la dette à hauteur de 233 millions d'euros. Cependant, il a souligné que le contexte de financement de la dette serait sensiblement moins favorable, en 2008 comme en 2007, qu'il ne l'avait été en 2006. En particulier, il a fait valoir que la trésorerie ne pourrait plus être mobilisée, en faveur du désendettement, comme en 2006 : il s'agissait d'une mesure « à un coup ». En outre, il a indiqué que des rachats de dettes permis par les recettes de cessions d'actifs financiers (« privatisations ») n'étaient prévus qu'à hauteur de 3,7 milliards d'euros pour 2008, alors que 17 milliards d'euros avaient été ainsi dégagés en 2006, à la suite de la privatisation des sociétés d'autoroutes.

Dans ce contexte, la dette négociable de l'Etat était estimée au niveau de 918,6 milliards d'euros pour la fin de l'année 2007 et, toutes choses égales par ailleurs, à 957,7 milliards d'euros en projection pour la fin de l'année 2008 (soit une augmentation de 4,25 %). Il a également noté qu'au 30 juin 2007, le niveau d'endettement des administrations publiques françaises avait atteint plus de

1.216 milliards d'euros, soit 66,6 % du PIB. Sur la demande de **M. Adrien Gouteyron**, il a précisé que la moyenne d'endettement des administrations publiques de la zone euro s'établissait, à la fin de l'année 2006, à 69 % du PIB, et celle de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, à 61,7 % du PIB.

Il a ensuite attiré l'attention sur les modalités de financement du programme d'emprunt de l'Etat en 2008, en détaillant le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre (article 32) du projet de loi de finances. Ce tableau présentait un recours important à des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF), afin de faire face aux perspectives d'amortissement de la dette. Or, il a rappelé que, conformément à la LOLF, le vote du Parlement ne portait que sur la dette négociable d'une durée supérieure à un an, c'est-à-dire les obligations assimilables du Trésor (OAT) et les bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN), à l'exclusion des BTF. En conséquence, le plafond de variation de la dette négociable soumis au vote du Parlement pour 2008 s'établissait à 16,7 milliards d'euros, contre 33,7 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2007.

**M. Jean Arthuis, président**, a jugé que cette situation rendait plus délicate la lisibilité de l'article d'équilibre, et qu'il conviendrait, lors de son examen en séance, de souligner cet état de fait.

Par ailleurs, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a déploré que le décret d'application prévu par l'article 73 de la loi de finances pour 2006 n'ait toujours pas été publié. Il a rappelé que cet article, adopté à l'initiative de la commission, visait à permettre à l'agence France Trésor de procéder à des émissions de titres de dette pour le compte de la CADES, afin d'éviter la différence de taux (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 ».

En outre, il a mentionné qu'au mois d'octobre 2007, sur son initiative et celle de M. Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », M. Jean Arthuis, président, avait saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête, en application de l'article 58-2° de la LOLF, portant sur la gestion de la Coface. Les résultats de cette enquête feraient l'objet, en 2008, d'un rapport d'information à l'issue d'une audition « pour suite à donner ».

S'agissant du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », il a indiqué que des cessions d'actifs financiers étaient prévues pour près de 5 milliards d'euros, soit environ 2,5 % de la valeur du portefeuille des participations cotées de l'Etat au début du mois de novembre 2007 (197 milliards d'euros). Cependant, il a précisé que cette prévision, identique à celle de la loi de finances initiale pour 2007, était purement indicative. Elle visait, en effet, à ne pas donner de « signe » particulier au marché, de la part de l'Etat. Selon lui, cette situation illustre la nécessité de faire évoluer les modalités de discussion, par le Parlement, des projets de loi de finances initiale, en vue d'un « rééquilibrage » en faveur des débats relatifs aux projets de loi de règlement, ainsi d'ailleurs que la commission l'avait fait au printemps 2007.

Il a indiqué qu'au 15 octobre 2007, 3,8 milliards d'euros de produits de cessions avaient été réalisés par l'Etat, dont 2,6 milliards d'euros provenant de la cession de 5 % du capital de France Télécom.

Puis il a indiqué que, sur la base du montant théorique de 5 milliards de cessions, les recettes de privatisations attendues pour 2008 devaient bénéficier au désendettement de l'Etat à plus de 80 %. En effet, 500 millions d'euros devraient être versés à l'EPFR (Etablissement public de financement et de restructuration, amortissant la dette « Crédit Lyonnais »), et 3,7 milliards d'euros seraient affectés à la Caisse de la dette publique. Seuls, 800 millions d'euros étaient destinés aux opérations en capital d'entreprises publiques, y compris une « réserve » de 85 millions d'euros. Il a précisé que ces fonds, s'ils devaient ne pas être totalement utilisés, seraient consacrés au désendettement public.

Il a fait observer que cette orientation du projet de loi de finances était conforme à la démarche suivie depuis 2006, année où 95 % des recettes de privatisation avaient été affectées au désendettement public, contre 15 % en moyenne depuis 1986.

Tout en signalant que le compte « Participations financières de l'Etat » n'avait pas vocation à retracer l'ensemble de la politique de l'Etat actionnaire, décrite par un rapport spécifique annexé aux projets de loi de finances initiale, il a indiqué qu'en 2007, les dividendes perçus par l'Etat (au titre de l'exercice 2006) devraient s'élever à 3,9 milliards d'euros (hors versements de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) et de l'établissement Autoroutes de France), contre un peu moins de 3 milliards d'euros en 2006.

**M. Jean Arthuis, président**, prenant l'exemple des conditions de l'évolution de l'actionnariat du groupe EADS en 2006, telles que la commission les avait mises en évidence, à l'occasion d'une série d'auditions publiques tenues en octobre 2007, s'est interrogé sur le rôle effectif de l'Etat en tant qu'actionnaire.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, rappelant la place centrale occupée, dans « l'affaire EADS », par le pacte d'actionnaires, a détaillé la nature des cinq autres pactes de ce type qui liaient, actuellement, l'Etat. Il a fait observer que les stipulations de ces accords s'avéraient plus « classiques » que celles du pacte relatif à EADS. Elles organisaient les rapports entre les actionnaires, notamment en termes de concertation relative à la gouvernance et/ou au capital, sans jamais tendre à écarter l'Etat du contrôle ou de la gestion des sociétés en cause.

Puis il a présenté les crédits pour 2008 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il a indiqué que le programme de cessions d'immeubles prévu, fixé à hauteur de 600 millions d'euros, était en hausse de 25 % par rapport aux objectifs fixés pour 2007. Ce montant représentait environ 1,5 % des 38 milliards d'euros auxquels était évalué l'ensemble du patrimoine immobilier métropolitain de l'Etat.

Ayant rappelé que la loi de finances initiale pour 2007 avait prévu la réalisation de 500 millions d'euros de cessions immobilières, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a indiqué qu'au 15 octobre 2007, 556 millions d'euros de produits avaient déjà été encaissés sur le compte d'affectation spéciale, dont 404 millions d'euros résultant de la seule vente du centre du ministère des affaires étrangères et européennes situé avenue Kléber, à Paris. Il a relevé que le montant exceptionnel atteint par cette vente devait permettre de couvrir le coût du rachat par l'Etat de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale, destiné au même ministère.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est étonné que ce centre, vendu, soit cependant pris à bail par l'Etat pour deux ans, dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008. Par ailleurs, il a rappelé que le groupe luxembourgeois, acquéreur puis vendeur à l'Etat de l'ancien immeuble de l'Imprimerie nationale, avait, à l'époque, profité d'une faille de la convention fiscale franco-luxembourgeoise, conduisant à l'exonération complète de la plus-value réalisée.

**M. Paul Girod, rapporteur spécial**, s'est félicité de l'amendement adopté par la commission à l'article 26 du projet de loi de finances pour 2008, visant à doter la SOVAFIM des moyens juridiques d'assurer le « portage » de certains immeubles de l'Etat. A ses yeux, « l'affaire » de l'Imprimerie nationale avait montré tout le bénéfice que pourraient trouver les intérêts patrimoniaux de l'Etat à l'existence d'une structure permettant aux services publics de se décharger des coûts d'occupation et d'entretien des immeubles dont ils auraient la disposition mais, dans un premier temps, n'auraient pas l'usage.

Poursuivant sa présentation du compte spécial, il a indiqué que le produit des ventes immobilières de l'Etat, en 2008, serait affecté au désendettement de l'Etat à hauteur de 15 %, soit 90 millions d'euros. Le reste, suivant les règles d'intéressement aux cessions, bénéficierait aux administrations affectataires, afin de financer leurs dépenses immobilières. Par ailleurs, des règles préférentielles d'intéressement aux cessions existent pour le ministère de la défense.

Il s'est interrogé sur la légitimité de ces règles spéciales. Plus généralement, il a souhaité que ce régime d'intéressement soit progressivement démantelé, de sorte que la gestion de l'Etat en la matière s'inscrive dans le cadre d'une véritable politique immobilière qui, à ses yeux, ne pourrait être que globale. Il a notamment fait valoir que le sort incertain de l'immeuble du 20, avenue de Ségur, à Paris, initialement destiné à accueillir la future « Maison de la francophonie » et le ministère chargé de l'écologie, illustre la nécessité d'une approche d'ensemble.

Dans cette perspective, il a proposé un amendement « d'appel », comparable à celui qu'il avait soutenu au nom de la commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, visant à créer un programme retraçant l'ensemble des opérations d'aménagement ou de rénovation nécessitées par les immeubles de l'Etat, ainsi que les dépenses de fonctionnement liées à ces opérations.

En effet, il a rappelé que le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », en l'état, ne retraçait pas ces dépenses, éparpillées dans les budgets de chaque ministère.

Eu égard aux règles de recevabilité financière, il a proposé d'abonder ce nouveau programme, pour 2008, à hauteur de 51 millions d'euros, soit 10 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances en faveur des dépenses immobilières. Selon **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, le compte d'affectation spéciale pourrait être alimenté par les loyers « budgétaires » désormais exigés des administrations, contrepartie logique des charges de propriétaire assumées par l'Etat.

**M. Yann Gaillard**, rejoint par **M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur l'évolution des conditions de la gestion immobilière par l'Etat ainsi que sur ses résultats, eu égard aux capacités réelles de l'administration en ce domaine.

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

Puis, sur la proposition de **M. Jean Arthuis, président**, elle a donné mandat à M. Paul Girod, rapporteur spécial, d'étudier les modalités selon lesquelles la cession du siège de l'ancien Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), mise en lumière par le rapport présenté par M. Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », pourrait être réalisée via le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il s'agit, notamment, de prévoir le pilotage de cette opération par France Domaine, et la contribution au désendettement public des produits réalisés, estimés à 50 millions d'euros au moins.

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

Réunie le **jeudi 22 novembre 2007**, 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**.