



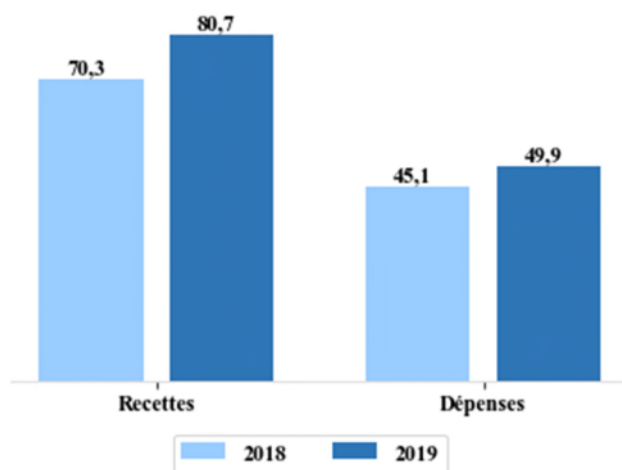
Compte de commerce « Opérations commerciales des domaines »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

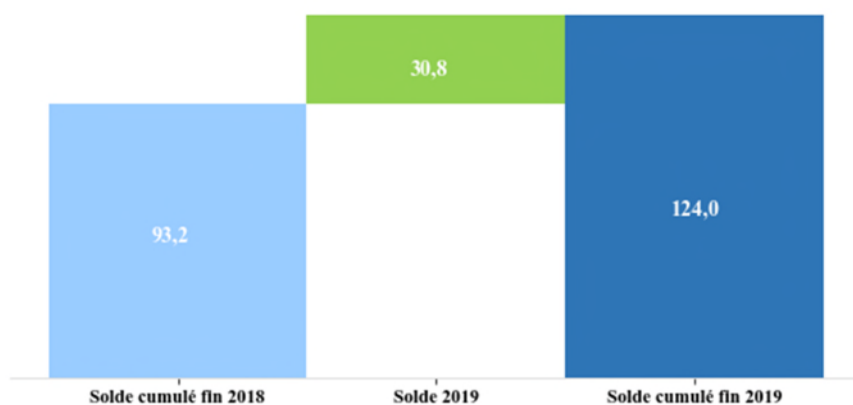
2019

Compte de commerce « Opérations commerciales des domaines » (programme 907)

Graphique n° 1 : recettes et dépenses exécutées (en M€)



Graphique n° 2 : évolution du solde de trésorerie (en M€)



Synthèse

Les résultats de l'exercice

L'analyse de l'exécution budgétaire en 2019 fait apparaître :

- un niveau de recettes bien meilleur que prévu en LFI (+14,7 M€) et des dépenses qui progressent aussi en exécution (+8,9 M€), l'activité des quatre subdivisions ayant été plus soutenue qu'envisagé lors de la programmation ;
- un résultat positif grâce, principalement, à la subdivision « Ventes mobilières et patrimoines privés », dont les recettes de taxes qui lui sont affectées s'établissent à un niveau cinq fois plus important en moyenne que celui de ses dépenses annuelles ;
- un solde de trésorerie qui représente, fin 2019, deux années et demie de dépenses au rythme actuel.

Pour éviter que le solde de trésorerie du compte ne conserve durablement un niveau inutilement élevé, il serait souhaitable que, à l'occasion de la loi de règlement pour 2019, une partie seulement de ce dernier soit reportée.

La conformité aux principes et règles du droit

Sur le plan des principes et des règles du droit budgétaire, la Cour relève, depuis plusieurs exercices, le caractère irrégulier de la subdivision « Gestion des cités administratives », dont l'objet n'est pas conforme à celui d'un compte de commerce.

Par ailleurs, à l'occasion de ses prochains contrôles, la Cour veillera à ce que la subdivision « Zone des cinquante pas géométriques » soit effectivement supprimée, comme prévu, le 1^{er} janvier 2021.

Recommandation

Recommandation n° 1 (reconduite, DB) : supprimer la subdivision « Gestion des cités administratives » et faire supporter les dépenses concernées par un programme interministériel approprié du budget général de l'État.

Sommaire

Introduction.....	7
1 Les résultats de l'exercice	8
1.1 Un niveau de recettes meilleur qu'attendu	8
1.2 Des dépenses qui progressent moins rapidement	9
1.3 Un solde de trésorerie important	10
2 Les recettes et les dépenses de l'exercice	11
2.1 La subdivision « Ventes mobilières et patrimoines privés »	11
2.2 La subdivision « Gestion des cités administratives »	12
2.3 La subdivision « Zone des cinquante pas géométriques dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique »	14
2.4 La subdivision « Opérations réalisées en application de décisions de justice »	15
3 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire.....	17
3.1 Le caractère irrégulier de la subdivision « Gestion des cités administratives »	17
3.2 Le caractère injustifié de la subdivision « Zone des cinquante pas géométriques »	18
Annexes	19

Introduction

Créé par la loi du 8 mars 1949 et régi par les dispositions du § I. de l'article 22 de la LOLF, le compte de commerce « Opérations commerciales des domaines » (programme 907) n'est pas doté de crédits en loi de finances. Dès lors, il fonctionne en trésorerie, dont le solde doit toujours être positif ou nul en l'absence d'autorisation de découvert (en 2019 comme au cours des exercices précédents), et ne fait pas l'objet d'indicateurs de performance.

Les quatre subdivisions du compte retracent les dépenses et recettes liées à des opérations de nature mobilière ou immobilière réalisées, à titre accessoire, par les services des domaines.

Deux subdivisions sont structurellement excédentaires du fait même de leur objet :

- la première, dont l'origine remonte à 1949, est relative aux ventes mobilières réalisées par la direction de l'immobilier de l'État et à la gestion des patrimoines privés ;
- la seconde, créée par la loi de finances rectificative pour 2004, retrace les ventes mobilières intervenues à la suite de décisions de justice.

Les deux autres subdivisions fonctionnent comme des comptes de transfert et sont, par construction, proches de l'équilibre :

- l'une, relative à la zone dite « des cinquante pas géométriques », a été créée par la loi de finances initiale pour 1999 et retrace les ventes de terrains situés sur des parcelles littorales de Martinique et de Guadeloupe, et les aides versées à cette fin ;
- l'autre, créée par une ordonnance de 1958 portant loi de finances initiale pour 1959, retranscrit les dépenses de fonctionnement courant des cités administratives.

Le directeur de l'immobilier de l'État est le responsable administratif et budgétaire du compte. Le comptable spécialisé du Domaine est l'assignataire et le centralisateur de la presque-totalité des opérations de recettes et de dépenses.

1 Les résultats de l'exercice

Aucune modification du périmètre du compte ou de son architecture interne n'est intervenue en 2019. La gestion du compte n'a, par ailleurs, été marquée par aucun événement notable.

Le tableau suivant présente l'évolution du compte de commerce au cours de l'exercice.

Tableau n° 1 : évolution du compte de commerce en 2019

<i>En M€</i>	LR 2018	LFI 2019	Exécution 2019
<i>Ventes mobilières et gestion des patrimoines privés</i>	21,3	20,2	26,3
<i>Gestion des cités administratives</i>	-1,9	0,0	-1,2
<i>Zone des cinquante pas géométriques</i>	0,7	0,0	-0,3
<i>Opérations réalisées en application de décisions de justice</i>	5,1	4,8	6,0
Total des résultats par subdivision	25,2	25,0	30,8
<i>Solde du compte en fin d'exercice</i>	93,2	118,2	124,0
<i>Solde non reporté sur l'exercice suivant</i>	0,0	s.o.	n.d.

Source : documents budgétaires et Chorus.

Les hypothèses de budgétisation reposent sur une analyse des dépenses et des recettes de l'exercice précédent ainsi que des données disponibles en cours d'exécution lors de l'élaboration des rapports annuels de performance. La nature même des opérations enregistrées sur le compte ne permet pas, en effet, de disposer de prévisions de dépenses ou de recettes.

1.1 Un niveau de recettes meilleur qu'attendu

Le tableau suivant détaille les recettes du compte par subdivision.

Tableau n° 2 : évolution des recettes du compte

<i>En M€</i>	LR 2018	LFI 2019	Exécution 2019
<i>Ventes mobilières et gestion des patrimoines privés</i>	27,1	25,0	33,9
<i>Gestion des cités administratives</i>	36,1	34,0	38,1
<i>Zone des cinquante pas géométriques</i>	1,8	2,0	2,5
<i>Opérations réalisées en application de décisions de justice</i>	5,3	5,0	6,2
Total des recettes	70,3	66,0	80,7

Source : documents budgétaires et Chorus.

Les recettes s'établissent à un niveau supérieur (+14,8 %) à celui de l'exercice précédent et s'écartent significativement, à la hausse, de la prévision prudente retenue en loi de finances initiale (inférieure au total de 6,1 % par rapport à l'exécution en 2018).

1.2 Des dépenses qui progressent moins rapidement

Le tableau suivant détaille les dépenses du compte par subdivision.

Tableau n° 3 : évolution des dépenses du compte

<i>En M€</i>	LR 2018	LFI 2019	Exécution 2019
<i>Ventes mobilières et gestion des patrimoines privés</i>	5,8	4,8	7,6
<i>Gestion des cités administratives</i>	38,0	34,0	39,3
<i>Zone des cinquante pas géométriques</i>	1,1	2,0	2,8
<i>Opérations réalisées en application de décisions de justice</i>	0,2	0,2	0,2
Total des dépenses	45,1	41,0	49,9

Source : documents budgétaires et Chorus.

Les dépenses progressent par rapport à leur niveau de 2018 (+10,6 %) et à celui qui était prévu en LFI (+21,7 %).

1.3 Un solde de trésorerie important

Fin 2017, la trésorerie du compte s'établissait à 267,7 M€, soit un montant équivalent à un peu plus de six années de dépenses.

La Cour a recommandé, pendant plusieurs exercices, de réduire ce solde dont le niveau élevé n'était pas justifié par des prévisions de dépenses. À la suite de cette recommandation, mentionnée notamment dans le référé du Premier président du 19 juillet 2017¹, seuls 68,0 M€ avaient été reportés sur le compte de commerce à l'ouverture de l'exercice 2018. Cette mesure répondait à la préoccupation de la Cour, qui avait ainsi considéré sa recommandation mise en œuvre.

Depuis lors, cependant, la trésorerie du compte a doublé et, fin 2019, représente déjà deux années et demie de dépenses au rythme actuel. La Cour invite donc l'administration à ne pas laisser se reconstituer un solde de trésorerie sans rapport avec les besoins du compte et, à cette fin, à n'en reporter qu'une partie seulement à l'ouverture de l'exercice 2020.

¹ Référé n° 2017-2207 relatif aux recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances.

2 Les recettes et les dépenses de l'exercice

Les règles de fonctionnement et l'exécution budgétaire de chacune des quatre subdivisions du compte sont détaillées ci-après.

2.1 La subdivision « Ventes mobilières et patrimoines privés »

2.1.1 L'objet et les principes de fonctionnement

Cette subdivision, qui existe depuis la création du compte, constitue sa principale source de trésorerie. Elle retrace, d'une part, les opérations de ventes mobilières réalisées pour le compte de l'État ou de tiers et, d'autre part, les opérations d'administration et de liquidation des successions non réclamées ou vacantes confiées à l'État sur ordonnance d'un juge.

Ces deux missions incombent², respectivement, aux commissariats aux ventes et aux pôles « Gestion des patrimoines privés » de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID)³.

Les recettes relatives aux ventes mobilières correspondent :

- lorsqu'elles sont réalisées pour le compte de l'État, à une taxe forfaitaire appliquée au prix de cession, de laquelle sont déduits des droits de timbre et d'enregistrement au profit du budget général ; le taux de la taxe est de 6,0 % en cas de cession de gré à gré ou avec mise en concurrence et de 11,0 % pour une cession par adjudication ;
- quand il s'agit d'une vente réalisée pour le compte d'un tiers (établissement public, collectivité territoriale, etc.), au prélèvement de frais de régie à hauteur de 5,0 ou 8,0 % du prix de cession majoré de la taxe forfaitaire et minoré des droits de timbre et d'enregistrement.

Les recettes provenant de la gestion des patrimoines privés correspondent aux frais de régie (actes d'administration, de vente et de recouvrement) prélevés au taux de 12,0 % sur les sommes, revenus et produits de cessions mobilières et immobilières réalisées dans ce cadre.

² Sauf en Corse, dans les départements et collectivités d'outre-mer, et en Nouvelle-Calédonie, où elles sont confiées aux services locaux de la DNID.

³ Service à compétence nationale rattaché à la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Enfin, les dépenses de la subdivision recouvrent :

- celles directement liées à la réalisation des missions : apurements d'avances de dépenses obligatoires ou urgentes sur successions déficitaires, frais d'organisation matérielle et de poursuite des ventes, remboursements aux cessionnaires de trop-perçus ou suite aux résiliations de ventes, etc. ;
- les dépenses de fonctionnement courant, soumises à plafonnement⁴, car non corrélées au volume d'activité.

2.1.2 Les recettes et les dépenses

En 2019, les recettes de la subdivision se sont élevées à 33,9 M€ et les dépenses à 7,6 M€, soit un résultat de 26,3 M€ qui représente 85,4 % de celui du compte.

Les recettes de la subdivision progressent de manière significative en 2019 (+25,1 %) :

- à plus de 85 %, elles proviennent de la gestion des patrimoines privés (29,2 M€, +24,3 % en un an) ;
- celles procurées par les ventes mobilières progressent aussi fortement (+30,6 %), pour s'établir à 4,7 M€, dont près des trois quarts proviennent de la taxe forfaitaire.

Les dépenses de la subdivision sont supérieures de 31,0 % à celles de l'exercice 2018 en raison, principalement, des prestations informatiques, engagées de manière récurrente depuis 2010, afin de moderniser les applications utilisées pour suivre les ventes de biens mobiliers (Hermès) et gérer les patrimoines privés (Angelis).

2.2 La subdivision « Gestion des cités administratives »

2.2.1 L'objet et les principes de fonctionnement

L'instruction n° 07-035-D8 du 19 juillet 2007 de l'ex-direction générale de la comptabilité publique définit la notion de « cité administrative » comme « un ensemble immobilier où sont logés au moins trois services administratifs, cette condition devant s'apprécier au regard de départements ministériels différents ». Les occupants peuvent être des services de l'État, des établissements publics, des collectivités territoriales

⁴ Plafond annuel fixé et notifié par la DIE aux pôles d'activité de la subdivision.

ou des associations. Les préfets gèrent, au nom de l'État, ceux des bâtiments multioccupants auxquels ils décident, le cas échéant, de conférer ce statut particulier et en assurent ainsi le fonctionnement en qualité de *syndics*.

Les recettes de la subdivision sont constituées des quotes-parts de charges appelées chaque année auprès des occupants des cinquante-six cités administratives recensées fin 2019, déterminées à partir du budget, arrêté par le préfet, des dépenses de fonctionnement courant des parties communes et à raison de la superficie privative allouée à chacun d'eux conformément au règlement d'utilisation collective.

Ces dépenses, dont l'instruction précitée fournit une liste indicative, sont supportées par le compte de commerce. Elles portent notamment sur les frais récurrents de gestion des locaux (chauffage, éclairage, eau, nettoyage, téléphone, etc.), l'achat de petits équipements, la maintenance courante des immeubles et, le cas échéant, la rémunération des prestataires chargés de gérer les contrats de fluides et de maintenance.

2.2.2 Les recettes et les dépenses

En 2019, les recettes de la subdivision se sont élevées à 38,1 M€ et les dépenses à 39,3 M€, soit un résultat déficitaire de 1,2 M€.

Les dépenses de la subdivision progressent de 3,4 % en un an, notamment celles relatives aux fluides (+16,4 %) et au chauffage (+12,8 %).

Compte tenu de leurs modalités de calcul, les recettes évoluent de manière cohérente avec les dépenses et augmentent donc sur l'exercice (+5,5 %).

Comme les exercices précédents, les programmes 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » financent la majeure partie des dépenses de fonctionnement courant des parties communes.

2.3 La subdivision « Zone des cinquante pas géométriques dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique »

2.3.1 L'objet et les principes de fonctionnement

La zone des cinquante pas géométriques désigne une situation foncière spécifique à la Guadeloupe et à la Martinique, dont l'origine remonte à 1674 : une bande côtière d'environ 81,2 mètres de largeur qui relève du domaine inaliénable et imprescriptible de l'État depuis la loi « Littoral » du 3 janvier 1986.

Par exception, l'article 3 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 prévoit que les terrains domaniaux concernés peuvent être déclassés et cédés aux personnes qui s'y sont installées sans titre de propriété.

Pour les inciter à régulariser leur situation, celles-ci pouvaient, sous certaines conditions, solliciter jusqu'au 31 décembre 2019⁵ une aide exceptionnelle de l'État, qui ne peut excéder 24 391 €, afin d'acquérir les terrains concernés.

Le traitement des demandes et le versement de l'aide sont assurés localement par deux agences dites « des cinquante pas géométriques », qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial financièrement autonomes, dont la dissolution doit intervenir au 1^{er} janvier 2021⁶.

Créée au sein du compte de commerce par l'article 79 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999, la subdivision « Zone des cinquante pas géométriques » a pour objet de retracer les flux financiers de ce dispositif particulier :

- en recettes, le compte reçoit du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » le montant des aides accordées, sur décision du préfet, aux particuliers concernés et la part résiduelle du prix de cession laissée à leur charge, nette des frais de régie ;
- en dépenses, le reversement au budget général de la part des produits de cession qui correspondent au montant de l'aide exceptionnelle et le reversement aux agences des cinquante pas géométriques de la part du

⁵ Selon l'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015. La date de forclusion, initialement fixée par la loi au 1^{er} janvier 2013, avait déjà été repoussée, une première fois, au 1^{er} janvier 2015.

⁶ *Ibid.*

prix de cession laissée à la charge de l'acquéreur, nette des frais de régie.

Le résultat de chaque opération est donc neutre pour la subdivision, nonobstant les décalages temporaires qui interviennent entre encaissements et décaissements.

2.3.2 Les recettes et les dépenses

En 2019, les recettes de la subdivision se sont élevées à 2,5 M€ et les dépenses à 2,8 M€, soit un résultat de 0,3 M€.

2.4 La subdivision « Opérations réalisées en application de décisions de justice »

2.4.1 L'objet et les principes de fonctionnement

Rentrent dans le périmètre de la subdivision les opérations relatives à la vente de biens mobiliers :

- confisqués sur décisions de justice, à l'exception de ceux qui nécessitent d'engager des frais de gestion conséquents⁷ ou qui sont saisis dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants ;
- ou dont la propriété est transférée à l'État en application des dispositions de l'article L. 41-4 du code de procédure pénale⁸, à l'exception des biens remis, le cas échéant, à la Caisse des dépôts et consignations et de ceux qui relèvent de l'actif d'une succession.

En recettes, la subdivision bénéficie du produit des ventes et, le cas échéant, des revenus procurés par la gestion provisoire des biens. Pour mémoire, les recettes de la taxe forfaitaire qui s'applique à ces ventes abondent, nettes des droits de timbre et d'enregistrement, la subdivision « Ventes mobilières et patrimoines privés » (cf. § 2.1. ci-avant).

En dépenses, elle supporte, pour l'essentiel, les frais de gestion des biens mobiliers précités : gardiennage de véhicules automobiles

⁷ Ils relèvent alors de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

⁸ « Lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets [...] si la restitution n'a pas été demandée [...] les objets non restitués deviennent propriété de l'État, sous réserve des droits des tiers. »

préalablement à leur vente, destruction de ceux qui sont invendables, honoraires juridiques, etc.

2.4.2 Les recettes et les dépenses

En 2019, les recettes de la subdivision se sont élevées à 6,2 M€ et les dépenses 0,2 M€, soit un résultat de 6,0 M€.

Les recettes progressent en 2019 (+15,1 %) et excèdent 5,0 M€ pour le septième exercice consécutif. Elles proviennent majoritairement du produit de la vente de biens mobiliers confisqués.

Le niveau des dépenses est constant et conforme à celui observé au cours des exercices précédents.

3 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Si l'exécution en 2019 n'a pas conduit à s'écarter des règles du droit budgétaire, deux anomalies sont, en revanche, relevées concernant le périmètre du compte de commerce.

3.1 Le caractère irrégulier de la subdivision « Gestion des cités administratives »

Selon l'article 22 de la LOLF, « Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. »

Dès lors que les opérations de la subdivision « Gestion des cités administratives » sont d'une autre nature, les dépenses qu'elle supporte devraient relever d'un programme du budget général à vocation interministérielle, ainsi que la Cour le signale depuis 2010.

Comme les années passées, la DIE indique envisager de supprimer, à terme, la subdivision. Elle souligne que la recherche d'un support budgétaire approprié doit être menée dans le cadre, plus large, des travaux en cours⁹, qui pourraient aboutir à créer une foncière jouant le rôle de *syndic* des sites multioccupants de l'État.

À cet égard, la création, à compter de 2018, d'un programme¹⁰ consacré à la rénovation des cités administratives invite à une consolidation des supports budgétaires actuels.

Dans l'intervalle, la Cour reconduit la recommandation suivante, qui avait fait l'objet en 2017 d'une mention dans le référé¹¹ relatif aux cinquante recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances.

⁹ Lancés suite au comité de la transformation publique du 29 octobre 2018.

¹⁰ Programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » de la mission « Action et transformation publiques » du budget général, créé par la LFI 2018 pour une durée de cinq ans.

¹¹ Référé du Premier président de la Cour des comptes n° 2017-2207 du 19 juillet 2017.

Recommandation n° 1 (reconduite, DB): supprimer la subdivision « Gestion des cités administratives » et faire supporter les dépenses concernées par un programme interministériel approprié du budget général de l'État.

3.2 Le caractère injustifié de la subdivision « Zone des cinquante pas géométriques »

Indépendamment de la complexité du fonctionnement de la subdivision sur le plan comptable et du nombre d'acteurs qui y contribuent en métropole et outre-mer, le traitement des opérations de cession de terrains est effectué en pratique par deux établissements publics à caractère industriel et commercial.

Le recours au compte de commerce n'est donc pas nécessaire ni justifié, puisque l'article 22 de la LOLF en limite le champ aux opérations des services de l'État non dotés de la personnalité juridique.

La Cour a, pendant longtemps, recommandé la suppression de la subdivision concernée du compte et un transfert de compétences aux agences précitées, recommandation sur laquelle le référé précité du 19 juillet 2017 avait appelé l'attention.

La DIE ne souhaite cependant pas modifier de manière substantielle l'organisation retenue, compte tenu de la modestie des enjeux financiers qui s'attachent à ce dispositif d'aide et de sa fin prochaine (cf. § 2.3.1. ci-avant). À défaut de solution plus adaptée, le législateur a, en effet, régulièrement étendu, depuis le début des années 2000, le délai de forclusion des dossiers de régularisation et la durée de vie des agences, dont le terme est fixé au 1^{er} janvier 2021.

Une fois instruites et soldées les demandes de régularisation déposées au sein des services locaux des domaines de Guadeloupe et de Martinique, il appartiendra à la direction de l'immobilier de l'État de mettre en œuvre les décisions juridiques et comptables nécessaires à la fermeture de la subdivision.

Annexes

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

Référé sur [les taxes à faible rendement](#) (décembre 2018).

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1*	Supprimer la subdivision « Gestion des cités administratives » et faire supporter les dépenses concernées par un programme interministériel approprié du budget général de l'État	L'administration avait indiqué, en mars 2019, être favorable à la mise en œuvre de cette recommandation. Comme les années passées, elle avait indiqué examiner différentes solutions, telles que le rattachement des dépenses à un programme existant ou le recours à un nouveau programme. Cette réflexion n'a, cependant, toujours pas abouti.	En l'absence d'élément nouveau, la Cour reconduit sa recommandation.	Non mise en œuvre

* Recommandation faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017.