



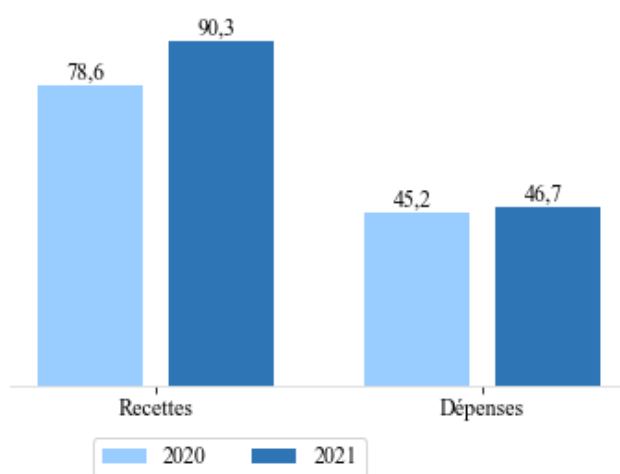
Compte de commerce « Opérations commerciales des domaines »

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

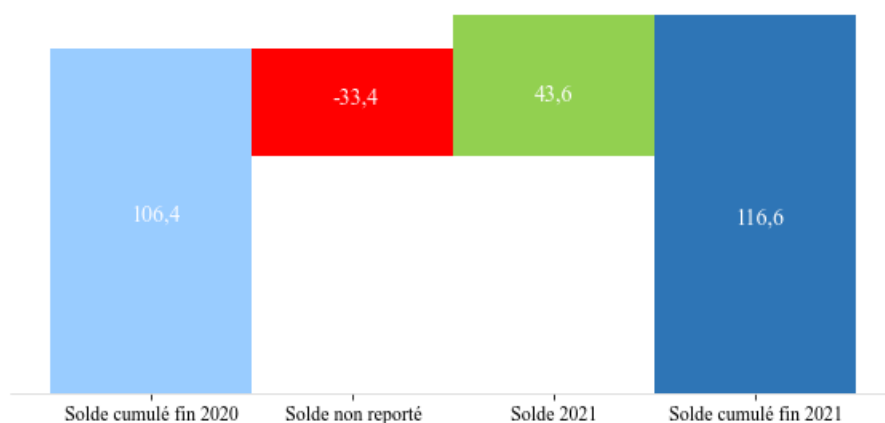
2021

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 2021 fait apparaître :

- des recettes bien meilleures qu'attendu et des dépenses proches de la prévision, en raison principalement d'un effet de rattrapage en 2021 de la sous-activité qu'avait connue le compte pendant les premiers mois de la crise sanitaire ;
- un résultat positif grâce, principalement, à la subdivision « Ventes mobilières et patrimoines privés », dont les recettes de taxes qui lui sont affectées s'établissent, en moyenne sur la période 2017 à 2021, à un niveau près de cinq fois plus important que celui de ses dépenses ;
- un solde de trésorerie qui représente, fin 2021, 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 2021, une partie seulement de ce dernier soit reportée, comme c'est le cas depuis plusieurs exercices.

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. À cet égard, il importera de tirer les conséquences, le moment venu, de l'expérimentation en cours qui vise à confier cette gestion à une société contrôlée par l'État.

Par ailleurs, la Cour continue de relever que la subdivision « Zone des cinquante pas géométriques » retrace des opérations qui n'entrent pas dans le champ d'un compte de commerce. Dans la mesure où le fonctionnement du dispositif d'aide correspondant a été durablement prolongé et modifié, il importe d'examiner les conditions d'une suppression rapide de cette subdivision.

Recommandations

1. Supprimer la subdivision « Gestion des cités administratives » et faire supporter les dépenses par les programmes concernés du budget général de l'État (recommandation reformulée). (*Direction du budget.*)
2. Examiner les conditions d'une suppression rapide de la subdivision de la zone des cinquante pas géométriques (recommandation nouvelle) (*Direction du budget.*)

.

Sommaire

Introduction.....	7
Chapitre I Les résultats de l'exercice	8
I - Un niveau de recettes inédit depuis dix ans.....	9
II - Des dépenses qui progressent modérément.....	10
III - Un solde de trésorerie maîtrisé	11
Chapitre II Les recettes et les dépenses de l'exercice.....	12
I - La subdivision « Ventes mobilières et patrimoines privés »	12
II - La subdivision « Gestion des cités administratives »	14
III - La subdivision « Zone des cinquante pas géométriques dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique »	15
IV - La subdivision « Opérations réalisées en application de décisions de justice »	16
Chapitre III La conformité aux principes et règles du droit budgétaire.....	18
I - Le caractère irrégulier de la subdivision « Gestion des cités administratives »	18
II - Le caractère injustifié de la subdivision « Zone des cinquante pas géométriques »	19
Annexes	20

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 2021 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 ;
- 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 des Domaines est l'assignataire et le centralisateur de la presque-totalité des opérations de recettes et de dépenses.

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

Aucune modification du périmètre du compte ou de son architecture interne n'est intervenue en 2021. La gestion du compte a, par ailleurs, été marquée par le retour à un mode de fonctionnement normal des subdivisions relatives aux ventes mobilières et aux cités administratives, qui avaient été particulièrement affectées en 2020 par la crise sanitaire.

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

Tableau n° 1 : évolution du compte de commerce en 2021

<i>En M€</i>	LR 2020	LFI 2021	Exécution 2021
<i>Ventes mobilières et gestion des patrimoines privés</i>	24,8	23,0	33,6
<i>Gestion des cités administratives</i>	2,8	0,0	1,9
<i>Zone des cinquante pas géométriques</i>	-0,2	0,0	0,0
<i>Opérations réalisées en application de décisions de justice</i>	6,0	4,8	8,1
Total des résultats par subdivision	33,4	27,8	43,6
<i>Solde du compte en fin d'exercice</i>	106,4	100,8	116,6
<i>Solde reporté sur l'exercice suivant</i>	73,0	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.

I - Un niveau de recettes inédit depuis dix ans

Le tableau suivant détaille les recettes du compte par subdivision.

Tableau n° 2 : évolution des recettes du compte

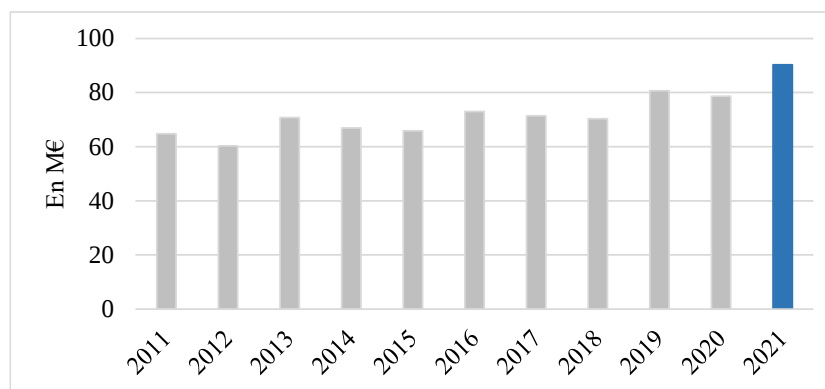
<i>En M€</i>	LR 2020	LFI 2021	Exécution 2021
<i>Ventes mobilières et gestion des patrimoines privés</i>	31,4	27,5	41,9
<i>Gestion des cités administratives</i>	39,4	35,0	38,9
<i>Zone des cinquante pas géométriques</i>	1,6	0,5	1,2
<i>Opérations réalisées en application de décisions de justice</i>	6,2	5,0	8,3
Total des recettes	78,6	68,0	90,3

Source : documents budgétaires et Chorus.

Les recettes s'établissent à un niveau supérieur (+14,9 %) à celui de l'exercice précédent et s'écartent significativement à la hausse de la prévision, sans doute trop prudente, retenue en loi de finances initiale (inférieure de 13,5 % par rapport à l'exécution en 2020).

Cette progression est imputable à la subdivision des ventes mobilières du fait notamment de l'effet de rattrapage en 2021 des retards de transmission et de comptabilisation des recettes qu'avait entraînés le confinement de mars 2020.

De ce fait, les recettes du compte atteignent leur plus haut niveau depuis dix ans.

Graphique n° 3 : historique des recettes du compte

Source : documents budgétaires et Chorus.

II - Des dépenses qui progressent modérément

Le tableau suivant détaille les dépenses du compte par subdivision.

Tableau n° 3 : évolution des dépenses du compte

<i>En M€</i>	LR 2020	LFI 2021	Exécution 2021
<i>Ventes mobilières et gestion des patrimoines privés</i>	6,6	4,5	8,3
<i>Gestion des cités administratives</i>	36,6	35,0	37,0
<i>Zone des cinquante pas géométriques</i>	1,8	0,5	1,2
<i>Opérations réalisées en application de décisions de justice</i>	0,2	0,2	0,2
Total des dépenses	45,2	40,2	46,7

Source : documents budgétaires et Chorus.

Après avoir connu une baisse significative en 2020 (-9,4 %), les dépenses du compte progressent modérément en 2021 (+3,3 %), notamment en raison du retour à un niveau d'activité normal de la subdivision des ventes mobilières et de la gestion des patrimoines privés,

et des projets de modernisation des systèmes d'information de cette subdivision.

III - Un solde de trésorerie maîtrisé

L'article 115 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 prévoit que, sur la base de la situation provisoire au 30 septembre de chaque année, le ministre chargé du budget est autorisé à reverser, au profit du budget général, les excédents de trésorerie disponibles, au-delà de quatre mois de recettes, des subdivisions ventes mobilières et opérations réalisées en application de décisions de justice. Cette faculté répond à la préoccupation de ne pas laisser se reconstituer un solde de trésorerie sans rapport avec les besoins du compte et éviter que les gestionnaires concernés ne se trouvent encouragés à engager des dépenses nouvelles.

Ainsi, à la suite d'une recommandation de la Cour, mentionnée notamment dans le référé du Premier président du 19 juillet 2017¹, 199,7 M€ ont été reversés en application de la loi de règlement (LR) de 2017, puis 51,0 M€ (LR 2019) et 33,4 M€ (LR 2020).

À l'occasion de la loi de règlement de 2021, il est prévu, selon la direction de l'immobilier de l'État, de ne pas reporter l'intégralité du solde constaté fin 2021 (116,6 M€), qui représente deux années et demie de dépenses au rythme actuel.

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.

Chapitre II

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.

I - La subdivision « Ventes mobilières et patrimoines privés »

A - 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

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).

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.

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.

B - Les recettes et les dépenses

En 2021, les recettes de la subdivision se sont élevées à 41,9 M€ et les dépenses à 8,3 M€, soit un résultat de 33,6 M€ qui représente 77 % de celui du compte.

Les recettes de la subdivision progressent de manière significative en 2021 (+36 %) :

- à près de 90 %, elles proviennent de la gestion des patrimoines privés (36,7 M€, +37,5 % en un an) ;
- celles procurées par les ventes mobilières progressent aussi (+10,6 %), pour s'établir à 5,2 M€.

La progression des recettes s'explique par un effet de rattrapage du retard de transmission et de comptabilisation des recettes de 2020 suite au confinement, la surmortalité liée à la crise sanitaire et la politique volontariste de la DNID en matière de ventes aux enchères.

Les dépenses de la subdivision sont supérieures de 26,0 % à celles de l'exercice 2020 en raison, principalement, du dynamisme de l'activité de gestion des patrimoines privés et des prestations informatiques, engagées de manière récurrente depuis 2010, afin de mettre à niveau l'application utilisée pour suivre les ventes de biens mobiliers (Hermès), en attendant son remplacement prévu à l'horizon 2025.

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

II - La subdivision « Gestion des cités administratives »

A - 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 ou des associations. Les préfets gèrent, au nom de l'État, ceux des bâtiments multioccupants auxquels ils décident 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 2021, 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.

B - Les recettes et les dépenses

En 2021, les recettes de la subdivision se sont élevées à 38,9 M€ et les dépenses à 37,0 M€, soit un résultat de 1,9 M€. Les dépenses de la subdivision sont stables (+1,1 % en un an), comme les recettes (-1,3 %).

Comme les exercices précédents, les programmes 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et 354 « Administration territoriale de l'État » financent la majeure partie des dépenses de fonctionnement courant des parties communes.

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

A - 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 une aide exceptionnelle de l'État, qui ne peut excéder 24 391 €, afin d'acquérir les terrains concernés.

Le traitement des demandes, qui doivent être déposées avant le 1^{er} janvier 2024, et des opérations de cessions est assuré 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 2031, conformément à la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets⁵.

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 qui ont été les suivants en 2021 :

- 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 L'article 247 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a prolongé pour la sixième fois la durée de vie des agences, initialement fixée à dix ans et régulièrement étendue depuis.

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.

La loi de 2021 précitée a substitué au dispositif actuel d'aide financière un mécanisme de cession avec décote dont les modalités de mise en œuvre (critères de la décote, modalités de calcul et pièces justificatives) seront précisées dans un projet de décret.

B - Les recettes et les dépenses

En 2021, les recettes et les dépenses de la subdivision se sont élevées à 1,2 M€, soit un résultat nul.

IV - La subdivision « Opérations réalisées en application de décisions de justice »

A - 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 conséquents⁶ 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 pénale⁷, 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

⁶ Ils relèvent alors de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC).

⁷ « 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. »

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

B - Les recettes et les dépenses

En 2021, les recettes de la subdivision se sont élevées à 8,3 M€ et les dépenses à 0,2 M€, soit un résultat de 8,1 M€.

Les recettes progressent en 2021 (+34 %) et excèdent 5,0 M€ pour le neuvième 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.

Chapitre III

La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Si l'exécution en 2021 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.

I - 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.

La direction de l'immobilier de l'État expérimente jusqu'à fin 2022 la gestion des cités administratives par une société détenue à 100 % par l'État. À ce stade, il apparaît que cette gestion déléguée permettrait d'éviter le recours au compte de commerce en facturant individuellement chaque service occupant.

La Cour invite à tirer, le moment venu, toutes les conséquences de l'expérimentation en cours avec l'objectif de supprimer la subdivision « gestion des cités administratives ». Dans l'intervalle, elle reconduit sa recommandation en la reformulant.

Recommandation n° 1 (direction du budget) : supprimer la subdivision « Gestion des cités administratives » et faire supporter les dépenses par les programmes concernés du budget général de l'État (recommandation reformulée).

II - 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 recommandé par le passé la suppression de la subdivision concernée du compte et un transfert de compétences aux agences précitées. À l'occasion de la NEB 2017, la Cour avait cependant choisi de ne plus reconduire cette recommandation dès lors que, à l'approche du terme du dispositif, les avantages d'une modification du circuit budgétaire et comptable ne se comparaient pas favorablement aux coûts d'une telle réorganisation.

Cependant, dès lors que le fonctionnement du dispositif a été durablement prolongé et modifié (cf. *supra*), il importe, au regard des exigences de l'article 22 de la LOLF, d'examiner les conditions d'une suppression rapide de la subdivision de la zone des cinquante pas géométriques.

Recommandation n° 2 (direction du budget) : examiner les conditions d'une suppression rapide de la subdivision de la zone des cinquante pas géométriques (recommandation nouvelle).

Annexes

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

Néant.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	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 2020, être favorable à la mise en œuvre de cette recommandation. Une solution d'externalisation de la fonction de syndic était alors à l'étude.	La direction de l'immobilier de l'État expérimente jusqu'à fin 2022 la gestion des cités administratives par une société détenue à 100 % par l'État. À ce stade, il apparaît que cette gestion déléguée permettrait d'éviter le recours au compte de commerce en facturant individuellement chaque service occupant.	Mise en œuvre en cours