

Cour des comptes



# **Compte de commerce Opérations commerciales des domaines**

---

**Note d'analyse de  
l'exécution budgétaire  
2014**

# Opérations commerciales des domaines

|                 | <b>LFI</b>       | <b>Exécution</b> |
|-----------------|------------------|------------------|
| <b>Recettes</b> | <b>0,065 Md€</b> | <b>0,067 Md€</b> |
| <b>Dépenses</b> | <b>0,064 Md€</b> | <b>0,040 Md€</b> |

**Découvert autorisé :** 0 €  
**Solde 2014 :** 0,026 Md€  
**Trésorerie au 31/12/2014 :** 0,184 Md€

## Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduction.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>I - Le résultat de 2014 et la gestion des crédits .....</b>                | <b>4</b>  |
| A - Un résultat 2014 identique à celui de 2013 .....                          | 4         |
| B - La programmation des crédits et l'évaluation des recettes .....           | 5         |
| C - Une gestion sans aléa .....   | 6         |
| <b>II - Les principales composantes de la dépense et des recettes</b>         |           |
| <b>subdivision par subdivision .....</b>                                      | <b>7</b>  |
| A - Ventes mobilières et patrimoines privés .....                             | 7         |
| B - Gestion des cités administratives .....                                   | 8         |
| C - Zone des 50 pas géométriques.....   | 9         |
| D - Opérations réalisées en application de décisions de justice .....         | 10        |
| <b>III - Une utilisation du compte de commerce qui ne répond pas toujours</b> |           |
| <b>à sa destination .....</b>   | <b>10</b> |
| A - Une utilisation de subdivisions contraire à la LOLF.....                  | 10        |
| B - Une démarche de performance inexistante.....                              | 11        |
| C - Une soutenabilité budgétaire assurée .....                                | 11        |
| <b>IV - Les recommandations de la Cour .....</b>                              | <b>12</b> |
| A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la         |           |
| gestion 2013 .....  | 12        |
| B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014.....            | 12        |

## Introduction

Le compte de commerce *Opérations commerciales des domaines* est régi par les dispositions de l'article 22-I de la LOLF. Il a été créé par la loi du 8 mars 1949. Il n'est pas doté de crédits en loi de finances. Il fonctionne en trésorerie et n'a pas d'autorisation de découvert.

La cheffe du service France Domaine de la direction générale des finances publiques est la responsable administrative et budgétaire de ce programme 907. Le comptable spécialisé du Domaine en est l'assignataire et le centralisateur quasi-unique des opérations de recettes et de dépenses.

Le compte de commerce comprend quatre subdivisions de nature différente. Deux subdivisions sont structurellement excédentaires du fait de leur objet commercial : la première, dont l'origine remonte à 1949, est relative aux ventes mobilières et à la gestion des patrimoines privés effectuées par le service France Domaine ; la seconde, créée par la loi de finances rectificative pour 2004, retrace les opérations réalisées en application de décisions de justice. Deux autres subdivisions sont par construction proches de l'équilibre. La subdivision *zone des 50 pas géométriques*, créée par la loi de finances initiale pour 1999, qui retrace les achats de terrains situés sur des parcelles littorales de Martinique et de Guadeloupe. Enfin, la subdivision *gestion des cités administratives*, créée par une ordonnance de 1958 portant loi de finances initiale pour 1959, retranscrit les dépenses de fonctionnement courant des cités administratives.

### I - Le résultat de 2014 et la gestion des crédits

#### A - Un résultat 2014 identique à celui de 2013

##### 1 - Un solde en progression qui aurait permis de faire un versement au budget général

Le solde du compte de commerce se monte au 31/12/2014 à 184,98 M€ en progression de 26,54 M€ par rapport à fin 2013. La progression régulière de ce solde démontre la possibilité d'opérer un versement annuel régulier au profit du budget général.

Ce versement est rendu possible par l'article 115-II de la loi de finances rectificative pour 2004. Le projet annuel de performance prévoyait un possible versement au budget général de l'État des excédents de trésorerie à partir des marges dégagées par les deux subdivisions excédentaires pour 20,35 M€.

Or, aucun versement n'est effectué depuis 2008. Les recettes sur ce compte ayant déjà été comptabilisées en recettes de l'État, un versement au budget de l'État serait neutre sur le solde budgétaire et sur le solde maastrichtien. En revanche, si la trésorerie du compte venait à être utilisée pour une dépense celle-ci pèserait sur le déficit budgétaire et le déficit maastrichtien.

## 2 - Les résultats par subdivision

Les recettes et les dépenses du compte de commerce fléchissent dans les mêmes proportions entre les années 2013 et 2014 d'environ 4,6 M€. Ce résultat est dû pour l'essentiel à une moindre consommation sur la subdivision *gestion des cités administratives*.

**Tableau n°1 : Synthèse par subdivision (M€)**

| <i>En M€</i>                            | 2013     |          | 2014     |          |
|---|----------|----------|----------|----------|
|   | Recettes | Dépenses | Recettes | Dépenses |
| Ventes mobilières et patrimoines privés | 24,51    | 4,67     | 23,55    | 3,77     |
| Gestion des cités administratives       | 40,02    | 38,30    | 35,59    | 34,87    |
| Zone des 50 pas géométriques            | 1,60     | 1,81     | 1,66     | 1,49     |
| Application de décisions de justice     | 5,38     | 0,17     | 6,07     | 0,21     |
| Total du compte                         | 71,48    | 44,95    | 66,88    | 40,34    |
| Solde du compte                         | +26,52   |          | +26,54   |          |
| Solde cumulé au 31/12                   | 158,46   |          | 184,98   |          |

*Source : service France Domaine, présentation Cour des Comptes*

## B - La programmation des crédits et l'évaluation des recettes

Les hypothèses de budgétisation sont construites essentiellement à partir d'une analyse des dépenses et des recettes de l'exercice précédent. La nature des opérations enregistrées sur le compte de commerce ne permet pas de disposer de projections détaillées pour une partie des dépenses. Les résultats de l'année 2014 sont en ligne avec les hypothèses retenues en loi de finances initiale.

Le seul écart notable concerne la subdivision *ventes mobilières et patrimoines privés*, et résulte du fait que le versement de 20,35 M€ au budget de l'État prévu dans le projet annuel de performance n'a pas eu lieu.

Il n'existe pas de gestion en AE et en CP sur le compte de commerce qui fonctionne en système de caisse. Son solde cumulé doit donc être en permanence positif, en l'absence d'autorisation de découvert. Pour autant, pourvu que cette condition soit remplie, les dépenses d'un exercice pourraient être supérieures aux recettes de ce même exercice.

**Tableau n°2 : Synthèse par subdivision**

| Subdivisions (M€)                       | PLF/LFI 2014 |          | 2014     |          |
|---|--------------|----------|----------|----------|
|   | Recettes     | Dépenses | Recettes | Dépenses |
| Ventes mobilières et patrimoines privés | 24,50        | 23,50    | 23,55    | 3,77     |
| Gestion des cités administratives       | 36,00        | 35,00    | 35,59    | 34,87    |
| Zone des 50 pas géométriques            | 2,00         | 3,25     | 1,66     | 1,49     |
| Application de décisions de justice     | 2,50         | 2,50     | 6,07     | 0,21     |
| Total du compte                         | 65,00        | 64,25    | 66,88    | 40,34    |

Source : service France Domaine, LFI 2014, présentation Cour des Comptes

### **C - Une gestion sans aléa**

Le compte de commerce n'a pas fait l'objet de mesure de régulation budgétaire. Il n'est pas doté non plus de crédits limitatifs.

La seule contrainte en gestion est un plafond sur les dépenses de fonctionnement que la responsable de programme impose aux gestionnaires prescripteurs de la subdivision *ventes mobilières et gestion des patrimoines privés*. Les services de la direction nationale d'intervention domaniale se sont ainsi vu notifier un plafond de 2 M€ hors dépenses exceptionnelles au titre de l'année 2014.

## **II - Les principales composantes de la dépense et des recettes subdivision par subdivision**

### **A - Ventes mobilières et patrimoines privés**

Cette subdivision retrace les ventes mobilières réalisées pour le compte de l'État ou pour le compte de tiers ainsi que la gestion et la vente des patrimoines privés en cas d'absence d'héritier ou de renonciation à l'héritage.

#### **1 - Les recettes : les taxes appliquées aux ventes**

Les recettes de la subdivision sont constituées principalement des frais de régie de 12 % prélevés sur les opérations de cessions de biens mobiliers ou immobiliers dépendant des patrimoines privés dont l'administration a été confiée au Domaine pour un montant de 19,8 M€. Les recettes proviennent aussi pour 2,8 M€ du produit de la taxe forfaitaire sur les droits d'enregistrement, de 6 % à 11 % suivant le type de vente, appliquée pour les ventes réalisées par le Domaine. Les autres recettes concernent les frais d'administration et de vente pour les opérations au profit de tiers.

Les recettes découlent d'une multitude d'opérations individuelles. L'une des plus importantes provient de la vente de métaux issus de la dénaturation de pièces de monnaie (un lot de 30,15 tonnes et un de 172,79 tonnes) pour 105 916 € de taxes.

Les catégories de biens les plus vendus, par adjudication, sont les véhicules (77 % pour 28 M€), les bijoux, les œuvres d'art, les pièces d'orfèvrerie, les appareils d'horlogerie (6,9 % pour 2,5 M€) et les matériels professionnels (6 % pour 2,2 M€).

Les cessions de gré à gré ont en revanche augmenté de 281 127 € à 1,1 M€ en 2014. Deux cessions de biens appartenant au ministère de la défense expliquent cette progression : une vente de pièces détachées du système d'armes CROTALE pour 230 000 € HT et d'une grue portuaire pour 700 000 € HT.

#### **2 - Les dépenses : les frais encourus lors des ventes**

Les principales opérations de dépenses sont relatives aux loyers des locaux occupés par les services de ventes mobilières, aux frais de gestion des patrimoines privés, aux charges locatives, aux frais d'expertises ou de gardiennage pour les ventes.

Les frais de vente ont augmenté de 2 % passant de 340 747 € en 2013 à 347 779 € en 2014. En 2014, les frais d'expertise, soit 104 482 €, ont poursuivi leur progression (+ 68,29 % après + 133 % en 2013). Cette augmentation s'explique par la stratégie de vente adoptée. Le service France Domaine doit s'assurer avant toute mise en vente d'objets, a priori réputés précieux, qu'ils sont effectivement évalués selon une expertise reconnue. Plusieurs ventes de bijoux, d'œuvres d'art, de maroquinerie et de vins ont ainsi nécessité l'avis d'un expert.

Les frais de sécurité des salles ont augmenté de 31,2 %. Pour les 128 ventes, ils s'élèvent à 58 264 € en 2014 (44 406 € en 2013). Cette évolution s'explique par le renforcement de la sécurité lors des expositions et ventes de biens de valeurs.

Si les recettes des ventes peuvent être réparties entre cette subdivision et la subdivision *opérations réalisées en application des décisions de justice* au moment de l'imputation comptable par la connaissance du bénéficiaire, il n'en est pas de même pour les dépenses. La majorité des dépenses de fonctionnement des ventes pour les deux subdivisions sont imputées sur la seule subdivision *ventes mobilières et patrimoines privés*.

Une autre décomposition du compte de commerce pourrait reposer sur les métiers de la direction nationale d'intervention domaniale. Ainsi une première subdivision pourrait couvrir l'activité du pôle ventes mobilières, la seconde la gestion des patrimoines privés. Cette répartition assurerait une cohérence entre les recettes et les dépenses.

## **B - Gestion des cités administratives**

Les dépenses de cette subdivision correspondent aux frais permanents des locaux pour les soixante cités administratives qui existent en France tels que l'électricité pour 6,86 M€, le nettoyage pour 6,45 M€, le gardiennage pour 5,58 M€, l'entretien des terrains, bâtiments et constructions pour 3,69 M€ et le gaz pour 2,30 M€.

Les recettes proviennent de versements en provenance du budget général sur les crédits des différents ministères. Les versements les plus importants en 2014 concernent les cités administratives de Nanterre (4,81 M€), Lyon (3,52 M€), Bordeaux (2,18 M€), Evry (2,13 M€) et Lille (2,00 M€).

Au total, les dépenses sont en baisse par rapport à l'année 2013 de près de 3,43 M€. Elles retrouvent toutefois un niveau proche de celui de 2012.

## C - Zone des 50 pas géométriques

Cette subdivision retranscrit les recettes et les dépenses afférentes au traitement d'une situation foncière particulière héritée de 1674 et spécifique à la Guadeloupe et à la Martinique : la zone des 50 pas géométriques. Cette zone d'environ 81,2 mètres relève du domaine inaliénable et imprescriptible de l'État depuis la loi « Littoral » du 3 janvier 1986.

L'article 3 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer prévoit que des cessions de terrains domaniaux puissent être faites aux personnes qui s'y sont installées sans titre. L'article 32 de la loi dite « Grenelle II » a introduit un délai de forclusion pour ces demandes de cession afin d'inciter à la régularisation. Les demandes devaient être déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, délai qui a été repoussé au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Ces cessions font l'objet d'une aide exceptionnelle de l'État dont le montant moyen se monte à 8 750 €. Toutefois, le dispositif législatif prévoit que lors de la mutation à titre onéreux du bien acquis dans un délai de dix ans, à compter de la date de l'acte ayant donné lieu à l'attribution de l'aide prévue ci-dessus, le montant de l'aide doit être reversé à l'État.

La subdivision *zone des 50 pas géométriques* enregistre les flux financiers associés à ces opérations. En recette, le compte reçoit du programme 123 – *conditions de vie outre-mer* le montant des aides exceptionnelles pour les particuliers et le montant des produits de la vente des terrains. En dépenses, le compte de commerce reverse au budget de l'État l'aide exceptionnelle remboursée. Le produit de la vente des terrains est attribué aux agences des 50 pas géométriques qui mettent en œuvre la procédure. Le solde de cette subdivision est par construction neutre.

Les enjeux financiers du compte sont faibles et du même ordre de grandeur qu'en 2013. Le montant des recettes pour l'année 2014 a été de 1,66 M€ et celui des dépenses de 1,49 M€. La différence entre ces deux montants correspond aux produits des opérations de fin d'année qui n'ont pas encore été reversés aux agences.

Ce mécanisme comptable est particulièrement complexe. Il implique plusieurs acteurs outre-mer (services préfectoraux, agences des 50 pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique) et en métropole (service France Domaine, services comptables).

Ce dispositif, prorogé à plusieurs reprises, devrait logiquement s'éteindre en 2015. Le nombre de dossiers est en forte diminution puisqu'il est passé de 589 en 2013 à 249 en 2014 en Martinique. Il n'est plus que de 35 en Guadeloupe en 2014.

### **D - Opérations réalisées en application de décisions de justice**

Les recettes de cette subdivision progressent de 12 %, passant de 5,38 M€ à 6,07 M€. Elles sont liées à deux types d'actions de la direction nationale d'intervention domaniale, qui dépend du service France Domaine, pour mettre en œuvre les décisions de justice.

La première consiste en la vente de biens mobiliers confisqués par décision de justice et qui tombent dans le domaine privé de l'État. Les recettes sont constituées du produit de la vente.

La seconde est relative à la vente de biens dont la propriété est transférée à l'État, en application de l'article 41-4 du code de procédure pénale, lorsque, à la suite d'une décision de justice, la propriété du bien n'est pas revendiquée.

Les opérations de dépense concernent pour l'essentiel des frais de gardiennage de véhicules vendus. En revanche, les autres frais de fonctionnement des services sont rattachés à la subdivision *ventes mobilières et gestion des patrimoines privés*.

## **III - Une utilisation du compte de commerce qui ne répond pas toujours à sa destination**

### **A - Une utilisation de subdivisions contraire à la LOLF**

#### **1 - Le caractère irrégulier de la subdivision gestion des cités administratives**

La subdivision *gestion des cités administratives* ne retrace pas d'opérations de nature commerciale ou industrielle impliquant des tiers. Son existence contrevient donc à l'article 22 de la LOLF, qui dispose que « *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* ».

Les dépenses réalisées pour le fonctionnement des cités administratives devraient relever d'un programme supportant les dépenses à vocation interministérielle comme par exemple le programme 333 – *moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. Un transfert de crédits, dans le cadre d'une loi de finances initiale, de la part des ministères concernés vers ce programme permettrait d'apporter une solution durable et de simplifier les circuits budgétaires.

La Cour souligne à nouveau le caractère irrégulier de la subdivision *gestion des cités administratives* et appelle à sa suppression.

## **2 - L'utilité de la subdivision zone des cinquante pas géométriques en question**

Au-delà du schéma comptable complexe de la subdivision, la Cour estime que la condition pour l'utilisation d'un compte de commerce n'est pas remplie. En effet, un compte de commerce a vocation à permettre des opérations à caractère industriel et commercial effectuées par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Or, le traitement des opérations de cession de terrain est effectué en pratique par les agences des 50 pas géométriques qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial. Le recours à ce compte de commerce n'est donc ni nécessaire ni adapté.

Si le dispositif devait perdurer au-delà de 2015, la Cour appelle à une simplification du schéma comptable et budgétaire. Celui-ci n'aurait pas sa place dans la forme actuelle au sein d'un compte de commerce.

## **B - Une démarche de performance inexistante**

Compte tenu de la faiblesse de l'enjeu budgétaire et de l'absence de crédits en AE et en CP, la direction du budget et le service France Domaine n'ont pas souhaité créer d'indicateurs de performance. En raison de la tendance à resserrer le dispositif de performance au titre de 2015, l'introduction d'un dispositif n'est pas prévue.

## **C - Une soutenabilité budgétaire assurée**

Le compte n'est pas doté de crédits et ne connaît pas de gestion en AE et CP. Il n'est pas confronté à des engagements pluriannuels. Les frais de gestion rattachés à ce compte sont actuellement inférieurs aux recettes qu'il reçoit. Il n'y a pas de problème de soutenabilité budgétaire à court terme.

## **IV - Les recommandations de la Cour**

### **A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013**

L'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce *Opérations commerciales des domaines* pour 2013 avait conduit la Cour à formuler les trois recommandations suivantes :

1. *Fermer la subdivision « gestion des cités administratives » et instituer un mécanisme alternatif pour retracer les opérations concernées.*

Non mise en œuvre. Cette recommandation est formulée depuis la note sur l'exécution budgétaire de 2010. Alors même que l'administration partage l'analyse de la Cour sur le caractère irrégulier de cette subdivision, elle a été maintenue en l'état.

2. *Instituer un dispositif de suivi commun des activités des différentes subdivisions, comprenant notamment des compte-rendu par les agences des 50 pas géométriques.*

Partiellement mise en œuvre. Le service France Domaine a mis en place des dispositifs de remontée d'information sur trois subdivisions.

3. *Effectuer en 2014 un versement au profit du budget général, compte tenu de l'augmentation du solde cumulé créditeur.*

Non mise en œuvre. Aucun versement au profit du budget général n'a été réalisé alors même que cette possibilité est prévue par une disposition de loi de finances. En revanche, toute dépense de ces fonds pèserait sur le déficit budgétaire et le déficit maastrichtien.

### **B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014**

L'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce *Opérations commerciales des domaines* pour l'année 2014 conduit la Cour à renouveler les recommandations 1 et 3 émises pour 2013 et à en faire une nouvelle :

1. *Fermer la subdivision « gestion des cités administratives » et instituer un mécanisme alternatif pour retracer les opérations concernées (recommandation reconduite) ;*
2. *Effectuer en 2015 un versement au profit du budget général, compte tenu de l'augmentation du solde (recommandation reconduite) ;*
3. *Réaliser une nouvelle décomposition des subdivisions du compte de commerce correspondant aux deux pôles métiers de la direction nationale d'intervention domaniale, « les ventes mobilières » et « la gestion des patrimoines privés » (nouvelle recommandation).*