

N° 92

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

## 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 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 45

**COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

*Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT*

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.**

**Sénat : 91 (2000-2001).**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....</b>	<b>6</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR EN 2001 .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ATTÉNUENT LE DÉFICIT DU BUDGET GÉNÉRAL.....</b>	<b>7</b>
<b>II. LES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE ENREGISTRENT UN NET "GONFLEMENT" DE LEURS OPÉRATIONS.....</b>	<b>9</b>
<b>A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE.....</b>	<b>9</b>
<b>B. L’ACCROISSEMENT IMPORTANT DES RECETTES DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE .....</b>	<b>11</b>
<b>III. SUR FOND DE RÉDUCTION DE LEURS CHARGES, LES SOLDES DES COMPTES D’AVANCES ET DES COMPTES DE PRÊTS SE REDRESSERAIENT NETTEMENT .....</b>	<b>14</b>
<b>CHAPITRE II : RÉFLEXIONS DIVERSES POUR SERVIR À LA RÉFORME DE L’ORDONNANCE ORGANIQUE DU 2 JANVIER 1959.....</b>	<b>15</b>
<b>I. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR OU DES “ICEBERGS BUDGÉTAIRES ” AU SEIN DU BUDGET DE L’ÉTAT .....</b>	<b>15</b>
<b>A. D’EXCESSIFS REPORTS DE CRÉDITS.....</b>	<b>15</b>
<b>B. LE RÉGIME EXORBITANT DES SOLDES D’EXÉCUTION DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.....</b>	<b>18</b>
<b>II. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR SONT TROP SOUVENT UNE VARIABLE D’AJUSTEMENT POUR LE BUDGET DE L’ETAT.....</b>	<b>19</b>
<b>A. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR NE SONT PAS UNE EXCEPTION AU PRINCIPE D’UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE ET, SOUS RÉSERVE D’AMÉNAGEMENTS, NE MÉRITENT PAS DE DISPARAÎTRE.....</b>	<b>19</b>
<b>B. CERTAINES PRATIQUES NOURRISSENT TOUTEFOIS LES INTERROGATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>20</b>
(1) La répartition des dotations entre comptes spéciaux du Trésor et budget général.....	20
(2) L’utilisation des comptes spéciaux du Trésor à des fins de pilotage budgétaire.....	23
<b>DEUXIEME PARTIE : LES COMPTES D’AFFECTATION SPECIALE, VECTEURS PRIVILEGES DE LA BUDGETISATION DES OPERATIONS PATRIMONIALES DE L’ETAT .....</b>	<b>25</b>

<b>CHAPITRE PREMIER : LE COMPTE N°902-24 D’AFFECTATION DES PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES, PARTS ET DROITS DE SOCIETES : UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE</b> .....	26
<b>I. UN COMPTE QUI A ENREGISTRÉ UNE FORTE AUGMENTATION DE SES OPÉRATIONS AVANT LA DÉCRUE AMORCÉE L’AN DERNIER</b> .....	27
A. LES RECETTES .....	28
1. <i>Vue d’ensemble</i> .....	28
2. <i>Les recettes depuis 1999</i> .....	30
a) 1999 .....	30
b) Les recettes du compte en 2000 et 2001 .....	33
B. LES DÉPENSES .....	35
1. <i>Vue d’ensemble</i> .....	35
2. <i>Les dépenses depuis 1999</i> .....	43
a) 1999 .....	43
b) 2000 et 2001 .....	44
<b>II. UN COMPTE SOUS TENSION</b> .....	45
A. PLUSIEURS ENTORSES AUX PRINCIPES FONDAMENTAUX DE NOTRE DROIT BUDGÉTAIRE.....	45
1. <i>Un compte dont les opérations manquent de lisibilité</i> .....	45
2. <i>Un compte aux écritures insatisfaisantes</i> .....	47
B. UN COMPTE CONFRONTÉ A DES CHARGES DE FINANCEMENT INQUIÉTANTES .....	48
1. <i>L’amélioration globale de la situation du secteur public</i> .....	48
2. <i>Des charges potentielles inquiétantes</i> .....	61
<b>CHAPITRE II : LE COMPTE N° 902-33 FONDS DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITE ET DE DÉSENDETTEMENT DE L’ÉTAT</b> .....	63
<b>I. LE DISPOSITIF DU COMPTE N° 902-33</b> .....	64
A. LES RECETTES .....	64
B. LES DÉPENSES .....	65
<b>II. UN DISPOSITIF AUJOURD’HUI PRÉMATURÉ MAIS QUI N’EST PAS SANS AVENIR</b> .....	68
A. UN DISPOSITIF AUJOURD’HUI PRÉMATURÉ.....	69
B. ... QUI N’EST PAS SANS AVENIR.....	70
<b>TROISIÈME PARTIE : DE QUELQUES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR</b> .....	71
<b>CHAPITRE PREMIER : LES COMPTES DE PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS UNE HYPOTHÈSE LOURDE SUR LE RÉSULTAT PRÉVISIONNEL DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR POUR 2001</b> .....	72

A. LE COMPTE N° 903-07 "PRÊTS À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT ET À DES ETATS ÉTRANGERS".....	73
B. LE COMPTE DE PRÊTS DU TRÉSOR À DES ETATS ÉTRANGERS POUR LA CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE (N° 903-17).....	75
<b>CHAPITRE II : DE L'ÉVOLUTION DE QUELQUES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR</b> .....	79
<b>I. QUEL AVENIR POUR LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU (FNDAE) ?</b> .....	79
A. RETOUR SUR LE FNDAE, UN COMPTE SOUS CONTRAINTE.....	80
1. <i>Une évolution incertaine des ressources du fonds</i> .....	81
2. <i>Une extension contestable des missions du fonds</i> .....	82
B. L'INSTAURATION AU SEIN DU FONDS NATIONAL DE L'EAU D'UNE DEUXIÈME SECTION INTITULÉE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU.....	83
1. <i>Une nouvelle section : le fonds national de solidarité pour l'eau</i> .....	83
2. <i>Une extension mal conçue</i> .....	87
<b>II. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (FNDS)</b> .....	88
A. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION... ..	88
B. ... ONT, SEMBLE-T-IL, ÉTÉ PRISES EN COMPTE PAR LE MINISTÈRE.....	91
<b>LES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	93
<b>I. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS</b> .....	93
<b>II. LES AUTRES ARTICLES</b> .....	94
<b>ANNEXE N° 1 DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE N° 59-2 DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES CONCERNANT LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRESOR</b> .....	95
<b>ANNEXE N° 2 TAUX DE RETOUR DÉPARTEMENTAL DES CRÉDITS DU FNDAE</b> .....	98
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	101

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**PRÉSENTATION GÉNÉRALE**

## CHAPITRE PREMIER :

### LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR EN 2001

#### I. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ATTÉNUENT LE DÉFICIT DU BUDGET GÉNÉRAL

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2001, les comptes spéciaux du Trésor sont au nombre de 36, comme l'an dernier. Ils se solderaient par une " *charge nette négative* " et dégageraient ainsi un excédent de 9.166 millions de francs, en forte augmentation par rapport à l'excédent prévisionnel prévu en 2000 qui était de 2.999 millions de francs.

La contribution du solde des comptes spéciaux du Trésor au solde du budget de l'Etat serait ainsi très nettement positive.

Le projet de loi de finances pour 2001 comporte la suppression de 2 comptes d'affectation spéciale (CAS) -l'une au 1<sup>er</sup> janvier, l'autre au 31 décembre-, la création d'un nouveau CAS et des aménagements apportés à deux CAS.

Les comptes dont la clôture est proposée sont :

- le compte n° 902-23 " *Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer* " au 31 décembre 2001 ;

- et le compte n° 902-26 " *Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables* " (FITTVN) au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Les autres aménagements apportés aux CAS déjà existants concernent le compte n° 902-23 dont les recettes en seraient raréfiées en 2001 et le compte n° 902-25 " *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* " qui subirait le même sort.

Si le volume des opérations des comptes spéciaux du Trésor s'accroît, les aménagements apportés à trois comptes vont, quant à eux, dans le sens d'une modération de cette augmentation.

**Effet des aménagements apportés aux comptes d'affectation spéciale pour 2001**

(en millions de francs)

	<b>Recettes</b>	<b>Crédits <sup>1)</sup></b>	<b>Charge nette <sup>1)</sup></b>
Compte n° 902-23	11	11	0
Compte n° 902-25	100,4	100,4	0
Compte n° 902-26	4.520	4.520	0
<b>Total</b>	<b>4.631,4</b>	<b>4.631,4</b>	<b>0</b>

1) Conventions

Leur incidence sur le solde prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor n'est, en revanche, pas totalement mesurable puisque, sous la réserve de ne pas inscrire de crédits supérieurs aux prévisions de recettes, les ouvertures de crédits dans les comptes d'affectation spéciale relèvent de décisions discrétionnaires.

Le tableau ci-dessous récapitule les grandes variations des opérations et des soldes des comptes spéciaux du Trésor prévus en 2001 par rapport aux dispositions en vigueur.

**Evolution des opérations des comptes spéciaux du Trésor**

(en millions de francs)

	<b>Loi de finances 2000</b>	<b>Projet de loi de finances 2001</b>	<b>Evolution PLF 2001/LFI2000</b>
<b>I - Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale</b>			
Comptes d'affectation spéciale			
- Charges .....	42.978	81.951	+ 38.973
- Ressources .....	42.979	81.999	+ 39.020
<b>Charge nette des opérations définitives .....</b>	<b>- 1</b>	<b>- 48</b>	<b>- 47</b>
<b>II - Opérations à caractère temporaire</b>			
A. Opérations des comptes d'affectation spéciale .....	1	48	+ 47
- Charges .....	1	48	+ 47
- Ressources .....	0	0	0
B. Comptes d'avances .....	- 1.683	- 3.887	- 2.204
- Charges .....	379.400	365.298	- 14.102
- Ressources .....	381.083	369.185	- 11.898
C. Comptes de prêts .....	- 1.957	- 5757	- 3.800
- Charges .....	4.350	3.492	- 858
- Ressources .....	6.307	9.248	+ 2.941
D. Comptes de commerce .....	46	102	+ 56
E. Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	40	- 15	- 55
F. Comptes d'opérations monétaires .....	555	391	- 164
<b>Charge nette des opérations à caractère temporaire</b>	<b>- 2.998</b>	<b>- 9.118</b>	<b>- 6.120</b>
<b>Charge nette totale des comptes spéciaux .....</b>	<b>- 2.999</b>	<b>- 9.166</b>	<b>- 6.167</b>

Il montre que la modification de l'équilibre prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor proviendrait des mouvements suivants :

● amélioration du solde des CAS (opérations définitives) :	47 millions de francs
● détérioration du solde des CAS (opérations temporaires) :	47 millions de francs
<b>Sous-total :</b>	<b>0 million de francs</b>
● amélioration du solde des comptes d'avances :	2.204 millions de francs
dont avances sur le montant des impositions locales :	2.200 millions de francs
● amélioration du solde des comptes de prêts :	3.800 millions de francs
● variation des découverts autorisés :	163 millions de francs
<b>Total :</b>	<b>6.167 millions de francs (diminution de la charge nette)</b>

**L'augmentation de l'excédent prévisionnel des comptes spéciaux du Trésor serait donc en quasi-totalité due aux comptes d'avances et de prêts.**

## **II. LES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE ENREGISTRENT UN NET "GONFLEMENT" DE LEURS OPÉRATIONS**

### ***A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE***

Le montant des crédits des comptes d'affectation spéciale avait été en forte diminution en 1999, les charges passant de 61 à 46,7 milliards de francs. Ce repli s'était poursuivi en 2000 sur un rythme toutefois un peu atténué, les crédits des comptes d'affectation spéciale passant de 46,7 à 42,9 milliards de francs.

Ces évolutions résultaient de divers changements de périmètre mais aussi d'un calibrage à la baisse des interventions.



Elles témoignaient pour partie d'une volonté de diminuer le champ d'intervention de la formule des comptes spéciaux du Trésor et de " *rebudgétiser* " certaines interventions publiques auparavant distinguées par leur rattachement à un CAS. Ce parti-pris apparaît justifié quand rien ne distingue vraiment l'usage des crédits des comptes spéciaux du Trésor de ceux du budget général. Il ne faut cependant pas l'accepter sans réserve compte tenu des risques qu'il comporte (*v.infra*).

En 2001, une très forte augmentation des crédits des comptes d'affectation spéciale interviendrait. Les opérations définitives passeraient de 42,9 à 81,9 milliards de francs.

**Variation des crédits des comptes d'affectation spéciale entre 2000 et 2001**

(en millions de francs)

	2000	2001	Ecart en niveau	Ecart en %
FNE (1)	1.458	1.516,2	+ 58,2	+ 4
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	2.622,2	2.877,2	+ 255	+ 9,7
Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	14.502,2	16.147,1	+ 1.644,9	+ 11,3
FNDS (2)	1.089	1.199	+ 110	+ 10,1
Fonds national des haras et des activités hippiques	725,3	785	+ 59,7	+ 8,2
FNDVA (3)	40	40	0	0
Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	11	0	- 11	- 100
Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société	16.945	26.500	+ 9.555	+ 56,4
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)	361	279	- 82	- 22,7
FITTVN (4)	4.335	0	- 4.335	- 100
Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	730	0	- 730	- 100
Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	160	160	0	0
Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat (nouveau)	0	32.496	32.496	+ 100
<b>TOTAL</b>	<b>42.978</b>	<b>81.999,</b>	<b>+ 39.020</b>	<b>+ 90,8</b>

1. Fonds national de l'eau. Ex. Fonds national pour le développement des adductions d'eau

2. Fonds national pour le développement du sport

3. Fonds national pour le développement de la vie associative

4. Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables

Les crédits des CAS augmenteraient de 39.020,8 millions de francs. Cet important accroissement proviendrait surtout de la création du “ *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l’Etat* ” qui serait doté de 32.496 millions de francs de crédits.

Mais d’autres comptes sont concernés par une augmentation de leurs crédits. Il s’agit principalement du “ *compte de privatisation* ” (+ 56,4 %), du compte d’emploi de la redevance (+ 11,3 %), du Fonds national de développement du sport (FNDS) (+ 10,1 %), du compte de soutien à l’industrie cinématographique (+ 9,7 %), du Fonds national des haras (+ 8,2 %) et du Fonds national de l’eau (+ 4 %).

A l’inverse, les crédits des autres comptes d’affectation spéciale stagneraient ou diminueraient.

#### ***B. L’ACCROISSEMENT IMPORTANT DES RECETTES DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE***

Les comptes d’affectation spéciale sont financés par des recettes fiscales ou non fiscales, la répartition des recettes des CAS entre ces deux catégories variant chaque année.

#### **Rappel des données de la loi de finances pour 2000**

L’an dernier, les recettes des CAS avaient fortement diminué, de 14,5 % (- 7,3 milliards de francs) sous l’effet de la disparition de plusieurs comptes.

Les ressources affectées aux comptes subsistants s’accroissaient de 2.080,6 millions de francs.

Cette augmentation résultait elle-même de mouvements de sens différents.

Différentes dispositions de la loi de finances comportaient une hausse de la fiscalité affectée.

Ainsi :

- ♦ l’instauration d’un prélèvement de solidarité pour l’eau devait se traduire par un supplément de recettes de 500 millions de francs au bénéfice du nouveau Fonds de l’eau ;

- ♦ l’institution à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000 d’une contribution sur les cessions aux services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives au profit du fonds national de développement du sport devait engendrer 75 millions de francs de produits en 2000 ;

♦ la modification de la clef de répartition du produit de la taxe d'aviation civile au terme de laquelle la part du FIATA passait de 10 à 22,3 % (celle du budget annexe de l'aviation civile étant réduite de 90 à 77,7 %) devait provoquer pour le CAS un supplément de ressources de l'ordre de 200 millions de francs ;

♦ la hausse du taux de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes de 12,5 % -le tarif de la taxe passant de 4 à 4,5 centimes par kilomètre- devait augmenter les recettes du FITTVN de 295 millions de francs.

**Au total, ces dispositions avaient pour effet d'augmenter les ressources des CAS de 1.134 millions de francs par rapport à la législation en vigueur.**

L'augmentation des recettes des CAS ne provenait donc d'évolutions spontanées que pour, environ, 1 milliard de francs, surplus correspondant à des évolutions de sens opposés. "Grosso modo", la hausse des recouvrements au titre de la "redevance" (+ 1,5 milliard) devrait être partiellement compensée par la réduction des recettes d'autres CAS, et en particulier, par la diminution des produits de cessions de titres publics qui devrait atteindre 555 millions (- 3,2 %) par rapport à 1999.

**Globalement, l'on pouvait souligner l'atonie des évaluations des produits de la fiscalité affectée aux comptes d'affectation spéciale. Tranchant avec le dynamisme d'ensemble des recettes fiscales du budget général, elle pose, chaque année, le problème de l'exactitude des prévisions de recettes des CAS. Elle amène aussi à réfléchir à la pertinence des choix concernant la fiscalité affectée aux comptes d'affectation spéciale.**

Pour l'an prochain, les recettes des CAS doubleraient presque, augmentant de 90,8 % et de 39 milliards de francs. Cette forte augmentation interviendrait malgré les aménagements des comptes existants qui, tels que prévus dans le projet de loi de finances, vont dans le sens d'une réduction des affectations de recettes à hauteur, au total, de 4,6 milliards de francs.

L'augmentation des recettes des comptes d'affectation spéciale provient, avant tout, de la création du " *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat* " (compte n° 902-33). Les produits rattachés au compte en 2001 s'élèvent à 32,5 milliards de francs.

Les ressources brutes des comptes déjà existants s'accroissent, quant à elles, de 10,9 milliards de francs, soit de 25 % par rapport aux prévisions initiales pour l'année en cours. Cette augmentation proviendrait, pour l'essentiel, de l'accroissement des " *recettes de privatisation* " qui, passant de 16,9 à 26,5 milliards de francs, s'accroîtraient de 9,6 milliards de francs. Le compte d'emploi de la redevance, le compte de soutien à l'industrie cinématographique et audiovisuelle, le FNDS, bénéficieraient également de recettes dynamiques.

**Variation des recettes des comptes d'affectation spéciale entre 2000 et 2001**

(en millions de francs)

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Ecart en niveau</b>	<b>Ecart en %</b>
FNE (1)	1.458	1.516,2	+ 58,2	+ 4
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	2.622,2	2.877,2	+ 255	+ 9,7
Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	14.502,2	16.147,1	+ 1.644,9	+ 11,3
FNDS (2)	1.089	1.199	+ 110	+ 10,1
Fonds national des haras et des activités hippiques	725,3	785	+ 59,7	+ 8,2
FNDVA	40	40	0	0
Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	11	0	- 11	- 100
Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société	16.945	26.500	+ 9.555	+ 56,4
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	361	279	- 82	- 22,7
FITTVN	4.335	0	- 4.335	+ 100
Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	730	0	- 730	- 100
Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	160	160	0	0
Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat		32.496	32.496	+ 100
<b>TOTAL</b>	<b>42.978,7</b>	<b>81.999,5</b>	<b>+ 39.020,5</b>	<b>+ 90,8</b>

(1) Fonds national de l'eau. Ex. Fonds national de développement des adductions d'eau.

(2) Fonds national de développement du sport.

### III. SUR FOND DE RÉDUCTION DE LEURS CHARGES, LES SOLDES DES COMPTES D'AVANCES ET DES COMPTES DE PRÊTS SE REDRESSERAIENT NETTEMENT

L'amélioration du solde prévisionnel des opérations des comptes spéciaux du Trésor proviendrait essentiellement de l'augmentation des excédents prévus au titre des comptes d'avances et des comptes de prêts.

#### Variations prévisionnelles des comptes d'avances et des comptes de prêts (en millions de francs)

	2000	2001	Ecart
Comptes d'avances	1.683	3.887	2.204
Comptes de prêts	1.957	5.757	3.800
Total	3.640	9.644	+ 6.004

Ces évolutions résulteraient tout à la fois d'une réduction des charges de ces comptes et d'une augmentation nette de leurs ressources

#### Variations prévisionnelles des charges et des ressources des comptes d'avances et des comptes de prêts (en millions de francs)

	Charges	Ressources
Comptes d'avances	- 14.102	- 11.998
Comptes de prêts	- 858	+ 2.942
Total	- 14.960	- 8.956

La diminution des charges (- 14.960 millions) représente une contraction de 3,9 % des crédits par rapport à l'an dernier. Elle est plus importante en niveau et en pourcentage que la réduction des recettes (- 2,3 % par rapport à 2000).

## CHAPITRE II :

### RÉFLEXIONS DIVERSES POUR SERVIR À LA RÉFORME DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DU 2 JANVIER 1959

Les documents budgétaires relatifs aux comptes spéciaux du Trésor ne donnent qu'un aperçu vague et incomplet des conditions réelles de leur exécution.

En particulier, les données relatives aux crédits ouverts par les lois de finances ne permettent pas d'appréhender la réalité budgétaire des comptes d'affectation spéciale en raison des particularités de leur régime et des conditions dans lesquelles s'exercent leurs opérations.

#### I. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR OU DES “ ICEBERGS BUDGÉTAIRES ” AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT

##### A. *D'EXCESSIFS REPORTS DE CRÉDITS*

**Les comptes d'affectation spéciale constituent ainsi une série “ *d'icebergs budgétaires* ” dont la partie immergée n'apparaît pas.**

Les comptes d'affectation spéciale “ *bénéficient* ” en effet de reports de crédits pour un montant considérable. Ces reports qui n'apparaissent pas dans les documents budgétaires fournis à l'appui du projet de loi de finances initiale nuisent singulièrement à leur signification.

**Reports de crédits 1998/1999**

<b>I. Comptes d'affectation spéciale</b>		
<b>N° de compte</b>	<b>Désignation du compte</b>	<b>Montant du report</b>
902-00	Fonds national pour le développement des adductions d'eau	949.720.029
902-01	Fonds forestier national	138.354.425
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	1.284.797.059
902-12*	Fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés	170.049.794
902-13	Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	45.955.065
902-15	Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	282.293.045
902-16	Fonds national du livre	11.269.017
902-17	Fonds national pour le développement du sport	276.728.939
902-19	Fonds national des haras et des activités hippiques	430.991.214
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative	4.676.842
902-22	Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France	2.025.162.602
902-23	Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'Outre-mer	114.450.041
902-25	Fonds de péréquation des transports aériens	139.787.822
902-26	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	2.913.906.863
902-30	Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	47.307.344
902-31	Indemnisation des créances françaises sur la Russie	1.209.440.000
902-32	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	139.563.312
	<b>Total pour les CAS</b>	<b>10.184.453.413</b>
<b>II. Comptes de prêts</b>		
903-05	Prêts du Fonds de développement économique et social	310.033.647
903-07	Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement	1.405.305.985
903-17	Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France	3.436.662.500
	<b>Total pour les comptes de prêts</b>	<b>5.152.002.132</b>
	<b>Total pour les CST</b>	<b>15.336.455.545</b>

\*Compte 902-12 : ouverture en 1999 sur le budget de l'industrie.

Votre rapporteur a régulièrement souhaité qu'il soit remédié à cette « infirmité ». Il a, en particulier, conseillé que le « *bleu* » consacré aux comptes spéciaux du Trésor comporte, pour information, une évaluation de ces reports. **La réforme à l'étude de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 devrait être l'occasion de progresser sur ce point mais ce problème appelle d'autres solutions.**

La signification de ces reports est sans doute variable selon les situations mais, en l'état, il est difficile de l'appréhender correctement compte tenu de l'absence d'explications sur ce point.

Pour certains comptes, la formation d'importants excédents résulte de l'étalement de leurs dépenses qui s'explique par les modalités techniques de gestion des autorisations de programme. Mais, dans d'autres hypothèses les soldes traduisent des difficultés d'exécution des crédits ouverts en lois de finances, soit que les évaluations de départ aient été erronées soit que les opérations finançables se trouvent plus délicates à définir qu'escompté.

**Du fait de ces modalités, les crédits de paiement des comptes d'affectation spéciale qui sont inscrits en loi de finances initiale excèdent en effet systématiquement les crédits nécessaires.** Les crédits ouverts en loi de finances sont, en effet, calibrés pour permettre l'engagement des autorisations de programme inscrites, engagement qui, du fait de la pratique des contrôleurs financiers, oblige à « *réserver* » l'ensemble des crédits de paiement nécessités par une opération d'investissement.

Alors que, pour le budget général, seuls sont ouverts pour une année, les crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements au cours de cette année, pour les comptes d'affectation spéciale, la pratique susmentionnée, qui n'est pas une application de l'ordonnance organique, conduit à l'inscription de crédits de paiement dont seule une partie sera nécessaire.

**On aboutit ainsi à la situation pour le moins paradoxale où les crédits ouverts en loi de finances ne sont pas appelés à être consommés tandis que les crédits consommés ne sont pas débattus.**

**Il faut souligner que cet excès de « *provisionnement* » est, dans son ampleur, une fonction directe de la part des crédits en capital dans le total des crédits des comptes d'affectation spéciale.** Cette caractéristique n'est pas étrangère aux tentatives des gestionnaires d'accroître la proportion de leurs crédits de fonctionnement. Ces tentatives sont parfois couronnées de succès comme le démontrent les exemples du FNDS ou du Fonds national de l'eau (FNE). Elles réussissent, notons le, au détriment des investissements de l'Etat.



**Le régime des comptes spéciaux du Trésor comporte des entorses au principe d'annualité budgétaire qui sont excessives.**

***B. LE RÉGIME EXORBITANT DES SOLDES D'EXÉCUTION DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR***

L'importance des reports est confortée, pour certains comptes, par les effets d'une autre règle, particulière aux comptes d'affectation spéciale, édictée par l'article 25 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959. Selon cette disposition, l'exécution des crédits des comptes d'affectation spéciale est conditionnée par la constatation de recettes suffisantes. Or, certains comptes -le compte de cessions de titres publics, le FNDS, par exemple- connaissent un profil de recettes dans l'année tel qu'une proportion, variable mais significative de leurs crédits ne peut être engagée avant la date-limite fixée pour l'engagement des crédits.

La sous-consommation des crédits ouverts en loi de finances engendre des soldes qui, reportés d'un exercice à l'autre, constituent le socle de financement des crédits de l'année suivante. En effet, conformément à l'article 24 de l'ordonnance organique, sauf dispositions contraires de la loi de finances, les soldes des comptes spéciaux du Trésor sont reportés d'un exercice à l'autre et ne sont ainsi donc pas portés au compte des découverts du Trésor contrairement aux soldes des différents autres éléments du budget de l'Etat.

Cette règle générale est tempérée par l'obligation, qui est posée par le même article, de constater les pertes et profits réalisés par les comptes spéciaux du Trésor.

L'application de cette règle appelle un examen attentif tant elle laisse de marges d'appréciation au gouvernement. Mais, d'ores et déjà, il faut relever qu'elle est écartée pour les comptes d'affectation spéciale.

Il s'agit là d'une exception au principe de sincérité des comptes publics dont la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 devra décider du maintien ou de l'abrogation.

Au total, les soldes reportés en fin de gestion 1999 se sont élevés à 9,5 milliards de francs soit plus du cinquième des crédits ouverts en 2000.

Certains comptes enregistrent des reports de soldes considérables comme le FITTVN, le FNE et, à un moindre titre, le FNDS.

**Il s'ensuit que les prévisions de recettes des comptes d'affectation spéciale n'ont qu'un lointain rapport avec leurs disponibilités.**

Ainsi, malgré les différentes opérations destinées à minorer l'excédent des comptes d'affectation spéciale en 1999, leur exécution a dégagé un solde positif de 3.295 millions de francs qui leur est acquis pour 2000 et s'ajoute à leur trésorerie. On relèvera qu'à l'inverse, les comptes d'avances et de prêts connaissent un important découvert. Celui-ci s'élève à 125,5 milliards de francs en cumulé.

## **II. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR SONT TROP SOUVENT UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT**

Les différentes catégories de comptes spéciaux du Trésor répondent, chacune, à des motivations propres. Mais un facteur commun les relie : la volonté d'identifier au sein du budget de l'Etat des interventions singulières et de les retracer dans des structures budgétaires clairement identifiables.

Votre rapporteur spécial ne partage pas l'hostilité ambiante à l'endroit des comptes spéciaux du Trésor et tient à le rappeler au moment où la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 est en cours de préparation.

Il s'interroge toutefois sur certaines pratiques. Il en va ainsi d'abord de certains choix consistant à retracer dans les comptes d'affectation spéciale des opérations qui pourraient trouver une meilleure place dans le budget général. Il lui faut également rappeler les arbitrages peu transparents auxquels donne lieu souvent la gestion des comptes spéciaux du Trésor.

### ***A. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR NE SONT PAS UNE EXCEPTION AU PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE ET, SOUS RÉSERVE D'AMÉNAGEMENTS, NE MÉRITENT PAS DE DISPARAÎTRE***

Certains prétendent parfois que les comptes spéciaux du Trésor porteraient atteinte au principe d'universalité budgétaire. Il ne faut pas se ranger à cette analyse. Les comptes spéciaux du Trésor sont un élément du budget de l'Etat tout comme le sont le budget général, qui en est évidemment l'élément central, et les budgets annexes.

Votre rapporteur rappelle que la commission des finances du Sénat a constamment défendu ce point de vue. Il n'est que d'évoquer l'hostilité de la commission à la suppression du fonds national du livre, compte d'affectation spéciale clos par la loi de finances pour 2000. Elle s'était manifestée en raison de la débudgétisation des recettes fiscales affectées au Centre national du livre que la clôture du compte a, de fait, engendrée.

**Ce n'est pas à dire que des aménagements ne devraient pas intervenir. Plusieurs d'entre eux peuvent être recommandés.**

**Il est, d'abord, indispensable que les opérations des comptes spéciaux du Trésor soient présentées en recettes et en dépenses dans leur totalité** à la fois dans le " bleu " consacré aux comptes spéciaux du Trésor et dans l'article d'équilibre des lois de finances. Cela devrait conduire à supprimer la facilité résultant de l'existence de catégories de comptes spéciaux dotées de simples découverts (comptes de commerce, comptes et règlement avec les gouvernements étrangers, comptes d'opérations monétaires).

**Une consolidation des transferts financiers entre budget général et comptes spéciaux du Trésor devrait ensuite être entreprise.** Cette année, les modifications comptables résultant de la réorganisation du régime du financement des frais de gestion de la redevance, article 20 du projet de loi de finances, offrent un exemple de cumul d'écritures qui nuisent à l'exactitude des comptes publics.

**La faculté ouverte au ministre des finances d'accroître les crédits des comptes d'affectation spéciale, par simple arrêté, doit être supprimée.** Elle permet au ministre de l'économie et des finances d'inscrire des crédits en sus de ceux ouverts par le Parlement lorsqu'en cours d'exécution, des recettes supplémentaires sont constatées. Cette règle est doublement attentatoire à l'autorité du Parlement. Elle contrevient d'abord au principe d'une autorisation préalable des crédits par le Parlement. Elle favorise ensuite des artifices de présentation puisque l'exactitude des évaluations initiales de recettes n'est plus une contrainte.

***B. CERTAINES PRATIQUES NOURRISSENT TOUTEFOIS LES INTERROGATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL***

Certaines pratiques suscitent des interrogations.

- (1) La répartition des dotations entre comptes spéciaux du Trésor et budget général

**Les choix portant répartition de certaines interventions entre les crédits du budget général et les comptes spéciaux du Trésor sont parfois contestables.**

La Cour des comptes se fait régulièrement l'écho d'interrogations de ce type. Ainsi, pouvait-elle écrire dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999.

*“ la nature des dépenses de certains comptes ne permet pas de constater un partage clair entre les financements pris en charge par un compte spécial du Trésor et ceux relevant du budget général. Ces pratiques, déjà relevées dans le passé, rendent opaques les interventions de l'Etat et montrent que la frontière entre budget général et comptes spéciaux du Trésor n'est pas suffisamment respectée. ”*

Votre rapporteur spécial souhaiterait que l'on puisse aller au-delà et que des réponses soient apportées à cette question.

Pour sa part, il avance plusieurs pistes pour expliquer ces confusions. La première explication pourrait venir d'une simple préoccupation d'affichage, que la création d'un compte spécial du Trésor permet souvent de satisfaire d'autant mieux qu'elle s'accompagne souvent de l'instauration de *“ comités de gestion ”* donnant l'illusion de la cogestion des crédits.

Une seconde explication réside évidemment dans la volonté des *“ ministères dépensiers ”* de disposer de ressources autonomes pour financer leurs interventions afin de se mettre à l'abri des arbitrages de la direction du budget. Dans ce jeu d'influences entre ministères, il n'est pourtant pas certain que les *“ ministères dépensiers ”* soient réellement *“ gagnants ”*. Une disposition de la loi de finances pour 2001, son article 18, reconduisant le prélèvement sur les agences de bassin créé l'an dernier et son attribution au *“ Fonds national de solidarité pour l'eau ”* (FNSE), illustre ce doute. Sans ici évoquer les problèmes de fond posés par ce prélèvement, il n'est pas certain que cette affectation, qui se substitue aux versements de fonds de concours par les agences de l'eau au budget du ministère de l'environnement, offre à celui-ci les mêmes possibilités. Les règles d'exécution de la dépense dans le cadre des comptes d'affectation spéciale sont nettement plus contraignantes, on l'a vu, que celles du budget général.

En conséquence, à la fin du troisième trimestre de 2000, aucune dépense n'avait été ordonnancée au titre des investissements du FNSE (alors que 292 millions de francs étaient prévus).

**En tout état de cause, la confusion entre les crédits de certains comptes spéciaux du Trésor et ceux du budget général appelle des critiques car elle conduit trop souvent à minorer les moyens consacrés à des interventions dont l'instauration de ces comptes avait précisément pour but d'affirmer la priorité. Elle appelle également une présentation consolidée des crédits, quels que soient leurs supports, consacrés à une même mission publique.**

- (2) L'utilisation des comptes spéciaux du Trésor à des fins de pilotage budgétaire

Le régime des comptes spéciaux du Trésor, qui devra être aménagé sur ce point, comporte, on l'a mentionné, des souplesses telles que les comptes spéciaux du Trésor sont un vecteur privilégié des arbitrages relatifs à l'exécution du budget de l'Etat.

Citons le même rapport de la Cour des comptes que celui précédemment mentionné.

*“ Pour cette catégorie de comptes -les comptes d'affectation spéciale- la Cour observe que :*

- des recettes disponibles n'ont pas été comptabilisées sur l'exercice ;*
- des dépenses prévues pour l'année 2000 ont été anticipées et payées sur l'exercice 1999 ;*
- les différents modes d'imputation des dépenses liées aux cessions de titres ne permettent pas de dégager une vision claire du coût de ces cessions ;”*

*“ Dans cette catégorie de comptes -les comptes de prêts- la Cour observe que des dépenses ont été anticipées et que des recettes, qui auraient dû être perçues en 1999, le seront sur l'exercice suivant. ”*

De fait, les “ arbitrages ” réalisés par le gouvernement en 1999 ont porté sur un volume considérable de crédits (11,4 milliards de francs).

**Récapitulatif des recettes reportées et des dépenses anticipées  
sur les comptes spéciaux du Trésor**

*(en millions de francs)*

	<b>Recettes reportées</b>	<b>Dépenses anticipées</b>
<b>Compte n° 902-10</b> 6 <sup>e</sup> tirage pour anticiper les paiements de l'exercice 2000		1.250
<b>Compte n° 902-26</b> - Subvention à RFF avant établissement et signature de convention		649
<b>Compte n° 902-24</b> - Trésorerie disponible EPRD	450	-
- RFF		5.000
- EPFR		1.500
- CGMF		35
- CDF		1.250
<i>Sous-total</i>	<i>450</i>	<i>7.785</i>
<b>Compte n° 903-07</b> - Remboursement AFD - Capital des prêts aux Etats étrangers	132,8	
- Reconstitution de provision de l'AFD		250
<i>Sous-total</i>	<i>132,8</i>	<i>250</i>
<b>Compte n° 903-17</b>		
- Remboursements capital de prêts	728,5	
- Refinancement - accord du 4.01.2000 ordonnancé sur exercice 1999		183,5
<i>Sous-total</i>	<i>728,5</i>	<i>183,5</i>
<b>Compte n° 904-05</b> Versements anticipés à la DCN		(1.000)
<b>Total</b>	<b>1.311,3</b>	<b>10.117,5</b>

\* Il s'agit d'un versement à partir du budget général sur le compte n° 904-05 qui ne modifie pas le solde global d'exécution du budget de l'Etat. le montant n'est pas pris en compte dans le total de la colonne.

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

## **DEUXIEME PARTIE :**

### **LES COMPTES D’AFFECTATION SPECIALE, VECTEURS PRIVILEGES DE LA BUDGETISATION DES OPERATIONS PATRIMONIALES DE L’ETAT**

Les comptes d’affectation spéciale offrent une mécanique budgétaire qui est particulièrement propice à la récapitulation des opérations d’ordre patrimoniale de l’Etat. Il faut s’en féliciter car la budgétisation de ces opérations est une exigence au regard du principe d’universalité budgétaire.

En ce sens, au “ *compte d’affectation des produits de privatisation* ” n° 902-24, viendrait s’ajouter en 2001 un nouveau compte d’affectation spéciale d’utilisation du produit des “ redevances-UMTS ” (compte n° 902-33).

## CHAPITRE PREMIER :

### LE COMPTE N°902-24 D'AFFECTATION DES PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES, PARTS ET DROITS DE SOCIETES : UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

Le compte n°902-24 occupe une place particulière dans le panorama des comptes d'affectation spéciale par l'importance de ses opérations.

#### Evolution des recettes et dépenses des comptes d'affectation spéciale et du compte n° 902-24

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999
Recettes CAS (hors 902-24)	22.953,3	30.059,7	33.582,9	33.431,1
Recettes 902-24	13.184,2	59.308,3	53.819,6	31.265,3
Dépenses CAS (hors 902-24)	21.935,6	26.348,2	30.124,2	29.088,3
Dépenses 902-24	12.232,9	60.957,9	53.348,3	32.313,2

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

Du fait du niveau élevé de ses recettes et de ses dépenses, ce compte représente, traditionnellement, une proportion importante des opérations des CAS.

#### Part du compte n° 902-24 dans les comptes d'affectation spéciale

(en %)

	1996	1997	1998	1999
Recettes 902-24 / aux CAS	37	66	62	48
Dépenses 902-24 / CAS	36	70	64	53

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

A ces données quantitatives, il faut ajouter des considérations plus qualitatives qui mettent en évidence les enjeux très importants qui s'attachent à l'existence du compte.

Celui-ci est alimenté par le produit des opérations financières réalisées par l'Etat, qui se traduisent par une réduction de son actif. Il est dans



ces conditions heureuses que, grâce au compte n°902-24, soit réalisée une affectation budgétaire de ces recettes à des dépenses, elles-mêmes, de nature financière, visant à accroître l'actif ou à réduire le passif de l'Etat.

Le compte n° 902-24 a ainsi la très grande utilité d'isoler les recettes résultant des aliénations d'actifs des recettes du budget général et d'en affecter le produit à des opérations qui sont, elles-mêmes, d'ordre patrimonial. En résumé, grâce au mécanisme d'affectation, la diminution des actifs publics est utilisée à la réduction de la dette publique ou à des augmentations d'actifs publics, qui -v. *infra*-, bien souvent, ne se distinguent pas, en pratique, de la couverture de passifs.

**Le rôle ainsi dévolu au compte n° 902-24 devrait conduire, en toute logique, à supprimer la faculté, aujourd'hui ouverte, de verser tout ou partie de ses recettes au budget général.** En effet, c'est précisément pour éviter une utilisation des produits de cessions du patrimoine de l'Etat à des fins autres que patrimoniales que le compte n° 902-24 existe. Il faut d'ailleurs observer que, les règles de la comptabilité européenne posant le principe selon lequel dans le calcul du déficit public d'un Etat membre, les produits venant de l'aliénation d'actifs publics ne doivent pas être pris en compte au titre des recettes publiques, le compte n° 902-24 peut être considéré comme la concrétisation de ce principe par la nomenclature budgétaire.

**Cette même volonté de "sanctuariser" les produits résultant de l'aliénation d'actifs de l'Etat qui semble se trouver à l'origine de la proposition de créer le compte n° 902-33.**

## I. UN COMPTE QUI A ENREGISTRÉ UNE FORTE AUGMENTATION DE SES OPÉRATIONS AVANT LA DÉCRUE AMORCÉE L'AN DERNIER

### Variation des recettes et des dépenses du compte n° 902-24

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1)	2001 (1)
Recettes	13.751,3	21.525,2	31.440,2	50.308,3	53.548,3	31.255	16.945	26.500
Dépenses	13.883,2	24.702,6	38.922,6	60.957,9	53.819,6	32.313	16.945	26.500

(1) Prévisions

Après une forte augmentation des opérations du compte jusqu'en 1998, une décrue s'est amorcée depuis.

## A. *LES RECETTES*

### 1. **Vue d'ensemble**

Les recettes s'articulent en trois lignes avec spécifications :

- **Ligne 1** : produit des ventes par l'Etat de titres, de parts et de droits des sociétés, le reversement par l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), sous toutes ses formes, du produit de cession de titres de la société Elf Aquitaine, le versement par la société de gestion de participations aéronautiques (SOGEPA) du dividende au titre de l'exercice 1998 issu de la cession à l'Etat des titres de la société Dassault-Aviation détenus par la SOGEPA ;

- Spécification 9224-11 - souscriptions ordinaires : cette spécification correspond au paiement immédiat.

- Spécification 9224 - 12 - souscriptions bénéficiant d'un règlement différé : cette spécification correspond au paiement par les salariés lorsque des titres leur sont réservés, en 3 tranches échelonnées dans le temps : la première tranche à 30 %, la deuxième à 30 % et la troisième à 40 %.

- **Ligne 2** : reversement d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et produits de réduction du capital ou de liquidation (spécification 9224-21) ;

- **Ligne 3** : versements du budget général ou d'un budget annexe.

Spécification 9224-31 : cette ligne retrace le montant des recettes venant d'un chapitre budgétaire comme le 54-90 du budget des charges communes.

**Pour la période allant de 1996 à 1999, les recettes se sont élevées à 165,8 milliards de francs dont :**

- 144,1 milliards de francs de cessions de titres (87 % du total) ;

**Répartition annuelle des cessions**

(en francs)

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Total</b>
AGF	9.272.973.342	210.884.979	810.310.060	1.828.213	10.295.996.59
Total CFP	3.097.000.000		829.193.730		3.926.193.73
Renault	2.292.565.741		37.153		2.292.602.89
Pechiney	817.676.544	86.366.501	2.368.177.077	12.053	3.272.232.17
France Telecom		42.856.548.043	36.887.400.670	2.440.213.475	82.184.162.18
Elf		10.092.139.381	129.592.701	29.686.536	10.251.418.61
CNP			7.157.610.402	17.245.479	7.174.855.88
Thomson			149.255.923	3.743.038.941	3.892.294.86
GAN-SGGP			23.827.636		23.827.636
Aérospatiale				10.156.715.377	10.156.715.37
Air France				3.781.128.775	3.781.128.77
Autres	2.241.976.390	565.832.065	2.762.613.017	1.278.539.045	6.848.960.51
<b>Total</b>	<b>17.722.192.017</b>	<b>53.811.770.970</b>	<b>51.118.018.368</b>	<b>21.448.407.894</b>	<b>144.100.389.25</b>

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

- 12,3 milliards de francs de reversements d'avances ou de dotations en capital (7,4 % du total) ;

- 9,5 milliards de francs de ressources en provenance du budget général (5,6 % du total).

La concentration des recettes du compte autour des opérations de cessions de titres doit être observée d'autant que dix opérations sont à l'origine de 95,1 % des produits encaissés à ce titre.

**Les dix plus importantes opérations de cessions 1996 à 1999**  
(en francs et %)

1996 à 1999		
France Telecom	82.184.162.187	187 %
AGF	10.295.996.594	1 %
Elf	10.251.418.619	1 %
Aerospatiale	10.156.715.377	1 %
CNP	7.174.855.880	1 %
Total CFP	3.926.193.730	7 %
Air France	3.781.128.772	6 %
Thomson	3.743.038.942	6 %
Pechiney	3.272.232.172	3 %
Renault	2.292.602.894	6 %
<b>Total</b>	<b>137.078.345.193</b>	<b>1 %</b>

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

On relèvera l'importance toute particulière des opérations de cessions des titres France-Telecom qui, à elles seules, ont financé près de la moitié des interventions réalisées en faveur du secteur public au cours de la période.

## 2. Les recettes depuis 1999

En 1999, une érosion des recettes du compte est intervenue que viendraient confirmer les années 2000 et 2001.

### a) 1999

Les produits encaissés en 1999 (31,3 milliards de francs) ont toutefois excédé les prévisions de la loi de finances initiale qui les estimait à 17,5 milliards de francs.

Aux 21,4 milliards de recettes liées aux souscriptions de titres, se sont ajoutés 9 milliards de reversements d'avances.

Les principales opérations de cessions ont concerné :

\* Air France : 3.781,1 millions de francs

\* Aérospatiale : 10.157 millions de francs

\* Thomson CSF : 3.743 millions de francs

\* Les paiements différés relatifs aux opérations France Telecom : 2.433,3 milliards de francs.

**Il est à noter que les produits de plusieurs opérations de cessions n'ont pas été inscrits au compte en contravention avec les principes budgétaires.** Il en est ainsi, en particulier, de l'opération de privatisation du Crédit Lyonnais. Le Gouvernement justifie cette option par un argument, formel rappelant que le plan de redressement du Crédit Lyonnais prévoyait l'attribution des recettes de privatisation de cet établissement à l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) par lequel transite le financement de l'opération de défaisance du Lyonnais. Cet argument ne présente pas de réelle solidité. Cette exigence pouvait être satisfaite par l'inscription de la recette au compte n° 902-24 suivie d'une ouverture des crédits correspondants au bénéfice de l'EPFR. Une telle méthode comptable aurait été infiniment plus respectueuse du principe d'universalité budgétaire. La méthode choisie par le gouvernement a eu pour effet de dissimuler 33,5 milliards d'opérations qui aurait dû être budgétées.

**Votre rapporteur spécial entend en outre s'élever contre la présentation fallacieuse selon laquelle la privatisation du Crédit Lyonnais aurait permis d'alléger la charge imposée aux contribuables pour sauver cet établissement mis en péril par une gestion désastreuse.** Il faut d'ailleurs relever que, sans ces errements, la cession du Crédit Lyonnais aurait sans doute dégagé un volume de recettes très supérieur à ce qu'il a été. Mais, en tout état de cause, il est constant que l'affectation des 33,5 milliards de francs produits par cette privatisation à l'EPFR apporte, par elle même, le démonstration du caractère totalement erroné de cette présentation.

Le montant exceptionnel des reversements d'avances portés en recettes du compte (9 milliards) vient de la régularisation d'une opération que votre rapporteur spécial avait dénoncée. Il s'agissait des conditions dans lesquelles avaient été traitées les opérations de cession du groupe GAN.

L'ensemble de ces opérations a engendré 34,4 milliards de recettes qui ont été encaissées par la société centrale du GAN (GAN SC). Celle-ci a dépensé 8,8 milliards de francs afin d'acquitter la quote-part de la vente du CIC revenant aux filiales de GAN SC, qui détenaient 13 % des parts, de rembourser les prêts (3,4 milliards) et de régler les frais de privatisation (408 millions de francs).

Les produits versés à GAN SC sont venus de :

- la cession de la Compagnie financière du CIC et de l'Union européenne au Crédit Mutuel pour 13,9 milliards ;
- la cession de GAN SA à Groupama pour 19,7 milliards ;
- et de la cession de GAN International pour 477 millions de francs.

La Cour des comptes, a pu, à juste titre, considérer que ces recettes auraient dû être inscrites sur le CAS. Elle appuyait son jugement sur les considérations suivante. A partir du mois d'octobre 1998, l'Etat est devenu l'actionnaire unique de GAN SC, devenu depuis le 6 octobre de la même année, la Société de Gestion de Garanties et de Participations (SGGP). Cette entité ne saurait être considérée comme se substituant entièrement à GAN SC puisque son objet est tout différent. Appelée à gérer les appels en garantie accordés aux cessionnaires lors des différentes cessions, elle n'a pas d'activité bancaire ou d'assurances. Dès lors, le cantonnement des recettes de la privatisation de l'ensemble du groupe GAN dans la SGCP ne se justifierait pas. Les dites recettes auraient dû remonter sur le compte dès la disparition de GAN SC.

**Les observations de la Cour ont paru totalement fondées à votre rapporteur** qui avait relevé que le groupe GAN n'appartenait plus au secteur public et ne se survivait pas dans la SGGP. L'esprit même de l'article 71 de la loi de finances pour 1997 qui donne au compte n°902-24 la vocation de retracer l'ensemble des opérations de cessions commandait d'y inscrire le produit des cessions du groupe GAN dès lors qu'aucune entité ne pouvait sérieusement plus les accueillir en tant que tête de groupe.

L'affectation du produit des différentes cessions à GAN SC pouvait sans doute se justifier dans la période intérimaire où cette société a persisté dans son être, bien qu'elle puisse sembler largement artificielle compte tenu de la nature des opérations sous revue qui visaient, de fait, à sortir le GAN du secteur public.

**Le maintien, sans autre forme de procès, des recettes issues de ces cessions dans la SGGP, ne se justifiait donc pas. Cette dernière structure jouait en fait le rôle d'une structure intermédiaire de défaisance à la légitimité d'ailleurs contestable.**

En effet, si l'on avait souhaité instituer une telle structure, il eût été préférable de procéder plus clairement et d'adopter une formule semblable à celle choisie dans le cadre du plan de sauvetage du Crédit Lyonnais par exemple. Il eût fallu inscrire le produit des cessions en recettes du compte à charge pour lui d'abonder la SGGP à mesure de ses besoins.

L'excédent des ressources de la SGGP, a été versé en recettes du CAS en 1999 (9 milliards de francs). Compte tenu de la nature des recettes du CAS qui sont précisément définies, cette affectation confirme le bien-fondé des observations de votre rapporteur spécial puisqu'elle n'était réalisable qu'à condition d'admettre que ces produits ne constituaient pas des recettes propres à la SGGP.

### **Il reste à élucider une question importante.**

La Cour a en effet observé que le niveau des garanties supportées par l'Etat a excédé le montant autorisé par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1997 qui avait été plafonné en principal à 10,9 milliards. Elle a indiqué que les garanties données en sus ont atteint près de 5 milliards de francs alors qu'aucune autorisation parlementaire n'était intervenue en ce sens.

**Ces observations ne sont que la suite logique du choix critiquable de confier de plus en plus souvent à des structures "para-étatiques" la gestion de deniers publics sans contrôle parlementaire. La multiplication des entités contrôlées de fait par l'Etat mais juridiquement distinctes de lui s'accompagne d'une série de débudgétisations qui, pour être commodes pour l'exécutif, entraînent une dilution des pouvoirs du Parlement contraire à l'esprit de nos institutions.**

Ponctuellement, il conviendrait qu'un bilan complet des garanties appelées soit réalisé. Plus généralement, il faut saisir l'occasion de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 pour proscrire toutes les débudgétisations.

#### *b) Les recettes du compte en 2000 et 2001*

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, les recettes du compte pour 2000 et 2001 sont estimées à 37,3 milliards de francs.

Elles atteindraient ainsi un niveau sensiblement inférieur aux prévisions de recettes des lois de finances initiales (43,4 milliards de francs). En outre, leur régression entamée en 1999 se poursuivrait.

Les recettes perçues en 2000 devraient s'élever à 16.945 millions de francs. Au mois de septembre, les recettes réellement encaissées depuis le début de l'année s'élevaient à 8,8 milliards de francs dont 7,2 milliards au titre de la constitution d'*European Defense and Space Company* (EADS).

**En l'état, votre rapporteur spécial est dans l'incapacité de préciser le profil exact des recettes que le compte devrait encaisser au cours du restant de l'année 2000.**

Il ne peut que présenter les prévisions suivantes, qui portent sur 2000 et 2001.

**Prévisions de recettes du compte n°902-24 pour 2000-2001**

*(en millions de francs)*

	<b>MF</b>
Soldes opérations salariés	2.400
Aérospatiale-Matra + EADS	9.200
Secteur financier (Hervet, CNP)	1.600
TMM	5.000
Crédits budgétaires (charges communes)	2.800
Divers (participations minoritaires, remontées défaisances...)	16.300
<b>Total 2000-2001</b>	<b>37.300</b>

Etant observé que la décreue des cessions de titres publics serait confirmée, votre rapporteur spécial, qui veut souligner les incertitudes entourant ces prévisions, voit dans ce phénomène le jeu de deux facteurs. D'une part, il est certes la conséquence de l'étiollement des actifs cessibles mais, d'autre part, il correspond aussi à une volonté politique de "geler" le périmètre du secteur public.

Il note l'importance de la rubrique "divers" (16,3 milliards) des prévisions de recettes pour 2000 et 2001, au sein de laquelle la cession de la participation de l'Etat dans la société "Dassault-Systems" pourrait représenter 10 milliards de francs. Il s'interroge sur la capacité des structures de défaisance, en particulier de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) à contribuer à l'alimentation du compte alors que le bilan des relations entre l'EPFR et le Consortium de réalisation (CdR) pourrait s'alourdir.

**En conclusion, votre rapporteur spécial est amené à se demander si les prémices sur lesquelles est fondée la baisse des recettes du compte seront confirmées par les événements, sachant que les besoins de financement du secteur public restent considérables.**



## B. LES DÉPENSES

### 1. Vue d'ensemble

Les dépenses du compte n°902-24 qui se sont élevées à 165,7 milliards de francs entre 1996 et 1999 ont connu une évolution parallèle à celles des recettes. Elles se répartissent en plusieurs catégories parfois délicates à distinguer.

#### Répartition des dépenses

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	Total
Apports	836	17.511,5	4.064	150	22.561,5
Dotations en capital	3.029,9	22.266,4	38.100	19.350	82.746,2
Avances d'actionnaires	11.743	19.375	2.426,4	409,4	33.953,8
Achats de titres, parts et droits de sociétés	2.893,4	6,1	7.507	11.840,4	22.246,8
Dépenses afférentes aux ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés	420,3	1.799	1.451	563,4	4.233,6
<b>Total</b>	<b>18.922,6</b>	<b>60.957,9</b>	<b>53.548,3</b>	<b>32.313,2</b>	<b>165.741,9</b>

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

- les apports ont représenté 22,6 milliards de francs soit 13,6 % du total ;

- les dotations ont été de 82,7 milliards de francs, soit 49,9 % du total ;

- les avances d'actionnaires se sont élevées à 30,2 milliards de francs, soit 20,5 % ;

- les achats de titres ont représenté 22,2 milliards de francs soit 13,4 % ;

- les dépenses afférentes aux ventes de titres ont été de 4,2 milliards de francs soit 2,6 % au total.

Les apports, catégorie plus qu'imprécise (*v.infra*), dotations en capital et avances d'actionnaires représentent plus de 79 % du total des dépenses.

**On relèvera leur très forte concentration.**

**Apports dotations et avances de 1996 à 1999**

(en francs)

	<b>Total des apports, dotations et avances</b>	<b>Structure</b>	<b>Cumul</b>
RFF	35.500.000.000	25,5 %	25,5 %
EPFR	30.162.000.000	21,7 %	47,2 %
GIAT Industries	17.453.500.000	12,5 %	59,7 %
Thomson	11.000.000.000	7,9 %	67,6 %
CDF	9.655.000.000	6,9 %	74,5 %
GAN SC	9.174.075.960	6,6 %	81,1 %
EPRFD	6.180.000.000	4,4 %	85,5 %
Air France	5.000.000.000	3,6 %	89,1 %
SMC	3.767.000.000	2,7 %	91,8 %
SFP	2.500.000.000	1,8 %	93,6 %
CGMF	2.220.000.000	1,6 %	95,2 %
BDPME-Sofaris	1.928.901.374	1,4 %	96,6 %
AFD (CFD)	1.332.749.139	1,0 %	97,6 %
EMC	1.050.000.000	0,8 %	98,3 %
Autres	2.338.298.658	1,7 %	100,0 %
<b>Total</b>	<b>139.261.525.131</b>	<b>100,0 %</b>	

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

**Quatre organismes ont été destinataires de plus des deux tiers de ces interventions (Réseau ferré de France, l'EPFR, Giat Industries et Thomson).**

**Encore doit-on relever que les chiffres du tableau ci-avant ne sont pas entièrement fiables. En effet, ils ne mentionnent pas l'affectation directe à l'EPFR du produit de la privatisation du Crédit Lyonnais, qui, prise en compte, porterait le total des apports à l'EPFR à 63,2 milliards de francs.**

On relèvera également que leur affectation a été consacrée à éponger les différents sinistres subis par les entreprises publiques et non pas à favoriser un développement de leur activité.

Les achats de titres se sont élevés à 22,3 milliards de francs. L'opération la plus importante a porté sur la part détenue par le Consortium de réalisation (CdR) dans Aérospatiale. Elle s'est élevée à 5,2 milliards soit près du quart du total. On remarquera qu'à l'occasion de ce rachat l'Etat a pris des engagements financiers à l'égard de CdR qui devrait, à terme, renchérir le coût de cette opération.

#### Achats de titres

(en francs)

1996 à 1999	
Aérospatiale	5.182.385.399
GAN SC	4.466.900.095
Framatome	3.743.038.627
Dassault Aviation	3.040.065.013
Thomson	2.881.052.588
Crédit lyonnais	2.825.108.144
BNP	50.489.973
AGF	33.920.554
Pechiney	21.858.249
SEM GPU Clichy Monfermeil	2.000.000
Les Neiges	22.657
ADF/STRF	1.000
NSRD	100
<b>Total</b>	<b>22.246.842.399</b>

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

Quant aux frais de cessions de titres, avec 2,6 % du total des dépenses, ils apparaissent élevés d'autant que tous ne sont pas comptabilisés sur le compte, une partie d'entre eux faisant, irrégulièrement, l'objet d'une contraction avec les recettes tirées des opérations, une autre étant financée par le budget des charges communes.

**Dépenses afférentes aux cessions de titres**

*(en francs et en %)*

	<b>Dépenses afférentes aux ventes de titres</b>	<b>Structure</b>	<b>Cumul</b>	<b>Produit des cessions</b>	<b>Dépenses/Produit</b>
France Télécom	2 959 353 238	69,9 %	69,9 %	82 184 162 187	3,6 %
AGF	383 912 647	9,1 %	79,0 %	10 295 996 594	3,7 %
Aérospatiale	365 464 659	8,6 %	87,6 %	10 156 715 377	3,6 %
CNP	182 533 863	4,3 %	91,9 %	7 174 855 880	2,5 %
Air France	178 172 621	4,2 %	96,1 %	3 781 128 775	4,7 %
Pechiney	45 040 387	1,1 %	97,2 %		
Bull	27 767 394	0,7 %	97,8 %		
Total CFP	21 817 127	0,5 %	98,4 %		
Usinor	17 794 161	0,4 %	98,8 %		
Thomson	15 678 000	0,4 %	99,1 %		
Seita	13 676 259	0,3 %	99,5 %		
GAN SC	6 640 477	0,2 %	99,6 %		
Crédit local de France	6 501 610	0,2 %	99,8 %		
SCI	2 311 970	0,1 %	99,8 %		
Autres	6 920 768	0,2 %	100,0 %		
<b>TOTAL</b>	<b>4 233 585 179</b>	<b>100 %</b>			

On relèvera le poids particulièrement important des frais liés à la cession d'une partie du capital d'Air France d'autant qu'une fraction importante de l'opération était destinée aux salariés de l'entreprise. Il est vrai que l'image plutôt négative de l'entreprise appelait un effort important de communication.

Parmi les frais afférents aux cessions de titres, un élément de coût important réside dans l'intervention des crédits ou des banquiers-conseils demandés par l'Etat. Le tableau ci-après en récapitule l'objet et le coût. Il est regrettable que les informations relatives à ce dernier élément fassent fréquemment défaut.

**Interventions d'audits ou de banquiers-conseils  
demandées par l'Etat depuis 1995**

Année	Entreprises concernées	Objet de l'opération	Conseil du gouvernement	Montant TTC de la prestation supportée par l'Etat
1995	CREDIT LYONNAIS	Evaluation du plan de restructuration	PARIBAS	4.744.000
	BFCE.	Cession de la participation des AGF et du Crédit Lyonnais	CIE FIN. DE ROTHSCCHILD	711.600
	CGMF.	Privatisation	DEMACHY-WORMS	603.000
	SEITA	Enquête liée à la privatisation	SOFRES	83.020
	USINOR SACILOR	Enquête liée à la privatisation	SOFRES	177.900
	AIR France	Fusion Air France et Air France Europe	INDOSUEZ	1.186.000
	AGF, CNP, PECHINEY, RENAULT	Enquête liée à la privatisation	SOFRES	265.320
	PECHINEY	Enquête liée à la privatisation	SOFRES	184.518
	COFIROUTE	Avenant à la concession COFIROUTE	INDOZUEZ	77.090
	TRAPIL	Cession de la participation de l'Etat	CREDIT NATIONAL	250.000
1996	BULL	Privatisation	BANEXI	5.968.500
	SMC	Privatisation	ARJIL	723.600
	CIE FIN UECIC	Ouverture du capital au GAN	WARBURG	3.376.800
	AEROSPATIALE	Perspectives d'évolution	MARS ET CO	2.050.200
	BFCE	Privatisation	CIE FIN. DE ROTHSCCHILD	482.400
	BCEOM	Cession de la participation de l'Etat	CIE IND. Et FIN. CONCORDE	300.000
	FRANCE TELECOM	Ouverture du capital	CABINET WINTER	299.000
	AGF	Enquête liée à la privatisation	SOFRES	186.930
	GIAT	Projet de restructuration	CABINET D'AVOCAT	224.382
	SFP	Privatisation	OBC	723.600
	RMC	Privatisation	CREDIT NATIONAL	603.000
	GAN	Stratégie de l'entreprise	MORGAN STANLEY	3.015.000
	CGM	Privatisation	DEMACHY WORMS	603.000
	FCFF	Situation et perspectives	PARIBAS	2.170.800
	AEROSPATIALE / DASSAULT	Rapprochement	SOCIETE GENERALE	3.015.000
	FRANCE TELECOM	Ouverture du capital	LEHMAN BROTHERS	280.000
	SNECMA	Audit stratégique	BOSSARD CONSULTANTS	1.206.000
	SECTEUR PUBLIC	Etude du bilan consolidé (1 <sup>ère</sup> phase)	MAZARS ET GUERARD	422.100
	AUTOROUTES	Privatisation	BNP ET BANEXI	964.800
	BANQUE HERVET	Privatisation	CIE FIN. DE ROTHSCCHILD	301.500
	SDR PICARDIE LORDEX	Liquidation de la SDR	CREDIT NATIONAL	458.280
	BDPME	Suivi de l'opération de création de la BDPME	KPMG	73.325
	AIR FRANCE	Fusion Air France et Air France Europe	INDOSUEZ	1.206.000
	CREDIT LYONNAIS	Etude sur la restructuration	GOLDMAN SACHS	3.859.200
	SNCF	Création de l'établissement public en charges des infrastructures ferroviaires et de leur financement	CCF	3.618.000
	EFL AQUITAINE	Cession participation de l'ERAP	ROTHSCCHILD ET CIE	964.800
	THOMSON	Privatisation	ROTHSCCHILD ET CIE	3.618.000
	TOTAL	Cession participation de l'Etat	ROTHSCCHILD ET CIE	1.539.380
	THOMSON	Evaluation prix d'acquisition par l'Etat titres CR. Lyonnais détenus par Thomson	DEUTSCHE MORGAN GRENDEL	1.507.500
	CESSIONS PART. MINORITAIRES	Cession titres CLF	CREDIT LYONNAIS	964.800
1997	SDR LORDEX	Evaluation des actifs	CABINET BARBIER FRINAULT	360.000
	GAN CIC	Privatisation	SBC WARBURG	NC
	CREDIT LYONNAIS	Plan de restructuration	GOLDMAN SACHS	2.773.800
	RMC	Evolutions possibles du groupe	CCF	4.824.000
	CESIA	Privatisation	CIE FINANCIERE CONCORDE	300.000
BULL	Ouverture du capital	CREDIT AGRICOLE / INDOSUEZ	NC	
FRANCE TELECOM	Ouverture du capital	PARIBAS ET DEUTSCHE MORGAN GRENDEL	NC	

Année	Entreprises concernées	Objet de l'opération	Conseil du gouvernement	Montant TTC de la prestation supportée par l'Etat
	CAIS. FR. DEVPT. INDUSTRIEL	Examen des opérations traitées dans le cadre de la convention de 1983	MAZARS ET GUERARD	271.350
	CAIS. EPARG. Et CRED. MARTINIQ	Modalités d'un versement des CE à l'Etat : location-gérance du CR. Martiniquais	CALAN RAMOLINO	7.236
1998	UNION IND. DE CREDIT (UIC)	Cession	BANKERS TRUST	2.713.500
	THOMSON CSF	Privatisation	ROTHSCHILD	10.251.000
	TITRES ASSEMBLEE NATIONALE	Evaluation	A 3 C	289.440
	ERAMET	Evaluation indemnité due à ERAMET au titre de l'échange des massifs miniers de POUM et KONIAMBO	CREDIT LYONNAIS	1.658.000
	SMC	Privatisation	LAZARD	3.618.000
	SCETAUROUTE	Diversification du capital	CCF	289.440
	GAN	Offre publique de retrait	WARBURG	1.809.000
	GIAT INDUSTRIES	Audit des comptes 97	CALAN RAMOLINO	88.120
	CNP	Reclassement de titres	ABN AMRO	NC
	SECTEUR AUTOROUTIER	Solde	COOPERS ET LYBRAND AUDIT	149.996
	RMC	Assistance et conseil dans le cadre de la cession de la participation de SOFIRAD au capital du groupe RMC	CABINET SALES-VINCENT ET ASS.	120.600
	FRANCE TELECOM II	Ouverture complémentaire du capital	PARIBAS ET DEUTSCHE MORGAN GRENDEL	NC
	AGF	Offre publique d'achat	CABINET D'AVOCATS	99.495
1999	CREDIT FONCIER DE France	Cession	PARIBAS	3.015.000
	AERONAUTIQUE	Restructuration	ROTHSCHILD ET CIE BANQUE	4.500.000
	THOMSON MULTIMEDIA	Ouverture du capital Puis ouverture complémentaire du capital	SOCIETE GENERALE SOCIETE GENERALE	3.376.800
	AIR FRANCE	Ouverture du capital	CREDIT AGRICOLE INDOZUEZ et MORGAN STANLEY	NC
	ERAMET	Ouverture du capital	CCF	4.221.000
	CREDIT FONCIER	Procédure d'adossment	LAZARD FRERES	5.000.000
	SMC	Clause de retour à meilleure fortune - cession	COOPERS ET LYBRANDT AUDIT	663.300
	BULL	3 <sup>ème</sup> opération en capital	CAI	2.200.000
	CREDIT LYONNAIS	Privatisation	ROTHSCHILD	
	THOMSON CSF	Mise en œuvre d'une réorganisation du capital Thomson-CSF	CLINVEST	1.318.476
	AERONAUTIQUE	Préparation et mise en œuvre du rapprochement d'Aérospatiale Matra avec une entreprise européenne du secteur aéronautique et de la défense	ROTHSCHILD ET CIE	7.500.000
	THOMSON-CSF	Expertise sur les protocoles d'accord à signer par l'Etat dans la perspective des négociations sur la réorganisation du capital de Thomson-CSF et Framatome	JEANTET ET ASSOCIES	45.000
	2000	CIC	Prestations juridiques apportées lors de la privatisation du CIC	GIDE
SMC		Prestation juridique pour la mise en œuvre de la garantie du passif relative à la Société Marseillaise de Crédit (SMC)	SCP DULONG LE BOURGEOIS	NC
DCN/THOMSON-CSF		Constitution d'une société de maîtrise d'œuvre et commercialisation de navires de guerre entre DCN et Thomson-CSF	CLINVEST	NC
FINANSDER		Valorisation de la société Finansder et modalités de reprise de gestion et, le cas échéant, du capital de cette société	CCF CHARTERHOUSE	NC
FT		Stratégie industrielle et financière de FT et modalités de mise en œuvre	BNP PARIBAS	NC
HERVET		Modalités et réalisation du transfert au secteur privé de la banque Hervet	CREDIT LYONNAIS	NC

## 2. Les dépenses depuis 1999

### Evaluation en loi de finances initiale des dépenses du compte

(en millions de francs)

1999	2000	2001
17.500	16.945	26.500

#### a) 1999

Comme pour les recettes, les dépenses réellement effectuées en 1999 ont largement excédé les prévisions. Elles se sont élevées à 32,3 milliards de francs, se décomposant en :

- 19,9 milliards de francs de dotations en capital
- 11,8 milliards de francs d'achats de titres ,
- 563,4 millions de francs de frais.

Les dotations se sont concentrées sur RFF qui, avec 12,5 milliards, a bénéficié de 63 % du total, un versement de 5 milliards étant réalisé en période, complémentaire, le 24 janvier 2000.

Charbonnages de France a été destinataire de 3.550 millions de francs dont 2.250 millions de francs versés en période complémentaire.

Quant à l'EPFR, il a reçu une dotation de 3 milliards de francs également versée en période complémentaire alors que la dotation initialement « arbitrée » s'élevait à 1,5 milliard.

**Tout indique que les préoccupations de « pilotage » du solde de la loi de finances pour 1999 ont été particulièrement présentes dans la gestion du compte en 1999.**

Cette gestion active devrait alléger les besoins incompressibles de financement au cours de l'exercice 2000. Votre rapporteur spécial vise à dessein de qualificatif « *incompressibles* » puisque, en toute hypothèse, l'endettement du secteur public est tel que ses besoins de financement apparaissent structurels.



*b) 2000 et 2001*

Votre rapporteur spécial remarque en effet que les éléments de prévision de dépenses fournis par les services s'élevaient à 37,3 milliards de francs sont nettement inférieurs aux évaluations des lois de finances initiales 2000 et 2001 (43,4 milliards de francs).

Cette différence, qui atteint, 6,1 milliards de francs illustre les graves limites de l'information budgétaire relative aux aspirations du compte.

Tout comme pour les recettes, votre rapporteur spécial n'est pas en été de préciser de profil des versements du compte. Ayant observé qu'en septembre, les dépenses du compte, avec 365,4 millions de francs étaient très nettement au-dessous des recettes encaissées, ce phénomène engendrant un « gain de trésorerie » pour l'Etat, il peut cependant faire état des prévisions de dépenses pour 2000 et 2001, telles qu'elles lui ont été communiquées par le cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

**Prévisions de dépenses du compte n° 902-24 pour 2000 et 2001**

*(en millions de francs)*

	<b>Montant</b>
RFF	19.000
Défaisances financières (EPFR)	7.300
Secteur minier (CDF, EMC)	5.600
GIAT	4.000
Divers	1.400
<b>Total 2000-2001</b>	<b>37.300</b>

Il s'interroge sur la crédibilité de ces évaluations et sur la capacité des crédits ouverts en 2000 et 2001 à faire face aux besoins du secteur public.

Il observe qu'entre 1996 et 1999, les apports, les dotations en capital et les avances d'actionnaires ont atteint 139,3 milliards de francs, soit 34,8 milliards de francs par an, ce qui contraste nettement avec les dépenses programmées pour 2000 et 2001 qui se situent à un niveau très inférieur, avec en cumulé, pour ces deux années, 37,3 milliards de francs, soit 18,7 milliards de francs par an.

**Il remarque que, malgré une amélioration de ses résultats, le secteur public demeure lourdement endetté (541 milliards de francs) et qu'ainsi, outre les besoins immédiats qu'il faut financer, le niveau des interventions du compte doit aussi être considérée comme le reflet d'une volonté plus ou moins affirmée de réduire cet endettement.**

## II. UN COMPTE SOUS TENSION

Votre rapporteur spécial ne peut que réitérer ses observations critiques sur les entorses aux principes fondamentaux de notre droit budgétaire que comporte la gestion du compte n° 902-24.

Il s'inquiète en outre de la capacité du mécanisme à assurer le financement pérenne des besoins encore importants du secteur public.

### A. *PLUSIEURS ENTORSES AUX PRINCIPES FONDAMENTAUX DE NOTRE DROIT BUDGÉTAIRE*

#### 1. **Un compte dont les opérations manquent de lisibilité**

A ce stade, votre rapporteur spécial n'est pas en mesure de vous indiquer avec une totale précision, ni la nature, ni la séquence des dépenses à intervenir en 2000 et 2001.

Il est clair que le montant des dépenses est dépendant des prévisions de recettes, qui sont elles-mêmes soumises à d'importants aléas.

Néanmoins, il serait souhaitable de disposer de davantage d'informations sur les prévisions de dépenses. Une telle exigence paraît pouvoir être satisfaite puisque les besoins financiers du secteur public sont évaluables à quelques imprécisions près.

Il est vrai que les recettes sont de leur côté plus difficiles à évaluer.

Cela tient pour une bonne part à une insuffisante maîtrise des opérations portant sur le secteur public. Depuis deux ans, il existe ainsi des écarts très substantiels entre les prévisions et les réalisations de recettes.

**Mais cela tient aussi à la règle qui permet au ministre de l'économie et des finances de majorer les crédits lorsque des recettes supplémentaires sont constatées (*v. supra*).**

**Au fond, tout se passe comme si les estimations budgétaires étaient produites pour la forme.**

Les écarts considérables entre prévisions et réalisations en sont une démonstration sans appel.

**Comparaison des prévisions et des réalisations (comptes n° 902-24 et n° 904-09 consolidés)**

(en millions de francs et %)

	1996			1997			1998			1999		
	Prévues	Effectives	Var.	Prévues	Effectives	Var.	Prévues	Effectives	Var.	Prévues	Effectives	Var.
Dépenses	16.517	18.923	15 %	27.000	60.958	126 %	28.000	53.348	91 %	17.500	32.313	85 %
Recettes	16.517	21.440	30 %	27.000	59.308	120 %	28.000	53.820	92 %	17.500	31.265	79 %
Solde de l'année	0	2.518	-	0	- 1.650	-	0	271	-	0	- 1.048	-

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

Si ce phénomène ne venait pas atténuer la portée du contrôle parlementaire, on pourrait l'excuser s'il était en outre motivé par un souci de bonne gestion. Mais, subsiste le doute d'un certain "existentialisme" de la gestion du secteur public.

Force est d'ajouter que les conditions dans lesquelles sont gérées les cessions qui affectent le contour du secteur public conduisent à une marginalisation grave du Parlement.

Cette situation est d'autant moins admissible qu'elle porte sur des éléments essentiels du patrimoine de la Nation. Il faut néanmoins reconnaître qu'elle résulte en partie d'un abandon de compétences consenti par le Parlement à l'occasion du vote des textes autorisant en bloc les cessions de titres publics d'un grand nombre d'entreprises.

Mais, elle résulte aussi d'un défaut volontaire de communication gouvernementale à destination du Parlement sur chacune des grandes opérations de démembrement du patrimoine public. Il convient de s'en offusquer et d'observer par ailleurs, les trésors de soins déployés pour convaincre les investisseurs institutionnels, les analystes financiers et le public de l'intérêt de ces opérations.

**Il conviendrait qu'à tout le moins, les comptes rendus des négociations entre l'Etat et les partenaires privés intéressés ainsi que les rapports des conseils du Trésor et des entreprises publiques concernées soient transmis aux présidents des commissions des finances du Parlement.**

C'est d'autant plus nécessaire que les opérations atteignent un niveau de complexité très élevé et comportent souvent des clauses secrètes dont seule la connaissance permet d'évaluer le bien-fondé patrimonial de l'opération pour l'Etat.

Les multiples accords auxquels a donné lieu la série d'opérations portant sur Aérospatiale Lagardère SCA et Dassault-Aviation en témoignent.

## **2. Un compte aux écritures insatisfaisantes**

**Un certain nombre d'opérations de dépenses retracées par le compte ne devrait pas y figurer** parce qu'elles constituent des subventions ou des financements destinés à couvrir des pertes ou charges financières (voir rapport Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1997).

Leur inscription en charges revient à faire financer des dépenses courantes à partir de ressources tirées de cessions d'éléments du patrimoine de l'Etat. Les montants concernés ont atteint 16,9 milliards de francs en 1997, soit près de 30 % des charges.

**A l'inverse, certaines opérations ne sont pas retracées par le compte alors qu'une conception exhaustive devrait prévaloir.** On peut, en particulier, remarquer l'absence d'inscription des recettes tirées de la privatisation du Crédit Lyonnais, dont les justifications juridiques sont plus que contestables.

A l'heure de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, votre rapporteur spécial insiste d'abord sur la nécessité absolue de respecter la lettre et l'esprit de textes aussi fondamentaux.

Au-delà des responsabilités politiques qui devraient sanctionner les manquements à ce devoir, il est possible de réfléchir à ce que d'autres sanctions soient prévues.

En outre, la réforme de la comptabilité de l'Etat doit s'attacher à mieux définir les écritures comptables qu'implique la gestion du patrimoine de l'Etat et de son patrimoine financier en particulier. Cela suppose de poser des règles de comptabilité budgétaire claires et précises. Cela suppose aussi d'établir une vraie comptabilité patrimoniale, ou financière, comme l'on veut, de l'Etat.

### ***B. UN COMPTE CONFRONTÉ A DES CHARGES DE FINANCEMENT INQUIÉTANTES***

Sans doute, la situation du secteur public est-elle en voie d'amélioration. Mais, les besoins financiers restent considérables compte tenu des sinistres financiers du passé et de situations industrielles parfois fort dégradées.

Dans ces conditions, l'avenir du compte lui-même apparaît inquiétant et l'inflexion des recettes constatée ces dernières années ne pourra être poursuivie. En tout état de cause, les versements destinés à réduire la dette de l'Etat ne pourront rester en l'état qu'une pure virtualité.

### 1. L'amélioration globale de la situation du secteur public

L'amélioration du résultat net des entreprises publiques s'est poursuivi en 1999.

#### Résultat net total de l'ensemble du secteur public (Base consolidée)

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ex-G.E.N.	7.987	- 14.194	- 8.759	- 16.176	- 7.096	- 2.571
Secteur concurrentiel	902	- 5.483	- 696	15.868	19.909	29.920
Assurances	- 4.036	394	- 3.524	2.648	2.321	3.277
TOTAL	4.853	- 19.283	- 12.979	2.340	15.134	30.626

\* Base consolidée : résultat-part du groupe + résultat part des minoritaires

Les pertes des grandes entreprises nationales ont été réduites de 4,5 milliards de francs.

## RÉSULTATS NETS ET RENTABILITÉ DES ENTREPRISES PUBLIQUES

### SECTEUR DES EX-GEN

#### Résultat net total\* (Base consolidée)

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ADP°	390	428	493	498	608	769 (1)
CDF (" Groupe "	- 517	- 4.167	- 4.678	- 6.059	- 5.916	- 6.029 (2)
CNR°	67	- 7	- 6	- 26	- 215	- 2
EDF	5.073	4.282	8.340	471	7.318	7.846 (1)
GDF	2.647	3.434	4.763	3.553	4.957	3.072 (1)
RATP°	93	- 610	472	87	73	4
La Poste	234	- 1.092	- 613	59	337	1.868
SNCF	- 8.416	- 16.462	- 17.530	- 660	- 542	264
RFF°				- 14.099	- 13.716	- 10.363
<b>TOTAL</b>	<b>7.987</b>	<b>- 14.194</b>	<b>- 8.759</b>	<b>- 16.176</b>	<b>- 7.096</b>	<b>- 2.571</b>

° Comptes sociaux

(1) Avant prélèvements proportionnels et/ou variables de l'Etat

(2) " Groupe " CDF = Charbonnages de France + Houillères du Bassin de Lorraine + Houillères du Centre et du Midi.

Sur la période considérée dans le tableau ci-avant, se dessine le panorama d'entreprises structurellement déficitaires côtoyant des entreprises dégageant des profits. Mais, les déficits des premières l'emportent sur les bénéfices des secondes.

La position des entreprises du secteur concurrentiel s'est fortement améliorée, leurs bénéfices s'accroissant de 10 milliards de francs si l'on se réfère au tableau ci-dessous.

**SECTEUR DES ENTREPRISES CONCURRENTIELLES**  
**RÉSULTAT NET TOTAL**  
**(Base consolidée)**

*(en millions de francs)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
EMC	- 495	- 342	- 267	- 1001	- 541	- 512
FRANCE TÉLÉCOM	9.843	9.249	1.597	13.880	14.213	16.863
THOMSON SA	- 2.501	- 2.942	- 3.319	- 1.271	- 1.124	2.245
SNPE	142	29	39	50	94	171
SNECMA	- 2.190	- 853	- 281	750	1.705	1.807
AEROSPATIALE	- 535	- 1.442	613	1.423	1.150	
GIAT Industries	- 2.919	- 10.300	- 2.000	- 2.845	- 912	- 947
AIR France	- 3.578	- 2.836	- 298	1.891	1.664	2.345 (1)
CEA INDUSTRIES	3.135	3.954	3.220	2.991	3.660	7.948
<b>TOTAL</b>	<b>902</b>	<b>- 5.483</b>	<b>- 696</b>	<b>15.868</b>	<b>19.909</b>	<b>29.920</b>

*(1) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1994-95 (15 mois du 01/01/94 au 31/03/95), 1995-96, 1996-97, 1997-98, 1998-99 et 1999-2000 (clôture au 31/03)*

Mais, cette amélioration ne profite pas entièrement à l'Etat puisque des cessions importantes sont venues réduire sa part du capital des entreprises les plus performantes. De plus, de sérieux doutes sur la qualité des comptes des entreprises publiques et, partant, sur les conditions dans lesquelles ces comptes sont certifiés peuvent être nourris depuis l'expérience de la fusion entre Aérospatiale et Matra Hautes-Technologies.

Du côté des établissements bancaires, 1999 a été marquée, mais à périmètre constant, par une amélioration des résultats.

**SECTEUR DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES**

**RÉSULTAT NET TOTAL\***

(Base consolidée)

(en millions de francs)

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
SMC	- 1.257	- 859	- 9	- 3.090		
HERVET	52	55	71	77	81	88
CREDIT LYONNAIS	- 11.274	1.143	203	354	1.082	
CEPME/BDPME	- 456	- 249	- 625	55	139	162 (1)
<b>TOTAL</b>	<b>- 12.935</b>	<b>90</b>	<b>- 360</b>	<b>- 2.604</b>	<b>1.302</b>	<b>250</b>

(1) 1994 à 1996 inclus : CEPME ; depuis 1997 : BDPME

L'amélioration d'ensemble n'est toutefois pas réellement significative puisque le périmètre du secteur bancaire public s'est réduit comme peau de chagrin, la cession de la banque Hervet devant achever sa quasi-disparition.

Le secteur des assurances se porte plutôt bien quant à lui.

**SECTEUR DES ASSURANCES**

**RÉSULTAT NET TOTAL**

(Base consolidée)

(en millions de francs)

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
CNP	1.500	1.635	1.746	1.855	2.050	3.122
CCR°	254	306	302	286	271	155
GAN	- 5.790	- 1.547	- 5.572	507		
<b>TOTAL</b>	<b>- 4.036</b>	<b>394</b>	<b>- 3.524</b>	<b>2.648</b>	<b>2.321</b>	<b>3.277</b>

° Comptes sociaux

Reflets de ces données, la rentabilité des entreprises publiques apparaît globalement médiocre.



**RENTABILITES (RESULTAT NET / CHIFFRES D'AFFAIRES)**

**RENTABILITÉ DES EX-GEN**

**RÉSULTAT NET TOTAL/CHIFFRE D'AFFAIRES (EN %)**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
ADP	5,91 %	6,18 %	6,87 %	6,80 %	7,66 %	8,88 %
CDF	- 6,06 %	- 50,39 %	- 58,64 %	- 78,89 %	- 85,34 %	- 95,06 %
CNR	4,49 %	- 0,33 %	- 0,35 %	- 1,44 %	- 7,57 %	- 0,08 %
EDF	2,72 %	2,25 %	4,30 %	0,25 %	3,78 %	3,73 %
GDF	5,33 %	6,55 %	8,08 %	5,89 %	8,08 %	5,14 %
RATP	0,52 %	- 3,53 %	2,57 %	0,46 %	0,38 %	0,02 %
LA POSTE	0,28 %	- 1,32 %	- 0,71 %	0,07 %	0,36 %	1,86 %
SNCF	- 11,01 %	- 22,37 %	- 22,74 %	- 0,64 %	- 0,50 %	0,23 %
RFF				- 159,29 %	- 151,52 %	- 80,02 %

**RENTABILITÉ DES ENTREPRISES PUBLIQUES DU SECTEUR CONCURRENTIEL**

**RÉSULTAT NET TOTAL/CHIFFRE D'AFFAIRES (en %)**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
EMC	- 3,15 %	- 2,03 %	- 1,48 %	- 5,05 %	- 2,77 %	- 3,37 %
FRANCE TÉLÉCOM	6,90 %	6,26 %	1,06 %	8,86 %	8,79 %	9,44 %
THOMSON SA	- 3,36 %	- 4,10 %	- 4,50 %	- 1,66 %	- 3,03 %	5,12 %
SNPE	3,27 %	0,66 %	0,85 %	1,02 %	1,80 %	3,09 %
SNECMA	- 11,57 %	- 4,74 %	- 1,50 %	3,25 %	5,99 %	5,67 %
AEROSPATIALE	- 1,10 %	- 2,93 %	1,20 %	2,53 %	2,10 %	
GIAT	- 38,05 %	- 123,52 %	- 23,81 %	- 42,22 %	- 12,89 %	- 16,34 %
AIR France	- 5,38 %	- 5,36 %	- 0,53 %	3,11 %	2,79 %	3,46 %
CEA INDUSTRIES	6,21 %	7,57 %	6,08 %	5,58 %	7,11 %	12,73 %

**Rentabilité du secteur des assurances**

**Résultat net total /Chiffre d'affaires ou primes brutes d'assurances et de réassurances**

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
CNP	1,97 %	1,94 %	1,74 %	1,67 %	1,98 %	2,80 %
CCR°	7,05 %	8,29 %	7,38 %	7,31 %	7,18 %	2,82 %
GAN	- 11,70 %	- 2,98 %	- 10,42 %	1,00 %		

S'agissant des grandes entreprises nationales, les marges d'exploitation sont, hormis les situations de Gaz de France et d'Aéroports de Paris, modestes voire très lourdement négatives.

Monopole public ne signifie pas *ipso facto* viabilité économique de l'exploitation. La situation observée témoigne de transferts peu clairs d'origines diverses qui peuvent résulter de politiques tarifaires contraintes ou de situations de coûts figées.

**S'agissant du secteur concurrentiel**, la situation de rentabilité des entreprises est plus satisfaisante dans l'ensemble, mais elle reste souvent médiocre. Etant rappelé que certains des chiffres du tableau ci-dessus sont à prendre avec beaucoup de précautions, on doit souligner que l'amélioration de la rentabilité financière des entreprises concurrentielles -qui s'impose également pour les autres entreprises publiques- représente un enjeu important. Il s'agit d'une variable essentielle pour apprécier la valeur patrimoniale des actifs publics qui, s'agissant d'entreprises dont l'on souhaite faire évoluer le statut, commande largement les conditions de valorisation du patrimoine de l'Etat.

Ces évolutions se sont produites dans un contexte de réduction du chiffre d'affaires du secteur public, tendance dont les tableaux ci-dessous ne rendent pas totalement compte puisqu'ils n'intègrent pas tout l'impact des modifications de la substance du secteur public.

Après s'être développé lentement entre 1993 et 1996, le chiffre d'affaires des entreprises publiques s'était accru plus rapidement en 1997. En 1998, il s'est rétracté, cette régression se poursuivant, au ralenti, en 1999.

**Chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises publiques 1994-1999**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL GENERAL	1.041.703	1.042.467	1.092.523	1.161.041	1.081.613	1.065.032
Variations		0,07 %	4,80 %	6,27 %	- 6,84 %	- 1,53 %

Cette évolution résulte pour l'essentiel des changements du périmètre de l'activité du secteur public.

**Chiffre d'affaires des entreprises publiques du secteur non financier 1994-1999**

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total secteur non financier	860.196	855.648	886.443	945.504	927.872	945.252
Variations		- 0,53 %	3,60 %	6,66 %	- 1,86 %	1,87 %

**Chiffre d'affaires total du secteur financier**

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total secteur financier	181.507	186.819	206.080	215.537	153.741	119.780
Variations		2,93 %	10,31 %	4,59 %	- 28,67 %	- 22,09

A périmètre constant, le chiffre d'affaires des entreprises concurrentielles s'accroît davantage que celui des GEN.

On doit relever parmi ces dernières, la régression constante du chiffre d'affaires de Charbonnages de France. Au terme de cette évolution, la valeur ajoutée de Charbonnages de France est même négative. Le maintien en exploitation de l'entreprise engendre en lui-même des pertes avant même tous les autres frais que de consommation intermédiaire, que suppose cette exploitation.

**Chiffre d'affaires des entreprises publiques 1994-1999**

Secteur des ex-GEN<sup>(1)</sup>

Chiffre d'affaires

Base consolidée

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ADP*	6.594	6.923	7.174	7.321	7.936	8.663
CDF (" Groupe ")	8.536	8.270	7.977	7.681	6.933	6.343 <sup>(2)</sup>
CNR*	1.492	2.121	1.699	1.803	2.842	2.473
EDF	186.466	190.423	194.045	189.943	193.471	210.282
GDF	49.647	52.431	58.929	60.343	61.352	59.751
RATP*	17.892	17.287	18.393	18.873	19.334	20.312
LA POSTE	83.835	83.024	86.653	89.882	93.382	100.462
SNCF	46.464	73.583	77.099	102.433	108.476	112.923 <sup>(3)</sup>
RFF*				8.851	9.052	12.950
<b>TOTAL</b>	<b>430.929</b>	<b>434.067</b>	<b>451.974</b>	<b>487.140</b>	<b>502.878</b>	<b>534.169</b>

\* Comptes sociaux

(1) GEN : Grandes entreprises nationales

(2) " Groupe " CDF : Charbonnages de France + Houillères du bassin de Lorraine + Houillères du centre et du midi

(3) 1997 : pro-forma par rapport à 1998

**Secteur des entreprises publiques concurrentielles**  
**Chiffre d'affaires**  
**(Base consolidée)**

*(en millions de francs)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
EMC	15.720	16.842	18.016	19.834	19.504	15.194 <sup>(1)</sup>
FRANCE TÉLÉCOM	142.585	147.820	151.259	156.731	161.678	178.638
THOMSON SA	74.421	71.819	73.765	76.509	37.040	43.885 <sup>(2)</sup>
SNPE	4.343	4.378	4.595	4.884	5.209	5.534
SNECMA	18.922	17.996	18.709	23.055	28.468	31.878
AÉROSPATIALE	48.563	49.226	50.885	56.293	54.869	
GIAT INDUSTRIES	7.671	8.339	8.400	6.738	7.075	5.797
AIR FRANCE	66.556	52.940	55.846	60.716	59.692	67.729 <sup>(3)</sup>
CEA INDUSTRIES	50.486	52.221	52.993	53.604	51.459	62.428
<b>TOTAL</b>	<b>429.267</b>	<b>421.581</b>	<b>434.469</b>	<b>458.364</b>	<b>424.994</b>	<b>411.083</b>

*(1) A compter de 1999, mise en équivalence du groupe Sanders ; antérieurement, intégration globale*

*(2) A compter de 1999, mise en équivalence de Thomson CSF ; antérieurement, intégration globale*

*(3) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1994-1995 (15 mois du 01.01.94 au 31.03.95), 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000 (clôture au 31.03)*

Résultat de ces éléments, la capacité d'autofinancement du secteur public est désormais positive mais la situation des organismes du secteur public est très contrastée de ce point de vue.

**Secteur des GEN<sup>(1)</sup>  
Capacité d'autofinancement\*  
(Base consolidée)**

*(en millions de francs)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
ADP <sup>°*</sup>	1.446	1.455	1.513	1.610	1.796	2.024 <sup>(2)</sup>
CDF (" Groupe ")*	- 1.066	- 1.129	- 2.882	- 4.465	- 4.701	- 5.549 <sup>(3)</sup>
CNR <sup>°*</sup>	523	1.045	320	439	1.037	437
EDF*	53.372	55.990	56.053	56.573	59.426	54.357 <sup>(2)</sup>
GDF*	9.419	10.393	11.869	10.308	12.522	11.216 <sup>(2)</sup>
RATP*	2.433	1.888	2.857	2.678	2.985	3.126
LA POSTE*	5.314	1.571	2.772	3.399	4.844	7.187
SNCF*	- 1.677	- 5.810	- 2.623	6.598	9.176	8.645
RFF <sup>°</sup>				- 8.000	- 8.531	- 5.305

<sup>°</sup> Comptes sociaux.

\* Calculée par les rédacteurs de la réponse.

(1) GEN : Grandes entreprises nationales

(2) Avant prélèvements proportionnel et/ou variable de l'Etat.

(3) " Groupe " CDF = Charbonnages de France + Houillères du Bassin de Lorraine + Houillères du Centre et du Midi.

**Secteur des entreprises publiques concurrentielles  
Capacité d'autofinancement\*  
(Base consolidée)**

*(en millions de francs)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
EMC	668	810	477	587	539	536 (1)
France TELECOM	50.241	51.113	45.506	41.254	44.952	48.778
THOMSON SA*	- 7	1.419	1.322	2.477	1.008	1.867 (2)
SNPE	434	415	413	418	465	513
SNECMA	2.980	2.491	2.472	3.221	3.414	3.807
AEROSPATIALE*	1.546	1.735	1.126	2.306	2.475	
GIAT Industries	- 2.189	- 1.459	- 1.146	- 1.571	- 3.653	- 2.878
AIR France*	1.725	3.255	3.080	6.984	5.842	6.783 (3)
CEA-Industries*	11.575	12.458	10.107	13.585	14.352	18.116

<sup>°</sup> Calculée par les rédacteurs de la réponse.

(1) A compter de 1999, mise en équivalence du groupe Sanders ; antérieurement, intégration globale.

(2) A compter de 1998, mise en équivalence de Thomson CSF ; antérieurement, intégration globale.

(3) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1994-1995 (15 mois du 01/01/94 au 31/03/95), 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000 (clôture au 31/03).

\* Lorsque cet agrégat ne figure pas dans les états financiers et que les informations nécessaires sont disponibles, il a été déterminé.

L'amélioration globale de cette capacité d'autofinancement s'est traduite par une reprise de l'investissement dans le secteur public concurrentiel.

**Investissements bruts des entreprises publiques concurrentielles  
(Base consolidée)**

*(en millions de francs)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EMC	748	1.389	1.711	1.960	1.663	1.554 (1)
France TELECOM	35.413	31.274	36.941	35.670	44.065	50.193
THOMSON SA*	4.577	3.906	4.600	4.175	1.880	3.186 (2)
SNPE	295	327	599	422	615	1.171
SNECMA	2.824	2.660	3.828	2.543	2.169	1.953
AEROSPATIALE*	1.888	1.770	2.124	3.299	4.358	(3)
GIAT Industries	937	539	287	330	209	167
AIR France*	5.547	3.931	4.359	5.782	6.247	9.870 (4)
CEA-Industries*	7.467	7.485	7.959	12.069	5.239	8.076
TOTAL	59.696	53.271	62.408	66.250	66.445	76.170
VARIATION		- 10,76 %	17,15 %	6,16 %	0,29 %	14,64 %

(1) A compter de 1999, mise en équivalence du groupe Sanders ; antérieurement, intégration globale.

(2) A compter de 1998, mise en équivalence de Thomson CSF ; antérieurement intégration globale.

(3) Hors frais d'innovation autofinancés.

(4) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1994-1995 (15 mois du 01/01/94 au 31/03/95), 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000 (clôture au 31/03).

**Secteur brut des entreprises publiques concurrentielles  
Taux d'investissement : investissements bruts / chiffre d'affaires**

*(en pourcentage)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EMC	4,76	8,25	9,50	9,88	8,53	10,23
France TELECOM	24,84	21,16	24,42	22,76	27,25	28,10
THOMSON SA*	6,15	5,44	6,24	5,46	5,08	7,26
SNPE	6,79	7,47	13,04	8,64	11,81	21,16
SNECMA	14,92	14,78	20,46	11,03	7,62	6,13
AEROSPATIALE*	3,89	3,60	4,17	5,86	7,94	
GIAT Industries	12,21	6,34	3,42	4,90	2,95	2,88
AIR France*	8,33	7,43	7,81	9,52	10,47	14,57
CEA-Industries*	14,79	14,33	15,02	22,52	10,18	12,94
MOYENNE	13,91	12,64	14,36	14,45	15,63	18,53

\*\* Données déterminées hors variation du périmètre de consolidation en l'absence de la disponibilité de l'information.

Il en est résulté une dégradation du taux d'autofinancement de plusieurs entreprises publiques pour lesquelles l'amélioration des résultats n'a pas été relayée par les dotations de l'actionnaire public.

**Secteur des entreprises publiques concurrentielles  
Taux d'autofinancement (CAF/Investissements)**

*(en %)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
EMC	89,4	58,3	27,9	29,9	32,4	34,5
France TELECOM	141,9	163,4	125,9	115,7	102,0	97,2
THOMSON SA*	- 0,2	36,3	28,7	59,3	53,6	58,6
SNPE	146,9	127,0	69,0	99,0	75,6	43,8
SNECMA	105,5	93,6	64 ,6	126,6	157,4	194,9
AEROSPATIALE*	81,9	98,0	53,0	69,9	56,8	
GIAT Industries	- 233,5	- 275,9	- 399,5	- 476,2	- 1.747,8	- 1.723,3
AIR France*	31,1	82,8	70,7	120,8	93,5	68,7
CEA-Industries*	155,0	166,4	127,0	112,6	273,9	224,3

**Secteur des ex-GEN<sup>(1)</sup>  
Taux d'autofinancement (CAF/Investissements)**

*(en %)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
ADP	83,5	78,7	78,2	73,2	64,9	83,1
CDF	- 103,8	- 42,0	- 258,7	- 520,4	- 494,8	- 371,2
CNR	162,0	232,3	107,8	134,3	317,2	194,3
EDF	143,7	141,0	134,1	170,9	161,5	85,5
GDF	146,5	141,0	183,1	134,1	96,5	126,6
RATP	44,1	35,1	56,8	56,7	64,9	74,2
LA POSTE	172,1	56,1	84,1	73,4	84,1	125,9
SNCF	- 7,4	- 21,2	- 11,8	51,8	80,7	58,4
RFF				- 62,5	- 67,3	- 50,9

*(1) GEN : Grandes entreprises nationales*

Le recours à l'endettement qui s'en est suivi n'a pas dégradé la charge des frais financiers supportés par les entreprises du secteur public qui s'est repliée après avoir connu un ressaut en 1998.

**Secteur des ex-GEN<sup>(1)</sup> :**  
**Frais financiers nets**  
**(Base consolidée)**

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ADP*	510	496	540	560	568	566 <sup>(2)</sup>
CDF (" Groupe ")	1.388	1.183	1.131	2.045	1.921	1.816 <sup>(3)</sup>
CNR*	349	287	195	166	131	52
EDF	15.682	12.713	8.316	7.156	7.962	5.543
GDF	2.120	2.100	1.227	1.131	1.126	663
RATP*	1.600	1.685	1.722	1.698	1.601	1.531
La Poste	2.483	2.226	1.940	1.743	1.510	1.395
SNCF	11.142	13.155	13.309	1.901	3.084	1.833
RFF*				9.233	9.980	9.921
<b>Total</b>	<b>35.274</b>	<b>33.845</b>	<b>28.380</b>	<b>25.633</b>	<b>27.883</b>	<b>23.320</b>
Variation		- 4,1 %	- 16,1 %	- 9,7 %	8,8 %	- 16,4 %

\* Comptes sociaux

(1) GEN : Grandes entreprises nationales

(2) Avant prélèvements proportionnels de l'Etat

(3) " Groupe " CDF = Charbonnages de France + Houillères du Bassin de Lorraine + Houillères du Centre et du midi

**Secteur des entreprises concurrentielles :**  
**Frais financiers nets**  
**(Base consolidée)**

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EMC	500	525	436	368	398	394 (1)
France Télécom	7.266	5.892	5.45	7.043	7.840	4.564
Thomson SA	1.289	1.655	1.430	1.167	651	499 (2)
SNPE	105	95	59	59	48	60
SNECMA	161	66	6	79	76	19
Aérospatiale	492	264	101	52	94	
GIAT	Nd	- 147	- 56	- 96	- 102	- 165
Air France	3.025	1.595	1.667	1.016	898	745 (3)
CEA Industries	- 133	- 2	- 106	- 66	111	176
<b>Total</b>	<b>12.705</b>	<b>9.943</b>	<b>8.882</b>	<b>9.622</b>	<b>10.014</b>	<b>6.292</b>
Variation		- 21,7 %	- 10,7 %	8,3 %	4,1 %	- 37,2 %

(1) A compter de 1999, mise en équivalence du groupe Sanders ; antérieurement, intégration globale.

(2) A compter de 1999, mise en équivalence de Thomson CSF ; antérieurement, intégration globale.



(3) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1994-1995 (15 mois du 01.01.94 au 31.03.95), 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000 (clôture au 31.03).

Toutefois, l'endettement du secteur public, qui est déjà lourd -plus de 540 milliards de francs hors opérations de défaisance- pourrait pâtir d'une dégradation continue du taux d'autofinancement des entreprises qui le composent.

**Endettement à long et moyen terme**  
**Secteur des GEN<sup>(1)</sup>**  
**Dettes financières nettes**  
**(Base consolidée)**

*(en millions de francs)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ADP*	5.930	6.427	6.833	7.244	8.317	8.636
CDF (" Groupe ")	25.033	28.339	30.073	31.890	32.117	34.884 <sup>(2)</sup>
CNR*	3.523	2.666	2.178	1.892	1.021	660
EDF	175.486	159.613	142.096	130.717	127.717	114.425
GDF	13.271	11.719	7.797	8.366	11.452	8.842
La Poste	22.268	19.073	19.056	15.786	19.155	17.677
RATP	23.863	25.745	27.083	27.715	26.588	26.816
SNCF	161.477	182.165	199.062	195.048	186.048	178.659 <sup>(3)</sup>
RFF*				148.037	152.394	153.628
Sous-total	430.852	435.747	434.178	566.695	565.688	544.227
Dettes financières RFF				- 133.400	- 126.628	- 119.230
<b>Total</b>	<b>430.852</b>	<b>435.747</b>	<b>434.178</b>	<b>433.295</b>	<b>439.060</b>	<b>424.997<sup>(4)</sup></b>
Variation		1,1 %	- 0,4 %	- 0,2 %	1,3 %	- 3,2 %

\* Comptes sociaux

(1) GEN : Grandes entreprises nationales

(2) " Groupe " CDF : Charbonnages de France + Houillères du bassin de Lorraine + Houillères du centre et du midi

(3) Dette financière nette : dettes financières bruts à court et long terme - trésorerie nette + dette financière du service annexe de la dette

(4) Après déduction de la dette financière RFF représentative de la dette financière de la SNCF (article 7 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997)

**Secteur des entreprises publiques concurrentielles :  
Dettes financières nettes  
(Base consolidée)**

*(en millions de francs)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
EMC	6.377	7.021	7.102	7.668	8.358	8.998 <sup>(1)</sup>
France Télécom	96.639	87.327	69.140	100.992	85.713	95.955
Thomson SA	21.441	24.015	26.910	7.467	12.532	7.502 <sup>(2)</sup>
SNPE	1.162	1.222	1.289	1.192	1.542	1.958
SNECMA	3.377	2.339	2.438	1.504	871	- 1.847
Aérospatiale	7.629	6.506	2.931	939	- 44	
GIAT Industries	- 887	922	- 1.542	- 2.762	- 3.583	- 6.427
Air France	27.640	24.351	16.776	16.178	14.946	13.344 <sup>(3)</sup>
CEA Industries	- 4.044	- 5.981	- 17.319	- 12.325	- 2.390	- 3.506
<b>Total</b>	<b>159.334</b>	<b>147.722</b>	<b>107.725</b>	<b>120.853</b>	<b>117.945</b>	<b>115.977</b>
Variation		- 7,29 %	- 27,08 %	12,19 %	- 2,41 %	- 1,67 %

*(1) A compter de 1999, mise en équivalence du groupe Sanders ; antérieurement, intégration globale*

*(2) A compter de 1999, mise en équivalence de Thomson CSF ; antérieurement, intégration globale*

*(3) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1994-1995 (15 mois du 01.01.94 au 31.03.95), 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000 (clôture au 31.03)*

Il s'agirait d'une évolution très dangereuse compte tenu des perspectives relatives aux taux d'intérêt.

## **2. Des charges potentielles inquiétantes**

Les difficultés structurelles de certains GEN comme Charbonnages de France ou RFF et de certaines entreprises comme le GIAT constituent une source permanente d'appel de fonds qui portent sur des montants considérables. En témoigne suffisamment le montant des dotations accordées dans le passé à ces établissements.

De plus, la situation de la défaillance du Crédit lyonnais à laquelle votre commission consacrera dans les prochaines semaines un rapport particulier reste empreinte de nombreuses incertitudes.

Dans ces conditions, la capacité du mécanisme d'affectation à soutenir financièrement le développement des entreprises publiques dont les plans d'affaires connaissent de bonnes perspectives (Air France, France Télécom, SNECMA...) est loin d'être établie.

Cela devrait conduire à quelques réflexions sur le champ du secteur public. Quant à l'affectation des recettes du compte à la réduction de la dette de l'Etat, il s'agit d'une perspective qui n'apparaît aujourd'hui que théorique. Le compte est trop sollicité pour réduire la dette des entreprises du secteur public qui, d'ailleurs, est plus coûteuse que la dette de l'Etat.

Face à ces perspectives de dépenses, l'on ne peut que constater le tarissement progressif des recettes potentielles. Les privatisations et ouvertures de capital se sont multipliées et ont considérablement réduit la valeur du patrimoine financier de l'Etat. Les actions et autres participations de l'Etat atteignaient 15,7 points de PIB en 1980 ; elles n'étaient plus que de 8,2 points de PIB en 1997. Le cumul des cessions intervenues entre 1998 et 2000 dépasse 1,5 point de PIB si bien que le patrimoine financier de l'Etat ne devrait pas excéder 6,5 points de PIB fin 2000.

Encore cette estimation doit-elle être prise avec précaution puisqu'une partie du solde des participations de l'Etat est quasiment impossible à céder.

S'ajoute à ce panorama la considération des difficultés de tous ordres que sont susceptibles de rencontrer des cessions supplémentaires.

Dans ces conditions, le reflux des recettes observé en 2000 et 2001 s'explique. Mais les besoins à couvrir pourraient susciter des initiatives susceptibles d'accroître en pratique les recettes d'un compte dont l'avenir s'obscurcit.

**Une interrogation majeure reste à mentionner. Elle porte sur la capacité de certaines entités à subsister sans l'apport permanent de dotations publiques. Si, au cours de la période qui vient de s'écouler, les cessions des « pépites » du secteur public ont permis de retarder certaines échéances, l'épuisement du gisement ouvre la perspective de sérieuses difficultés budgétaires qui n'ont été jusqu'à présent que reportées.**

## CHAPITRE II :

### LE COMPTE N° 902-33 FONDS DE PROVISIONNEMENT DES CHARGES DE RETRAITE ET DE DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT

Le compte n° 902-33 dont la création proposée par le gouvernement a été entérinée à l'Assemblée nationale semble à votre rapporteur spécial une nouvelle illustration de l'intérêt de la formule du compte d'affectation spéciale lorsque celle-ci est bien utilisée.

Il voit dans l'initiative du gouvernement et l'approbation de l'Assemblée nationale une forme de ralliement à cette position.

Il remarque que la commission des finances du Sénat, qui a proposé à la Haute Assemblée de supprimer l'article 23 du projet de loi de finances créant cette nouvelle affectation, n'a pas adopté cette proposition pour refuser le principe d'une affectation des recettes liées aux « redevances-UMTS » mais pour d'autres motifs.

Votre rapporteur spécial n'entrera pas dans le débat qui s'est engagé sur le point de savoir si le gouvernement a opté, en l'espèce, pour un processus permettant de « *maximiser le rendement de l'attribution des licences* ». Il considère également que les données de la controverse liées à la qualification des « *redevances* », importante en soi, n'influent pas sur l'appréciation de leur affectation. Cette controverse amène à poser la question de savoir si ces redevances sont des impositions de toutes natures. Elle conduit à trancher l'importante question de principe du champ des compétences respectives du Parlement et du gouvernement pour créer et déterminer le régime des « *redevances-UMTS* ». Elle n'a, en revanche, pas d'effet sur la problématique de l'affectation. Qu'il s'agisse de vraies redevances ou d'impositions, l'affectation des « *recettes-UMTS* » à un compte d'affectation spéciale semble conforme au droit.

**Elle représente en outre une excellente formule au regard des exigences d'universalité budgétaire que la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 devra faire progresser.**

## I. LE DISPOSITIF DU COMPTE N° 902-33

Le compte n° 902-33 comporterait en recettes le produit de l'attribution des licences « UMTS » -130 milliards de francs- et en dépenses, l'affectation de ce produit pour 28 milliards à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) et, pour 102 milliards, au fonds de réserve des retraites (FRR)

### A. LES RECETTES

Le montant de la « redevance UMTS » s'élèvera à 130 milliards de francs. Il sera acquitté, au départ, par cinq titulaires de licences.

Son paiement sera étalé sur 15 ans, mais la moitié devra être versée dans les deux premières années (voir ci-dessous) et les échéances annuelles, à partir de 2003, dépasseront le milliard de francs (1,161 milliard de francs), l'impact de ce prélèvement étant, il est vrai, progressivement réduit par l'érosion monétaire.

Votre rapporteur spécial déplore, comme la commission, que malgré l'importance des sommes en cause (130 milliards de francs, ce n'est pas loin, par exemple, du produit de la TIPP en 2000 évalué à 167 milliards de francs) le Parlement n'ait été conduit à débattre de la redevance UMTS que de façon incidente.

Il observe que le législateur n'a été, en réalité, amené à connaître de cette ressource que par le biais de son affectation (en vertu de l'article 18 de l'ordonnance de 1959 qui exige, dans ce cas, « *une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale* » et du fait que le système de paiement chois s'éloignait des modalités prévues par l'article L.31 du code du domaine de l'Etat.

Comme le précise l'avis rendu par le Conseil d'Etat au gouvernement ce sujet, il résulte, en effet, clairement de l'article précité -et aucune autre disposition dudit code ne permet d'y déroger- que se trouve actuellement interdit « *tout paiement anticipé de redevances domaniales pour des périodes autres que triennales, s'agissant d'autorisation d'une durée supérieure à cinq ans* ».

**Echéancier du paiement des « redevances-UMTS »**

<b>Date de Paiement des redevances</b>	<b>MONTANT DES REDEVANCES</b>	
	<b>En milliards de francs</b>	<b>En milliards d'euros</b>
30 septembre 2001	4,062	0,62
31 décembre 2001	4,062	0,62
31 mars 2002	2,031	0,31
30 juin 2002	2,031	0,31
30 septembre 2002	2,031	0,31
31 décembre 2002	2,031	0,31
30 juin 2003	1,161	0,18
30 juin 2004	1,161	0,18
30 juin 2005	1,161	0,18
30 juin 2006	1,161	0,18
30 juin 2007	1,161	0,18
30 juin 2008	1,161	0,18
30 juin 2009	1,161	0,18
30 juin 2010	1,161	0,18
30 juin 2011	1,161	0,18
30 juin 2012	1,161	0,18
30 juin 2013	1,161	0,18
30 juin 2014	1,161	0,18
30 juin 2015	1,161	0,18
30 juin 2016	1,161	0,18

On constate que la moitié du total des redevances exigibles devra être versé durant les deux premières années de validité des licences, le paiement du solde en francs courants, étant établi sur la durée restante.

***B. LES DÉPENSES***

Une double affectation des recettes est prévue :

- en direction de la CADEP ;
- en direction du FRR.

Mais, le gouvernement a privilégié l'attribution des recettes au FRR qui devrait bénéficier de près de 80 % du total.

Année de paiement des redevances	Montant des redevances versées (en millions de francs)			Cumul général
	CADEP	FRR	Total	
2001	14.000	18.496	32.496	32.496
2002	14.000	18.496	32.496	64.992
2003 à 2016		4.644	4.644	130.008
<b>Total</b>	<b>28.000</b>	<b>102.008</b>	<b>130.008</b>	<b>130.008</b>

La CADEP bénéficierait de 28 milliards de francs de dotation au cours des années 2001 et 2002 (14 milliards de francs chaque année).

On rappelle que la CADEP (Caisse d'amortissement de la dette publique) a été instituée par l'article 32 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 (n° 86-824 du 11 juillet 1986). C'est un établissement public national administratif qui a pour mission de concourir à l'amortissement de la dette de l'Etat.

A cette fin, elle peut acquérir des titres en vue de leur annulation, ou prendre en charge l'amortissement de titres à leur échéance.

Ses modalités d'intervention sont donc de deux ordres :

- l'amortissement de la dette venant à échéance au cours de l'année considérée ;

- le remboursement de la dette par anticipation.

Ce dernier permet de réduire la charge des intérêts qui auraient été exigibles jusqu'à l'échéance normale des titres concernés. Il rend possible également un lissage de l'échéancier des titres de l'Etat à moyen et long terme.

Les recettes de la CADEP étaient initialement constituées par les versements du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation.

La loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995), a prévu de recourir à nouveau à la CADEP pour effectuer des opérations de désendettement de l'Etat. Sa durée d'existence a été étendue de 10 à 20 ans.

Mais, les versements et donc les activités de la CADEP ont été modestes dans les années 1990 du fait des besoins du secteur public mentionnés ci-avant. La caisse n'a même eu aucune activité jusqu'en 1995 où 5,4 milliards de francs lui ont été versés pour la prise en charge d'un amortissement de titres. Depuis lors, elle n'a à nouveau pas connu d'activité.

Ses modalités de fonctionnement sont définies par le décret du 30 janvier 1996. Le conseil d'administration comprend deux représentants du ministère de l'économie et des finances, dont le président, un membre du Conseil d'Etat, un membre de la Cour des comptes, et un membre de l'Inspection générale des finances.

La gestion administrative, financière et comptable de la CADEP était précédemment assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Elle relève désormais directement des services du ministère de l'économie et des finances, et plus particulièrement des directions du Trésor et de la comptabilité publique : les opérations de rachat de titres sont effectués par la direction du Trésor, la traduction comptable et les mouvements effectifs des titres concernés par ces opérations étant assurée par la direction de la comptabilité publique.

Le dispositif prévu par le gouvernement devrait réduire la dette de l'Etat dans le PIB de 0,3 point, ce qui est modeste, et alléger la charge nette supportée chaque année par le budget de l'Etat d'environ 1.600 millions de francs, à la fin de 2002, pour un coût apparent de la dette chiffrée à 5,8 % par le gouvernement.

Quant au fonds de réserve des retraites, il a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-114 du 23 décembre 1998).

Ce fonds est géré par le fonds de solidarité vieillesse, qui s'est vu ainsi confier une nouvelle mission qu'il retrace dans sa seconde section comptable.

Aux recettes initialement prévues par la loi susvisée, s'en sont ajoutées d'autres, créées par :

- l'article 26 de la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière (versements de caisses d'épargne) ;

- l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (fraction du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital, excédents des fonds gérés par la CNAVTS, versements de la Caisse des dépôts), sans compter le projet d'affectation de la majeure partie des redevances UMTS prévu par le présent article.



Le bilan des recettes encaissées à différents titres par le fonds de réserve des retraites est le suivant :

**Le compte du FSV en encaissements/décaissements  
(2<sup>ème</sup> section)**

*(en millions de francs)*

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Ressources</b>	<b>2.007</b>	<b>21.271</b>	<b>31.790</b>
Excédent du FSV 1 <sup>ère</sup> section	0	nd	nd
Prélèvement de 2 % sur le capital		5.410	5.750
Acompte de l'excédent de la CNAVTS (n)	-	2.900	0
Affectation de l'excédent de la CNAVTS (n-1)	-	5.033	1.421
Versement des caisses d'épargne	-	4.719	4.719
Versement de la CDC	-	3.000	0
Licence des téléphones mobiles de 3 <sup>ème</sup> génération	-	-	18.500
Produits financiers	7	209	1.400
C3S	2.000	-	
<b>Emplois</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Solde (ressources - emplois)</b>	<b>2.007</b>	<b>21.271</b>	<b>31.790</b>
<b>Solde cumulé</b>	<b>2.007</b>	<b>23.278</b>	<b>55.068</b>

*Source : annexe au PLFSS 2001*

## **II. UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI PRÉMATURÉ MAIS QUI N'EST PAS SANS AVENIR**

Votre commission des finances a rejeté le dispositif proposé par le gouvernement en arguant notamment d'une préférence pour une affectation entière du produit des « redevances-UMTS » au désendettement de l'Etat.

Votre rapporteur spécial, dans l'instant, peut se rallier à cette position mais il veut nuancer ce ralliement. Il estime en effet qu'à la condition que les statuts du FRR offre toutes garanties, l'utilisation des produits des redevances consistant à en faire l'un des éléments de la résolution des problèmes liés au financement des retraites pourrait s'avérer plus judicieuse.

### **A. UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI PRÉMATURÉ...**

Votre rapporteur spécial reconnaît que, dans son régime actuel, le « Fonds de réserve des retraites » (FRR) est un instrument qui ne donne pas satisfaction.

Comme le fait observer notre collègue Jacques Oudin, dans son avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le fonds de réserve des retraites n'est encore qu'un instrument virtuel dont ni la mission, ni les modes de gestion n'ont encore été définis.

Il faut rappeler à ce propos les développements consacrés aux modalités de financement du fonds de réserve jugées particulièrement complexes et assises sur des ressources incertaines par le rapporteur général de la commission des finances, dans l'avis qu'il a rédigé au nom de votre commission des finances sur deux propositions de loi sénatoriales<sup>1</sup>.

En effet, le Fonds de réserve, depuis sa création en 1999, connaît un rythme de progression bien inférieur aux prévisions.

Il n'a, notamment, jamais bénéficié de ressources du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), pourtant en excédent structurel tendanciel, et n'a reçu, au titre de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) que deux milliards de francs.

Or, 20 milliards de francs par an pouvaient être attendus de ces deux sources. Il est à craindre, dans ces conditions, que le gouvernement ne se serve de l'affectation du produit des licences UMTS au Fonds de réserve afin de « renflouer » plus facilement le Fonds de solidarité vieillesse ou les recettes de la C3S.

Celles-ci sont en effet couramment mises à contribution pour renflouer le BAPSA. Quant au FSV, son solde positif cumulé subit des prélèvements importantes au titre du financement des 35 heures tandis que ses ressources diminueront notablement en 2001 du fait des exonérations de CSG consenties aux redevables à revenus modestes.

Le Fonds de réserve s'est ainsi vu priver de revenus importants (7,4 milliards de francs du FSV et 1,35 milliard de francs de la C3S).

## **B. ... QUI N'EST PAS SANS AVENIR**

S'il est bien vrai que le FRR devra être doté de ressources pérennes, il est non moins vrai que le produit du placement des recettes liées aux « redevances-UMTS » est susceptible de présenter cette caractéristique. Il est

---

<sup>1</sup> Avis n° 10 (1999-2000) sur les propositions de loi de MM. Charles Descours et plusieurs de ses collègues et Jean Arthuis visant à instituer des plans d'épargne retraite.

regrettable à ce titre que la nomenclature du compte n° 902-33 n'est pas prévu une ligne de recettes retraçant ces produits.

Votre rapporteur spécial observe que si, aujourd'hui, sur le plan financier, les règles prudentielles qui s'imposent aux gestionnaires du fonds limitent leurs facultés de placements au champ des emprunts publics, il pourrait en aller autrement à l'avenir

Votre rapporteur spécial en tire une première conclusion. En l'état, l'affectation des « *recettes UMTS* » au FRR est strictement équivalente à une affectation au désendettement de l'Etat aux frais de gestion près. Le refus de voir ces recettes affectées au FRR ne peut donc être considéré que comme une position répondant à un principe de « *précaution budgétaire* ».

Votre rapporteur spécial remarque que, lorsque les statuts du FFR auront été aménagés et ses capacités de gestion élargies, cette position devrait être réexaminée. Il ne doute pas des intentions de votre commission de « maximiser le rendement du produit des « *redevances* », maximisation qu'un placement orienté vers la rente (le désendettement de l'Etat) est moins susceptible d'engendrer qu'un placement en actions, si l'on en croît les données historiques.

**TROISIÈME PARTIE :**  
**DE QUELQUES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

**CHAPITRE PREMIER :**

**LES COMPTES DE PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

**UNE HYPOTHÈSE LOURDE SUR LE RÉSULTAT  
PRÉVISIONNEL DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR  
POUR 2001**

Estimé à + 85,5 millions de francs en 1999, le solde des comptes de prêts s'est transformé en exécution en une charge, limitée de 58,2 millions de francs.

Pour l'année en cours, la charge nette des comptes de prêts serait négative (- 1.956,4 millions de francs), cet excédent devant s'accroître en 2001 (- 5.756,8 millions de francs).

La nomenclature des comptes de prêts ne varierait pas mais, des quatre comptes, seuls deux sont réellement actifs. En effet, le compte retraçant la consolidation des avances du Trésor et celui décrivant les opérations du Fonds de développement économique et social n'ont plus qu'une existence marginale.

Seuls les comptes de prêts consentis aux Etats étrangers enregistrent des opérations significatives.

Près de 98 % des opérations des comptes de prêts relèvent des prêts aux Etats étrangers et à l'Agence française de développement qui sont regroupés dans les comptes n° 903-07 " Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement ".

Leurs opérations sont récapitulées dans le tableau ci-après.

**Evolution des opérations des comptes de prêts aux Etats étrangers<sup>1</sup>**

*(en millions de francs)*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Ecart 2000/1999</b>
<b>Compte n° 903-07</b>			
Recettes	2.675,4	3.013,8	+ 338,4
Dépenses	850	1.970	+ 1.120
Charge nette	- 1.825,4	- 1.043,8	+ 781,6
<b>Compte n° 903-17</b>			
Recettes :	3.500	6.114	+ 2.614
Dépenses :	3.500	1.522	- 1.978
Charge nette	0	- 4.592	- 4.592
<b>Totaux :</b>			
Recettes	6.157,4	9.127,8	+ 2.952,4
Dépenses	4.300	3.492	- 1.196,4
Charge nette	- 1.825,4	- 5.635,8	- 3.810,4

Globalement, malgré des évolutions contrastées entre le compte n° 903-07 et le compte n° 903-17, la charge nette des “comptes de prêts à l'étranger” se réduirait considérablement pour s'établir à - 5.635,8 millions de francs contre - 1.956,4 millions prévus initialement en 2000 et dégager ainsi un fort excédent.

**A. LE COMPTE N° 903-07 "PRÊTS À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT ET À DES ETATS ÉTRANGERS"**

Ce compte est l'un des instruments importants de la politique étrangère de la France.

Depuis 1995, aucune dépense n'avait été réalisée au profit de la Caisse française de développement devenue depuis l'Agence française de développement (AFD) et les crédits ouverts ne concernaient que des opérations de prêts du Trésor à des Etats étrangers correspondant à la politique protocolaire de la France. En 1999, la situation a changé du tout au tout, les charges du compte, en forte régression avec 208 millions de francs contre 2 milliards l'année précédente n'étant plus destinées qu'à abonder les moyens de l'AFD.

<sup>1</sup> En crédits de paiement et en lois de finances initiales.

En tendance, le niveau des crédits du compte est en constante réduction. En 1995, ils atteignaient 5.925 millions de francs alors que les crédits ouverts en 2000 n'étaient que de 850 millions de francs. Les crédits inscrits en loi de finances dépendaient pour l'essentiel, des besoins résultant des protocoles conclus dans le passé.

**La réduction des volumes des protocoles signés dans le passé a provoqué la chute des crédits ouverts.**

Hors prêt à la Russie, les protocoles conclus par la France avec les Etats étrangers se sont inscrits en diminution constante : de 3.311 millions en 1995, ils sont passés à 1.149,7 millions de francs en 1999.

**La baisse du niveau de soutien de la France au monde en développement réalisé à partir du compte est patente.**

**Cette baisse ne résulte pas seulement d'orientations librement choisies.** Elle provient également des "règles de consensus" de l'OCDE qui imposent des contraintes renforcées à l'intervention économique en faveur des pays en développement.

Celles-ci se traduisent par le renforcement de l'obligation de réserver une fraction de l'intervention à des dons purs et simples -la part de l'élément "don" devant être de 35 % dans les cas ordinaires et de 50 % lorsque sont concernés les pays les moins avancés- et par l'exclusion du champ des interventions de secteurs considérés comme justiciables de financements privés tels que les télécommunications.

L'encours des prêts sur protocole s'élevait fin 1998 à 59,3 milliards de francs, les plus gros débiteurs étant le Maroc (7,2 milliards), l'Indonésie (6,5 milliards), la Chine (6 milliards), l'Egypte (5 milliards) et l'Inde (4,7 milliards).

Les perspectives de remboursements des prêts retenues pour évaluer les recettes du compte traduisent la poursuite de la nette amélioration constatée de ce point de vue depuis 1996. Ces perspectives, fondées sur les échéanciers de remboursement des prêts, sont toutefois incertaines, compte tenu de l'évolution peu prévisible des impayés. L'accroissement des crédits ouverts correspondrait, quant à lui, à l'abondement des moyens d'intervention du Trésor - chapitre 3 du compte - au profit des 21 pays susceptibles d'en bénéficier (1.220 millions de francs ; + 720 millions par rapport à 2000), et à l'accroissement de la dotation versée à l'AFD -chapitre 2 du compte- (750 millions de francs ; + 400 millions par rapport à la loi de finances initiale pour 2000) . L'accroissement des crédits du chapitre 3 paraît en partie destiné à restaurer le niveau des crédits disponibles qui, en 2000, n'étant plus que de

556,1 millions de francs, ne représentent plus qu'un tiers des tirages effectués en 1999.

S'agissant du chapitre 2, le projet de loi de finances initiale pour 2000 lui consacrait 350 millions de francs contre une dotation de 208 millions de francs en 1999, alors que les crédits disponibles faisaient l'objet d'une sous-consommation dans le passé.

Le déroulement des projets soutenus par l'AFD prend du temps. Les projets s'étalent sur plusieurs années et sont soumis à des conditions suspensives qu'il s'agisse des projets publics ou parapublics pour lesquels l'agence consent des prêts à conditions concessionnelles ou des projets du secteur privé soutenus à des conditions de marché raisonnables.

Un meilleur suivi des projets s'impose, comme notre collègue, rapporteur spécial de la coopération a périodiquement l'occasion de le souligner.

Malgré cela, votre rapporteur spécial remarque que l'AFD a fait l'objet d'une dotation de 250 millions de francs ordonnancée le 27 janvier 2000 en anticipation de la reconstitution de la provision de l'AFD. Il s'interroge dans ces conditions sur la nécessité d'inscrire 400 millions de francs supplémentaires à ce titre dans le collectif pour 2000.

***B. LE COMPTE DE PRÊTS DU TRÉSOR À DES ETATS ÉTRANGERS  
POUR LA CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE (N°  
903-17)***

❶ L'objet et le financement du compte

Le compte n° 903-17 est l'un des instruments budgétaires de prise en charge des impayés constatés sur des crédits accordés à des Etats étrangers, soit au titre des grands contrats, soit dans le cadre de la politique d'aide au développement.

Il assure effectivement la budgétisation des créances compromises au lieu de les faire porter par un intermédiaire agissant pour le compte de l'Etat.

Il retrace ainsi le refinancement par l'Etat, des créances les plus compromises, mais son intervention est subordonnée à la conclusion d'un accord en "Club de Paris" avec le pays défaillant qui est, lui-même, subordonné à l'agrément du Fonds monétaire international.

Concrètement, il retrace, en dépenses, les versements effectués par le Trésor en vue d'honorer, à la place du pays emprunteur, les échéances :



- d'un prêt précédemment accordé par le Trésor ou l'AFD ;
- d'un prêt de refinancement précédemment accordé par Natexis pour le compte de l'Etat ou du Trésor.

En contrepartie de la prise en charge des échéances ainsi consolidées, le Trésor constate une créance sur le pays emprunteur, créance dont les modalités de remboursement sont adaptées à la situation du débiteur (délai de grâce de 5 ans, taux d'intérêt réduit). Les remboursements en capital viennent alors en recettes du compte n° 903-17, tandis que les intérêts alimentent le budget général.

## ② Des prévisions budgétaires souvent incertaines

Les ouvertures de crédits et les prévisions de recettes réalisées dans le cadre du compte n° 903-17 sont fréquemment déjouées en cours d'année.

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes et des dépenses du compte, et illustre l'impact de la crise de l'endettement sur le budget de l'Etat.

### Opérations du compte n° 903-17

(en millions de francs)

CST 903-17	DEPENSES		RECETTES	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
1990	7.650	7.646	500	660
1991	9.000	9.006	500	732
1992	9.000	9.000	600	1.024
1993	11.383	5.883	1.000	535
1994	9.000	6.935	1.000	313
1995	10.000	2.079	1.250	768
1996	3.000	3.507	1.300	2.914,5
1997	1.000	3.672,2	1.600	2.793,9
1998	4.000	2.161	2.400	1.962
1999	5.200	4.402	3.900	4.639

Alors que de 1990 à 1992, les dépenses effectuées correspondaient aux crédits autorisés en loi de finances initiale, les dépenses sont devenues très inférieures aux prévisions entre 1993 et 1995 puis, transitoirement (en 1996 et 1997) supérieures à celles-ci. Ces variations reflètent de réelles difficultés de prévisions.

Elles s'expliquent par les aléas tenant à la situation des pays concernés. D'une part lorsque des pays sortent de la crise de la dette et respectent leurs engagements envers leurs créanciers, les dépenses du compte se réduisent et ses recettes s'améliorent. Paradoxalement, il en va de même lorsque la viabilité financière de certains pays ne leur permet pas d'obtenir un accord avec le FMI, préalable nécessaire pour le réaménagement de la dette en Club de Paris ou lorsque des annulations de dettes doivent être consenties. Si, en ce cas, les recettes du compte sont touchées, les dépenses sont, quant à elles, réduites.

Ce n'est que dans les situations intermédiaires que les opérations du compte se développent.

L'estimation des dépenses et des recettes est donc délicate. En 1999, un gonflement des opérations retracées dans le compte n° 903-17 s'est produit. Les recettes se sont fortement redressées, passant de 1962 à 4639 millions de francs. Encore ce chiffre est-il minoré de 728,4 millions de francs selon la Cour des comptes qui constate dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999 que des remboursements perçus en 1999, au début janvier 2000 n'ont pas été enregistrés sur l'exercice 1999.

Le projet de loi de finances pour 2001 s'inspire des tendances récemment observées et parie sur une forte augmentation des remboursements (+ 2,6 milliards) tandis que les crédits sont ajustés à la baisse (- 1,9 milliard).

Ces prévisions ont pour conséquence l'affichage en prévision d'un fort excédent des comptes de prêts, donc des comptes spéciaux du Trésor et, finalement, d'apporter une contribution très favorable au solde budgétaire. Mais votre rapporteur spécial souligne qu'elles restent incertaines.

Votre rapporteur spécial souhaite, pour conclure, mettre en évidence les incohérences du traitement budgétaire des mesures de faveur prises par la France à l'égard des pays étrangers. Il note que les **annulations** de dettes n'entraînent pas de constatation de dépenses budgétaires et ne font l'objet que d'un traitement financier (transport au compte des découverts du Trésor).

Ces transports se sont élevés à 2,2 milliards de francs en 1999.

**Compte n° 903-17 : transports aux découverts du Trésor en 1999 dans le cadre des annulations de dettes de pays étrangers**

(en francs)

	<b>Principal</b>	<b>Intérêts</b>	<b>Total</b>
DAKAR 1	67.494.223	37.139.006	<b>104.633.229</b>
DAKAR 2	112.926.238	8.795.109	<b>121.721.347</b>
Conférence de paris			<b>0</b>
Annulations en Club de Paris	26.274.978	47.493.466	<b>73.768.444</b>
Intérêts capitalisés sur années antérieures		1.591.935.498	<b>1.591.935.498</b>
Conversions de dettes	327.791.838		327.791.838
<b>Total</b>	<b>534.487.277</b>	<b>1.685.363.078</b>	<b>2.219.850.356</b>

Source : Cour des comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances en 1999

Il relève le paradoxe qui en résulte puisque les **mesures de consolidation** de dettes, “ *a priori* ” moins lourdes de conséquences pour les finances publiques, sont les seules à être “ budgétées ”. Il invite votre commission à réfléchir à une harmonisation des règles s’appliquant en la matière, qui devrait se traduire par la constatation d’une charge budgétaire définitive dans l’hypothèse où des annulations de dettes sont accordées.

## **CHAPITRE II :**

### **DE L'ÉVOLUTION DE QUELQUES COMPTES SPÉCIAUX**

#### **DU TRÉSOR**

Il existe, semble-t-il, une volonté de réduire le domaine d'intervention des comptes spéciaux du Trésor et, en particulier celui des comptes d'affectation spéciale. Elle se traduit par la disparition de deux comptes d'affectation spéciale dans le projet de loi de finances pour 2001, le fonds d'intervention pour les transports terrestres et les voies navigables, le compte d'action en faveur des départements et des territoires d'outre-mer. Ce souci de rationalisation n'est pas condamnable en soi. Mais il convient de veiller, cas par cas, à la cohérence des projets. La disparition des CAS peut ainsi avoir pour traduction l'atténuation des priorités d'action publique que leur instauration avait pour objet de manifester. Elle peut aussi traduire la disparition d'un lien entre une ressource et des crédits qui peut être dès lors à l'origine de doutes sur le bien-fondé du maintien d'un prélèvement. Il est notable que la tendance à la réduction du champ d'intervention des CAS s'accompagne souvent d'exceptions. Ainsi en est-il allé dans le projet de loi de finances pour 2000 avec les opérations portant sur le Fonds de développement des adductions d'eau<sup>1</sup> ou avec la diversification des ressources du Fonds national de développement du sport<sup>2</sup>, toutes opérations qui méritent encore attention. Ainsi en va-t-il dans le projet de loi de finances pour 2001 du « compte UMTS ».

#### **I. QUEL AVENIR POUR LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU (FNDAE) ?**

L'article 18 du projet de loi de finances a confirmé l'affectation d'un prélèvement de solidarité pour l'eau à un compte d'affectation spéciale, créé en 2000, le Fonds national de l'eau (FNE). Ce FNE, issu de la modification du compte d'affectation spéciale n° 902-00 intitulé « Fonds national de développement des adductions d'eau », n'a pas provoqué la suppression de celui-ci qui est devenu, à côté du fonds de solidarité pour l'eau, une des deux sections du nouveau FNE.

---

<sup>1</sup> FNDAE.

<sup>2</sup> FNDS.

### A. *RETOUR SUR LE FNDAE, UN COMPTE SOUS CONTRAINTE*

Le FNDAE, créé en 1954, est un compte spécial du Trésor géré par le **ministère de l'agriculture**.

Initialement destiné à apporter une **aide financière aux communes rurales** dans le domaine de **l'adduction d'eau**, son intervention a été étendue en 1979 à **l'assainissement**.

Ce fonds est alimenté par deux ressources, une redevance sur les consommations d'eau distribuée dans les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable et un prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel Urbain.

Le rôle du FNDAE est d'abord de contribuer **aux investissements importants** effectués par les communes rurales dans ce domaine. Il convient aussi de noter le rôle du FNDAE dans le domaine de la solidarité nationale face aux intempéries, car il vient en aide aux départements touchés par les phénomènes naturels.

**Les besoins d'investissements pour l'adduction et surtout pour l'assainissement restent très élevés** -notamment en raison du renforcement des contraintes réglementaires en matière de qualité de l'eau et de collecte et de traitement des eaux résiduaires urbaines.

**L'effort des collectivités locales dans ces différents domaines est retracé dans le tableau ci-après qui concerne l'année 1997 et le compare avec le niveau des dépenses de l'Etat. Pour les seules communes rurales, il s'est élevé à 8,5 milliards de francs par an sur la période 1990-1994, est évalué à 11,5 milliards de francs par an pour la période 1995-1999.**

#### Dépenses publiques dans le domaine de l'eau

1997

(en milliards de francs)

Collectivités locales	75,7
dont :	
- Assainissement et épuration	46
- Mobilisation de la ressource	29,7
Agences de bassin	10,4
Etat	1,9
dont :	
- Budget général	0,9
- FNDAE	1
<b>Total</b>	<b>88</b>

## 1. Une évolution incertaine des ressources du fonds

### L'évolution du FNDAE a été peu favorable depuis 1997.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, afin de préserver le niveau des moyens financiers du FNDAE, le Sénat avait proposé un relèvement de la redevance sur les consommations d'eau. Le gouvernement avait accepté de réviser le montant de cette redevance qui passait ainsi de 12,5 centimes par mètre cube à 14 centimes par mètre cube, soit une révision limitée d'un centime et demi. L'effet de ce relèvement ne jouant pleinement qu'à compter de 1997 en raison de la périodicité semestrielle des facturations, ce n'est qu'en 1997 que l'évolution des ressources du compte, plutôt dynamique (+ 8,5 %), s'en est ressentie.

#### Evolution des recettes du FNDAE

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000	2001
Ligne 01 - Produit de la redevance sur les consommations d'eau	542,4	501,3	550,3	501	531
Ligne 02 - Annuités de remboursements des prêts	0	0	0	0	0
Ligne 03 - Prélèvements sur le produit du pari mutuel	554,3	457,9	445	457	473,2
Total	996,7	959,2	995,3	958	1.004,2

Source : prévisions de la loi de finances initiale

Après une évolution défavorable des produits affectés au fonds en 1998, les évaluations retenues pour 1999 ont été dépassées. Les prévisions pour 2000 paraissent extrêmement prudentes tandis qu'en 2001 interviendrait une progression des recettes de 4,8 %. Elle permettrait de se rapprocher des recettes effectives pour 1999. Ces évaluations suscitent des interrogations. Ainsi, comme au premier semestre 1999, on observe au premier semestre 2000 une nouvelle diminution des recettes par rapport à la performance du premier semestre de l'année précédente. Elle provient essentiellement de la ligne "redevances", en baisse de 37,7 %, tandis que le prélèvement sur le PMU est en retrait de 12,2 %.

**Ces variations déconcertantes appellent des explications.**

**Recettes sur les six premiers mois de l'année**

*(en millions de francs)*

	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>Evolution (%)</b>
Redevance	127,71	204,95	- 37,7
Prélèvement sur le pari mutuel	209,02	238,04	- 12,2
Total sur six mois	336,73	442,99	- 24,0

**Une conclusion s'impose, le FNDAE reste sous la contrainte permanente de recettes aléatoires.**

**2. Une extension contestable des missions du fonds**

**Malgré cette contrainte, les charges imposées au fonds ont été constamment alourdies.**

Initialement, le FNDAE avait pour responsabilité exclusive de participer au financement des investissements d'adduction d'eau en milieu rural.

Puis, à partir de 1979, il a été appelé à contribuer au financement des investissements destinés à l'assainissement des communes rurales.

**Enfin, une évolution importante et regrettable est intervenue en 1997 avec l'élargissement sans contrepartie des missions du FNDAE.**

Cette extension a concerné la participation du fonds au financement du programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA) réalisée par l'article 65 de la loi de finances pour 1997 sans contrepartie financière. Elle a considérablement hypothéqué le redressement du fonds auquel avait contribué l'initiative du Sénat rappelée plus haut. Une somme de 150 millions de francs a été distraite chaque année entre 1997 et 1999 des crédits disponibles pour les actions traditionnelles du fonds. Cette situation a sérieusement réduit l'efficacité des interventions du fonds alors même que la mise en oeuvre du programme de lutte contre les pollutions d'origine agricole s'est heurtée à des obstacles pratiques importants.

En effet, l'extension des missions du fonds est intervenue alors que les premiers enseignements tirés de l'inventaire de 1995 portant sur

l'assainissement et l'alimentation en eau potable des communes très rurales montraient que les besoins des collectivités rurales seraient en forte croissance sur les cinq années à venir, comparés aux investissements qu'elles avaient réalisés sur la précédente période quinquennale (de l'ordre de 20 %). Les collectivités rurales doivent, rappelle-t-on, assurer une meilleure qualité des eaux distribuées et améliorer la sécurité de l'approvisionnement de leur population en eau potable. Des investissements importants devront être consacrés à l'assainissement dont le niveau serait inférieur à celui observé dans d'autres pays comparables et pour satisfaire aux exigences de la directive européenne relative aux eaux résiduaires urbaines.

En outre, l'activité normative de la Commission européenne ne se relâche pas, le coût de la norme européenne en préparation sur la teneur en plomb des eaux destinées à la consommation étant d'ores et déjà estimé à 100 milliards de francs.

**Etant rappelé que les capacités de financement des collectivités sont d'autant plus réduites que, d'une part, le prix de l'eau est déjà dans de nombreuses situations, élevé et que, d'autre part, les aides apportées par les partenaires financiers sont limitées, il faut souligner que la contribution du FNDAE est essentielle même si elle se limite à environ 15,2 % du coût du projet hors PMPOA.**

Le programme de lutte contre les pollutions d'origine agricole avait une vocation triennale mais, malgré un rapport relativisant son efficacité, il a été prorogé.

**Il apparaît manifestement que les besoins sont supérieurs aux autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiale (775 millions de francs) qui ne garantiront pas aux départements une dotation équivalente à celle de 2000 en Eau-Assainissement.**

***B. L'INSTAURATION AU SEIN DU FONDS NATIONAL DE L'EAU D'UNE DEUXIÈME SECTION INTITULÉE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU***

**1. Une nouvelle section : le fonds national de solidarité pour l'eau**

La création d'une nouvelle section du compte d'affectation spéciale n° 902-00 dénommée « Fonds national de solidarité pour l'eau » (FNSE) a eu pour premier effet de modifier l'intitulé du compte qui, de FNDAE, devient FNE.



La naissance du FNSE manifestait, selon l'exposé des motifs de l'article l'instaurant, la volonté de renforcer les dispositifs de solidarité nationale dans le domaine de l'eau.

La répartition du prélèvement entre les différentes agences est fondée :

- pour un tiers sur la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole ;

- et, pour les deux autres tiers, sur la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel (actuellement le VIIème programme est en cours, sur la période 1997-2001).

**Plafond du montant des redevances autorisées pour le VIIème programme**

*(en millions de francs)*

<b>Agence</b>	<b>Montant</b>
Adour-Garonne	4.180
Artois-Picardie	3.780
Loire-Bretagne	7.100
Rhin-Meuse	4.780
Rhône-Méditerranée-Corse	11.480
Seine-Normandie	19.750
<b>TOTAL</b>	<b>51.070</b>

Cette répartition est justifiée par l'idée de péréquation entre « bassins riches » et « bassins pauvres ». Une telle justification est très contestable. En effet, les agences dotées d'importants moyens sont aussi celles dont les charges sont les plus lourdes.

Pour 2000, la structure des crédits du FNSE était la suivante.

**Structure des crédits du Fonds national de solidarité pour l'eau pour 2000**

(en millions de francs)

<b>Investissement</b>		
<b>Chapitre 06</b>		<b>17,5</b>
Article 10	Restauration des rivières et des zones d'expansion des crues	
Article 20	Réduction des pollutions diffuses	
Article 30	Assainissement outre-mer	
Article 40	Equipement pour l'acquisition de données	17,5
<b>Chapitre 07</b>	<b>Subventions d'investissement</b>	<b>274,5</b>
Article 10	Restauration des rivières et des zones d'expansion des crues	90,0
Article 20	Réduction des pollutions diffuses	70,0
Article 30	Assainissement outre-mer	42,5
Article 40	Restauration de milieux dégradés	32,0
Article 50	Economies d'eau dans l'habitat collectif social	20,0
Article 60	Protection et restauration des zones humides	20,0
Article 70	Subventions aux établissements publics	
<b>Totaux pour l'investissement</b>		<b>292,0</b>
<b>Fonctionnement</b>		
<b>Chapitre 8</b>	<b>Etudes et fonctionnement</b>	<b>103,2</b>
Article 10	Fonctionnement des instances de concertation relatives à la politique de l'eau	12,4
Article 20	Etudes	72,8
Article 30	Formation	0,7
Article 40	Remboursement à diverses administrations	16,5
Article 50	Actions de coopération internationale	0,8
<b>Chapitre 09</b>	<b>Subventions de fonctionnement à divers établissements publics, associations et organismes techniques compétents</b>	<b>93,3</b>
Article 10	Moyens techniques du Conseil supérieur de la pêche	50,0
Article 20	Etablissements publics, associations et organismes techniques compétents	43,3
<b>Chapitre 10</b>	<b>Interventions relatives aux actions d'intérêt communaux bassins set aux données sur l'eau, à la restauration des zones humides et aux actions de coopération internationale</b>	<b>11,5</b>
Article 10	Dépenses relatives aux actions d'intérêt commun aux bassins et aux données sur l'eau	8,5
Article 20	Dépenses de restauration des zones humides	3,0
Article 30	Dépenses de coopération internationale	
<b>Chapitre 11</b>	<b>Dépenses diverses ou accidentelles du Fonds national de solidarité pour l'eau</b>	
Article 10	Dépenses diverses ou accidentelles du Fonds national de solidarité pour l'eau	
<b>Chapitre 12</b>	<b>Restitution de sommes indûment perçues</b>	
Article 10	Restitution de sommes indûment perçues	
<b>Totaux pour le fonctionnement</b>		<b>208,0</b>

Pour 2001, la nomenclature du fonds est modifiée. Et des mesures de clarification des dépenses relevant du budget général et du fonds conduisent à faire financer par ce dernier les mesures suivantes :

- les comités de bassin,
- les études de planification,
- les futurs offices de l'eau dans les DOM,
- la subvention de fonctionnement pour l'office international de l'eau,
- les plans migrants,
- le programme de restauration de l'étang de Berre.

Les actions financées en 2001 sont retracées dans le tableau suivant.

**Actions prévues en 2001**

*(en millions de francs)*

<b>Actions financées</b>	<b>DO</b>	<b>AP-CP</b>
<b>Péréquation métropole</b>	<b>13,47</b>	<b>172,69</b>
Restauration des rivières et des zones d'expansion des crues	-	110
Restauration des zones humides	10	-
Economies d'eau dans l'habitat collectif	-	20
Après mines Lorraine	1,2	18,8
Noues toxiques Nord-Pas-de-Calais / sédiments pollués	1	11
Plan migrant	0,27	6
Etang de Berre	1	6,89
<b>Solidarité DOM-TOM</b>	<b>9,92</b>	<b>42,5</b>
Assainissement dans les DOM TOM	-	42,5
Offices de l'eau DOM	4	-
Comités de bassin DOM	1,8	-
SDAGE DOM	4,12	-
<b>Connaissance et maîtrise des données sur l'eau, la pêche et les milieux aquatiques</b>	<b>132,22</b>	<b>16</b>
Moyens techniques du CSP	50	-
Etudes locales de connaissance de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques	17,72	-
Recueil et valorisation des données - équipement des réseaux de mesure - conventions d'études aux établissements publics d'Etat	64,5	16
<b>Actions de sensibilisation et de promotion du domaine de l'eau</b>	<b>29,80</b>	<b>-</b>
Actions inter-bassins	26	-
Formation, actions internationales	1,5	-
Office international de l'eau - subvention de fonctionnement	2,3	-
<b>Opérations « pollutions diffuses »</b>	<b>81</b>	<b>2,4</b>
Pollutions diffuses - programme pesticides bassin versant Bretagne	81	2,4
<b>TOTAL</b>	<b>266,41</b>	<b>233,59</b>

Source : ministère de l'économie

Par rapport à 2000, une importante évolution survient avec un rééquilibrage des crédits au détriment de l'investissement et au bénéfice des moyens de fonctionnement.

Les crédits pour investissements passent de 292 à 242,6 millions de francs. Les dépenses de fonctionnement passeraient quant à elles de 208 à 269,4 millions de francs.

## **2. Une extension mal conçue**

Le rattachement du FNSE au budget de l'environnement constitue des moyens supplémentaires mis à la disposition de la direction de l'eau . Ainsi, le prélèvement de 500 millions de francs sur les agences a permis en 2000 **d'augmenter de 95 % les moyens d'intervention de la direction de l'eau**. En 2001, compte tenu de l'augmentation propre des moyens de la direction (qui passent de 264 millions de francs à 279 millions de francs), l'apport n'est plus que de 90 % mais il demeure substantiel.

L'accompagnement administratif de l'augmentation des moyens pose à l'évidence un problème.

Votre rapporteur spécial ne peut que réitérer les réserves déjà exprimées l'an dernier à l'occasion de l'examen de l'article 58 de la loi de finances pour 2000. En particulier, il s'interroge sur la voie choisie d'un rattachement de ces crédits à un compte d'affectation spéciale qui finance des dépenses qui auraient pu relever des missions régaliennes de l'Etat. En effet, le critère de répartition des dépenses entre le budget du ministère et le compte spécial du Trésor n'est pas évident, en dépit d'une « clarification » censée être intervenue cette année. Les actions de solidarité ne constituent-elles pas le cœur de l'action de l'Etat ? les actions en faveur des poissons migrateurs doivent-elles relever du compte et pour quelles raisons ?

En outre, il regrette la dégradation de l'équilibre entre fonctionnement et investissement du FNSE : les dépenses de fonctionnement qui ne représentaient en 2000 que 42 % du total, constituent en 2001, 53 % des 500 millions de francs du fonds. L'explication de cette évolution est complexe mais les facteurs signalés dans le chapitre II du présent rapport jouent à plein.

**Les réticences du ministère de l'économie et des finances à ouvrir un compte d'affectation spéciale entièrement consacré au FNSE ont, finalement, conduit à la création du FNSE par insertion d'une simple section dans le compte n° 902-00.**

**Cette création peut d'abord apparaître précipitée puisqu'un projet de loi sur l'eau devrait être prochainement discutée au Parlement.**

**Il n'est en outre pas acceptable, de présenter la création d'une nouvelle section accolée à celle abritant du FNDAE comme une mesure anodine.**

On rappelle que, si les comptes d'affectation spéciale instituent une exception au principe de non-affectation des recettes à des dépenses, ce même principe, ainsi d'ailleurs que, sauf rares exceptions, toutes les autres règles budgétaires, régit les conditions de gestion des comptes d'affectation spéciale.

**Ainsi, la mesure entreprise revient-elle à ouvrir la voie à une désaffectation des recettes du FNDAE aux dépenses d'adduction et d'assainissement en milieu rural.**

On soulignait que les redevances qui, jusqu'à présent, finançaient l'intervention du FNDAE pourraient être utilisées à de tous autres usages. **Cela n'a pas manqué et le projet de loi de finances pour 2001 comporte un niveau de crédits du FNDAE inférieur aux prévisions de ses recettes traditionnelles.**

## **II. LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (FNDS)**

Votre commission des finances avait adopté le 21 octobre 1999 un rapport relatif au FNDS<sup>1</sup>. Le ministre indique en avoir tiré les leçons.

### **A. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION...**

Différentes mesures ont été prises l'an dernier pour abonder les recettes du FNDS.

La première d'entre elles a consisté à affecter au FNDS les bénéfices du Comité français d'organisation de la Coupe du Monde de football, soit près de 300 millions de francs destinés à abonder en 2000 les crédits du FNDS, sur des lignes spécifiques dénommées « Fernand Sastre ».

La seconde initiative a consisté à créer un prélèvement de 5 % sur les droits de retransmission télévisée des manifestations sportives, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Tous les organismes qui percevront des droits pour des événements sportifs nationaux, fédérations et organisateurs privés, doivent cotiser à ce fonds, qui doté de 75 millions de francs en 2000 l'est de 150 millions de francs en 2001.

---

<sup>1</sup> « Le fonds national de développement du sport à la croisée des chemins ». Michel Sergent et Paul Loridant. Sénat - Commission des Finances n° 27-1999-2000.

Cette « démultiplication » du FNDS augmentait les problèmes de cohérence et de lisibilité de l'emploi des fonds.

**C'est l'une des raisons pour lesquelles votre commission en avait appelé à des réorganisations profondes.**

Ses constats étaient les suivants.

*« La procédure de répartition des crédits du FNDS est lourde et complexe. La multiplication des structures intermédiaires sportives (CDOS, CROS, comités départementaux, ligues) aboutissant à une « perte en ligne » très importante. Seulement 53 % des crédits de la part régionale du FNDS vont aux clubs.*

*Aucune priorité n'est affichée pour l'utilisation des crédits du FNDS, celui-ci finançant à la fois le sport de haut-niveau, le sport de masse, les investissements de l'Etat et les autres équipements sportifs. L'absence de priorités se traduit, concernant la part régionale, par un effet de « saupoudrage » qui permet difficilement de juger de la pertinence des subventions.*

*Il existe une confusion quasi-totale entre le FNDS et le budget, nombre d'actions étant financées tantôt sur le FNDS, tantôt sur le budget, parfois sur les deux si bien que le FNDS apparaît davantage comme une réserve de crédits, mobilisable en fonction de besoins contingents, notamment la préparation des jeux olympiques ou de la Coupe du Monde de football, et non d'un programme précis de développement du sport.*

*Le contrôle des subventions accordées par le FNDS reste lacunaire.*

*S'agissant de la part régionale du FNDS, l'action de l'Etat semble entièrement déconnectée de celle menée par les collectivités locales, pourtant premiers financeurs du sport. Par ailleurs, le recoupement entre les subventions versées sur la part nationale et celles versées sur la part régionale du FNDS n'est pas effectué, si bien qu'un double financement des mêmes actions est possible.*

*Concernant le sport de haut-niveau, le ministère de la jeunesse et des sports n'est pas toujours en mesure d'intervenir pour régulariser les situations défectueuses des fédérations. Les sanctions adviennent très tardivement, de peur de mettre en difficulté des fédérations dont le nombre de licenciés est important. Par ailleurs, les conventions d'objectifs sont des documents trop vagues pour servir de base au contrôle de la dépense publique et prévenir les situations difficiles. »*

Le rapport contenait donc 6 propositions :

- améliorer la transparence de gestion du FNDS : le conseil de gestion devrait être davantage qu'une « chambre d'enregistrement » et les critères de sélection des programmes à financer devraient être clairement indiqués. Le ministère de la jeunesse et des sports devra préciser les critères d'octroi des crédits pour le sport de haut-niveau et les équipements sportifs ;

- identifier les besoins du sport et mettre en place un programme de financement pluriannuel. Il est en particulier nécessaire de mettre un terme au « saupoudrage » des crédits de la part régionale ;

- réintégrer dans le budget général les actions qui incombent directement à l'Etat, notamment l'entretien des équipements qui lui appartiennent ;

- regrouper les crédits de même nature au sein du budget d'une part et au sein du FNDS d'autre part. Il n'est pas logique, par exemple, que le sport de haut-niveau soit financé à la fois sur le FNDS et sur le budget ;

- inciter le mouvement sportif à simplifier ses structures et à prendre davantage de responsabilités. La simplification des structures tant sportives (CROS, CDOS, ligues, comités) qu'administratives (services déconcentrés de la jeunesse et des sports) permettrait des économies d'échelle et un meilleur contrôle des crédits ;

- rendre les contrôles plus efficaces. Le ministère de la jeunesse et des sports ne doit pas craindre de contrôler régulièrement l'emploi des fonds publics par les fédérations sportives. Il doit améliorer le contenu et la présentation des conventions d'objectifs, afin de savoir précisément comment sont utilisées les subventions qu'il accorde.

**Il ne s'agissait pas de supprimer le FNDS mais de conférer à sa gestion plus de rigueur et d'efficacité en la situant dans le cadre d'une politique du sport qui doit être redéfinie et dont les moyens méritent d'être optimisés et accrus.**

***B. ... ONT, SEMBLE-T-IL, ÉTÉ PRISES EN COMPTE PAR LE MINISTÈRE***

En réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère de la Jeunesse et des Sports indique :

*« Le FNDS a fait l'objet d'un rapport d'information parlementaire de messieurs les sénateurs Paul Loridant et Michel Sergent publié en mars 2000. Ce rapport a donné lieu à des réunions de travail entre le mouvement sportif et le Ministère de la Jeunesse et des Sports (administration centrale et services*

déconcentrés), dont l'une avec la participation des auteurs du rapport. Afin de répondre aux observations formulées, les mesures suivantes seront mises en œuvre :

- une plus grande transparence de la gestion en diffusant de manière plus large la liste des bénéficiaires ;

- l'accroissement des aides directes aux associations sportives locales : l'objectif, fixé en 2000 et à atteindre en 2 ans, est d'attribuer 60 % des crédits de la part régionale directement aux clubs ; les ressources dégagées par la contribution de 5 % sur le produit de la vente des droits de diffusion télévisuelle des manifestations sportives (150 MF prévus pour 2001) seront consacrées aux clubs ;

- une meilleure cohérence des politiques de l'Etat et des collectivités locales en associant un élu régional aux travaux des commissions régionales, à l'instar de ce qui est réalisé au plan national par l'invitation faite aux parlementaires rapporteurs du budget de la jeunesse et des sports d'assister aux réunions du conseil du FNDS ;

- une implication accrue des instances administratives et sportives départementales dans l'instruction des dossiers ;

- un soutien aux projets d'équipement susceptibles de se réaliser rapidement pour optimiser la gestion des ressources ;

- une transformation des conventions passées avec les fédérations permettant de s'engager progressivement sur des conventions pluriannuelles et de mieux suivre l'utilisation faite des subventions versées ;

- transfert sur les crédits budgétaires du Ministère de la Jeunesse et des Sports du financement des pôles de haut niveau implantés dans les établissements de la jeunesse et des sports et du laboratoire national de dépistage du dopage. »

**Votre rapporteur spécial se félicite de la prise en considération des observations formulées à partir de la mission de contrôle sus-citée.**

**Il veillera à leur traduction concrète.**



## **LES ARTICLES RATTACHÉS**

Les votes de première partie intervenus au Sénat ont considérablement modifié les crédits des comptes spéciaux du Trésor, ce qui nécessitera des amendements de coordination du gouvernement.

### **I. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS**

L'article 37 récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale qui, en 2001, s'élèveraient à 20.467.299.500 francs. Votre commission est en attente d'une réponse du gouvernement sur les conséquences des votes proposés par ailleurs (rejet de la suppression du FITTVN...) et vous suggère de prévoir l'adoption d'un amendement de pure conséquence.

L'article 38 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, qui se monteraient à 61.483.687.000. Votre commission, pour les mêmes motifs, vous fait la même suggestion que ci-dessus.

L'article 39 concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor. Votre commission vous en propose l'adoption.

L'article 40 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale.

Il s'agit de modifier le partage des opérations retracées par le compte n° 902-32 "Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale". Les aides accordées par ce fonds prennent la forme d'avances remboursables, traitées en opérations temporaires, ou de subventions, qui sont des opérations définitives.

Le présent article ajuste à la baisse les crédits ouverts pour financer les avances remboursables (- 22 millions de francs), en contrepartie de l'augmentation (+ 21 millions de francs) des crédits de subventions, pris en compte par l'article 38 du projet de loi de finances. Votre commission vous en propose l'adoption.

L'article 41 concerne les mesures nouvelles des comptes de prêts. Votre commission vous en propose l'adoption.

L'article 41 bis tire les conséquences, en inscrivant des mesures nouvelles négatives, des exonérations de vignette votées à l'Assemblée nationale.

Les votes du Sénat appelleront un amendement de conséquence, moyennant quoi votre commission vous proposera l'adoption de cet article.

## **II. LES AUTRES ARTICLES**

Un article additionnel a été inséré après l'article , l'article 37 A, à l'initiative du gouvernement.

Il s'agit de supprimer certaines lignes de recettes et un chapitre de dépenses du compte n° 902-19 " Fonds national des haras et des activités hippiques ". Cet article comporte les conséquences sur la nomenclature budgétaire de la réforme du service du haras qui est intervenue à travers le décret n°99-556 du 2 juillet 1999 portant création de l'établissement public " Les Haras nationaux ".

La création de cet établissement public a pour conséquence une affectation directe de ses recettes d'exploitation ainsi que la mise à sa charge de ses dépenses d'exploitation. Ces solutions sont logiques et votre rapporteur spécial remarque, pour s'en féliciter, qu'elles ne se sont pas accompagnées d'une affectation directe de la fiscalité prélevée sur le pari mutuel urbain et sur le pari mutuel sur les hippodromes au nouvel établissement public. Ces prélèvements demeurent affectés au compte n° 902-19 et trouvent leur emploi dans des dépenses de subvention.

Votre rapporteur spécial se réjouit que l'externalisation des missions hippiques de l'Etat, sur le fond de laquelle, il exprime ses réserves, ait été ainsi conciliée avec le respect du principe d'universalité budgétaire. Votre commission vous propose néanmoins l'adoption de cet article.

## **ANNEXE N° 1**

### **DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE N° 59-2 DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES CONCERNANT LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

Art. 18. - Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général.

Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe.

L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi.

Art. 23. - Les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par la loi de finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes :

- 1° Comptes d'affectation spéciale ;
- 2° Comptes de commerce ;
- 3° Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ;
- 4° Comptes d'opérations monétaires ;
- 5° Comptes de prêts ;
- 6° Comptes d'avances.

Art. 24. - Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 25 à 29, les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.

Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année. Toutefois, les profits et les pertes constatés sur toutes les catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues par l'article 35.

Sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques.

Art. 25 - **Les comptes d'affectation spéciale** retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. Une subvention inscrite au budget général de l'Etat ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 % du total des prévisions de dépenses.

Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte, sauf pendant les trois mois de la création de celui-ci. Dans ce dernier cas, le découvert ne peut être supérieur au quart des dépenses autorisées pour l'année. Si, en cours d'année, les recettes d'un compte d'affectation spéciale apparaissent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par arrêté du ministre des finances dans la limite de cet excédent de recettes.

Art. 26. - **Les comptes de commerce** retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances ainsi que des opérations d'emprunts.

Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général.

Art. 27. - **Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers** retracent des opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi. Les comptes d'opérations monétaires enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire.

Pour ces deux catégories de comptes la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative, le découvert fixé annuellement pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Art. 28. - **Les comptes d'avances** décrivent les avances que le ministre des finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêts. Sauf dispositions spéciales contenues dans une loi de finances, leur durée ne peut excéder deux ans ou quatre ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année. Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai de deux ans, ou de quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de trois mois ;

- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêts du Trésor assortis d'un transfert à un compte de prêts ;

- soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35 ; les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

Art. 29. - **Les comptes de prêts** retracent les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation. Lorsqu'une avance doit être consolidée, le taux d'intérêt dont est assorti le prêt de consolidation ne peut être inférieur à celui pratiqué à l'époque de l'opération par la Caisse des dépôts et consignations pour ses prêts aux collectivités locales. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts de l'Etat est pris en recettes au compte de prêts intéressés.

## ANNEXE N° 2

### TAUX DE RETOUR DÉPARTEMENTAL DES CRÉDITS DU FNDAE

(en %)

Départements	Taux de retour Dotation 99/encaissement moyen
01-Ain	210
02-Aisne	142
03-Allier	231
04-Alpes de Haute-Provence	239
05-Hautes Alpes	341
06-Alpes maritimes	42
07-Ardèche	323
08-Ardennes	128
09-Ariège	412
10-Aube	218
11-Aude	137
12-Aveyron	356
13-Bouches du Rhône	29
14-Calvados	170
15-Cantal	141
16-Charente	382
17-Charente Maritime	387
18-Cher	230
19-Corrèze	336
201-Corse du Sud	354
202-Haute Corse	1.555
21-Côte d'Or	224
22-Côtes d'Armor	457
23-Creuse	555
24-Dordogne	415
25-Doubs	133
26-Drôme	160

27-Eure	169
28-Eure et Loir	193
29-Finistère	385
30-Gard	241
31-Haute-Garonne	144
32-Gers	276
33-Gironde	113
34-Hérault	115
35-Ille et Vilaine	227
36-Indre	302
37-Indre et Loire	134
38-Isère	112
39-Jura	165
40-Landes	200
41-Loir et Cher	158
42-Loire	216
43-Haute Loire	313
44-Loire Atlantique	191
45-Loiret	111
46-Lot	242
47-Lot et Garonne	170
48-Lozère	934
49-Maine et Loire	257
50-Manche	289
51-Marne	121
52-Haute Marne	132
53-Mayenne	381
54-Meurthe et Moselle	54
55-Meuse	154
56-Morbihan	434
57-Moselle	137
58-Nièvre	206
59-Nord	61
60-Oise	148
61-Orne	213

62-Pas de Calais	98
63-Puy de Dôme	177
64-Pyrénées	122
65-Hautes Pyrénées	85
66-Pyrénées	105
67-Bas Rhin	116
68-Haut Rhin	96
69-Rhône	37
70-Haute Saône	238
71-Saône et Loire	188
72-Sarthe	195
73-Savoie	116
74-Haute Savoie	210
75-Paris	0
76-Seine Maritime	68
77-Seine et Marne	80
78-Yvelines	33
79-Deux Sèvres	397
80-Somme	167
81-Tarn	261
82-Tarn et Garonne	171
83-Var	153
84-Vaucluse	100
85-Vendée	426
86-Vienne	261
87-Haute Vienne	509
88-Vosges	142
89-Yonne	188
90-Territoire de Belfort	110
91-Essonne	50
92-Hauts de Seine	0
93-Seine Saint Denis	0
94-Val de Marne	0
95-Val d'Oise	89
971-Guadeloupe	705
972-Martinique	762
973-Guyane	238

(1) Dotations reçues/redevances versées





## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 22 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a tout d'abord procédé à l'**examen des crédits des comptes spéciaux du Trésor et articles 37 A à 41 bis**, sur le rapport de **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**.

**M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a rappelé que les comptes spéciaux du Trésor dessinaient dans le budget 2001 un " patchwork " toujours impressionnant, la masse des sommes concernées restant considérable avec en 2001, un niveau de recettes des comptes spéciaux du Trésor, hors comptes à découverts, de 460 milliards de francs affectés à 36 comptes. Il a souligné que le solde des comptes spéciaux du Trésor connaîtrait une nette amélioration, puisqu'il passerait d'un excédent de 3 milliards prévu en loi de finances initiale pour 2000, à un excédent de plus de 9 milliards de francs en 2001.

Il a indiqué que le gonflement de l'excédent viendrait pour un tiers des comptes d'avances et pour deux tiers, des comptes de prêts.

Insistant sur les écarts considérables entre les opérations budgétaires qui sont présentées et sur lesquelles porte le vote du Parlement et les conditions réelles de l'exécution budgétaire, il a qualifié les comptes spéciaux du Trésor d' " icebergs budgétaires " observant que le Parlement se prononçait sur la partie émergée des crédits appelée à n'être que peu consommée en ignorant la partie immergée qui, en raison de l'existence structurelle de très importants reports de crédits d'une année sur l'autre, atteint souvent une dimension importante.

Il a appelé à apporter des solutions pour que, dans le cadre de la réforme en cours de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le problème des reports de crédits dans la mécanique des comptes spéciaux du Trésor ainsi que celui des reports de soldes soient réglés. Il a également conseillé de supprimer la disposition en vigueur permettant au ministre de l'économie et des finances, lorsqu'il constate une plus-value de recettes en exécution, d'abonder les crédits des comptes d'affectation spéciale à due proportion. Il a jugé que cette disposition est un véritable attentat contre le principe de l'autorisation préalable des crédits par le Parlement et a rappelé qu'elle nuisait aussi gravement à l'autorité de l'intervention du Parlement sur les recettes des comptes d'affectation spéciale, puisque plus ces recettes étaient minorées en prévision, plus le ministre de l'économie et des finances disposait de marges de manoeuvre lors de l'exécution du budget.

Soulignant la nécessité de réformer le régime des comptes spéciaux du Trésor, il a déclaré ne pas partager pour autant la volonté de supprimer les comptes d'affectation spéciale insistant sur leur utilité lorsque les opérations qu'ils retracent ont une réelle "identité" par rapport aux interventions financées à partir du budget général.

**M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a voulu illustrer ce dernier propos en évoquant le rôle des comptes d'affectation spéciale (CAS) comme supports de la gestion patrimoniale de l'Etat.

Evoquant le compte n° 902-24 qui retrace l'affectation du produit des cessions de titres publics et le nouveau compte n° 902-33 d'affectation du produit des "redevances UMTS", il a indiqué que ce dernier ajout viendrait confirmer la vocation des CAS à être les vecteurs budgétaires de la gestion de l'actif et du passif de l'Etat puisqu'en 2001, ces deux comptes totaliseraient 59 des 82 milliards de recettes du CAS.

Il a souligné que le rattachement de produits exceptionnels, d'ordre patrimonial, à des dépenses bien définies et visant à accroître l'actif ou à réduire le passif de l'Etat allait dans le sens des préoccupations d'orthodoxie budgétaire de la commission des finances et s'est interrogé sur ses réactions si ces recettes avaient été affectées au budget général ou directement à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) ou au fonds de réserve des retraites (le FRR).

Il en a conclu que la commission devrait souscrire à la création du compte UMTS et que si elle en recommandait la suppression, ce n'était que pour des raisons de principe, tenant aux modalités de cession des licences UMTS. Prenant acte des critiques de la commission sur le défaut de maximisation des recettes liées aux licences et de ses observations sur la controverse sur la nature juridique des redevances, il a souhaité faire quelques commentaires sur la troisième d'entre elles, qui relève directement de la problématique de l'affectation. Rappelant que la commission souhaitait que le produit des redevances soit en totalité affecté à la réduction de la dette publique, il a estimé que cette question comportait deux dimensions, l'une budgétaire, l'autre financière. Sur le plan budgétaire, il a considéré qu'il était possible de suivre la commission puisque, compte tenu de l'organisation du FRR, qui est géré par le fonds de solidarité-vieillesse (FSV), l'on pourrait craindre que les dotations du FRR ne soient diverties vers le FSV. Il a jugé que la position de la commission pouvait se recommander d'un principe de "précaution budgétaire". Sur le plan financier, il lui a semblé que la position de la commission était moins solide et qu'elle devrait évoluer. Concédant qu'aujourd'hui l'affectation au FRR ou à la CADEP était strictement équivalentes, il a souligné qu'il en allait ainsi du fait des règles prudentielles

qui s'appliquent au FSV et qui font que les emplois du FRR sont circonscrits au champ de la dette de l'Etat.

Mais, relevant qu'à ses yeux cette situation devrait évoluer lorsque les statuts du FRR auraient été adaptés, celui-ci devant alors voir élargi le champ de ses placements, il a estimé que, dès lors, la commission pourrait être appelée à réviser sa position.

Il a considéré qu'en réclamant l'affectation des redevances au désendettement de l'Etat, la commission semblait faire le choix de la rente et que ce choix pourrait apparaître à l'avenir tout à fait insusceptible de " maximiser " le rendement des redevances, puisque, sur longue période, les placements en actions pouvaient apparaître comme plus rentables que les placements en obligations du Trésor.

**M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, s'est alors ouvert de ses inquiétudes quant à l'évolution du compte n° 902-24 d'affectation du produit des " privatisations ".

Rappelant que ce compte devrait enregistrer 43,4 milliards de francs d'opérations cumulées en 2000 et en 2001, soit une diminution très sensible par rapport aux opérations de 1998 (53,5 milliards de francs), il a estimé qu'avec ce compte, la limite de la lisibilité du budget était atteinte, l'exécution étant souvent très différente des prévisions et les écritures passées au compte fréquemment critiquables.

Il a remarqué, à ce propos, que les prévisions de recettes fournies par les services différaient beaucoup des données du " bleu ", s'élevant à 37,3 milliards soit 6,1 milliards de moins. Il a jugé que cet écart illustrait un réel défaut de fiabilité des documents budgétaires, mais aussi une réduction préoccupante des recettes du compte.

S'étant félicité de l'amélioration de la situation financière d'ensemble du secteur public, il a rappelé que les besoins à financer n'en restaient pas moins considérables, avec une dette des entreprises publiques qui dépasse 540 milliards de francs.

Constatant que les ressources potentielles étaient plus limitées que dans le passé du fait d'une multiplication des privatisations et du rétrécissement du champ du secteur public, il a observé que des arbitrages de plus en plus délicats devraient intervenir.

Il en a alors appelé à remédier à la marginalisation du Parlement à l'occasion des opérations de privatisation.

Ayant rappelé la situation des comptes de prêts aux Etats étrangers, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a relevé que les prévisions les concernant, très favorables au solde du budget de l'Etat, pouvaient susciter des interrogations sur leur fiabilité, compte tenu des écarts fréquents entre prévisions et réalisations.

**M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a enfin présenté ses recommandations sur différents articles rattachés aux comptes spéciaux du Trésor.

Sur l'article 37 qui récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, le rapporteur spécial a indiqué qu'il conviendrait que le Gouvernement tire les conséquences des votes proposés par ailleurs.

Il a indiqué qu'il en irait de même pour l'article 38 qui concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Il a recommandé l'adoption de l'article 39 qui concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor.

Evoquant l'article 40 qui modifie la répartition des interventions du compte " fonds de modernisation de la presse " en substituant des subventions à des avances remboursables, le rapporteur spécial s'en est remis à la sagesse de la commission.

S'agissant enfin de l'article 41 *bis* inséré à l'initiative de l'Assemblée nationale pour tenir compte des votes exonérant de vignette certains propriétaires de véhicules, il a remarqué qu'il était de pure conséquence et que les votes de la commission des finances du Sénat devraient conduire à adopter une mesure nouvelle négative de 2.171 millions de francs, sensiblement plus élevée que celle résultant des votes de l'Assemblée nationale.

**M. Jacques Oudin** s'est inquiété de la suppression du fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN). Remarquant qu'au total les investissements de l'Etat décroissaient, il a dénoncé les obstacles mis à l'utilisation des crédits des comptes d'affectation spéciale.

**M. Denis Badré** s'est interrogé sur le fonctionnement du fonds des haras en 2000 remarquant que le Gouvernement avait tardé à tirer les conséquences de la réforme des haras.

**M. Alain Lambert, président**, a interrogé le rapporteur spécial sur son sentiment face à la proposition de supprimer les comptes d'affectation spéciale formulée dans le cadre de la proposition de loi du rapporteur général de l'Assemblée nationale.

En réponse, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a rappelé que la commission s'était opposée à la suppression du FITTVN et que les difficultés d'exécution des crédits des comptes venaient pour l'essentiel des exigences des contrôleurs financiers. Il a précisé que la modification de la nomenclature du fonds des haras était de pure forme. Enfin, il a rappelé l'utilité des comptes d'affectation spéciale concédant que la formule pouvait apparaître dévoyée par certains d'entre eux. La commission a alors décidé d'adopter les articles 37 à 41 bis rattachés aux comptes spéciaux du Trésor sous réserve que le Gouvernement propose aux articles 37, 38 et 41 bis les coordinations nécessaires compte tenu des votes que le Sénat émettrait en première partie.