

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989

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 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 47

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Rapporteur spécial : M. Emmanuel HAMEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Grötschy, Yves Guéna, Paul Loricant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 44) et T.A. 181.

Sénat : 58 (1989-1990).

Lois de finances. - Comptes spéciaux du Trésor.

SOMMAIRE

	Pages
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
II. EXAMEN EN COMMISSION	5
AVANT PROPOS	9
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GENERALE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	11
<i>I. La définition des comptes spéciaux du Trésor</i>	11
<i>II. Toutefois les possibilités offertes par les comptes spéciaux du Trésor ne sont pas illimitées</i>	12
<i>III. L'évolution des comptes spéciaux du Trésor</i>	13
CHAPITRE II : LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	17
<i>1. La catégorie des comptes d'affectation spéciale est très hétérogène</i> ..	17
<i>2. Trois secteurs d'activité regroupent les comptes d'affectation spéciale dotés en 1990</i>	18
CHAPITRE III : LES COMPTES DE COMMERCE	27
<i>A. L'intérêt des comptes de commerce</i>	27
<i>B. Les comptes de commerce militaires</i>	28
<i>C. Les autres comptes de commerce</i>	31
CHAPITRE IV : LES COMPTES DE REGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ETRANGERS, LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	37
<i>1. Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers</i>	37
<i>2. Les comptes d'opérations monétaires</i>	37
CHAPITRE V : LES COMPTES D'AVANCES	39
CHAPITRE VI : LES COMPTES DE PRETS	43
CHAPITRE VII : ARTICLES RATTACHES	49
CONCLUSION	55

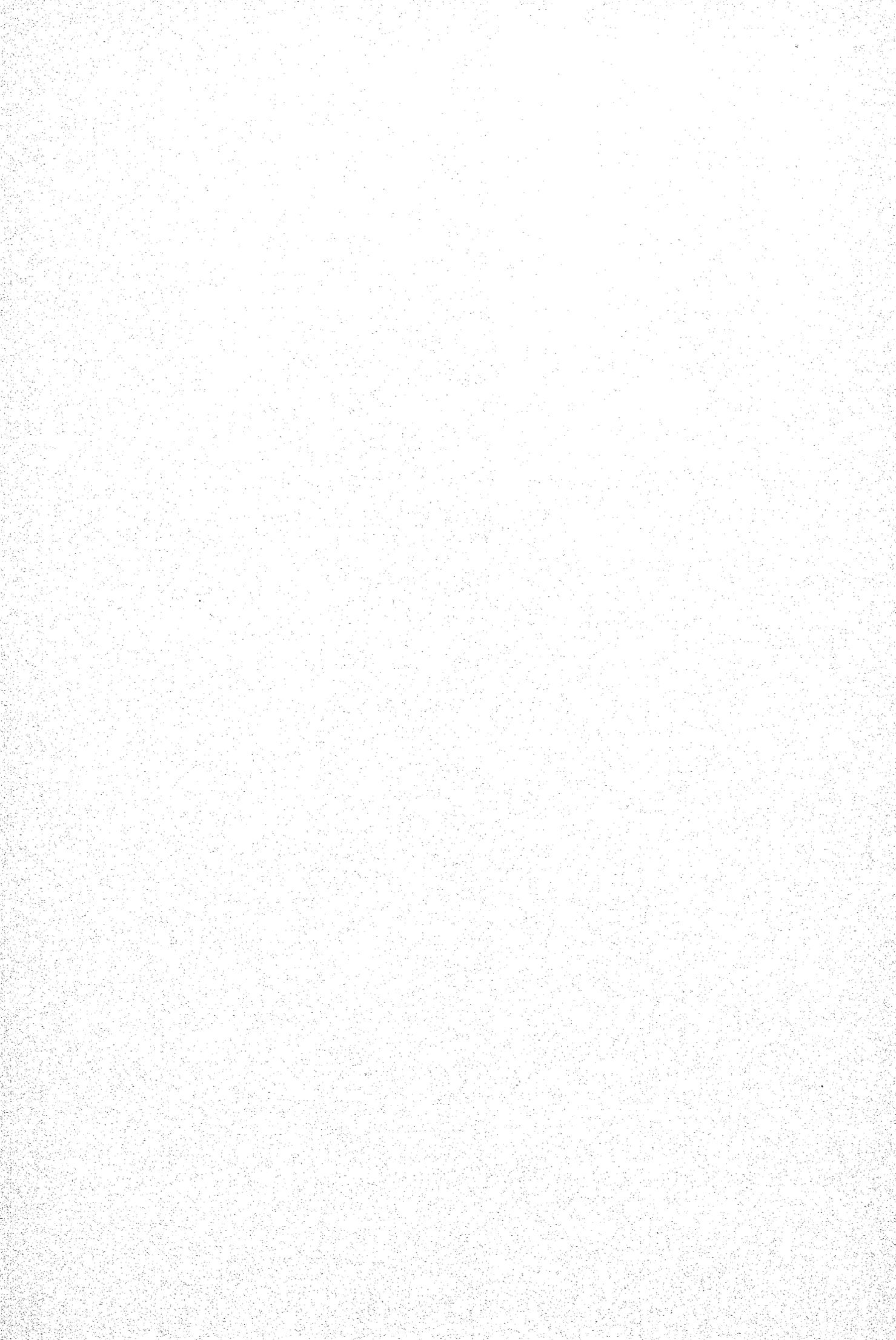
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

L'hétérogénéité très grande des Comptes spéciaux du Trésor amène à formuler des observations par catégorie de comptes.

1. Les recettes des comptes d'affectation spéciale mériteraient parfois d'être reconsidérées (par exemple pour le Fonds national de développement du sport, le Fonds national de développement de la vie associative....).

2. On peut déplorer que la présentation de plusieurs comptes d'affectation spéciale de comptes de commerce ou de comptes de prêt soit dissociée de l'examen des crédits budgétaires de ministères qui leur sont directement complémentaires. Ceci est particulièrement vrai pour l'Agriculture, la Jeunesse et les sports, la Coopération...

3. L'accroissement considérable de la charge des comptes de prêts, lié aux dépenses d'aide au développement, justifie une information plus complète du Parlement sur la politique menée en ce domaine.



EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 8 novembre 1989, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission a procédé à l'examen des crédits de l'économie, des finances et du budget, des comptes spéciaux du Trésor pour 1990 et des articles 43 à 52 rattachés, sur le rapport de **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**

Après avoir rappelé les différents types de comptes spéciaux du Trésor, le rapporteur spécial a souligné que le total des crédits inscrits sur ces comptes représentait près du quart du budget de l'Etat avec 288 milliards de francs en recettes et 287,5 milliards de francs en dépenses, pour un total de 40 comptes spéciaux.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté le fonds national pour le développement des adductions d'eau dont l'action revêt un caractère d'actualité particulier depuis quelques années en raison des sécheresses.

Il a exposé que ce fonds était alimenté à la fois par un prélèvement sur le pari mutuel urbain et par une redevance sur la consommation d'eau fixée depuis 1986 à 8 centimes par mètre cube.

L'importance des travaux à financer dans certaines régions notamment pour le stockage de l'eau rend la majoration de cette redevance inévitable. Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait envisagé une majoration de 2 centimes, ramenée à 1 centime sur proposition du ministre du budget. Le rapporteur spécial a proposé, en accord avec le rapporteur du budget de l'agriculture, que cette redevance soit augmentée de trois centimes ce qui la porterait à 11 centimes par m³. **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a démontré que cette majoration aurait un effet quasi nul pour les ménages qui payent aujourd'hui 2,8 centimes par jour pour l'eau consommée.

Il a abordé ensuite le compte de soutien financier de l'industrie du cinéma et de l'audiovisuel en rappelant son mode de financement.

Le fonds national de développement du sport a été l'occasion pour le rapporteur spécial de souligner à la fois l'inadéquation du financement des comptes dont la provenance des recettes n'a souvent aucun rapport avec l'objet du financement, et la dispersion des crédits inscrits à la fois dans des comptes spéciaux et dans des budgets ministériels empêchant ainsi une vue globale de l'effort entrepris par l'Etat. Il a souligné que c'est bien évidemment le cas du F.N.D.S. mais aussi du fonds national de développement de la vie associative (F.N.D.V.A.) ou des comptes de prêts du Trésor à des Etats étrangers.

Il a abordé ensuite les comptes de commerce en soulignant le poids des comptes militaires et en constatant que l'incidence de la transformation du G.I.A.T. n'apparaît pas dans ces comptes en 1990.

Il s'est félicité que le gouvernement ait entendu les critiques de la Cour des Comptes sur le fonds spécial sur les grands travaux, lequel est en cours de liquidation.

Le rapporteur spécial a présenté le nouveau compte de commerce sur les opérations industrielles et commerciales réalisées pour le compte des départements et des collectivités locales par les directions départementales de l'équipement.

En ce qui concerne les comptes d'avances, il a cité le poids prépondérant du compte sur le montant des impôts locaux auquel 195 milliards de francs sont inscrits pour 1990.

Il a enfin abordé les comptes de prêts en décrivant brièvement le compte de prêt du F.D.E.S., le compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement et celui destiné à la consolidation des dettes envers la France.

Il a donné comme exemple d'éparpillement des crédits celui des 4 milliards de francs d'aide à la Pologne dont seulement 300 millions seront inscrits dans un compte spécial pour 1990, la même somme étant prévue en 1991 et 1992, le reste se trouvant au budget du ministère des affaires étrangères. **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a encore cité le cas des 17 milliards d'annulation de prêts d'aide publique annoncée par le Président de la République au sommet de Dakar et dont l'essentiel apparaît au budget des charges communes.

En conclusion, il a souhaité que les recettes des comptes spéciaux correspondent le plus possible au type de dépenses et que soit poursuivi l'effort de reconsidération du nombre et du volume des comptes spéciaux. Il a regretté que la dispersion des crédits rende souvent difficile l'appréhension globale d'une politique.

La commission des finances a décidé de reporter le vote sur les comptes spéciaux du Trésor pour 1990.

Au cours d'une seconde réunion tenue le 17 novembre 1989, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission des Finances a procédé à l'examen définitif des crédits des comptes spéciaux du Trésor et des articles 43, 44, 44 bis nouveau à 52 qui lui sont rattachés pour 1990, sur le rapport de **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**.

Le rapporteur spécial a indiqué que, par coordination avec les votes précédemment intervenus à l'article d'équilibre et au budget des charges communes, le Gouvernement serait conduit dans le budget voté à modifier le compte spécial "gestion des titres de sociétés du secteur public" en y faisant figurer une recette de 25 milliards de francs, en supprimant le versement du budget général de 4,7 milliards de francs et en y inscrivant un reversement au budget général de 20,3 milliards de francs.

Puis **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a présenté l'article 44 bis nouveau introduit par l'Assemblée nationale tendant à modifier le régime financier de l'institut d'émission des départements d'outre-mer.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des comptes spéciaux du Trésor et des articles 43, 44, 44 bis nouveau à 52 qui lui sont rattachés.

Mesdames, Messieurs,

Les comptes spéciaux du Trésor sont définis par l'ordonnance du 2 janvier 1959 et permettent de déroger à certains principes du budget général.

Le volume des crédits des comptes spéciaux du Trésor est considérable, puisqu'il atteint en 1990 :

- 288.018 millions de francs (+ 10 % par rapport à 1989)
- 287.519 millions de francs en dépenses (+ 8,2 % par rapport à 1989).

Votre rapporteur effectuera une présentation générale des comptes spéciaux du Trésor, avant de présenter les crédits par catégorie de compte.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

I. LA DÉFINITION DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.

- Les articles 23 à 29 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances définissent les règles générales relatives aux comptes spéciaux du Trésor.

1. Les comptes spéciaux du Trésor constituent une exception aux règles du budget général

Une dérogation aux principes budgétaires, d'unité et d'universalité :

- Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières.

- Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat.

- 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.

- 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 et qui ne peuvent excéder 4 ans.

- 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.

Une souplesse de gestion

- Le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année.

- Pour certains comptes, seul le découvert est fixé de manière limitative : comptes de commerce, de règlement avec les Gouvernements étrangers, d'opérations monétaires.

II. TOUTEFOIS LES POSSIBILITES OFFERTES PAR LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR NE SONT PAS ILLIMITEES

1) Leur définition est restrictive.

Les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par la loi de finances.

Ils ne peuvent appartenir qu'à l'une des six catégories énumérées par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Sous réserve de règles particulières énoncées aux articles 25 à 29 des lois de finances, les opérations des comptes spéciaux du trésor sont prévues, autorisées et exécutées, dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.

2) Leurs opérations sont limitées.

Certaines opérations ne peuvent être réalisées par des comptes spéciaux du Trésor :

- il est interdit d'imputer à un compte spécial du Trésor des dépenses de rémunérations d'agents publics.

- il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissements financiers, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunts.

III. L'EVOLUTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

1) le nombre de comptes spéciaux du Trésor a évolué de la manière suivante entre 1984 et 1990 :

Evolution du nombre des comptes spéciaux du Trésor
de 1984 à 1990

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Comptes d'affectation spéciale.....	12	12	13	13	12	11	11
Comptes de commerce.....	13	13	13	13	13	13	14
Comptes de régime avec les gouvernements étrangers.....	6	5	4	4	4	3	2
Comptes d'opérations monétaires.....	4	4	4	4	4	4	4
Comptes d'avances.....	4	5	5	5	5	5	5
Comptes de prêts.....	8	7	8	5	4	5	4
Total.....	47	46	47	44	42	41	40

La tendance, à long terme, depuis 1959, est à la réduction du nombre de comptes spéciaux du Trésor.

Les opérations de créations et de suppression successives de comptes, aboutissant en 1990 au nombre de 41 (un nouveau compte à affectation spéciale été créé en 2e délibération à l'Assemblée nationale) ont obéi à plusieurs motivations :

- l'intérêt de retracer des opérations de façon autonome, lorsque celles-ci avaient un volume suffisant ; corrélativement lorsque ce volume a trop diminué, le compte est supprimé : par exemple, la clôture du compte d'emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat, en 1988, du compte de prêts à la Communauté Économique Européenne prévue en 1990... Lorsque les opérations acquièrent -au contraire un volume et une autonomie suffisante, le compte peut être supprimé, parce qu'un établissement public est créé : voir par exemple la suppression du compte de commerce "Union des Groupements d'Achats publics", en 1986.

- une volonté de clarification de certains circuits : ainsi la création en 1990 du compte d'opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'Équipement, ou des comptes des opérations avec les départements d'outre-mer.

- la nécessité de prendre en compte la transformation qualitative de certaines opérations : ainsi le compte de consolidation des dettes commerciales, compte de règlement, est-il devenu un compte de prêts en 1989.

- enfin la volonté politique d'instituer ou de supprimer, un circuit extra budgétaire, qui explique par exemple la création en 1986 puis la suppression en 1988 du compte d'affectation des produits de la privatisation.

2) L'évolution des ressources des comptes spéciaux du Trésor de 1984 à 1990.

Evolution des ressources par catégorie de comptes spéciaux du Trésor des comptes spéciaux du Trésor de 1984 à 1990

en millions de francs

	RÉALISATIONS					PRÉVISIONS	
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Comptes d'affectation spéciale.....	10.350	11.576	16.201	78.393	24.324	11.956	12.632
dont redevance I.V.....	6.973	8.003	8.222	7.346	7.247	7.514	8.003
Comptes de commerce.....	82.553	87.274	101.187	92.264	28.877	51.043	53.801
dont gestion titres Sies secteur public.....	18.840	16.943	34.329	23.252	12.453	4.160	4.760
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.....	643	682	628	388	585	*** (1)	*** (1)
Comptes d'opérations monétaires.....	7.835	11.253	13.688	8.261	21.955	*** (1)	*** (1)
dont FMI.....	6.057	2.300	11.025	6.876	4.602	*** (1)	*** (1)
pertes et bénéfices de change.....	219	320	1.274	163	15.478	*** (1)	*** (1)
Comptes d'avances.....	138.327	158.686	170.941	182.156	187.525	193.166	216.238
dont avances sur impositions locales.....	130.581	143.301	160.778	164.271	174.313	181.400	195.000
Comptes de prêts.....	7.667	10.122	19.104	2.814	3.543	5.548	5.285
dont F.D.E.S.....	4.866	3.644	2.029	2.251	2.316	4.273	4.209
TOTAL DES RECETTES DES COMPTES SPÉCIAUX.....	247.981	273.693	321.942	365.676	337.430	261.663	288.018
TOTAL DES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL.....	327.445	1.003.066	1.076.275	1.129.296	1.185.053	1.055.416	1.127.456
POURCENTAGE RESSOURCES DES CSI par rapport aux ressources du BUDGET GÉNÉRAL.....	25,74	27,68	29,91	32,36	28,48	24,79	25,55
TOTAL DES RECETTES DU BUDGET DE L'ÉTAT (budget général + comptes spéciaux).....	1.175.425	1.282.759	1.398.224	1.495.672	1.522.543	1.317.079	1.415.474
POURCENTAGE RESSOURCES DES CSI SUR RESSOURCES BUDGÉTAIRES.....	21,10	21,60	23,03	24,45	22,17	19,37	20,25

(1) Les recettes de ces comptes ne peuvent être évaluées au stade de la loi de finances

Source : Direction du Trésor

Le gonflement des ressources des comptes spéciaux du Trésor entre 1986 et 1988 est dû à la création - puis à la suppression - du compte d'affectation des produits de la privatisation, dont les recettes ont été de :

- 4,07 milliards de francs en 1986
- 66,86 milliards de francs en 1987
- 13,2 milliards de francs en 1988.

3) La situation prévisionnelle des comptes spéciaux du Trésor en 1990.

Elle se caractérise par :

- une forte progression des recettes (+ 10 % par rapport aux prévisions de la LFI 1989), imputable pour l'essentiel aux comptes d'avances du fait de l'arrivée à échéance des avances consenties au fonds de soutien des rentes à hauteur de 9 milliards de francs,
- une progression un peu moins vive des dépenses (+ 8,2 %),
- une amélioration corrélative du solde des opérations (excédent de 809 millions de francs, contre un déficit de 3.635 millions de francs en 1989).

1. Le volume des opérations des comptes d'affectation spéciale progresse de 11,96 à 12,69 milliards de francs, du fait d'une progression des recettes importantes pour la plupart des comptes. Seul le fonds national de développement des adductions d'eau voit diminuer ses opérations de 2 %.

2. Les comptes d'avances enregistrent un excédent de 9 milliards de francs environ, lié au remboursement de l'avance consentie au fonds de soutien des rentes (compte n° 903-58 "avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics")

3. L'excédent des comptes de commerce passe de 31 millions de francs en 1989 à 698 millions de francs en raison notamment de la reprise par le compte n° 904-14 ("liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses") des activités de l'organisme chargé de la liquidation du fonds spécial des grands travaux.

L'autorisation de découvert des comptes de commerce est augmenté de 80 millions de francs, cette évolution résultant de la création du compte n° 904-21 "opérations industrielles et commerciale des directions départementales de l'équipement" doté d'un découvert de 150 millions de francs, et de la diminution de 70 millions du découvert autorisé pour le fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme.

4. La charge nette des comptes de prêts progresse vivement : 9.152 millions de francs contre 3716 millions de francs en 1989 :

- la clôture du compte n° 903-16 "prêts à la communauté Economique européenne" se traduit par une diminution de recettes de 401 millions de francs par rapport à 1989.

- le compte n° 903-17 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France" voit sa charge nette augmenter de 3350 millions de francs.

- le compte n° 903-07 "Prêts à des Etats Etrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement" enregistre une augmentation de charge nette de 1.057 millions de francs.

- le compte n° 903-05 "Fonds de Développement Economique et Social" voit sa charge nette progresser de 626 millions de francs, en raison principalement de l'augmentation du volume des prêts d'aide au développement délivrés par la Caisse Centrale de Coopération Economique.

CHAPITRE II

LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières, "par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du Gouvernement".

Dans le projet de loi de Finances pour 1990, 11 comptes d'affectation spéciale sont prévus. En deuxième délibération, un amendement du Gouvernement a été adopté par l'Assemblée nationale, instituant un nouveau compte d'affectation spéciale, intitulé "Actions en faveur du développement des départements d'outre-mer".

1) La catégorie des comptes d'affectation spéciale est très hétérogène.

Leur création résulte de décisions prises depuis 1946 (Fonds Forestier National) jusqu'à 1989, la plupart d'entre eux ayant fait l'objet de plusieurs aménagements à travers les lois de finances successives.

Leur volume d'opérations est très divers : il va de 8 milliards de francs -Compte d'emploi de la redevance T.V. jusqu'à 22 millions de francs- Fonds national de la vie associative :

Par volume décroissant d'opérations :

Compte	en millions de francs			
	Recettes (en volume)	Recettes (en nature)	Depenses (en volume)	Depenses (en nature)
Compte d'emploi de la redevance T.V.	8 001 500	Redevance pour droit d'usage des postes de télévision 100%	8 001 500	Versements effectués aux organismes du secteur public de radio et de télévision (95%), frais de recouvrement de la taxe (5%)
Soutien financier de l'industrie du cinéma et de l'audiovisuel	1 460 000	Taxe acquisitionnelle du prix des pièces de cinéma 29% Prélèvement sur les recettes publicitaires des sociétés de télévision 63% Budget général 7%	1 460 000	Soutien financier au cinéma 57% Soutien financier à l'industrie des programmes audiovisuels 43%
Fonds national pour le développement du sport	900 000	Prélèvement sur les revenus du loto sportif 60% Prélèvement sur les sommes mises au loto national 33%	900 000	Subventions au sport de masse 45% Subventions au sport de haut niveau 19% Subventions d'équipement aux collectivités locales pour l'aide au sport 12% Dépenses à caractère olympique 15%
Fonds national pour le développement des installations d'eau	735 000	Redevance sur les consommations d'eau 39% Prélèvement sur le produit du pari mutuel 60%	689 560	Subventions d'équipement aux collectivités locales qui réalisent des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement 98%
Fonds forestier national	670 000	Taxe forestière 83% Remboursement de prêts 16%	670 000	Dépenses d'investissement forestier 30% Fonctionnement personnel, subventions aux organismes 70%
Fonds national des naras et des activités hippiques	530 200	Prélèvement sur le produit du pari mutuel dans les hippodromes 9% Prélèvement sur le produit du PMU 84%	530 200	Investissement 5% Subventions à l'élevage et à l'équitation 95%
Fonds de soutien aux pisciculteurs	300 000	Redevance sur le prix des carourants 73% Remboursement d'aides 26%	300 000	Encouragement au développement de la technologie piscicole 100%
Fonds national du Livre	122 000	Redevance sur l'édition des ouvrages de librairie 22,5% Redevance sur l'emploi de la reprographie 77,5%	102 000	Subventions au centre national des lettres 100%
Fonds national pour le développement de la vie associative	22 000	Produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes 100%	22 000	Subventions aux associations pour la formation de leurs responsables 72% Subventions aux activités d'étude et de recherche 8%
Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	mémoire		mémoire	
Fonds pour la participation des pays en développement aux ressources des grands lacs maritimes	mémoire		mémoire	

2) Trois secteurs d'activité regroupent les comptes d'affectation spéciale dotés en 1990 :

. **La culture et l'audiovisuel.**

- **Le compte d'emploi de la redevance Télévision :**

La progression de 489,5 millions de francs des recettes de ce compte est due :

- à l'augmentation du produit de la redevance :

En 1990 est prévu un relèvement des tarifs de 3,6 %, 355 F pour les postes noir et blanc (+ 10 F), 553 F pour les postes couleur (+ 27 F).

Compte tenu de ce relèvement et de l'augmentation prévue du parc des récepteurs de télévision le produit attendu de la redevance TV en 1990 est de 7.933,5 millions de francs auxquels s'ajoutent :

- 76,6 millions de francs représentant l'excédent de recettes constaté au 31 décembre 1988, qui sera réparti, comme le produit de 1990, conformément à l'article 57 de la loi de Finances.

- 70 millions de francs provenant de la prise en charge -pour la première fois- par le budget général, sous forme d'une subvention au compte d'affectation spéciale, d'une partie des exonérations qui seront accordées en 1990.

• le taux de recouvrement de la redevance, après avoir fléchi en 1984 et 1985, s'est amélioré et était de 94,8 % en 1987. Le montant des frais de gestion du service chargé de la perception entre les organismes du secteur public reste constant, à un niveau toutefois élevé de 395 millions de francs.

- **Le compte de soutien financier à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels** continue un intéressant mécanisme de redistribution : en effet, il est alimenté par une taxe additionnelle au prix des places de cinéma, destinée au soutien du cinéma, et par un prélèvement sur les recettes publicitaires des chaînes de télévision, destiné à compenser le préjudice subi par le cinéma du fait de la concurrence de la télévision et à soutenir la production française de programmes audiovisuels.

En 1990, ce compte évolue de la manière suivante :

	Recettes	MF	variation	Dépenses	MF	variation
Soutien au cinéma	Taxe additionnelle au prix des places de cinéma	420,3	17 %	Subventions	147	14 %
	Remboursement des avances sur recettes	15	+ 25 %	Soutien à la production et à l'exploitation	661	3,7 %
	Prélèvement sur les recettes publicitaires des sociétés de T. V.	395	- 6 %	Frais de gestion	24	0 %
Soutien de l'industrie des programmes audiovisuels	Contribution du budget général	100	0 %	Soutien à la production de programmes audiovisuels	614	23,3 %
	Prélèvement sur les recettes publicitaires des sociétés de T. V.	527	+ 29 %	Frais de gestion	14	7,6 %

En ce qui concerne les ressources :

- le rendement de la taxe spéciale sur le prix des billets de cinéma a été estimé en tenant compte de la reprise de la fréquentation des salles, observée depuis le 4^e trimestre 1988 : la loi de finances pour 1989 avait été établie sur la base de 110 millions de spectateurs, la loi de finances pour 1990 retient l'hypothèse de 126 millions de spectateurs.

- compte tenu de la reprise du marché cinématographique, et pour permettre au secteur audiovisuel de bénéficier de moyens accrus pour répondre à la demande de programmes originaux par les diffuseurs, la répartition du produit estimé de la taxe et du prélèvement sur les ressources du secteur télévisuel évaluées pour 1990 à 16,75 milliards de francs serait pour 1990 de l'ordre de 43 % pour la première section -aide au cinéma- et de 57 % pour la seconde -aide au secteur audiovisuel-.

- Le fonds national du livre.

Ce fonds est alimenté par le produit de deux redevances :

- la redevance sur l'édition des ouvrages de librairie, au taux de 0,20 % du chiffre d'affaires,

- la redevance sur les appareils de reprographie, au taux de 3 %.

La progression respective de ces deux redevances, prévue pour 1990, est importante, puisqu'elle s'établit respectivement à 2 millions de francs et 7 millions de francs.

Les ressources du Fonds National du Livre sont affectées au Centre National des Lettres.

Les activités du Centre sont consacrées à l'aide à la création littéraire, à la publication "d'ouvrages difficiles et de vente lente", à la diffusion du livre et à la promotion de la lecture.

• **L'agriculture et l'industrie**

• **Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau.**

• Ce fonds, alimenté à 39 % par une redevance sur les consommations d'eau de 8,5 cm m3 en 1989, et à 60 % par un prélèvement sur le produit du pari mutuel, finance des subventions d'équipement aux collectivités locales qui réalisent des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement :

• A l'origine -en 1954- le FNDAE avait été conçu comme un instrument de solidarité nationale au profit des collectivités rurales distributrices d'eau pour leur permettre de disposer d'eau à un prix pas trop élevé par rapport à celui des communes urbaines;

En 1979, son champ d'intervention a été étendu aux travaux d'assainissement.

Les opérations du FNDAE diminuent : en recettes, de 714,165 à 705 millions de francs ; en dépenses, de 713,810 à 689,56 millions de francs, du fait d'un réajustement suivant une surévaluation des recettes en 1989.

Le FNDAE est actuellement confronté à deux problèmes :

1) **Un fonctionnement à améliorer.**

La répartition des crédits alloués par le Fonds se fait, dans le cadre de la procédure prévue par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 :

• le comité de gestion du fonds arrête un programme annuel et des enveloppes départementales au mois de janvier.

• Les crédits départementaux font ensuite l'objet d'un examen en conférence administrative régionale avant d'être

subdéléguées aux départements - alors que les enveloppes sont déjà différenciées par département, par le comité de gestion du fonds.

- enfin le préfet de département prend les arrêtés attributifs de subvention selon la programmation infradépartementale définie par le conseil général.

Cette procédure est étalée sur 4 à 5 mois et se révèle donc trop lourde.

- la régulation des moyens de paiement du FNDAE se révèle difficile :

De 1984 à 1987, des reports de crédits importants sont apparus du fait :

- d'une surévaluation des taux du 1er janvier 1986 (+ 1 cm), et du 1er août 1987 (+ 1 cm) a été ressenti tardivement : 15 millions de francs en 1988, alors qu'un centime d'augmentation doit rapporter 35 millions de francs en année pleine.

- des difficultés d'ajustement des ouvertures d'autorisations de programme en 1983 et 1984, consécutives à l'évaluation trop optimiste des recettes.

- un allongement des délais de réalisation des travaux, les crédits du fonds étant préférentiellement consacrés par les départements au financement des ouvrages les plus lourds et les plus complexes (usines de traitements, barrages).

2) une croissance des dépenses à financer.

le 7e inventaire général de l'alimentation en eau potable réalisé par le ministère de l'agriculture et de la forêt en 1985, et l'analyse des taux de raccordement de la population rurale aux équipements de collecte et de traitement actuel des eaux usées, font apparaître :

- la volonté de porter le taux de desserte de la population rurale aux environs de 98 %, (au lieu de 97 % actuellement)

- la nécessité d'améliorer les équipements existants, notamment au point de vue de la qualité de l'eau. En 1985, 1/4 des points d'eau alimentant une distribution publique d'eau potable étaient considérés comme défectueux, la plupart étant situés en zones rurales.

Or, un décret du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine introduit en droit français les dispositions d'une directive européenne du 15 juillet 1980, fixant des

normes plus rigoureuses de potabilité : de nombreux points d'eau devront être remplacés ;

- la comparaison des besoins : 8,5 milliards de francs d'investissements par an, avec les réalisations actuelles fait apparaître la nécessité d'un financement complémentaire de l'ordre de 1,5 milliard de francs par an.

-En supposant un effort identique des autres partenaires financiers c'est 160 millions de francs de ressources supplémentaires que devrait se procurer annuellement le FNDAE. Votre rapporteur a donc vivement soutenu l'amendement présenté par la commission des finances à l'article 29 bis du projet de loi de finances pour 1990, et visant à augmenter la redevance sur la consommation de l'eau de 9,5 cm/m³ (tarif voté par l'assemblée nationale en 1ère lecture), à 11,5 cm /m³ au 1er janvier 1990 ce qui amènerait 70 millions de francs supplémentaires au FNDAE dans l'année à venir.

Le fonds national des haras et des activités hippiques :

Ce compte alimenté par un prélèvement sur le produit du pari mutuel dans et hors les hippodromes, finance des dépenses de soutien à l'élevage des chevaux et à l'équitation.

Il y a là un exemple de rationalisation, puisque jusqu'en 1983, une partie du prélèvement sur les enjeux engagés au pari mutuel sur les courses de chevaux, était rattaché au budget du ministère de l'agriculture par voie de fonds de concours, l'autre étant directement versée à la Fédération Nationale des Sociétés de Course.

Dorénavant le Fonds National des Haras et des Activités hippiques finance les dépenses jusque là assurées sur le budget du ministère de l'agriculture pour le développement des activités hippiques et les dépenses autres que de personnel des haras nationaux.

En 1990, les prévisions de recettes sont en augmentation de 8,2 % pour le PMU, étant donné l'évolution favorable des dernières années.

Le Fonds Forestier National :

• Les recettes du Fonds Forestier National sont apportées d'une part par le produit de la taxe unique sur les produits forestiers prélevée sur les grumes et les sciages, d'autre part, par le remboursement des prêts consentis antérieurement.

Depuis 1980 les montants des recettes sont les suivants :

ANNEE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Montants des recettes M.F.courants	477,4	455,1	493,3	503,8	560,9	595,7	580,2	598,2	717,5

L'année 1988 a été marquée par une progression importante des recettes résultant d'une conjoncture économique favorable.

Pour 1990 la loi de finances initiale prévoit 670 millions de francs de recette en augmentation de 6,3 % sur 1989 se répartissant comme suit :

Produit de base	= 555 M.F.
Remboursement des prêts	= 115 M.F.

Total	670 M.F.

L'évolution des dépenses depuis 1987 est la suivante :

ANNEE	1987	1988	1989	1990
Dépenses :	590	701,32	630	670
- crédits de paiement	397,4	504,82	430	465
- dépenses ordinaires	192,6	196,5	200	205
Autorisations de programme de la loi de finances initiales	410	420	450	465
- opérations d'intérêt général	49,3	50,1	66	67
- reboisement	227,7	216,9	227	221
- équipement D.F.C.I.	107	103	107	127
- modernisation des entreprises	26	50	50	50

Le fonds de soutien aux hydrocarbures.

Ce fonds, alimenté par le produit de redevances sur les carburants et le produit du remboursement des aides, permet d'accorder à des entreprises présentant des projets de recherche développement dans le domaine de l'exploitation et de la production des hydrocarbures, des aides remboursables en cas de succès dont le montant est au plus égal à 50 % du budget du programme.

Le montant des remboursements : entre 25 et 30 % des recettes depuis 1987, est apparemment un signe de la qualité des choix effectués.

En 1990, le volume des recettes ne progresse pas, du fait du maintien du taux de la redevance, et d'une prévision de stabilité de la consommation de carburants.

Le secteur socio-culturel.

- Le Fonds National de Développement du Sport.

Les ressources du fonds sont constituées :

- par un prélèvement sur les enjeux du loto sportif, à 60 %, soit : 542 millions de francs en 1990.

- par un prélèvement sur les enjeux du loto national : à 33 %, soit 300 millions de francs en 1990.

En 1988, et selon toute vraisemblance en 1989, les prévisions concernant le loto sportif ont été surestimées : 461,7 millions de francs au lieu de 710 millions de francs en 1988, 548 millions de francs en loi de finances initiale pour 1989.

Dès lors, les prévisions pour 1990 ont été revues en baisse : 542 millions de francs. Toutefois, il n'est pas évident que même ce résultat sera atteint. En effet, la formule du "match du jour" destinée à relancer le jeu, n'a fait que ralentir son déclin.

Les recettes globales sont évaluées à 900 millions de francs, du fait d'une progression attendue du produit du prélèvement sur le loto national de + 7 millions de francs, ce qui paraît être une prévision optimiste. En ce qui concerne les dépenses : l'ensemble des autorisations de programme diminue de 350 à 288 millions de francs les subventions au sport de haut niveau passent à 173 millions de francs (+ 12 millions de francs), au sport de masse : 403,5 millions de francs (+ 15 millions de francs).

L'importance des dépenses à vocation olympique reste grande : 132 millions de francs, même si elle diminue de 13 millions de francs, et en 4 ans, les dépenses auront été de 400 millions de francs, conformément à la convention passée entre l'Etat, le comité des jeux olympiques, et le département de la Savoie.

- Le Fonds National de Développement, de la Vie Associative.

Ce compte est alimenté par un produit du prélèvement sur les sommes engagées au PMU et au pari mutuel sur les hippodromes.

Institué en 1985, il voit ses recettes progresser régulièrement. En 1990 cette progression est de 1 million de francs. En 2^e délibération à l'Assemblée nationale, il a été décidé d'aborder encore ces recettes, qui sont de 22 millions de francs, d'une subvention budgétaire de 4 millions de francs.

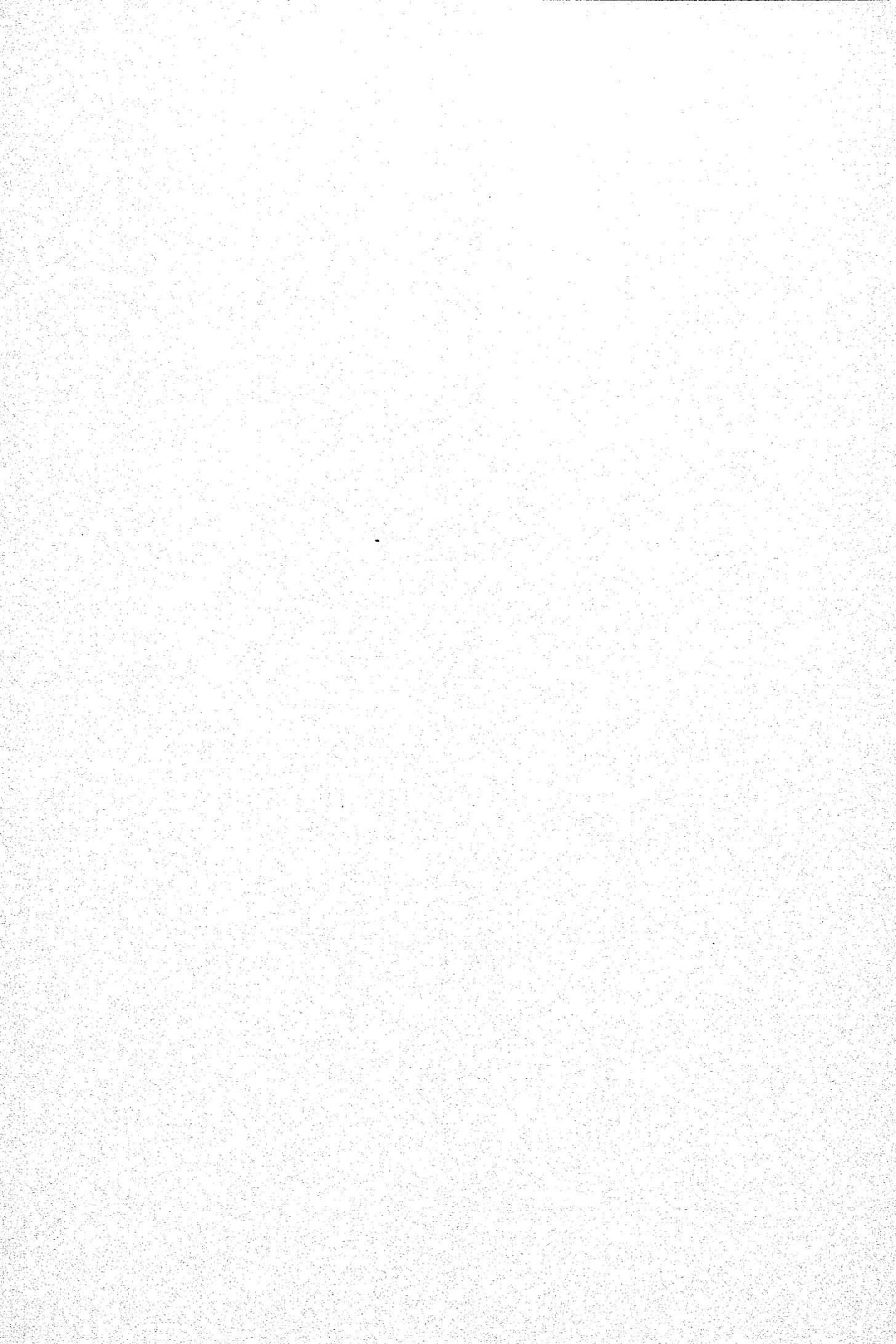
Le Fonds finance des actions de formation et de recherche au profit des associations. Selon les informations fournies à votre rapporteur "les associations qui ont obtenu des subventions relèvent principalement du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, du secteur de l'enseignement et du secteur agricole, revient ensuite celle des secteurs sanitaire et social, famille, environnement et formation professionnelle".

Votre rapporteur souhaite qu'une réflexion s'engage sur les comptes d'affectation spéciale du Trésor, en effet :

Le volume de certains de ces comptes atteint parfois un niveau considérable, en valeur absolue et relative : ainsi, les crédits du Fonds national de développement du sport représentent près d'un tiers du budget de la jeunesse et des sports. Cette remarque vaut aussi dans des propositions variables pour les fonds de soutien au livre, au cinéma, à la forêt..

Les ressources se révèlent parfois insuffisantes - F.N.D.A.E., F.N.D.S., alors qu'elles financent des actions qui devraient parfois figurer aux budgets de certains ministères (dépenses à vocation olympique, pour le F.N.D.S.).

Les recettes n'ont parfois aucun lien logique avec les dépenses financières : ceci est particulièrement vrai pour le Fonds national de la vie associative.



CHAPITRE III

LES COMPTES DE COMMERCE

En 1990, les opérations des comptes de commerce s'élèvent à 53,803 millions de francs en recettes, 53,105 millions de francs en dépenses.

A. L'INTERET DES COMPTES DE COMMERCE

- **Une clarification des opérations :** s'agissant d'activités à caractère industriel et commercial, le compte de commerce permet d'avoir une vue d'ensemble des dépenses, au lieu du fractionnement habituel des crédits entre les dépenses de personnel, d'investissement, etc...

Le compte de commerce permet de rapprocher les recettes provenant d'une activité, des dépenses engagées et d'avoir donc une évaluation du rendement des opérations.

- Une souplesse de gestion.

Le compte de commerce permet de bénéficier de plusieurs avantages :

- la souplesse des opérations d'engagements et de mandatements ; en particulier, il n'y a pas d'obligation d'égalité du montant des dépenses et des recettes au titre d'une année ; les dépenses peuvent, en effet, être plus élevées que les recettes mais la somme des dépenses cumulées depuis la création du compte de commerce doit toujours être inférieure ou, au plus, égale à la somme des recettes encaissées ;

- la simplification de l'encaissement des recettes par rapport au système du budget général, qui nécessite de recourir aux procédures de fonds de concours ou de rétablissements de crédits ;

- le report d'une année sur l'autre du solde du compte de commerce, ce qui assouplit considérablement la gestion des approvisionnements tout en assurant une gestion plus rationnelle, le service n'étant pas enclin à dépenser en fin d'année pour éviter le non-emploi de crédits encore disponibles.

B. LES COMPTES DE COMMERCE MILITAIRES

Il existe cinq comptes de commerce militaires :

- Constructions navales de la marine militaire :
22,052 milliards de francs en 1990
- Fabrication d'armements : 18,233 milliards de francs
en 1990
- Approvisionnement des armées en produits pétroliers :
3,359 milliards de francs en 1990
- Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques
de l'Etat : 1,010 milliard de francs en 1990
- Subsistances militaires : 800 millions de francs en
1990.

La souplesse de gestion des comptes de commerce est indispensable à la réalisation des activités de type industriel et commercial de la Défense nationale, qui atteignent des volumes considérables et dont le poids par rapport aux structures administratives n'est pas toujours "accessoire", comme le prévoit l'ordonnance du 2 janvier 1959.

• **L'exemple du compte de "fabrication d'armements" ou les limites du compte de commerce :**

Le compte de commerce n° 904-02 (Fabrications d'armement) retrace les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donne lieu l'exécution des fabrications, réparations, études et recherches confiées à la Direction des Armements terrestres.

Ce compte comprend :

a) en recettes

- Les recettes provenant de la cession de matériel fabriqué aux divers ministères ou services clients,
- les recettes provenant de réparations, prestations de services, études et recherches effectuées pour le compte de divers ministères ou services clients,
- le produit des ventes à l'économie privée,
- le produit des aliénations et transferts d'affectation de bien immobiliers et des aliénations et cessions de biens mobiliers affectés à l'exploitation industrielle du service,
- les recettes diverses.

b) en dépenses

- le remboursement au budget général des dépenses de personnel,
- les dépenses de matériel et les frais de fonctionnement,
- les dépenses de renouvellement des immobilisations immobilières dans la limite du montant des amortissements pratiqués par le Service et du produit des aliénations et cessions de ces immobilisations,
- les dépenses d'études et de recherches.

Le compte de commerce comprend l'administration centrale et les établissements de la Direction des Armements terrestres. On distingue :

- un secteur étatique comprenant, outre des organismes d'administration centrale, des services techniques et un service central des commandes, quatre établissements ayant vocation de centres techniques et d'essais ;
- un secteur industriel constituant le groupement industriel des armements terrestres (GIAT) composé d'un service central et de neuf établissements industriels.

Le compte de commerce des armements terrestres couvre aussi les activités du L.R.B.A. (Direction des engins) et de l'E.T.C.A. (Direction des recherches et études).

Résultats du compte de commerce

Depuis 1986, les résultats enregistrés par la D.A.T. ont été les suivants :

en millions de francs

1986 : - 367

1987 : - 405

1988 : - 532

Ces résultats, déterminés suivant les dispositions prises pour l'application de l'article 62 de la loi de finances pour 1979, se décomposent de la manière suivante :

	1986	1987	1988
Résultats sur activités budgétaires	- 375	- 408	- 539
Résultats sur activités non budgétaires	0	0	0
Résultats d'immobilisations	8	3	7

Les résultats sur activités budgétaires sont essentiellement la conséquence de la sous-activité du G.I.A.T.

Ventes

Le détail des ventes du compte depuis 1986 est le suivant :

(en millions de francs courants)

Nature des ventes	1986	1987	1988	Prévisions 1989
Ventes aux clients budgétaires	12.168	12.032	14.238	14.700
Ventes à l'étranger au titre des programmes en coopération	1827	2.095	8.373	3.100
Ventes non budgétaires du G.I.A.T.	1.949	1.989	1.443	1.000
dont en France	1.579	1.369	762	650
à l'exportation	370	620	681	350
Divers	325	250	178	200
Chiffre d'affaires total de la D.A.T.	16.269	16.366	18.232	19.000
dont part du G.I.A.T.	6.988	6.917	6.578	6.300

La gestion en compte de commerce ne peut permettre d'assurer le redressement du G.I.A.T. qui est pourtant le premier industriel français de l'armement terrestre.

Le G.I.A.T. connaît des difficultés dues au ralentissement conjoncturel des commandes depuis le milieu des années 1980, mais aussi et surtout du fait de ses structures :

- la gestion des ressources humaines est entravée par le fait que les effectifs sont limités par la loi de finances et que les rémunérations sont alignées sur celles de la fonction publique.

- l'absence de personnalité morale empêche le G.I.A.T. de diversifier sur l'activité et d'avoir une véritable politique commerciale offensive.

- les limitations apportées aux opérations financières : interdiction d'emprunter, absence de marges bénéficiaires dans les ventes aux clients budgétaires... ne permet pas le développement du G.I.A.T.

C'est pourquoi la décision prise, au mois de septembre 1989, par le ministre de la Défense, de transformer le G.I.A.T. en société nationale recueille le soutien de votre rapporteur, comme il l'a d'ailleurs souligné dans son avis n° 46 sur le projet de loi et tirant les conséquences de cette décision, adopté par le Sénat le 8 novembre 1989.

C. LES AUTRES COMPTES DE COMMERCE

Les six autres comptes de commerce retracent des activités industrielles et commerciales exercées par les services publics de façon traditionnelle.

Ainsi :

- **Les opérations commerciales des domaines**, 788,5 millions de francs en 1990, du fait de 180 millions de francs supplémentaires pour des opérations financières poursuivies pour le compte des collectivités publiques (La prévision ayant été alignée sur les réalisations 1988 : il s'agit essentiellement d'acquisitions liées à des travaux de construction de routes, d'autoroutes et de rocadés).

- **Le Fonds National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme**, dont l'objet est d'accorder des avances aux collectivités

publiques et organismes privés qui entreprennent des opérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de réaliser des opérations immobilières d'achat, aménagement et revente de terrains ou immeubles bâtis, d'assurer le financement des préemptions dans les zones d'aménagement différé.

Les opérations du F.N.A.F.U. passent de 98 millions de francs à 102 millions de francs en recettes, de 100 à 95 millions de francs en dépenses.

- **La régie industrielle des établissements pénitentiaires** qui retrace les opérations relatives à la fabrication et à la vente d'objets divers par les ateliers industriels des établissements pénitentiaires, ainsi qu'aux travaux de bâtiment effectués pour le compte de l'administration pénitentiaire sur crédits budgétaires.

Ses opérations sont évaluées à 209 millions de francs en 1990 (+ 4 millions de francs)

Deux comptes de commerce méritent une mention particulière.

1. Le compte de gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques.

Ce compte retrace :

- en recettes, le produit des ventes de titres, de parts ou de droits de sociétés, à l'exclusion de celles dont le transfert de propriété au secteur privé a été autorisé par la loi et a été réalisé avant le 1er janvier 1989.

Les versements du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

- en dépenses, le compte retrace les dépenses afférentes aux achats de titres ou de droits, les apports et avances aux entreprises publiques et les reversements au budget général.

Le compte de gestion de titres du secteur public a en effet été réaménagé par la loi de finances pour 1989, afin de tirer les conséquences de la clôture du compte d'affectation des produits de la privatisation, c'est pourquoi ce compte ne peut recevoir de recettes provenant de privatisations effectuées avant le 1er janvier 1989 (mais il pourrait donc accueillir des recettes provenant de privatisations ultérieures, la loi du 2 juillet 1986 servant de base à ces opérations n'ayant pas été abrogée et s'appliquant jusqu'au 1er mars 1991.

De même, le compte peut désormais effectuer des reversements au budget général, contrairement à ce qui était prévu dans le système d'alimentation par le compte d'affectation des produits de la privatisation.

Comme en 1989, il est prévu qu'une subvention budgétaire, prenant le relais des recettes de privatisation, transite par le compte de gestion de titres du secteur public, afin d'être consacrée à des opérations de dotation en capital des entreprises publiques.

En 1987, l'affectation de produits de la privatisation aux dotations en capital avait été de 11,29 millions de francs.

En 1989, cette subvention a été de 4,1 millions de francs (voir le tableau ci-dessous retraçant les opérations de 1989).

		RECETTES 1989			
COMPTES 904-09 -LIGNE 1		vente de titres, de parts ou de droits de sociétés et de certificats pétroliers			
N°opération	DATE	OBJET			MONTANT
1	6/1/89	Remboursement de 409 obliq FORCES MOTRICES ROMANCHE			4 090,00
2	13/2/89	Soules provenant de la conversion d'obligations ERAP			262,20
3	19/4/89	Vente de 158.176 titres GAN			155 014 440,00
4	20/4/89	Remboursement de 29.629 obligations BULL-10% JUIN 83			14 814 500,00
5	3/5/89	Vente de 440000 et 31921461 droits de souscriptions PECHINEY			102 549 638,14
TOTAL LIGNE 1					272 382 930,34
COMPTES 904-09 -LIGNE 2		versements du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial			
N°opération	DATE	ORIGINE	OBJET		MONTANT
1	9/1/89	PTT	Augmentation de capital de COGECOM		1 019 184 096,00
2	23/2/89	PTT	Avance d'actionnaire à TRANSCOMMUNICATIONS		2 114 500,00
3	30/3/89	54-90	Restructuration du capital de la soc du LOTO		100 000 000,00
4	20/4/89	54-90	Participation de l'Etat à l'augm de capital de PECHINEY S A		1 000 263 340,00
5	12/5/89	PTT	Règlement de 208696 actions T D F		60 000 100,00
6	5/6/89	INDUSTRIE	Dotation en capital au CESIA		244 000,00
7	9/6/89	INDUSTRIE	Dotation en capital à l'IRCHA		7 000 000,00
8	19/6/89	54-90	Participation de l'Etat à l'augmentation de capital de la SOFREMI		1 353 000,00
TOTAL LIGNE 1					2 190 159 036,00
TOTAL DES RECETTES ENCAISSEES					
SUR LE 904-09 AU 30-6-89					2 462 541 966,34

ANNEE 1989				
Compte 904-09: gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques				
LISTE DES DEPENSES				
N°OP	date émission	origine	nature de la dépense	MONTANT
1	9/1/89	PTE	Augmentation de capital COGECOM	1 019 184 096,00
2	15/3/89	PTE	Avance d'actionnaire TRANSCOMMUNICATIONS	2 114 500,00
3	12/4/89	904-09	Achat par l'Etat de 229.650 actions GAN	155 013 750,00
4	19/4/89	54-90	Participation de l'Etat à l'augm. de capital de PECHINEY S A	1 000 263 340,00
5	7/6/89	INDUSTRIE	Dotation en capital au CESIA	244 000,00
6	14/6/89	INDUSTRIE	Dotation en capital à l'IRCHA	7 000 000,00
7	23/6/89	54-90	Participation de l'Etat à l'augmentation de capital de la SOFREMI	1 353 000,00
TOTAL DES DEPENSES EFFECTUEES				2 105 172 686,00

En 1990, il est prévu de porter la subvention destinée aux dotations en capital à 4,7 milliards de francs.

Le ministre délégué, chargé du budget, a ainsi commenté ce chiffre le 15 novembre à l'Assemblée nationale :

"En 1989, l'Etat a décidé d'apporter 4,1 milliards de francs aux entreprises industrielles du secteur public. L'enveloppe 1990, avec 4,7 milliards de francs, est donc en augmentation significative. Comment va-t-elle être utilisée ?

Elle sera consacrée, d'une manière prioritaire, aux entreprises de la filière électronique, Thomson-Bull, pour environ 3 milliards de francs, et, pour le complément, aux entreprises qui, face à une opportunité exceptionnelle de croissance, devraient mobiliser des financements importants.

L'effort de l'Etat actionnaire en 1990 au profit des entreprises de la filière électronique devrait donc dépasser le niveau annuel moyen des dotations en capital consacrées à ces entreprises depuis 1982 : 2 milliards de francs par an environ. Les dotations seront destinées non pas à combler des pertes, mais à renforcer les positions de l'industrie française dans les technologies du futur, comme l'informatique ou la télévision haute définition".

Votre rapporteur rappelle que par coordination avec le vote du Sénat intervenu le 24 novembre 1989 sur l'article d'équilibre et avec les amendements adoptés par la commission des Finances au budget des charges communes, le gouvernement devrait être conduit à modifier le compte spécial "Gestion des titres de sociétés du secteur public", en y faisant figurer une recette de 25 milliards de francs au titre des recettes de privatisation, en supprimant le versement au budget général de 4,7 milliards de francs et en y inscrivant un reversement au budget général de 20,3 milliards de francs.

Le compte de liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs :

Ce compte avait été créé par une loi du 7 octobre 1946 pour retracer les recettes et les dépenses résultant de la prise en charge par l'Etat des opérations de liquidation des organismes professionnels. Son objet a été étendu aux organismes para-administratifs par une loi du 27 mai 1950, puis à certains établissements publics de l'Etat par la loi de finances pour 1965, enfin aux activités exercées par des services de l'Etat, par la loi de finances pour 1972.

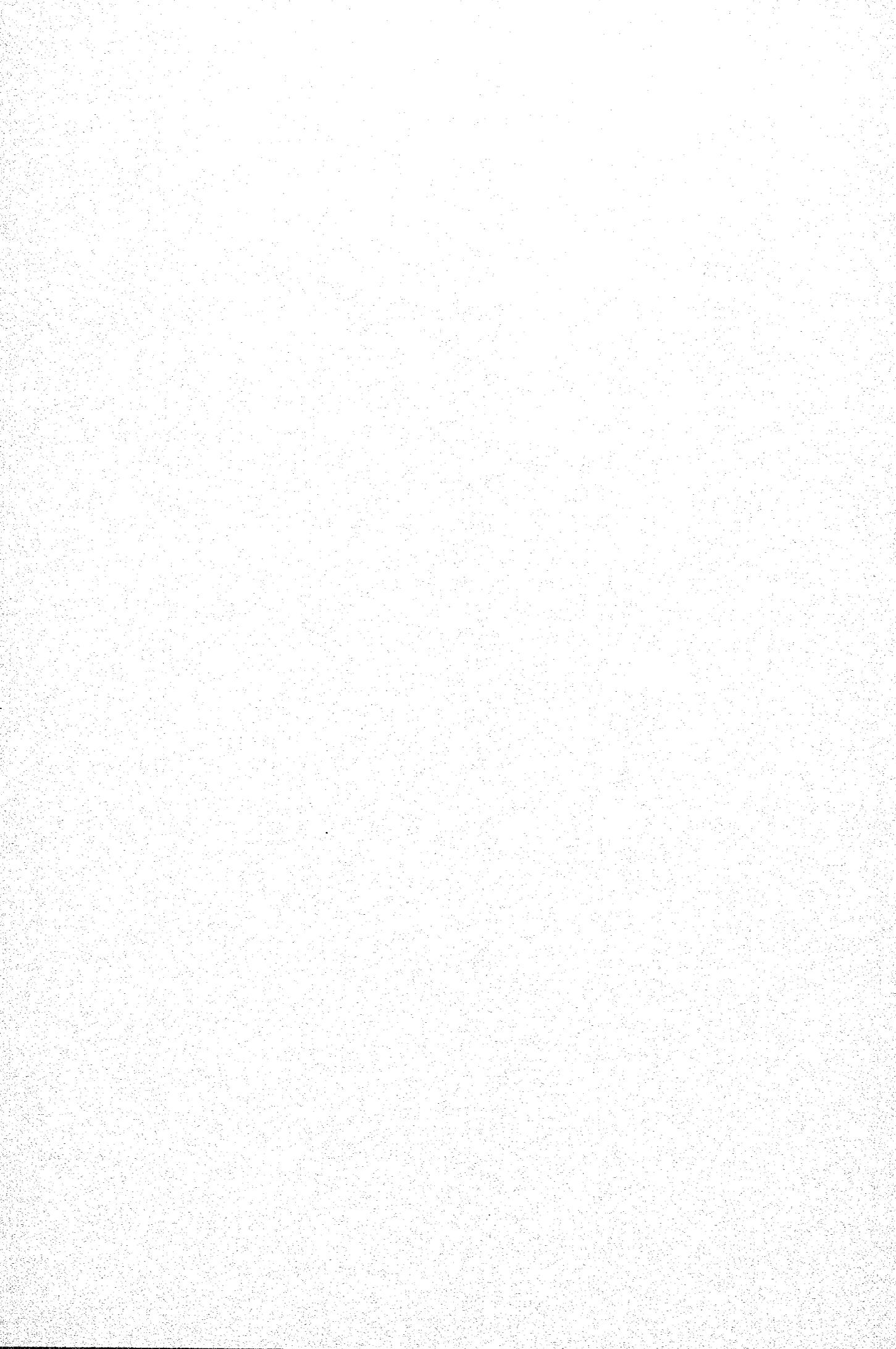
Les liquidations les plus récentes concernent :

- Le Service des Alcools (décret 87-33 du 26 janvier 1987)
- La commission des marchés à terme de marchandises (décret 88-158 du 17 février 1988)
- Le centre mondial "Informatique et Ressources humaines" (arrêté du 8 avril 1988).

Dans les prévisions pour 1990, apparaît la liquidation du "Fonds spécial de grands travaux" : le service chargé de cette liquidation a été instituée par décret du 31 décembre 1987 et sa mission se termine le 31 décembre 1989. Sont ouverts à ce titre en recettes : 1.141 millions de francs et en dépenses : 508,10 millions de francs afin de couvrir essentiellement les sommes restant à verser à l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie.

Votre rapporteur rappelle que le Fonds spécial de grands travaux, créé par la loi n° 82-669 du 3 août 1982, était financé par une taxe spécifique sur les produits pétroliers (1.270 millions de francs en 1984) et par des emprunts (3,8 millions de francs, émis en 1982 et 1984). Le Fonds finançait des infrastructures de transport public, de circulation routière, de maîtrise de l'énergie. 3 tranches de travaux, 4 milliards de francs ont ainsi été programmées.

Ce dispositif a été sévèrement critiqué par la Cour des comptes en 1986 : votre rapporteur se félicite de l'achèvement de la liquidation d'un tel système de débudgétisation.



CHAPITRE IV

LES COMPTES DE REGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ETRANGERS, LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES

Ces deux catégories de compte n'enregistrent que des opérations de volume relativement faible.

1. Les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers.

Seul un découvert maximal est imparti à ces comptes.

En 1990, le montant global des découverts autorisés des comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers est fixé à 308 millions de francs. L'excédent de dépenses pour l'année à venir est fixé à 140 millions de francs.

Seul est doté le compte d'exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base, qui retrace la contribution de la France aux accords internationaux sur l'étain et le caoutchouc.

2. Les comptes d'opérations monétaires.

Pour cette catégorie de comptes, seul un découvert maximal ayant un caractère limitatif est également imparti.

En 1990, les opérations de ces comptes font ressortir un excédent de recettes de 450 millions de francs provenant du compte d'émission des monnaies métalliques, seul compte doté en 1990.

Les recettes de ce compte sont évaluées à 3,486 milliards de francs, dont 3,426 milliards de francs pour le produit des émissions prévisibles en 1990, et le crédit donné au Trésor par la Banque de France au titre de l'augmentation de la circulation, 60 millions de francs pour le programme olympique.

Les dépenses sont évaluées à :

632 millions de francs pour le coût de fabrication de nouvelles pièces.

2,40 milliards pour la charge de retrait des pièces retirées de la circulation.

CHAPITRE V

LES COMPTES D'AVANCE

Le total des opérations des cinq comptes d'avance est évalué en 1990 à 216,238 millions de francs en recettes, 207,3 millions de francs en dépenses : la charge nette, positive, est de 8,9 millions de francs.

Les opérations du compte d'avance aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, passent de 11,6 à 12,6 millions de francs.

Les opérations du compte d'avance aux particuliers et associations sont stables : 120,5 millions de francs en dépenses, 104,5 millions de francs en recettes.

Deux comptes enregistrent des variations importantes :

- **le compte d'avance sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes.**

Ses opérations passent de 181,4 millions à 195 millions de francs.

Le principe de ce compte est le suivant.

Les collectivités locales, conformément au décret 62-1587, sont tenues de déposer au Trésor l'intégralité de leurs fonds disponibles.

En contrepartie, l'Etat verse tous les mois aux collectivités locales, par douzièmes, le produit des impôts locaux dont le recouvrement n'intervient, pour l'essentiel, qu'en fin d'année. Cette

avance n'est pas rémunérée ; par ailleurs, l'Etat supporte la charge des impositions locales non recouvrées.

Le compte d'avance 903-54 retrace :

- les dépenses d'avance correspondant au montant intégral des impositions figurant au budget des personnes publiques pour l'année considérée,

- les recettes correspondant au montant des encaissements perçus par l'Etat au titre des impositions dont l'avance a été faite pour l'essentiel, les années précédentes, puisque le recouvrement des impôts locaux se fait surtout en fin d'année.

Pour la période 1983 à 1988, les opérations annuelles du compte ont été les suivantes :

(en milliards de francs)

Année	Prévisions de recettes et de dépenses	Exécution				
		Depenses	Recettes	Solde annuel	Solde cumulé (culot)	Progression annuelle des dépenses (en %)
1983	109,1	114,212	109,990	- 4,222	- 29,066	+ 13,4
1984	124	136,156	130,582	- 5,574	- 34,640	+ 19,2
1985	147	152,255	149,301	- 2,954	- 37,594	+ 11,8
1986	166,300	165,706	160,776	- 4,930	- 42,521	+ 8,8
1987	167,600	167,052 (1)	164,271	- 2,781	- 45,302	+ 0,8
1988	173,900	177,298	174,913	- 2,385	- 47,687	+ 6,1
1989	181,400					
P.L.F. 1990	195					

(1) Augmentation limitée par la réduction de 16 % des bases imposables de la taxe professionnelle (article 6 de la loi de finances pour 1987).

- le compte se caractérise par des dépenses en augmentation plus ou moins régulière, et par des recettes irrégulières au cours de l'année, et dépendant à la fois de la progression du produit des impôts locaux et du taux de recouvrement de ces impôts.

Malgré le déséquilibre intérieur à la structure de compte, il est traditionnellement présenté en équilibre, pour deux raisons que présente ainsi le ministère des Finances :

"1) L'incertitude sur le montant des dépenses et des recettes

- en dépenses, les émissions d'impôts ne peuvent être correctement évaluées que lorsque sont définitivement connus les budgets votés par les collectivités locales ;

- en recettes, les recouvrements ne sont vraiment connus qu'à la fin du mois de décembre de l'année qui suit la prévision.

2) L'incertitude sur le signe du solde.

Le solde du compte d'avances dépend des taux de recouvrements des impôts émis au cours de l'année, ainsi qu'au cours de l'année précédente et des années antérieures. Toute variation de ces taux entraîne une accélération ou un retard des recouvrements, susceptible de faire varier le signe du solde en fin d'année. C'est pourquoi, si le compte d'avances a connu un solde déficitaire au cours des années récentes, il a également été bénéficiaire à plusieurs reprises, en 1973, 1975, 1976 et 1977".

- **Le compte d'avance à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** enregistre cette année une recette de 9 milliards de francs.

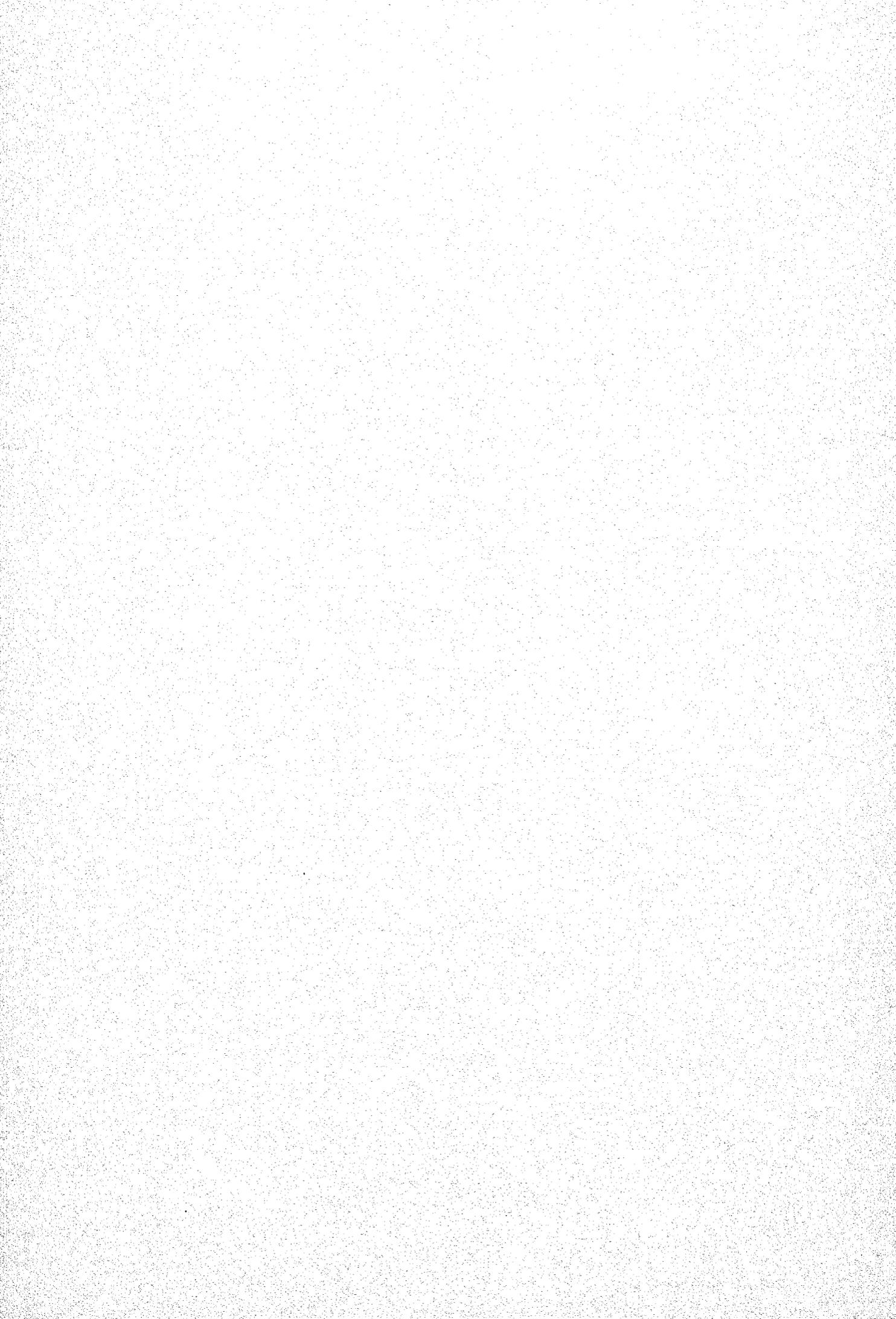
Cette opération est la contrepartie de deux avances consenties au Fonds de soutien des rentes, du fait de la loi de règlement pour 1987 (4 milliards de francs) et de la loi de finances rectificative pour 1988 (5 milliards de francs).

Les opérations du fonds de soutien des rentes sont définies par le décret 86-116 du 27 janvier 1986 : le FSR peut effectuer toutes opérations sur les marchés où des titres émis par l'Etat sont négociables.

Ces opérations peuvent porter sur les titres garantis par l'Etat ou émis par des établissements ou des entreprises publiques.

L'avance est consentie à partir du compte d'avances au F.S.R.: celui-ci intervient pour acheter des titres, et in fine, l'Etat rembourse le Fonds qui reverse l'avance au compte. Ce système a permis d'amortir notamment l'arrivée à expiration des obligations renouvelables du Trésor en 1990.

L'an dernier, le Sénat avait demandé à disposer d'un rapport annuel sur les opérations du Fonds de soutien des rentes. Cette disposition n'a pas été retenue dans la loi de finances pour 1989, et le rapport ne sera donc disponible qu'en 1990, après l'achèvement des opérations.



CHAPITRE VI

LES COMPTES DE PRETS

En 1990, la charge nette des comptes de prêts passe de 3.716 millions de francs à 9.151,57 millions de francs.

1. Le compte de prêts du FDES

Sa charge nette, positive, passe de 2,189 milliards de francs à 1,562 milliards en 1990.

• Le traitement des entreprises en difficulté revêtant désormais un caractère exceptionnel, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990 au titre du F.D.E.S. - Industrie diminuent de 190 millions de francs à 140 millions, dont :

- 100 millions de francs de prêts participatifs,
- 40 millions de francs de prêts ordinaires.

Au 30 juin 1989, l'encours des prêts du F.D.E.S. - Industrie était de 11.718,10 milliards de francs.

• Les crédits accordés par le F.D.E.S. à la **caisse centrale de coopération économique** : leur dotation passe de 1.900 millions de francs à 2.507 millions de francs.

En 1989, la dotation de la loi de finances initiale et un report de 385,5 millions de francs ont permis à la C.E.E. de consentir trois types de prêts :

- des prêts à conditions spéciales (PCS) pour un montant de 1.025,4 millions de francs,

- des prêts coordonnés d'ajustement sectoriel en cofinancement avec la BIRD (PCAS) pour un montant de 432 millions de francs,
- et sur le plan bilatéral, des prêts spéciaux d'ajustement structurel (PSAS) pour un montant de 764 millions de francs.

L'augmentation de ces prêts traduit la volonté du gouvernement d'accentuer l'aide publique aux pays les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne et élargir les prêts "à conditions spéciales" qui sont les plus avantageux.

Les prêts du FDES représentent désormais un financement important de la Caisse centrale : 16,8 % des ressources pour ses opérations de prêts en 1988.

2. Les prêts au Trésor en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement

La charge de ce compte passe de 2,513 milliards de francs à 3,570 milliards de francs.

Ce compte ouvre des prêts pour l'achat de biens d'équipement français, aux pays en voie de développement.

Les conditions moyennes de ces prêts étaient en 1988 :

- 26,39 ans de durée,
- 9,35 ans de carence,
- et 2,21 % de taux d'intérêt.

Les crédits commerciaux garantis par la COFACE auxquels sont le cas échéant associés les prêts du Trésor dans les protocoles sont à 10 ans de durée, sans carence, aux taux d'intérêt du consensus en vigueur au moment de la signature des contrats commerciaux.

Les protocoles ouvrent généralement des crédits mixtes associant les prêts du Trésor et des crédits privés garantis par la COFACE dont les conditions financières, les conventions d'application et les échéanciers de remboursement sont distincts.

Les crédits monoblocs sont des crédits uniques, soit composés de prêts du Trésor seuls (cas des PMA), soit prémixant les prêts du Trésor et des ressources de marché pour offrir à l'emprunteur une durée, une carence, un taux d'intérêt et une convention d'application unique.

Les crédits monoblocs sont très coûteux en prêts du Trésor (volume et caractéristiques financières).

Les principaux pays bénéficiaires de crédits monoblocs sont les PMA (prêts du Trésor seuls), Phillipines, Kenya, Thaïlande, Colombie (crédit pré-mixés).

Le montant des prêts accordés en 1988 était de 4.683,81 millions de francs.

Au premier semestre de 1989, ce montant était de 3,40 milliards de francs.

En 1990, le montant des prêts accordés devrait être de 7 milliards de francs.

Les principaux bénéficiaires, en 1988 et 1989, ont été :

- la Chine : 1.978 millions de francs en 1988,
1.672 millions de francs en 1989,
- l'Egypte : 1.236 millions de francs en 1988,
1.095 millions de francs en 1989,
- l'Algérie : 2.000 millions de francs,
- l'Indonésie : ... 1.117 millions de francs,
- l'Inde : 1.404 millions de francs,
- la Tunisie : 1.011 millions de francs,
- le Maroc : 798 millions de francs,
- le Pakistan : ... 581 millions de francs,
- le Mexique : ... 552 millions de francs,
- le Bangladesh : 226 millions de francs.

Les principaux projets financés par des protocoles financiers signés en 1988 figurent dans le tableau page suivante.

Votre rapporteur, tout en comprenant l'intérêt de ces prêts, s'inquiète du taux de non remboursement, qui d'après les informations qui lui ont été fournies, était de 57,6 % au 1er juillet 1989 et va croissant.

NATURE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT
(PRINCIPAUX PAYS CONCERNES)

MONTANT APPROXIMATIF
DES CREDITS MIXES (MF)

TRANSPORTS

- | | |
|--|-------|
| - Métro (Mexique, Maroc) | 552 |
| - Equipements aéroportuaires (Népal, Tanzanie, Botswana) | 503,5 |

MISE EN VALEUR DES RESSOURCES ENERGETIQUES

- | | |
|--|-------|
| - Centrales thermiques, hydroélectriques, géothermique
équipements divers pour centrales (Chine, Bangladesh, Maroc,
Indonésie, Inde) | 3 305 |
|--|-------|

TELECOMMUNICATIONS

- | | |
|--|-------|
| - Centraux téléphoniques. Couverture Radars civile
(Yemen Nord, Sri-Lanka, Népal, Tunisie, Liban, Pakistan) | 1 776 |
|--|-------|

EQUIPEMENTS INDUSTRIELS

- | | |
|--------------------------|-----|
| - Usine ammoniac (Chine) | 682 |
| - Raffinerie (Tunisie) | 650 |

EQUIPEMENTS HOSPITALIERS

- | | |
|----------------------------|-----|
| - Laboratoire (Indonésie) | 68 |
| - Hôpital (Lesotho) | 105 |
| - Usines de vaccins (Inde) | 172 |

EQUIPEMENTS URBAINS

- | | |
|--|----|
| - Reconstruction (Bangladesh) | 45 |
| - Distribution gaz (Bolivie) | 20 |
| - Désalinisation eau de mer (Maldives) | 10 |
| - Aménagement rivière (Swaziland) | 6 |

3. Les prêts aux Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France (903-17)

La charge nette de ce compte progresse de 3,8 milliards de francs à 7,15 milliards de francs.

Le mécanisme de ce compte est le suivant :

Depuis 1985, les refinancements des dettes commerciales par la Banque française du commerce extérieur ont été freinés, et la procédure B.F.C.E. est aujourd'hui réservée aux pays qui présentent les meilleures chances de redressement financier.

Ceux-ci qui connaissent des difficultés particulièrement graves font l'objet de rééchelonnements par la COFACE s'agissant de prêts garantis par cette dernière, ou de refinancement par le compte 903-17 s'agissant de prêts gouvernementaux ou de la Caisse centrale de coopération économique.

Par ailleurs, les prêts du Trésor accompagnant des crédits commerciaux font l'objet systématiquement, quand une consolidation s'avère nécessaire, d'un refinancement par ce même compte spécial.

Enfin, lorsque des consolidations effectuées précédemment grâce à des avances de la B.F.C.E. font ou feront l'objet de nouvelles consolidations, les montants concernés sont repris sur le compte spécial afin de reporter progressivement sur le Trésor les risques les plus sérieux.

- L'augmentation de la charge nette du compte est donc le signe d'une **dégradation de la situation des pays débiteurs de la France**. L'augmentation de dépenses de 3,55 milliards fait d'ailleurs suite à l'ouverture de 1,5 milliard de francs par décret d'avances du 8 septembre 1989.

- De même, apparaît l'incidence des récentes décisions concernant l'allègement des dettes des pays les plus pauvres.

Au cours de l'été 1988, les principaux pays industrialisés ont décidé, lors du sommet de Toronto, de franchir une nouvelle étape dans le processus de traitement de la dette des Etats les plus pauvres et les plus endettés. En fait, un consensus s'est établi autour de trois options comparables, à savoir :

- soit annulation d'un tiers des échéances et consolidation des deux autres tiers, au taux du marché, avec une période de remboursement de 14 ans (dont 8 ans de grâce),
- soit consolidation au taux du marché avec une durée de remboursement de 25 ans (dont 14 ans de grâce),
- soit consolidation, à un taux d'intérêt concessionnel, avec une durée de remboursement de 14 ans (dont 8 ans de grâce).

S'agissant des prêts d'aide publique au développement et quelle que soit l'option choisie, les montants rééchelonnés sont remboursés sur une période de 25 ans avec des taux d'intérêt concessionnel.

La France a d'emblée retenu la première option et cette décision trouve désormais à s'appliquer lors des sessions du Club de Paris. En 1989, 14 de nos débiteurs devraient en bénéficier et 12 environ en 1990.

Parallèlement à ce dispositif général, la France a décidé, comme d'ailleurs les pays tels la R.F.A., le Canada ou les Etats-Unis, d'adopter des mesures complémentaires et de procéder à l'annulation unilatérale de certaines créances.

Annoncée lors du sommet de Dakar, cette mesure généreuse concerne la totalité des créances d'aide publique au développement détenues sur les 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne, soit en pratique 17,4 milliards de francs en capital et plus de 6 milliards d'intérêt à échoir.

D'un point de vue budgétaire, les diverses mesures d'annulation pèsent peu sur les comptes spéciaux du Trésor. En effet, l'indemnisation des débiteurs autres que l'Etat intervient par le biais de dotations inscrites au budget des charges communes. De même, la disparition des créances de l'Etat n'entraîne dans l'immédiat qu'une annulation d'intérêt à échoir, mais devrait être complétée par une mesure de régularisation dans le cadre de la loi de règlement.

En revanche, les accords de consolidations élaborés à la suite des mesures de Toronto ont, quant à eux, un impact significatif. Compte tenu de la proportion retenue entre les montants annulés et refinancés (un tiers - deux tiers), on peut estimer à 4,7 milliards de francs la charge qu'il faudra assumer au titre de ces consolidations entre 1989 et 1990 et dont une large part devrait transiter par le compte spécial n° 903-17.

CHAPITRE VII

ARTICLES RATTACHES

L'article 43 ouvre les crédits des services votés des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale : 11.491.701.385 F.

L'article 44 ouvre les crédits des mesures nouvelles des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale : 912.100.000 F.

L'article 45 ouvre les crédits des services votés des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale : 247.959.080 F.

L'article 46 ouvre les crédits des mesures nouvelles des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale :

A.P. : 85.000.000 F

C.P. : 25.500.000 F

L'article 47 ouvre les crédits des mesures nouvelles des comptes de commerce :

A.P. : 80.000.000 F

C.P. : 150.000.000 F

L'article 48 ouvre les crédits des mesures nouvelles des comptes d'avances du Trésor : 80.000.000 F.

L'article 49 ouvre les crédits des mesures nouvelles des comptes de prêts : 6.897.000.000 F.

L'article 50 propose la clôture du "compte de prêts à la Communauté économique européenne".

Les dernières échéances de ces prêts, prévues pour le financement du budget communautaire rectificatif et supplémentaire pour 1984, sont en effet intervenues en 1989.

L'article 51 prévoit la clôture du compte de règlement d'"Application de la convention franco-allemande du 4 juillet 1969 relative à l'aménagement du Rhin entre Strasbourg Kehl, et Lauterbourg-Neuburgweier", étant donné le faible volume des opérations.

L'article 52 propose la création d'un compte de commerce retraçant les opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement.

Cette création résulte de la loi de décentralisation du 11 octobre 1985, qui prévoit la sortie du système des prestations réciproques au 31 décembre 1990.

Le compte formalisera donc désormais les opérations industrielles et commerciales des D.D.E. au profit des collectivités locales : dans 11 départements le 1er janvier 1990, puis dans la totalité à partir du 1er janvier 1991.

L'article 44 bis tend à créer un nouveau compte d'affectation spéciale destiné à recevoir les bénéfices nets de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (I.E.D.O.M.) et à retracer les dépenses effectuées à partir de ces sommes. En fait, il vise à clarifier les relations financières entre le Budget et l'I.E.D.O.M. et s'analyse comme un volet du dispositif retenu par le gouvernement pour répondre aux récentes observations formulées par la Cour des Comptes.

• Des relations financières complexes entre le Trésor et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer

Créé par l'ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959, l'I.E.D.O.M. est un établissement public national chargé, dans sa zone de compétence (1), de pourvoir aux besoins du public en signes monétaires ayant cours légal et d'exécuter les transferts de fonds avec la métropole. En fait, il joue donc le rôle d'une banque centrale vis-à-vis des banques des départements d'outre-mer et de l'étranger, n'intervenant directement dans l'économie locale qu'à titre exceptionnel.

1: La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon

Par convention avec la Banque de France, l'Institut exerce en outre, pour le compte de celle-ci et sous son autorité, la mission confiée à la Banque en ce qui concerne la mise en oeuvre de la réglementation établie par le Comité de la réglementation bancaire.

Du fait du caractère très spécifique de ses missions, l'I.E.D.O.M. se trouve également lié au Trésor public par les dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 mais aussi par une convention conclue le 17 septembre de la même année. Or, dans la pratique, les relations entre ces entités s'avèrent très complexes.

- Aux termes de la convention précitée, les versements ou les prélèvements effectués auprès de l'I.E.D.O.M. par les **comptables publics** sont retracés sur un compte ouvert dans les écritures du Trésor et dénommé "compte d'opérations". Mais l'importance des fonds mobilisés par l'Etat en faveur des D.O.M., fait que les transferts de la métropole vers cette zone sont depuis l'origine très supérieurs à ceux opérés en sens inverse et le montant net des avoirs de l'I.E.D.O.M. auprès du Trésor s'est donc accru dans des proportions importantes. Ce mouvement s'est d'ailleurs accéléré à partir de 1975, la disparition des signes monétaires propres aux départements d'outre-mer ayant conduit à supprimer toutes les opérations de change qui jusqu'alors venaient s'imputer au débit du compte de l'Institut.

Or, dès 1959, il avait été prévu que le solde du compte d'opérations porterait intérêt, au bénéfice de l'I.E.D.O.M. s'il était créditeur, et du Trésor dans le cas inverse.

Le compte étant toujours positif, la rémunération versée par l'Etat s'est accrue de façon considérable, passant de 25 millions de francs en 1971 à près de 700 millions de francs en 1989 et représente désormais 82 % des ressources de l'I.E.D.O.M.

Ayant des charges relativement peu importantes, l'Institut dégage donc un excédent très important, évalué à 560 millions pour 1988 et à 650 millions pour 1989.

- Suivant les dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, l'I.E.D.O.M. doit cependant verser au Trésor le solde de ses bénéfices nets, c'est-à-dire la somme qui reste disponible après imputation de l'impôt sur les sociétés et des dotations aux réserves. Les fonds ainsi recueillis sont alors affectés à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social, et participent donc directement au développement des départements d'outre-mer.

Estimant que cette opération n'avait pas un caractère budgétaire, les pouvoirs publics ont considéré que les sommes en cause devaient être inscrites sur un compte d'attente avant d'être réparties par arrêté du ministre des Finances.

Toutefois, depuis 1985, cette affectation des bénéfices de l'I.E.D.O.M. n'est plus exhaustive et - avec l'accord du Parlement - les gouvernements successifs ont régulièrement opéré des prélèvements au profit du budget général afin de financer des actions conduites à partir du ministère des D.O.M. - T.O.M.

• Les observations de la Cour des comptes

Dans son dernier rapport public, la Cour des comptes a toutefois formulé des observations très critiques sur le bien-fondé de ces diverses procédures.

En premier lieu, elle s'est interrogée sur la nécessité de faire rémunérer par l'Etat les avoirs que l'I.E.D.O.M. détient sur le compte d'opérations. En effet, dès lors que l'essentiel de ces sommes résulte de transferts de fonds publics, un tel mécanisme conduit à verser des intérêts sur des dépenses budgétaires, ce qui paraît pour le moins surprenant.

Parallèlement, elle a dénoncé l'irrégularité de la méthode jusqu'alors retenue pour affecter les bénéfices de l'I.E.D.O.M. et qui, en définitive, permet au gouvernement d'encaisser une recette publique et d'en disposer sans que le Parlement soit en mesure d'exercer son pouvoir de contrôle.

La conclusion de la Cour était d'ailleurs particulièrement sévère puisqu'elle indiquait :

"Il reste que les particularités de l'émission dans les D.O.M. permettent par simple création de monnaie, le financement d'opérations hors des contraintes du budget, hors des règles de la comptabilité publique et hors du contrôle du Parlement. Il convient, en premier lieu, de régulariser cette situation. Si elle demeurerait inchangée, la Cour se verrait contrainte de lui donner les suites juridictionnelles qu'elle comporte à l'égard des ordonnateurs et des comptables.

"Alors que la départementalisation est achevée, la coexistence de deux instituts d'émission en France métropolitaine et dans les D.O.M. peut apparaître, au surplus, comme la survivance d'une situation historique désormais révolue. Un nouvel examen de la nécessité de l'I.E.D.O.M. paraît justifié ; le temps serait venu d'y procéder."

• Les dispositions de l'article 44 bis

Dans un tel contexte, le gouvernement a souhaité prendre rapidement les mesures qui s'imposaient.

Ainsi, devant l'Assemblée nationale, le Ministre chargé du Budget a tout d'abord indiqué que le mode de rémunération des avoirs de l'I.E.D.O.M. auprès du Trésor serait modifié à compter du 1er janvier 1990. La fraction du solde du "compte d'opérations" correspondant à la part des dépenses de l'Etat dans les transferts à destination des D.O.M. ne donnera plus lieu à versement d'intérêt. En conséquence, le résultat de l'I.E.D.O.M. devrait se contracter dans des proportions importantes.

Parallèlement, le présent article propose d'instituer une procédure d'affectation de ce bénéfice conforme aux dispositions de la loi organique et permettant au Parlement d'exercer effectivement son droit de contrôle. A cet effet, il comporte deux dispositions :

Le paragraphe I modifie l'article 4 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 et dispose qu'à compter de 1990, l'excédent net dégagé chaque année par l'I.E.D.O.M. sera versé sur un compte spécial du Trésor créé à cet effet, et non plus simplement "au Trésor".

On notera que le mode de calcul de ce prélèvement demeure inchangé. Il reste égal au bénéfice disponible après imputation de l'impôt sur les sociétés et des dotations aux réserves ou provisions.

Le paragraphe II crée le compte d'affectation spéciale correspondant et en précise les modalités de fonctionnement.

Intitulé "Actions en faveur du développement des départements d'outre-mer", ce nouveau compte retracera :

- en recettes, les sommes reçues de l'I.E.D.O.M. en application de l'article 4 de l'ordonnance précitée ;

- en dépenses, des versements à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social, **ou au budget général.**

Dans l'ensemble, le présent article reprend les possibilités d'affectations aujourd'hui prévues par l'ordonnance du 7 janvier 1959. Il permet donc de continuer à mobiliser les bénéfices de l'I.E.D.O.M. pour financer des interventions dans les départements d'outre-mer. Toutefois, par rapport au schéma antérieur, il ouvre une nouvelle alternative ayant un caractère permanent : celle d'un versement au budget général. De ce fait, il pérennise un dispositif utilisé systématiquement depuis 1985, mais qui, jusqu'à présent, devait être mis en oeuvre par l'intermédiaire d'une mesure législative spécifique.

CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur soulignera :

- la nécessité de procéder à une réflexion d'ensemble sur les comptes d'affectation spéciale.
- L'intérêt, à partir de l'exemple du G.I.A.T., de mesurer dans les mois à venir les limites des comptes de commerce, et de tirer le cas échéant les conclusions de cet exemple.
- L'inquiétude qui est la sienne devant l'augmentation considérable de la charge des comptes de prêts, qui rend indispensable une information continue du Parlement sur les opérations retracées, et leurs conséquences financières à venir.

Au cours d'une première réunion, le 8 novembre 1989, tenue sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission des finances a décidé de réserver sa décision sur le vote des crédits des **Comptes spéciaux du Trésor pour 1990**.

Au cours d'une seconde réunion tenue le 17 novembre 1989, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission des Finances a procédé à l'examen définitif des crédits des **Comptes spéciaux du Trésor pour 1990** et des articles **43,44,44 bis nouveau à 52** qui lui sont rattachés.

Sous le bénéfice d'une observation présentée par **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'**adoption des Comptes Spéciaux du Trésor** et des articles **43,44,44 bis nouveau à 52** qui lui sont rattachés