

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

RAPPORT GENERAL

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 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 46

COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

Rapporteur spécial : M. Lucien NEUWIRTH

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents; Emmanuel Hamel, Modeste Leguez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Moission, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8° législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 45), et T.A. 43.

Sénat : 66 (1986-1987).

Lois de finances. - *Comptes spéciaux du Trésor.*

S O M M A I R E

| | Pages |
|---|-----------|
| I.- PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION | 3 |
| II.- EXAMEN EN COMMISSION | 8 |
| CHAPITRE PREMIER : LA JUSTIFICATION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR | 11 |
| CHAPITRE II : LE CARACTERE HETEROGENE DES OPERATIONS RETRACEES | 13 |
| CHAPITRE III : LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR ET LA POLITIQUE ECONOMIQUE DE 1987 | 16 |
| 1. La réintégration dans le budget de certaines opérations | 16 |
| 2. Le désengagement de l'Etat | 21 |
| 3. La privatisation | 25 |
| 4. Le soutien à l'exportation | 26 |
| CHAPITRE IV.- LES ARTICLES RATTACHES | 29 |

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le projet de loi de finances pour 1987 comprend 44 comptes spéciaux du Trésor contre 47 en 1986. Il prévoit que 3 comptes de prêts seront clôturés à la date du 31 décembre 1986 ; il s'agit des comptes :

903.01 : consolidation des prêts spéciaux à la construction,

903.06 : prêts à la Banque française du commerce extérieur pour le financement,

903.08 : prêts destinés à faciliter le relogement des rapatriés.

Les deux premiers étaient en sommeil depuis plusieurs années et le troisième n'avait plus qu'une activité réduite.

Le nombre des comptes d'affectation spéciale est stable à 13, en raison de la suppression du 902.03 "Financement de diverses dépenses militaires" et de la création du 902.21 "Compte d'affectation des produits de la privatisation".

Le volume global des opérations de ces comptes est de 279 milliards en dépenses, soit une progression de 8,6 % et de 270 milliards en recettes, soit une progression de 9,3 % par rapport à 1986.

Si l'on rapporte ces montants à l'ensemble du budget général et des budgets annexes, on constate qu'ils représentent plus du cinquième.

A. LES GRANDES MASSES

1. Les dépenses

- Les comptes d'affectation spéciale

La progression des crédits pour cette catégorie de comptes est très importante ; 41.153 MF sont inscrits en loi de finances pour 1987 contre 12.072 MF en 1986. La différence provient essentiellement de la création du compte d'affectation des produits de la privatisation sur lequel figure un montant de 30.000 millions, tant en recettes qu'en dépenses. Les autres connaissent des variations de faible ampleur à l'exception toutefois du compte d'emploi de la taxe parafiscale finançant la radiodiffusion et la télévision pour lequel les crédits diminuent de 1.371 MF (-16,2 %). En sens inverse, le fonds national de développement du sport et le compte relatif au soutien financier de l'industrie cinématographique ont des dotations en croissance ; + 351,4 MF (+ 63,06 %) pour le premier, + 114 MF (+ 11,22 %) pour le second.

- Les comptes de commerce

Le volume des opérations est fortement réduit passant de 56,15 milliards à 6,33 milliards de francs. La cause essentielle réside dans la réduction de l'activité du compte "Gestion de titres de sociétés du secteur public et apports et avances sur fonds de dotations des établissements publics" dont les dépenses sont réduites de 10.685 millions de francs.

- Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers

Le montant des découverts autorisés sur ces comptes passe de 4.593 MF en 1986 à 6.248 MF en 1987, soit une croissance de 36 %.

L'essentiel de la variation provient du 905.68 "Consolidation des dettes commerciales de pays étrangers" où les dépenses autorisées augmentent de 1.555 millions de francs, soit + 35,5 %.

- Les comptes d'opérations monétaires

L'activité de ces comptes est très réduite. Seul le compte d'émission des monnaies métalliques, dont l'objet est de retracer le bénéfice fait par l'Etat à l'occasion de l'émission des pièces de monnaie, enregistre une activité qui se traduit par une recette nette de 550 MF.

- les comptes d'avances du Trésor

L'ensemble des dépenses de ces comptes s'élève à 179,6 milliards de francs. Le plus important d'entre eux, Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes et divers organismes retrace des versements de 167,6 milliards de francs.

Les avances aux départements sur le produit de la "vignette" automobile passent de 9,6 à 11,6 milliards de francs, soit une hausse de + 20,8 %.

- Les comptes de prêt

L'ensemble des opérations s'éleve, pour ces comptes, à 5.395 millions de francs contre 7.670 en 1986, soit une baisse de 29,7 %. Cette évolution s'explique par la baisse des opérations du F.D.E.S. et la disparition des prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier.

Ces diminutions ne sont pas compensées par l'accroissement des "Prêts du Trésor à des états étrangers en vue de faciliter l'achat des biens d'équipement" dont les crédits passent de 2.790 MF à 4.295 MF, soit une hausse de 1.505 MF égale à + 53,9 %. Ce compte comprend une partie des fonds affectés par la puissance publique à l'aide à nos exportateurs.

2. Les ressources dont l'affectation est réalisée par les comptes spéciaux

Les évaluations se montent à 269,7 milliards de francs ; 41.157 millions pour les recettes définitives et 123,6 millions pour les recettes temporaires des comptes d'affectation spéciale, 46,3 milliards pour les comptes de commerce, 179,3 milliards pour les comptes d'avance, et 2,7 milliards pour les comptes de prêts.

3. La charge nette

Elle est à la charge du budget général et apparaît dans le solde des opérations définitives.

En 1987, elle devrait atteindre 4,2 milliards de francs contre 4,1 en 1986.

- les opérations définitives des comptes d'affectation dégagent un excédent de 266 MF (contre 182 en 1986).

- les opérations temporaires de ces comptes sont en déficit de 141 millions. Au total, les comptes d'affectation spéciale font apparaître un solde positif de 125 millions de francs.

- les comptes de commerce dégagent, en 1987 comme en 1986, un léger excédent.

- les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers font apparaître un déficit de 2.050 millions de francs contre un excédent de 366 millions de francs. La cause de cette évolution tient à l'augmentation du découvert autorisé pour près de 2 milliards sur le compte "Consolidation des dettes des Etats étrangers".

les comptes d'avance sont déficitaires de 292 millions de francs, montant peu différent de celui de 1986.

- les comptes de prêt, par contre, sont en déficit de 2,6 milliards au lieu de 4,8 milliards de francs en 1986. L'origine de cet écart tient à la suppression du compte "Prêts à la caisse d'amortissement pour l'acier" dont la charge nette était en 1986 de 3,2 milliards de francs. La charge des prêts du F.D.E.S. est réduite, celle des prêts extérieurs très fortement augmentée.

B. ARTICLES RATTACHES

Les articles rattachés à la deuxième partie du budget et relatifs aux comptes spéciaux sont les numéros 41 à 50. Ils n'appellent pas d'observations particulières.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 5 novembre 1986, la Commission, réunie sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, a examiné, sur le rapport de **M. Lucien Neuwirth**, rapporteur spécial, les crédits des Comptes spéciaux du Trésor pour 1987.

Après avoir rappelé les grandes lignes de ce budget, **M. Lucien Neuwirth** a retiré quatre conclusions essentielles de l'évolution générale des Comptes spéciaux du Trésor entre 1986 et 1987 ;

- ils manifestent la volonté de réduire les apports de l'Etat aux entreprises publiques,
- ils font apparaître les résultats escomptés de la politique de privatisation,
- la politique de réintégration de certaines dépenses dans le budget se traduit dans le compte retraçant les dépenses de consolidation des dettes des gouvernements étrangers,

la politique de soutien à certaines de nos exportations a pour conséquence l'accroissement des opérations du compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement".

Compte tenu de l'état de nos comptes extérieurs, il paraîtrait souhaitable que l'on puisse accélérer les amortissements à travers une incitation fiscale comme cela existe à l'étranger, notamment aux Etats-Unis d'Amérique.

°

° °

M. Emmanuel Hamel a souhaité obtenir des informations sur l'augmentation du compte de consolidation de la dette commerciale des pays étrangers et des pays appelés à en bénéficier.

M. Pierre Croze a demandé des explications sur le retrait des pièces de 10 F.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a mis en relief l'importance des crédits nécessaires à la consolidation de la dette des pays étrangers et des prêts à des pays étrangers dont la solvabilité n'est pas assuré (+ 53 %), ce qui souligne les difficultés du commerce extérieur de la France.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1987 des comptes spéciaux du Trésor, ainsi que les articles rattachés 41 à 50 du projet de loi de finances pour 1987.

Mesdames, Messieurs,

Le fascicule des comptes spéciaux du Trésor regroupe plus de 20 % du total des crédits du budget général.

Pour 1987, les comptes spéciaux représentent 279 milliards de francs en prévision de dépenses.

Votre Rapporteur, après avoir brièvement rappelé l'objet des comptes spéciaux du Trésor, souligné leur diversité, examinera comment ils contribuent à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale.

CHAPITRE PREMIER

LA JUSTIFICATION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

L'existence des comptes spéciaux du Trésor résulte de la volonté du législateur d'individualiser certaines opérations faites par l'Etat en les retraçant hors du budget général.

Cette volonté d'isoler certaines écritures à elle-même des motifs divers. Dans un cas, celui des **comptes d'affectation spéciale**, il s'agit d'affecter une recette déterminée à un emploi particulier. Le législateur autorise le gouvernement à suivre plus particulièrement l'emploi de telle ou telle ressource.

En 1987, une nouvelle application de cette méthode se trouve dans la création d'un compte recueillant les recettes tirées de la privatisation de certaines entreprises, ainsi que leur emploi. Dans le passé, une taxe sur les produits d'exploitation forestière et de scierie avait été imputée au Fonds forestier national afin de contribuer à la mise en valeur de la forêt française. La loi peut aussi autoriser le rapprochement de certaines dépenses et recettes définitives parce que leur nature est telle qu'il y a intérêt à le faire. Cela est notamment le cas lorsque des activités annexes de l'Etat ont un caractère qui les rapproche d'une activité commerciale; telle est la raison d'être des **comptes de commerce**. La gestion du patrimoine de titres de l'Etat, ressemble à celle que pourrait faire une société de portefeuille; telle est la raison d'être du compte 904.09 "Gestion de titres de sociétés du secteur public et apports et avances sur fonds de dotation des établissements publics". La volonté d'affecter le produit de la privatisation a conduit à retirer à ce compte de la gestion de titres certaines de ces activités.

Deux autres catégories de comptes s'expliquent par le caractère temporaire de leurs dépenses; il s'agit des comptes d'avance et des comptes de prêt.

Enfin, plusieurs comptes reprennent l'exécution d'accords internationaux; ils sont pour cette raison qualifiés de comptes de règlement avec les gouvernements étrangers.

CHAPITRE II

LE CARACTERE HETEROGENE DES OPERATIONS RETRACEES

Vu leur caractère et leur importance, plus du cinquième du budget de l'Etat, les comptes spéciaux regroupent des dépenses et recettes d'une nature très diverse.

On y trouve aussi bien des aides à l'exportation, qu'une contribution au développement des haras ou du sport. On y trouve des opérations qui sont le reliquat ou la survivance d'activités très anciennes. On y trouve aussi le cadre d'activités qui n'ont pas encore commencé et qui ne commenceront que plus tard ou jamais.

Parmi les activités qui ont un caractère de survivance, on peut citer plusieurs exemples.

Le compte de commerce 904.14 a pour titre la liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses.

Les principales recettes apportées à ce compte proviennent de la liquidation de l'O.R.T.F., de celle de la SAGAMIRIS, société d'économie mixte d'aménagement et de gestion des annexes du marché d'intérêt national de Rungis. Mais figurent aussi dans les écritures, la liquidation du service national des examens du permis de conduire, supprimé et dont les effectifs ont été réintégrés à la fois aux Ministères de l'intérieur et des transports. Enfin, une recette est comptabilisée au titre du réseau des chemins de fer de la Méditerranée au Niger, reliquat d'une liquidation très ancienne.

De même, au compte d'avance du Trésor, n° 903.58 intitulé "Avance à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics", figure une avance de plus de trois millions, accordée entre 1968 et 1976 à la Compagnie des Chemins de fer Franco-Ethiopien.

Parallèlement à ces traces d'un lointain passé, on trouve aussi des opérations en devenir ou en gestation. Ainsi le compte d'affectation spéciale n° 902.18 "Fonds pour la participation des pays en développement aux ressources des grands fonds marins", créé par la loi de finances pour 1982, n'a pas encore connu d'activité, car la ratification de la convention internationale relative à cette activité n'est pas encore terminée et sa mise en vigueur est pour le moment suspendue.

L'hétérogénéité des comptes spéciaux du Trésor est également illustrée par le volume des opérations des différents comptes. Les comptes d'affectation spéciale regroupent des crédits de dépenses pour 41 milliards, les comptes d'avances du Trésor pour 179,5 milliards. Ces deux catégories de comptes regroupent 18 comptes sur un total de 44, mais 220,5 milliards sur un total de 279 milliards.

Si l'on examine chacun des comptes, on constate que le compte d'affectation spéciale intitulé "Compte d'emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat", figure dans le projet de loi de finances pour 1987 pour un montant total de dépenses de 1.700.000 F. A l'opposé, le compte d'avance du Trésor "Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes" figure dans le projet de budget pour des crédits de dépenses de 167,6 milliards de francs.

Enfin, si l'on examine la charge nette des comptes spéciaux du Trésor, c'est-à-dire la contribution que doit apporter le budget général à ces comptes, on constate que sur un montant total de 4,259 milliards, elle est pour la presque totalité due à deux comptes relatifs à des opérations liées au commerce extérieur : le compte intitulé "Prêts du Trésor à des Etats

étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement" et le compte "Consolidation des dettes commerciales des pays étrangers".

CHAPITRE III

LES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR ET LA POLITIQUE ECONOMIQUE EN 1987

A travers le nombre de comptes spéciaux, le volume de leurs crédits, apparaissent certains aspects de la politique gouvernementale.

1. La réintégration dans le budget de certaines opérations

Un des objets de la politique gouvernementale est de réintégrer dans le budget général un certain nombre de dépenses. On trouve dans les comptes spéciaux du Trésor plusieurs applications de cette politique.

D'une part, des dépenses qui jusqu'en 1986 étaient inscrites dans un compte spécial, le seront désormais au budget général, c'est le cas des versements à la Caisse d'amortissement pour l'acier (C.A.P.A.).

D'autre part, certaines dépenses qui étaient complètement débudgétisées sont réintroduites dans le budget par le biais des comptes spéciaux du Trésor; c'est le cas des dépenses de consolidation des dettes des Etats étrangers.

a) La C.A.P.A.

La Caisse autonome pour l'acier a été créée en 1978 pour faire face à la crise que traversait alors la sidérurgie. Elle a pour mission de prendre à sa charge le service des emprunts souscrits par les sociétés sidérurgiques avant le 1er juin 1978.

Ses ressources sont constituées de prêts du Trésor et d'emprunts émis avec la garantie de l'Etat.

Le compte spécial du Trésor 903-14, "Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier", retrace les prêts effectués par le Trésor à la C.A.P.A. et les versements faits par la Caisse pour amortir ces prêts.

Depuis sa création par la loi de finances rectificative pour 1978 du 23 octobre 1978, la C.A.P.A., qui est une société anonyme, a reçu 16.130 millions de prêts du Trésor affectés au remboursement de la dette de la sidérurgie. La probabilité que les sociétés sidérurgiques puissent rembourser ces prêts à la C.A.P.A. paraissant faible, la loi de finances rectificative pour 1986 a mis en place un mécanisme permettant de mettre fin à ces prêts.

La Caisse reçoit du chapitre 44-94 des Charges communes une subvention de 3.494 millions de francs. Les entreprises sidérurgiques, grâce à une subvention de l'Etat, remboursent 12.636 milliards de francs à la Caisse. Etant ainsi dotée de 16.130 millions, la C.A.P.A. se libère des 16.130 millions de prêts qu'elle a reçus du Trésor. Ces montants sont crédités au compte 903-14, sur lequel ne subsiste désormais plus aucune créance. La loi de finances pour 1987 prévoit en conséquence la clôture du compte au 31 décembre 1987.

Les emprunts émis par la C.A.P.A. continueront à être remboursés au moyen de versements effectués par le budget sur des ressources définitives. La C.A.P.A. n'a plus de lien avec les sociétés sidérurgiques.

Il est mis fin à un mécanisme dans lequel un compte spécial du Trésor servait d'écran entre le budget général et les sociétés sidérurgiques. Il est ainsi mis fin à une situation dans laquelle les prêts du Trésor apparaissaient comme des opérations temporaires. La situation paraît désormais plus claire et plus simple.

b) La consolidation des dettes commerciales des pays étrangers

Ce compte créé en 1965, retrace en dépenses les versements opérés par le Trésor français aux gouvernements des pays auxquels la France accorde une consolidation de leurs dettes commerciales, et en recettes, le montant des remboursements effectués par ces mêmes gouvernements.

A partir de ce compte sont versés les fonds qui ont pour objet de refinancer les échéances consolidées, c'est-à-dire les échéances pour lesquelles notre pays accepte le report du paiement par le pays bénéficiaire. Les échéances qui auraient dû être remboursées sont versées par la France à la place de l'Etat, mais selon un échéancier plus long que celui du prêt initial. Les accords de consolidation sont passés par notre Gouvernement avec celui de l'Etat concerné en application de procès-verbaux agréés au sein du Club de Paris. Cette instance informelle regroupe les pays industrialisés créanciers du pays débiteur. Elle se réunit à Paris. Elle est présidée par un haut fonctionnaire français appartenant à la direction du Trésor. Le procès-verbal agréé est l'accord cadre auquel sont arrivés les membres du Club. L'accord de consolidation est sa mise en oeuvre au plan bilatéral. En fait, le refinancement des échéances impayées est le plus souvent versé à la COFACE car les seules dettes admises à la consolidation sont celles garanties par un organisme d'assurance-crédit. Le refinancement porte aussi sur des prêts du Trésor eux-mêmes. On retrouve donc consolidés par le compte n° 905-08 des prêts gouvernementaux accordés sur des crédits inscrits au compte n° 903-07 "Prêts du Trésor à des états étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement".

Pendant des années le compte n° 905-08 a eu une activité faible mais à partir de 1980 en raison de la crise financière qui a touché nombre de pays en voie de développement, la consolidation a connu une véritable explosion.

Mais une loi du 3 août 1981 a permis à la B.F.C.E., Banque française pour le commerce extérieur, de financer par des emprunts émis avec la garantie de l'Etat, les avances versées aux pays consolidés. Tant les versements que les

remboursements apparaissent dans les livres de la B.F.C.E. et non plus au compte n° 905-08.

C'est ainsi que pendant les années 1981 à 1985, et alors que la crise financière subie par les pays débiteurs de la France exigeait un considérable effort de consolidation, l'activité du compte n° 905-08 s'est réduite comme le montre le tableau qui suit :

(En millions de francs.)

| | Avances versées | Remboursement sur les avances | Solde | Intérêts |
|------------------------|-----------------|-------------------------------|---------|----------|
| <i>Compte 905-08 :</i> | | | | |
| 1978 | 545,13 | 96,49 | 448,6 | 17,31 |
| 1979 | 331,96 | 118,66 | 213,2 | 48,66 |
| 1980 | 1.302,14 | 159,48 | 1.142,6 | 60,91 |
| 1981 | 349,89 | 118,2 | 231,6 | 133,69 |
| 1982 | 15,41 | 192,8 | - 177,3 | 77,58 |
| 1983 | 69,34 | 133,013 | - 63,6 | 63,63 |
| 1984 | 0,174 | 177,7 | - 177,5 | 19,17 |
| 1985 | » | 199 | - 199 | » |
| 1986 (1) | 1.400 | 500 | 900 | » |

(1) Estimations.

Non seulement les dépenses se sont réduites, mais elles ont même été inférieures aux remboursements. De ce fait, le compte a dégagé un résultat positif au cours de l'année 1984 (177 millions de francs) et également en 1985 (+ 199 millions de francs).

A partir de la fin de 1985 un changement de politique est intervenu. Le Ministre de l'économie et des finances a décidé de

réintégrer sur le compte n° 905-08 les opérations concernant les prêts du Trésor, les consolidations d'échéances ayant déjà été consolidées ainsi que les consolidations concernant certains pays dont les chances de retour à la solvabilité sont les moins grandes. Cette nouvelle orientation a été renforcée à partir de mars 1986. Il en résulte qu'en 1986 le compte n° 905-08 devrait à nouveau dégager un solde négatif, qui peut être estimé à la date de novembre 1986, à 900 millions de francs. De ce fait, le plafond du découvert autorisé sur ce compte, constitué par l'encours net des prêts, soit le total des avances versées moins les remboursements en capital, qui était de 3 milliards de francs environ à fin 1985, va être approché à fin 1986. Le Gouvernement a donc proposé de relever ce découvert net de 1.555 millions, pour le porter de 4.385 à 5.940 millions.

Tirant la conclusion de cette nouvelle orientation de la politique de la consolidation, la loi de finances rectificative pour 1986 a augmenté la charge nette du compte de 1.800 millions de francs; elle est ainsi passé de -423 millions de francs à + 1.377 millions de francs.

Au cours des années 1981 à 1985, la B.F.C.E. a réuni le financement de nombreux accords de consolidation. Les avances versées par cette Banque se sont élevées à 389 millions en 1981, 970 millions en 1982, 1.658 millions en 1983, 9.430 millions en 1984, plus de 11.000 millions en 1985. Pour 1986, malgré la reprise d'activité du compte n° 905-08, le chiffre de 10.000 millions devrait être dépassé. Compte tenu des accords de consolidation passés en 1986 et de ceux qui pourraient l'être en 1987, le chiffre des avances mobilisées par la B.F.C.E. en 1987 pourrait être très élevé aussi.

Résultat du niveau important de ces avances, l'encours net des prêts de la B.F.C.E., c'est-à-dire le solde des avances versées, diminué des remboursements, atteint désormais un montant très élevé. A la fin de 1984 l'encours net atteignait 12,1 milliards de francs. Fin 1985, le chiffre était de 22,15 milliards de francs. Fin 1986, le Ministère des finances estime qu'il pourrait dépasser 27 milliards.

L'Etat supporte la charge de la bonification d'intérêt de ces prêts. Elle représente la différence entre le coût auquel la B.F.C.E. emprunte et le taux que versent les Etats "consolidés" sur les avances qu'ils reçoivent. En 1985, la bonification a coûté 751 millions. Au premier semestre 1986, elle s'est élevée à 544 millions.

Afin d'alléger la charge du refinancement, le Gouvernement a décidé de pratiquer des "rééchelonnements COFACE". Il s'agit dans ce cas de la mise en oeuvre d'une autre technique de consolidation, dans laquelle les échéances consolidées, au lieu de faire l'objet d'un refinancement par l'Etat français sous forme d'avance au créancier initial ou à son assureur, sont purement et simplement reportées, c'est-à-dire "rééchelonnées". Dans ce cas la COFACE supporte la charge de trésorerie des sinistres car elle ne récupère les montants indemnisés que lorsque les Etats étrangers commencent à payer leurs échéances consolidées. Ceci explique pourquoi il a fallu prévoir un crédit budgétaire pour la COFACE. Le rééchelonnement COFACE est à l'origine d'une certaine "rebudgétisation".

2. Le désengagement de l'Etat

a) Le F.D.E.S.

Le désengagement de l'Etat se manifeste sous une double forme. D'une part, le F.D.E.S. "débudgétisé" est supprimé. Il s'agissait de prêts accordés par des établissements financiers de prêt à long terme (1), agissant comme mandataires de l'Etat. L'Etat finance la bonification d'intérêt et apporte sa garantie. Les montants en cause sont importants; en 1985, près de 14 milliards de prêts ont été accordés. La procédure a été supprimée par le Conseil des Ministres du 30 juillet 1986; avant cette date, près de 7 milliards d'engagements nouveaux avaient été souscrits en 1986.

(1) Credit National, C.F.D.I., C.E.P.M.E., S.D.R., Caisse centrale de credit cooperatif.

Le tableau qui suit donne la répartition des encours et le montant de la garantie mise en jeu.

(En millions de francs.)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-----------------------------------|------|-------|--------|--------|
| En cours des prêts garantis | 817 | 7.470 | 14.546 | 28.027 |
| Mise en jeu de la garantie | » | 19 | 265 | 1.050 |

Le F.D.E.S. budgétisé a également été réduit.

L'enveloppe globale du F.D.E.S. passe de 1.987.000 F pour 1986 à 1.570.000 F pour 1987, soit une réduction de 417.000 F. Mais la diminution porte presque uniquement sur un des deux emplois de cette enveloppe comme le montre le tableau suivant :

(En francs.)

| | 1986 | 1987 | | | Différence par rapport à 1986 |
|---|-----------------|----------------|-------------------|-----------------|----------------------------------|
| | Budget voté | Services votés | Mesures nouvelles | Total | |
| Crédits de dépenses | 1.680.000.000 | 600.000.000 | 500.000.000 | 1.100.000.000 | - 580.000.000 |
| Chapitre 1. — Prêts participatifs | 1 070.000.000 | » | 500.000.000 | 500.000.000 | - 570.000.000 |
| Chapitre 2. — Autres prêts | 610.000.000 | 600.000.000 | » | 600.000.000 | - 10.000.000 |
| Evaluation des recettes | 1.987.000.000 | » | » | 1.570.000.000 | - 417.000.000 |
| Charge nette | (-) 307.000.000 | » | » | (-) 470.000.000 | - 163.000.000 |

Sous le titre autres prêts, il s'agit de prêts à la Caisse centrale de coopération économique afin de permettre à cet établissement d'aider les pays en voie de développement, notamment ceux qui ont autrefois été administrés par la France. Notre pays, en maintenant son effort en ce domaine, assure le respect de ses engagements et favorise l'exportation de ses entreprises, car ces prêts se traduisent le plus souvent par des commandes à l'industrie française.

Par contre les prêts participatifs, accordés par le Comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.) connaîtront une chute brutale, les crédits passant de 1.070 millions en 1986 à 570 millions en 1987.

Ce mouvement de retrait du F.D.E.S. avait déjà été entamé avant 1987, sans doute en partie grâce à la baisse des taux d'intérêt.

Le montant total des encours de prêts du F.D.E.S. atteignait 38 milliards au 1er janvier 1985. Ce chiffre n'était plus que de 30 milliards au 1er janvier 1986. Un certain nombre d'entreprises ont effectué des remboursements par anticipation. C'est ainsi qu'en 1983 et 1984, E.D.F. et G.D.F. ont remboursé chacune 2 milliards de francs. La S.N.C.F., la R.A.T.P., la Compagnie nationale du Rhône et l'Aéroport de Paris ont étalé cette opération sur les trois années 1983, 1984 et 1985; les montants en cause étaient respectivement de 330 millions, 4,18 milliards, 1,6 milliard et 1,6 milliard.

b) Le compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques".

Ce compte a deux fonctions principales : la gestion de titres du secteur public et les avances aux entreprises publiques. Son intitulé actuel résulte de la loi de finances rectificative pour 1986. Auparavant son titre lui donnait un champ d'action plus limité : "Gestion de titres de sociétés du secteur public et

apports et avances sur fonds de dotation des établissements publics" (1).

Cette même loi de finances exclut l'imputation sur ce compte des recettes provenant de la privatisation, qui le seront sur un compte d'affectation spéciale créé à cet effet. Elle lui permet par contre de recevoir des versements d'un budget annexe ou d'un autre compte spécial du Trésor. En outre, elle supprime la clause de remploi du produit de la vente de certificats pétroliers résultant d'une loi de 1957. Désormais les fonds ainsi recueillis pourront être employés à couvrir les dépenses du compte au lieu d'être exclusivement consacrés au financement de la recherche, de l'exploitation, du transport et de la transformation d'hydrocarbures.

Modifié dans son intitulé et son champ d'activité par le collectif de juin 1986, ce compte n° 904-09 subit, en raison de la loi de finances pour 1987 une réduction presque totale de ses crédits. Alors qu'en 1986, 11,335 millions étaient affectés aux dépenses, en 1987 ce chiffre est réduit à 700 millions. Une partie importante de ses activités va être reprise par le compte n° 902-21 "Compte d'affectation des produits de la privatisation". Cette réimputation des activités devrait s'accompagner d'une réduction des apports en capital aux entreprises publiques. En effet, au compte n° 902-21 on ne retrouve au chapitre 3 qu'un montant de 8.636 millions à comparer aux 11.335 inscrits en 1986 au 904-09. Si l'on tient compte des 700 millions qui sont encore inscrits au compte n° 904-09, la réduction est égale à 2 milliards environ. Là encore l'effort de désengagement apparaît nettement.

Il faut noter qu'avant de connaître cette réduction d'activité, le compte n° 904-09 avait au contraire bénéficié de crédits supplémentaires, apportés par le collectif de 1986, notamment pour aider la sidérurgie. A ce titre, 6.000 millions ont été versés au compte n° 904-09 à partir du chapitre 54 92 du budget du Ministère de l'industrie.

(1) Le compte a été créé par l'article 16 de la loi du 8 mars 1949. Il s'appelait alors "Gestion des titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat".

Ce compte, en effet, a depuis 1983 retracé le concours apporté par le budget à la sidérurgie à travers le F.I.S., fonds d'intervention sidérurgique. Créé par décret du 18 mai 1983 sous forme d'établissement public, le F.I.S. a pour objet d'emprunter auprès de divers établissements publics, des banques, du public. Les fonds ainsi empruntés servent au F.I.S. à souscrire à des émissions d'obligations convertibles effectuées par Usinor et Sacilor.

A la fin de 1984, 11.120 millions avaient été apportés par le F.I.S. à la sidérurgie. Ce montant a atteint 31.120 millions à la fin de 1985. Depuis lors il a été réduit car l'Etat a racheté au F.I.S. des obligations convertibles. L'opération s'effectue par le compte n° 904-09 qui reçoit à cet effet des versements du chapitre 54-92 du budget du Ministère de l'industrie.

A la suite de ces réformes importants, le compte n° 904-21 reste le compte à travers lequel s'effectuent les opérations relatives à la gestion des titres de l'Etat, à l'exclusion toutefois de la vente de titres des 65 sociétés figurant sur la liste des entreprises à privatiser par la loi du 2 juillet 1986. Il devrait rester également le compte de transit pour un certain nombre d'opérations. C'est ainsi que les concours apportés à la filière électronique par le budget des Postes et Télécommunications sont retracés sur ce compte. Les versements du budget des Postes et Télécommunications y apparaissent en recettes, les avances aux sociétés y apparaissent en dépenses. De même continueront à transiter par ce compte, un certain nombre de versements en provenance du budget des Charges communes.

Par contre, les dotations en capital figureront au compte n° 902-21 retraçant les produits de la privatisation et leur emploi.

3. La privatisation

La politique de privatisation engagée par le Gouvernement peut être directement suivie à travers le

compte n° 902-21, "Compte d'affectation des produits de la privatisation", créé par la loi de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986.

En recettes ce compte recueille le produit des privatisations autorisées par la loi du 2 juillet 1986. Pour 1987, les recettes sont estimées à 30 milliards de francs.

Trois catégories de dépenses sont autorisées.

La première est consacrée à la réduction de la dette publique à travers des versements à un établissement public, créé par la loi de finances rectificative : la Caisse d'amortissement de la dette publique. Il est prévu 16,7 milliards à ce titre.

La seconde s'intitule "Versement à la C.N.I. et à la C.N.B.". La Caisse nationale de l'industrie et la Caisse nationale des banques créées par la loi de nationalisation du 11 février 1982 ont émis des obligations destinées à indemniser les propriétaires de titres des entreprises nationalisées. Plus de 5 milliards seront consacrés à alléger les charges de ces deux établissements.

La troisième est constituée par les dotations aux entreprises publiques pour lesquelles 8,6 milliards sont prévus. Il est probable qu'à ce titre seront consacrés quelques crédits à des versements au Fonds d'intervention sidérurgique.

4. Le soutien à l'exportation

Les crédits de dépenses du compte n° 903-07 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers" en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement sont accrus de 1.505.000.000 francs, ce qui les porte de 2.790.000.000 à 4.295.000.000 francs. La charge nette,

compte tenu des remboursements prévisibles est accrue de 1.105.000.000 francs, passant de 2.390 millions à 3.945.

Sur ce compte apparaît clairement la volonté, manifestée également à travers le compte relatif à la consolidation et celui relatif au F.D.E.S., de soutenir nos exportations et de maintenir notre aide à des pays étrangers.

Les prêts du Trésor financés à partir du compte n° 903-07 ont un impact relativement important car ils sont associés selon la technique "du mixage" à des crédits privés garantis accordés par des établissements bancaires. L'effet du prêt du Trésor, dont les conditions sont très avantageuses, est donc démultiplié. Par ailleurs, beaucoup d'autres pays industrialisés accordent des facilités de paiement très importantes pour les commandes passées à leurs entreprises nationales. Il convient donc de mettre nos propres exportateurs à égalité de concurrence.

Les prêts du Trésor sont mis en place par la Caisse centrale de coopération économique pour les pays ayant autrefois été administrés par la France et par le Crédit national pour les autres pays.

Les prêts du Trésor et les crédits qui les accompagnent sont distribués dans le cadre de protocoles signés avec les gouvernements des États bénéficiaires.

En 1985, les principales zones ayant été concernées par ces accords étaient d'abord l'Asie du Sud-Est, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, l'Amérique Centrale, le reste de l'Afrique.

Pour terminer sur les conséquences de la politique du gouvernement, en matière de comptes spéciaux du Trésor, un point doit être signalé.

L'Etat effectue l'avance aux départements du produit de la vignette. Cet impôt est recouvré en novembre. Pendant les dix mois qui précèdent, l'Etat fait l'avance des sommes qui doivent

être perçues. Au cours des dernières années, un écart s'était creusé entre le montant avancé et le produit réellement perçu, laissant une charge de trésorerie aux départements. Pour rattraper le retard pris, la dotation du compte spécial du Trésor n° 903.02 "Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur" augmente de 2 milliards, passant de 9,6 à 11,6 milliards.

Il faut enfin mentionner dans les recettes des comptes d'opérations monétaires un accroissement de recettes nettes estimé à 550 millions de francs pour le compte d'émission des monnaies métalliques. Ce montant provient pour l'essentiel de la différence entre la valeur faciale à laquelle le Trésor vend ces pièces et le coût de fabrication auquel il les achète aux Monnaies et médailles. Il convient de noter que dans les activités de ce compte figure le rachat des pièces de 10 F en cupro-nickel aluminium, de couleur jaune, qui vont être remplacées par de nouvelles pièces de 10 F de couleur blanche.

CHAPITRE IV

LES ARTICLES RATTACHES

Les articles 41 et 42 ainsi que les articles 44 à 49 ont pour objet de prévoir les différentes modifications qui sont apportées aux comptes spéciaux au plan des crédits de dépenses et des recettes. Ils ne posent pas de questions particulières. La Commission a recommandé de les adopter.

Article 43

A l'article 61 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 modifiée, au lieu de "27 %" lire "35 %" et au lieu de "73 %" lire "65 %".

L'article 29 de la loi de finances pour 1986 a prévu une augmentation en 1987 des taux de la taxe et du prélèvement sur les recettes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements, qui aliment le compte d'affectation spéciale "Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels". L'article 47 de la même loi de finances affecte la totalité du produit de ce relèvement au soutien de l'industrie des programmes audiovisuels.

Compte tenu des difficultés que traverse l'industrie cinématographique dans un contexte de concurrence accrue des autres modes de transmission de l'image, l'effort contributif

supplémentaire doit profiter également à ce secteur. Le présent article de loi a pour objet de modifier la clé de répartition du produit de la taxe et du prélèvement de manière à affecter à l'industrie cinématographique une partie des ressources supplémentaires (56 millions de francs sur 148 millions de francs) résultant de l'application du barème décidé pour 1987.

La Commission recommande l'adoption de cet article.

Article 50

I. Le compte spécial du Trésor n° 903.01 "Consolidation des prêts spéciaux à la construction" ouvert par le décret n° 57-1408 du 31 décembre 1957 est clos à la date du 31 décembre 1986.

II.- Le compte spécial du Trésor n° 903.06 "Prêts à la Banque française du commerce extérieur pour le financement d'achats de biens d'équipement par des acheteurs étrangers" ouvert par l'article 3 de la loi n° 60-859 du 13 août 1960, modifié par l'article 5 de la loi n° 65-1154 du 30 décembre 1965 et par l'article 54-V de la loi n° 80 30 du 18 janvier 1980 est clos à la date du 31 décembre 1986.

III.- Le compte spécial du Trésor n° 903.08 "Prêts destinés à faciliter le relèvement des rapatriés" ouvert par l'article 4 de la loi de finances rectificative n° 62-873 du 31 juillet 1962 est clos à la date du 31 décembre 1986.

IV.- Le compte spécial du Trésor n° 903.14 "Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier" ouvert par l'article 4 de la loi n° 78-1023 du 23 octobre 1978 est clos au 31 décembre 1987.

Les deux premiers comptes n'avaient plus d'activité.

Le compte spécial "Prêts destinés à financer le relogement des rapatriés" ne retrace plus que des opérations de recettes. Il est donc proposé de le supprimer. Les remboursements à venir seront rattachés au budget général.

La suppression du compte "Prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier" est longuement expliquée dans les développements du chapitre qui précède.

Il est donc proposé d'adopter cette disposition ainsi que l'ensemble de l'article 50.

Au cours de sa séance du 5 novembre 1986, la commission, réunie sous la présidence de M. Christian PONCELET, président, a procédé, sur le rapport de M. Lucien NEUWIRTH, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des Comptes spéciaux du trésor.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des Comptes spéciaux du trésor pour 1987 ainsi que les articles rattachés 41 à 50 du projet de loi de finances pour 1987.