

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990

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 1991 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 Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, Andre-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 44) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	—
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	9
CHAPITRE PREMIER : PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES COMPTES SPECIAUX DANS LE PROJET DE BUDGET .	15
I. Evolution globale des comptes spéciaux du Trésor	15
A Evolution d'ensemble	15
B Evolution des différentes catégories de comptes	18
II. Les six catégories de comptes spéciaux	22
A. Les comptes d'affectation spéciale	22
B. Les comptes de commerce	25
C. Les comptes d'avances	27
D. Les comptes de prêts	28
E. Les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires	30

CHAPITRE DEUX : OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES SPECIAUX	31
I. Les comptes de prêts, moyen de l'aide au développement	31
A. Données générales sur l'aide publique au développement	32
B. Le fonds de développement économique et social	33
C. Les opérations de consolidation	35
D. Les prêts en vue de l'achat de biens d'équipement	39
II. Les comptes de commerce	41
A. Le compte "opérations commerciales des D.D.E."	41
B. Le compte de gestion de titres du secteur public	44
III. Les comptes d'affectation spéciale	49
A. Le fonds forestier national	49
B. Le fonds national de développement des adductions d'eau	50
CONSEQUENCES DES DELIBERATIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	55
ARTICLES 52 À 60 RATTACHES	57

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. Observations générales

1. Le fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor revêt une importance certaine, tant en raison du volume des masses financières en cause qu'au regard de l'impact des diverses politiques qu'il permet de conduire.

Le degré de précision des informations fournies par le bleu budgétaire est inversement proportionnel à cette importance.

Votre rapporteur spécial juge ainsi étonnant qu'aucune information ne soit fournie sur la décomposition des mouvements de crédits et des évolutions de recettes. Il regrette également que le document soumis à la représentation nationale ne contienne aucune information sur l'exécution de ce budget.

2. Le contrôle parlementaire, rendu difficile par l'insuffisance des informations fournies, peut même se révéler inopérant du fait des règles qui encadrent le vote des comptes spéciaux du Trésor : certains comptes n'étant dotés que pour mémoire, d'autres étant simplement pourvus d'un découvert autorisé maximal, il est impossible au Parlement de remettre en cause l'existence ou la structure de ces comptes.

3. Les comptes spéciaux du Trésor seront, en 1991, lourdement déficitaires. Certes, l'excédent de 1990 n'a été obtenu qu'au prix du remboursement, intervenu dans des conditions d'opacité remarquables, d'une somme de 9 milliards de francs mise opportunément "en réserve" lors des années 1987 et 1988 ; il convient toutefois d'observer que le déficit prévisionnel de 1991 est presque du triple de celui de 1989 (3,6 milliards de francs), ce qui est regrettable au regard du nécessaire effort de limitation du déficit budgétaire dans son ensemble.

B. Observations sur les comptes d'affectation spéciale

1. Les comptes d'affectation spéciale constituent, au vu du projet de budget :

- une source de satisfaction, en raison de la progression des moyens du F.N.D.A.E., aux missions duquel votre Commission a eu l'occasion de témoigner son attachement,

- une cause d'insatisfaction, du fait de la régression excessive des crédits du fonds de développement du sport,

- l'occasion de rappeler l'opposition du Sénat au principe même du compte pour le développement de l'Ile-de-France, en raison de ses modalités de financement,

- l'occasion de rappeler également le regret qu'inspire la suppression du compte d'affectation des produits de la privatisation, instrument efficace, entre 1986 et 1988, de réduction de l'encours de la dette publique.

2. Votre rapporteur spécial souhaite rappeler que la formule du compte d'affectation spéciale peut être source d'effets pervers, à l'instar de tout mécanisme d'affectation. Ainsi, la réduction du produit du prélèvement sur les enjeux du loto sportif entraîne une réduction des moyens alloués à l'aide au sport, sans analyse préalable de l'importance des besoins.

Il réitère donc son voeu que les observations formulées chaque année par les différents rapporteurs spéciaux compétents (jeunesse et sports, culture, communication, agriculture, notamment) et leurs propositions éventuelles de modification du régime des comptes d'affectation spéciale soit prises en considération.

C. Observations sur les comptes de commerce

1. Votre rapporteur spécial relève la diminution des masses financières prévues au titre du compte de commerce "fabrication d'armement". Cette diminution procède à la fois du changement de statut du Groupement interministériel des armements terrestres (G.I.A.T.) et de la réduction, éminemment regrettable, des commandes effectuées par l'état-major de l'armée de terre.

Par ailleurs, une réflexion d'ensemble sur les comptes de commerce militaires paraît souhaitable ; l'extension de cette formule à l'ensemble des activités de la Délégation générale aux armements, parfois présenté comme une utile mesure d'assouplissement, aurait en effet l'inconvénient de rendre plus difficile le contrôle parlementaire sur ces activités.

2. Votre rapporteur spécial s'interroge fortement sur la nature juridique du "compte de gestion de titres du secteur public et d'apports aux entreprises publiques", qui semble n'avoir de compte de commerce que la dénomination. Il est malaisé de prétendre, en effet, que ce compte retrace des opérations "effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat". Ces opérations, au vu de la loi de finances tout au moins, n'ont pas non plus de caractère commercial ou industriel, puisqu'il s'agit simplement de doter en capital certaines entreprises publiques, au moyen de versements du budget des charges communes.

3. Votre rapporteur spécial souhaite rappeler que le Sénat, lors de sa séance du mardi 30 octobre, s'est opposé à la généralisation de la "formule du compte de commerce", proposée pour la description des opérations commerciales des D.D.E. avec les départements. Par coordination, il convient donc de rejeter l'article 58 rattaché au fascicule des comptes spéciaux, qui s'inscrit également dans cette démarche de généralisation.

D. Observation sur les comptes d'avances

1. Le déficit d'exécution du compte d'avances sur impôts directs locaux, renouvelé chaque année, conduit votre rapporteur spécial à souhaiter qu'une réflexion soit conduite afin d'améliorer les procédures de recouvrement des impôts locaux.

A cet égard, il conviendrait que le Gouvernement s'inspirât des propositions effectuées par le rapport rédigé par notre collègue Loridan sur les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales.

E. Observations sur les comptes de prêts

1. Votre rapporteur spécial relève l'effort important en faveur du développement que semble traduire l'augmentation de la charge nette des comptes de prêts.

En elle-même, cette orientation ne peut qu'être approuvée.

2. Toutefois, il s'interroge sur la multiplicité actuelle des procédures d'aide publique au développement, qui transitent par trois budgets (coopération, charges communes, comptes spéciaux) et font intervenir un nombre important d'organismes (COFACE, BFCE, CCCE notamment), au détriment de la clarté de l'action publique.

La représentation nationale est ainsi conduite à donner son approbation à des opérations pour lesquelles l'adéquation des moyens aux fins et les responsabilités ne sont pas clairement établies.

L'absence de définition explicite de la finalité de certains mécanismes (le compte de prêts pour l'achat de biens d'équipement, par exemple, vise-t-il à aider l'industrie française ou le développement ?) renforce cette impression de confusion.

EXAMEN EN COMMISSION

• Réunie le mercredi 7 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor et des articles 52, 53, 54, 55, 56, 59 et 60, qui en constituent la traduction dans le projet de loi de finances ; elle a également procédé à l'examen des articles 57 et 58 du projet de loi de finances, rattachés à ce fascicule.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les principaux éléments de son rapport.

La commission a ensuite, sur proposition du rapporteur spécial, et après intervention de M. Roger Chinaud, rapporteur général, et de Mme Maryse Bergé-Lavigne, adopté les articles 52 à 56, 59 et 60 du projet de loi de finances, qui constituent les supports de vote du fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor.

Cette adoption a été assortie d'un amendement à l'article 56, réduisant de 1,350 milliard de francs le montant des autorisations maximales de découvert des comptes de commerce et destiné à traduire le rejet par le Sénat de l'extension de la formule du compte de commerce aux opérations des D.D.E. avec les départements.

Pour ce même motif, la commission a adopté, à l'article 58 rattaché, dont l'objet est de prescrire la généralisation de cette formule, deux amendements proposés par le rapporteur spécial, tendant à limiter l'objet du compte de commerce "opérations commerciales des D.D.E." à l'expérimentation actuellement conduite dans treize départements.

Elle a enfin adopté sans modification l'article 57 qui tend à clore, à compter du 1er janvier 1992, un compte de commerce désormais sans objet.

• Réunie le mardi 20 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission, statuant sur le texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances, a confirmé les votes précédemment émis à propos des comptes spéciaux du Trésor.

Elle a, également, sur proposition de M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 54 bis nouveau rattaché au fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor.

AVANT-PROPOS

Mesdames,

Messieurs,

Le fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor présente une triple spécificité :

1. ce fascicule retrace à la fois des dépenses et des recettes ; cette spécificité est liée à l'objet même des comptes spéciaux, qui est de permettre l'affectation d'une recette à une dépense, que la recette soit fiscale (comptes d'affectation spéciale) ou non fiscale (comptes d'avances et de prêts, notamment) ;

2. ce fascicule concerne des masses financières considérables, représentant environ 25 % du budget de l'Etat hors comptes spéciaux ; le solde des dépenses et des recettes, également substantiel (10,4 milliards de francs inscrits au budget de 1991, soit près de 13 % du montant total du déficit budgétaire prévisionnel) revêt, pour sa part, une importance macroéconomique certaine ;

3. ce fascicule, qui peut apparaître comme un document purement technique, est aussi l'instrument de politiques publiques diverses, qu'il s'agisse, par exemple, de l'aide à la création cinématographique, de l'aide au développement ou d'une partie des relations financières de l'Etat et des entreprises du secteur public.

Cette spécificité implique la présentation, à titre préliminaire, de quelques données historiques et juridiques relatives aux comptes spéciaux du Trésor : ces données sont, en effet, nécessaires à la compréhension de la portée exacte de l'autorisation parlementaire à propos de ce fascicule.

Les comptes spéciaux du Trésor sont apparus, en dehors de tout texte, au XIXème siècle ; jusqu'en 1948, ces comptes ont été assimilés aux divers comptes de gestion tenus par le Trésor et permettant de retracer les opérations de trésorerie de l'Etat.

Pourtant, ces comptes enregistraient, pour certains d'entre eux, des dépenses de nature budgétaire, indûment soustraites à l'autorisation parlementaire.

C'est pourquoi une loi de 1948, confirmée par l'ordonnance du 2 janvier 1959, a prévu l'intervention du Parlement en matière de comptes spéciaux.

Tout d'abord, en vertu de l'article 23 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts (et, par parallisme des formes, clôturés) que par une disposition de loi de finances.

Par ailleurs, toujours en vertu du même article 23, les comptes spéciaux doivent obligatoirement procéder de l'une des six catégories (comptes d'affectation spéciale, comptes de commerce, comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers, comptes d'opérations monétaires, comptes d'avances, comptes de prêts) dont les caractéristiques sont précisées par les articles 25 à 29 de l'ordonnance.

En dépit de ces dispositions, les pouvoirs du Parlement apparaissent très réduits en matière de comptes spéciaux du Trésor.

S'agissant, en premier lieu, des comptes d'affectation spéciale, deux votes interviennent, sur trois articles "supports" (articles 52, 53 et 55 du présent projet de loi de finances) : l'un de ces articles autorise la reconduction des services votés, les deux autres ouvrent les crédits afférents aux mesures nouvelles. Or, les comptes d'affectation spéciale retracent des dépenses financées à l'aide de ressources particulières, fiscales le plus souvent ; dans ces conditions, le rejet des crédits n'a pas grand sens, puisqu'il aboutit à un simple suréquilibre des comptes ; il en va de même des amendements de réduction de crédits ; enfin, le Parlement n'a pas plus de maîtrise sur les ressources des comptes d'affectation spéciale : la création d'une ressource affectée lui est, en effet, interdite.

En matière de comptes de commerce, dont l'objet est de retracer des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat, la portée de l'autorisation parlementaire est plus réduite encore : en effet, le Parlement ne se prononce pas sur les masses financières, mais uniquement sur le montant global du découvert autorisé (qui ne doit pas être confondu avec la charge nette de fin d'exercice) pour l'ensemble des comptes de commerce. Dans ces conditions, la marge de manoeuvre parlementaire est de plus réduite.

Il en va de même pour les comptes de règlements avec les Gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires ; ces comptes, d'ailleurs, ne sont pas dotés dans le fascicule budgétaire des comptes spéciaux ; l'information parlementaire sur leur fonctionnement est ainsi proche de zéro.

Sans méconnaître, donc, l'utilité des comptes spéciaux du Trésor, votre rapporteur spécial émet le vœu que le recours à cette procédure, qui limite la portée du contrôle parlementaire, soit aussi restreint que possible.

Le présent rapport n'a pas vocation à examiner le détail de chacun des quelque 42 comptes spéciaux qui enregistrent des mouvements de crédits en 1991. Cet examen, en effet, relève, pour nombre d'entre eux, des rapporteurs spéciaux des budgets traitant des secteurs d'activité considérés.

Aussi présentera-t-il tout d'abord (chapitre premier) les principales caractéristiques des différentes évolutions affectant le fascicule budgétaire des comptes spéciaux prévues pour 1991, avant de développer plus particulièrement des observations relatives à certains comptes (chapitre deux) : les comptes de prêts, tout d'abord, dont l'incidence sur le solde d'ensemble du fascicule est évidente ; le compte de commerce "opérations commerciales des DDE" et le compte de commerce "gestion de titres du secteur public", ensuite ; certains des comptes d'affectation spéciale, enfin.

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES COMPTES SPECIAUX DANS LE PROJET DE BUDGET

L'examen du fascicule budgétaire des comptes spéciaux doit prendre en compte l'hétérogénéité des actions conduites par son biais. C'est pourquoi la présentation du montant global des crédits et de son évolution (I) sera suivie de l'évocation de chacune des six catégories de comptes spéciaux définies par les textes (II).

I. EVOLUTION GLOBALE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

• Les comptes spéciaux du Trésor connaîtront, au vu du projet de budget, les évolutions suivantes en 1991 :

(en milliards de francs)

	1990	1991	Evolution
. Dépenses	288,554	308,991	+ 7,08 %
. Ressources	289,053	298,463	+ 3,25 %
. Solde	+ 0,809	- 10,363	(1)

(1) Le passage d'un excédent à un déficit interdit tout calcul de pourcentage d'évolution.

• Par rapport au total des masses budgétaires, le poids des comptes spéciaux évoluerait comme suit :

(en pourcentage des dépenses et des recettes du budget général, hors comptes spéciaux)

	1990	1991
Part des dépenses des C.S.T. (1)	23,6 %	24,4 %
Part des ressources des C.S.T. (1)	25,6 %	24,9 %

(1) Pourcentages calculés par rapport aux dépenses et aux recettes nettes, c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements d'impôts.

• **Les dépenses et les recettes des comptes spéciaux du Trésor connaissent donc une évolution divergente : alors que les premières progressent sensiblement (+ 7,08 %), ce qui induit une augmentation de leur poids par rapport aux dépenses du budget général de près d'un point, les secondes ne s'accroissent que faiblement (+ 3,25 %), leur part relative diminuant sensiblement.**

Cette évolution divergente provoque une inversion du signe du solde des comptes spéciaux du Trésor : après avoir contribué à la limitation du déficit budgétaire en 1990 (excédent de 809 millions de francs), ce solde devrait être négatif, à concurrence de 10,3 milliards, en 1991.

• **Cette charge nette négative de 10,3 milliards de francs, qui représente 12,8 % du déficit budgétaire total, se ventile comme suit (1,2) :**

(en milliards de francs)

	1990 Budget voté	1991 Projet de loi de finances
A) OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
. Charges	13,439	13,941
. Ressources	13,596	14,018
. Solde	+ 0,157	+ 0,77
B) OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>	- 0,142	- 0,047
<i>Comptes de commerce</i>	+ 0,698	- 0,055
<i>Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers</i>	- 0,140	- 0,140
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>	+ 0,450	+ 0,305
<i>Comptes d'avances</i>	+ 8,938	+ 0,05
<i>Comptes de prêts</i>	- 9,152	- 10,559
Solde	+ 652	- 10,440
Solde total	+ 809	- 10,363

(1) D'après l'article d'équilibre du P.L.F pour 1991 et de la L.F.I 1990.

(2) La présentation retenue par le "bleu" budgétaire des comptes spéciaux du Trésor fait état non pas de "soldes" mais de "charges nettes"; par charge nette, il faut entendre solde négatif; votre rapporteur spécial juge préférable de recourir à la notion de solde, ce qui permet d'affecter d'un signe négatif les déficits et d'un signe positif les excédents, démarche plus conforme à l'habitude que le contraire.

Il convient, par ailleurs, de relever que les délibérations de l'Assemblée nationale, qui seront étudiées in fine du présent rapport, se sont traduites par les modifications suivantes :

- majoration de 35 millions de francs, en dépenses et en ressources, des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, dépourvue d'impact sur le solde,
- diminution de 360 millions de francs du solde des comptes de prêts, due à l'augmentation des ressources prévues d'une somme identique.

Le solde des opérations temporaires a ainsi été ramené à 10,080 milliards de francs et le solde total à 10,003 milliards de francs.

B. EVOLUTION DES DIFFERENTES CATEGORIES DE COMPTES

- Les six catégories de comptes spéciaux du Trésor évolueraient comme suit :

(en milliards de francs)

	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Evolution/ 1990	Dépenses	Evolution/ 1990	Solde
. Comptes d'affectation spéciale	13,727	13,712	+ 0,015	14,148	+ 3,07 %	14,118	+ 2,96 %	+ 0,030
. Comptes de commerce	53,803	53,105	+ 0,698	55,885	+ 3,87 %	55,830	+ 5,13 %	+ 0,055
. Comptes d'avances	216,238	207,300	+ 8,938	223,631	+ 3,42 %	223,685	+ 7,90 %	- 0,100
. Comptes de prêts	5,285	14,437	- 9,152	4,799	- 9,2 %	15,356	+ 6,38 %	- 10,559
. Comptes d'opérations monétaires (1)	-	-	+ 0,450	-	-	-	-	+ 0,305
. Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers (1)	-	-	- 0,140	-	-	-	-	- 0,140
Total	289,053	288,554	+ 0,809	298,463	+ 3,26 %	308,991	+ 7,08 %	- 10,363

(1) Seul le solde prévisionnel de ces comptes est fourni par les documents budgétaires. Il n'a pas de réelle signification.

• **L'évolution la plus notable (dont les causes seront indiquées ci-dessous C.) est le passage d'un excédent de près de 9 milliards de francs à un léger déficit pour les comptes d'avances. La dégradation du solde global lui est principalement imputable.**

Le déficit des comptes de prêts, par ailleurs, augmente sensiblement, à concurrence de 1,4 milliard de francs (1,040 milliard seulement dans le texte issu de l'Assemblée).

Les autres évolutions ne pèsent que marginalement sur le solde.

• **Le nombre de comptes spéciaux sera, en 1991, de 42, comme en 1990, année où :**

- **deux comptes ont été clôturés : un compte de règlement avec les gouvernements étrangers, relatif à l'application de la convention franco-allemande sur l'aménagement du Rhin, et un compte de prêts, intitulé "prêts à la Communauté européenne",**

- **trois comptes ont été créés : deux comptes d'affectation spéciale ("actions en faveur du développement des départements d'outre-mer" et "fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France") et un compte de commerce ("opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement").**

Le nombre de comptes spéciaux et leur répartition entre les six catégories prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959 a, ainsi, évolué comme suit, depuis trente ans :

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Comptes d'affectation spéciale	20	15	14	14	14	13	12	13	13	13	12	11	13	13
Comptes de commerce	17	17	14	14	14	14	13	14	13	13	13	13	14	14
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	9	9	7	7	7	7	6	5	4	4	4	3	2	2
Comptes d'opérations monétaires	6	6	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Comptes d'avances	11	12	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5
Comptes de prêts	10	17	10	10	9	8	8	7	7	5	4	5	4	4
Totaux	73	76	54	54	53	51	47	48	46	44	42	41	42	42

Le mouvement de diminution du nombre de comptes spéciaux, amorcé à la fin des années quarante (époque où l'on dénombrait plus de 400 comptes), poursuivi de 1970 (76 comptes) à 1988 (42 comptes), notamment par suppression de comptes d'avances et de comptes de prêts, semble ainsi interrompu, même si le présent projet de loi de finances prévoit, à compter du 1er janvier 1992, la clôture d'un compte de commerce (compte "coopération internationale -entretien et réparation d'équipements matériels aériens").

II. LES SIX CATEGORIES DE COMPTES SPECIAUX

A. LES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE

• Les comptes d'affectation spéciale "retracent des opérations financées au moyen de ressources particulières". L'existence de la plupart d'entre eux répond donc au souci d'affecter une ressource fiscale (ou "quasi fiscale") à un type particulier de dépense.

La structure de ces comptes, au nombre de 13, serait, en 1991, la suivante :

Par volume décroissant d'opérations :

(en millions de francs)

Compte	Recettes (en volume)	Recettes en 1991 (en nature)	Dépenses (en volume)	Dépenses en 1991 (en nature)
Compte d'emploi de la redevance T.V.	8.349	Redevance pour droit d'usage des postes de télévision : 100 %	8.349	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	1.528	Taxe additionnelle du prix des places de cinéma : 29 % Prélèvement sur les recettes publicitaires des sociétés de télévision : 64 % Budget général : 6 %	1.528	Soutien financier au cinéma : 57 % Soutien financier à l'industrie des programmes audiovisuels : 43 %
Fonds pour l'aménagement de l'île-de-France	1.025	Produit de la taxe sur les bureaux : 100 % Eventuellement, fonds de concours des collectivités	1.025	Aides au logement locatif : 47 % Subventions transports collectifs : 16,5 % Réseau routier national : 14 %
Fonds national pour le développement du sport	830	Prélèvement sur les enjeux du loto sportif : 57 % Prélèvement sur les sommes mises au loto national : 36 % Autres : 7 %	830	Subventions au sport de masse : 45 % Subventions au sport de haut niveau : 20 % Subventions d'équipement aux collectivités locales pour l'aide au sport : 4 % Dépenses à vocation olympique et diverses : 27 %
Fonds national pour le développement des adductions d'eau	770	Redevance sur les consommations d'eau : 42 % Prélèvement sur le produit du pari mutuel : 56 %	739	Subventions d'équipement et prêts aux collectivités locales qui réalisent des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement : 100 %
Fonds national des haras et des activités hippiques	565	Prélèvement sur le produit du pari mutuel dans les hippodromes : 9 % Produit des services rendus par les haras nationaux : 7 % Prélèvement sur le produit du PMU : 84 %	565	Investissement : 5 % Subventions à l'élevage, aux courses et à l'équitation : 95 %
Fonds forestier national	548	Taxe forestière : 79 % Remboursement de prêts : 20 %	548	Dépenses d'investissement forestier : 71 % Fonctionnement : personnel, subventions aux organismes : 29 %
Fonds de soutien aux hydrocarbures	300	Redevance sur le prix des carburants : 73 % Remboursement d'aides : 26 %	300	Encouragement au développement de la technologie pétrolière : 100 %
Fonds national du Livre	110	Redevance sur l'édition des ouvrages de librairie : 21 % Redevance sur l'emploi de la reprographie : 79 %	110	Subventions au centre national des lettres : 100 %
Actions en faveur du développement des DOM	100	Affectation du bénéfice net de l'Institut d'émission des DOM : 100 %	100	Subventions à des organismes immobiliers sociaux ou agricoles des DOM : 100 %
Fonds national pour le développement de la vie associative	23	Produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes : 100 %	23	Subventions aux associations pour la formation de leurs responsables : 75 % Subventions aux activités d'étude et de recherche en matière associative : 5 %
Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités	mémoire	Essentiellement, versements du budget général	mémoire	Secours aux victimes de calamités
Fonds pour la participation des pays en développement aux ressources des grands fonds marins	mémoire	Redevance sur les ressources des grands fonds marins (non appliquée à ce jour)	mémoire	Aide aux pays en voie de développement

• Les principales évolutions concernant les comptes d'affectation spéciale sont au nombre de six :

1) **Le compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles progresserait de manière sensible (+ 4,6 %) ; les prévisions font état d'une augmentation du produit de la taxe additionnelle au prix des places de cinéma, ce qui suppose une augmentation corrélative de la fréquentation ; en revanche, la subvention du budget de la culture passerait de 100 à 90 millions de francs ;**

2) **Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau augmenterait également (+ 4,7 %), le produit de la redevance sur les consommations d'eau devant atteindre 330 millions de francs (+ 6 %), le prélèvement sur le PMU étant pour sa part majoré de 2,8 % (437 millions de francs prévus pour 1991). Ces évolutions résultent d'un "effet volume" et n'intègrent pas l'impact de la majoration de un centime de la redevance décidée par l'Assemblée nationale (cf. in fine du présent rapport, les conséquences des délibérations de l'Assemblée nationale) ;**

3) **Le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France, réceptacle du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureau, dont la création avait été critiqué par le Sénat l'an passé, augmenterait faiblement (+ 2,5 %), plus de la moitié des crédits devant bénéficier à l'aide au logement social ou à l'achat d'immeubles ;**

4) **Les moyens du fonds national pour le développement du sport, en revanche, se contracteraient (- 8 %), en raison de la régression du produit du prélèvement sur les enjeux du loto sportif ; parallèlement à cette réduction des ressources, les crédits seraient recentrés sur la préparation des jeux olympiques, au détriment de l'aide au sport de masse et, surtout, des subventions aux collectivités locales (qui passent de 110 à 32 millions de francs) ;**

5) **Le fonds forestier national connaîtrait également une régression de ses moyens (- 18 %), due à la diminution du produit de la taxe forestière, qui procure les 4/5èmes des ressources ; cette diminution résulte de la réforme de la taxe, proposée par l'article 29 du projet de loi de finances ;**

6) **Le compte spécial "actions en faveur des départements d'outre-mer", créé par la loi de finances pour 1990, devrait être doté, pour la première fois, à concurrence de 100 millions de francs ; cette somme bénéficiera entièrement aux DOM, aucun reversement au budget général n'étant prévu.**

B. LES COMPTES DE COMMERCE

• Les comptes de commerce ont vocation à "retracer les opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat". Les prévisions de recettes et de dépenses les concernant ont un caractère évaluatif, contrairement au montant du découvert autorisé pour chaque compte, de nature limitative.

Ces comptes seront au nombre de 14 en 1991, comme en 1990.

Les dépenses devraient connaître une évolution marquée (+ 5,13 %), résultant d'un quadruple mouvement :

- diminution de l'un des comptes à vocation militaire, le compte "fabrication d'armements" ;

- forte régression du compte "liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes divers", dont les dépenses passent de 516 à 80 millions de francs, la liquidation du fonds spécial des grands travaux étant, notamment, achevée ;

- sensible réduction du compte "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques", passant de 4,7 à 4,4 milliards de francs ;

- a contrario, expansion de l'activité du compte "opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement" dont les dépenses atteindraient 5,1 milliards de francs, contre 496 millions en 1990.

• Les comptes gérés par le ministère de la Défense, au nombre de cinq, représentent la majeure partie des dépenses des comptes de commerce (41,7 milliards inscrits au projet de budget pour 1991, soit 75 % du total). Deux d'entre eux, les comptes "fabrication d'armements" et "constructions navales de la marine militaire" revêtent une importance particulière (17,1 milliards prévus au budget pour le premier -soit une diminution de 1,1 milliard- et 22,2 milliards pour le second -soit une légère augmentation de 180 millions de francs-).

• La forte augmentation du volume du compte "opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement" résulte du projet gouvernemental de généraliser la formule dite "du compte de commerce" à l'ensemble des départements pour retracer les

relations comptables de ces collectivités avec les D.D.E. Le compte, jusqu'à présent, ne décrivait que les seules relations comptables des treize départements soumis depuis le début de 1990 à l'expérimentation de la formule du "compte de commerce".

• Le compte "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques" a vocation à retracer :

- en recettes :

- . le produit de cessions de titres appartenant à l'Etat,
- . les versements du budget général,

- en dépenses :

- . le coût, pour l'Etat, d'achats de titres ou de souscription à des augmentations de capital d'entreprises publiques.

Ainsi, ce compte est aujourd'hui le vecteur de la politique de l'Etat en faveur des entreprises publiques.

En 1991, 4,4 milliards de francs de dépenses et de recettes sont prévus, soit une diminution de 300 millions de francs (- 6,4 %) ; la totalité de cette somme devrait, comme en 1990, être affectée à des dotations en capital aux entreprises publiques ; ces dotations seraient intégralement financées par des versements en provenance du budget des charges communes (chapitre 54.90).

Il convient toutefois d'observer que ce compte enregistre également, sans que le projet de loi de finances le prévoie, de multiples opérations d'achat et de ventes de titres en cours d'exercice ; ainsi, en 1989, 637 millions de francs de recettes ont été procurées par des cessions de titres, 383 millions de francs (dont 226 millions de francs consacrés à l'achat d'actions St-Gobain) étant par ailleurs affectés à des achats de titres. Lors des premiers mois de 1990, le compte a par ailleurs été le réceptacle de diverses opérations de restructuration du capital des entreprises du secteur public (prises de participation croisées BNP-UAP, par exemple).

C. LES COMPTES D'AVANCES

• Les comptes d'avances, au nombre de cinq, constituent une catégorie importante de comptes spéciaux, pour trois motifs distincts :

- leur masse est considérable (223,6 milliards de francs en dépenses et en recettes prévus pour 1991),

- leur présentation est, pour 1991, quasiment équilibrée, alors qu'elle laissait apparaître un excédent considérable pour 1990 (+ 8,9 milliards de francs),

- l'un des comptes d'avances, enfin, le compte d'avances aux collectivités locales sur impôts directs, quoique présenté en équilibre en loi de finances initiale, fait systématiquement apparaître en fin d'exercice un déficit, qui pèse sur le solde d'exécution de la loi de finances.

• L'excédent des comptes d'avances prévu par la loi de finances pour 1990 résultait du remboursement, par le fonds de soutien des rentes (compte de gestion du Trésor, dont les opérations sont extra-budgétaires), de deux avances consenties en 1987 et 1988 par le compte "avances à divers services de l'Etat". Ce fonds de soutien avait en effet été utilisé pour la "mise en réserve" de 9 milliards de francs, procurés par les recettes fiscales engendrées par la bonne conjoncture de cette période.

Le remboursement des avances en 1990 a donc occasionné un excédent de 9 milliards de francs du compte d'avances qui a diminué d'autant le déficit budgétaire de l'année en cours, marquée par l'arrivée à échéance d'une masse importante d'obligations renouvelables du Trésor, dont le coût pèse sur le budget général.

En 1991, en revanche, les comptes d'avances ne procureront aucune facilité de cette sorte.

• Les deux comptes d'avances les plus importants par leur volume sont le "compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales" (211 milliards de francs prévus pour 1991, soit + 8,2 %) et le "compte d'avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur" (12,5 milliards de francs prévus pour 1991, soit + 3,3 %).

Le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales appelle un commentaire particulier : ce compte, voté en équilibre chaque année, suscite, en réalité, un déficit d'exécution de plusieurs milliards de francs, dont le montant exact est encore inconnu pour 1990.

L'origine de ce déficit d'exécution est à rechercher dans le recouvrement trop tardif d'une fraction des impôts locaux ; chaque année, en effet, la part recouvrée s'établit à environ 90 %, le solde étant recouvré ultérieurement. Dans ces conditions, dès lors que le produit voté par les collectivités locales augmente, les recouvrements sur années antérieures ne suffisent plus à équilibrer le déficit de recouvrement sur année en cours, ce qui provoque, mécaniquement, le déficit du compte d'avances.

D. LES COMPTES DE PRETS

• Les comptes de prêts sont l'un des vecteurs de l'aide publique française au développement.

L'évolution de ces comptes présenterait, en 1991, trois caractéristiques : la progression importante des dépenses (qui passent de 14,437 milliards de francs à 15,358 milliards, soit + 6,3 %), la régression des recettes tirées des remboursements (4,799 milliards contre 5,285, soit une diminution de 9,2 %) et, corrélativement, la dégradation du solde (déficit de 10,558 milliards, contre 9,151 l'an passé).

Trois des quatre comptes de prêts, qui évolueraient comme suit en 1991, appellent des observations particulières, qui seront d'ailleurs développées au chapitre deux du présent rapport :

(en milliards de francs)

	Dépenses			Ressources			Solde	
	1990	1991	Évolution	1990	1991	Évolution	1990	1991
. Prêts du F.D.E.S.	2,647	1,013	- 62 %	4,209	3,674	- 12 %	+ 1,562	+ 2,661
. Prêts achats de biens d'équipement	4,140	5,345	+ 29 %	0,570	0,620	+ 8,7 %	- 3,570	- 4,725
. Prêts de consolidation	7,650	9	+ 17,6 %	0,500	0,500	-	- 7,150	- 8,500

• **Les prêts du F.D.E.S. devraient, en 1991, enregistrer une forte diminution.** En dépit d'une légère réduction des remboursements, le solde créditeur de ce compte devrait donc fortement augmenter.

Le montant des prêts de restructuration industrielle, de 140 millions de francs en 1990 (contre 300 millions en 1988 et 190 millions en 1989) diminuerait encore, pour s'établir à 100 millions de francs.

Les prêts d'aide au développement, pour leur part, passeraient de 2,507 milliards de francs à 913 millions de francs, en raison du "passage du prêt au don", annoncé au sommet de La Baule, dont la traduction apparaît également aux budgets des charges communes et de la coopération. Corrélativement, les prêts d'ajustement structurel et les prêts associés au programme spécial de la Banque mondiale sont supprimés (économie de 1 milliard de francs), les prêts à conditions spéciales étant, pour leur part, ramenés de 1,593 milliard à 913 millions.

• **Les prêts en vue de l'achat de biens d'équipement par des États étrangers progresseraient de près d'un tiers (+ 29 %)** ; il convient d'observer que le décret d'avances en date du 2 octobre dernier avait déjà majoré de 540 millions de francs la dotation du compte pour l'exercice 1990, dont l'encours du solde débiteur dépasse, désormais, 33 milliards de francs.

Les prêts sont, principalement, alloués à des projets de grande envergure, impliquant des États étrangers situés en dehors du champ d'intervention du ministère de la Coopération.

• **La charge nette résultant des prêts de consolidation** devrait également enregistrer une vive croissance (le solde prévisionnel du compte se dégraderait de 1,350 milliard de francs).

Le compte spécial "prêt du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France" (compte n° 903-17) repose sur des mécanismes très complexes.

Les accords de consolidation font en effet intervenir deux techniques distinctes (refinancement et rééchelonnement), plusieurs organismes financiers (COFACE et BFCE, notamment) et diverses lignes du budget de l'Etat.

Le rôle du compte 903-17 est de supporter la charge du refinancement du principal des échéances consolidées, les impayés sur intérêts étant pris en charge par le budget des charges communes, de même que les sinistres définitifs constatés dans les écritures de la COFACE.

La montée en puissance des dépenses du compte 903-17 traduit à la fois la dégradation de la situation des pays débiteurs et la politique active de consolidation menée depuis le sommet de Toronto.

E. LES COMPTES DE REGLEMENT AVEC LES GOUVERNEMENTS ETRANGERS ET LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES

• **Les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers** retracent "les opérations effectuées en application d'accords internationaux approuvés par la loi" ; un seul des deux comptes existants, le compte "d'exécution des accords relatifs à des produits de base" est doté dans le projet de budget pour 1991, à concurrence de 140 millions de francs. Ce compte a vocation à financer les contributions de la France aux stocks régulateurs de l'étain et du caoutchouc naturel.

• **Les comptes d'opérations monétaires**, très complexes, sont au nombre de quatre, dont trois comptes "actifs". Ces comptes ne sont pas dotés en loi de finances, à l'exception du "compte d'émission des monnaies métalliques", qui décrit les relations du Trésor avec l'administration des monnaies et médailles. Ce compte devrait occasionner un gain de 145 millions de francs en 1991.

CHAPITRE DEUX

OBSERVATIONS RELATIVES A L'EVOLUTION DE CERTAINS COMPTES SPECIAUX

I. LES COMPTES DE PRETS, MOYEN DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Les comptes de prêts sont au nombre de quatre : compte de prêts du fonds de développement économique et social (n° 903-05), compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement (n° 903-07), compte d'avances du Trésor consolidé par transformation en prêts du Trésor (n° 903-15), compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (n° 903-17).

Seuls trois de ces comptes (903-05, 903-07 et 903-17) sont réellement importants, en termes de masses financières et d'impact sur le solde budgétaire. Ces trois comptes s'insèrent, en outre, dans le dispositif d'aide publique au développement, dont ils constituent l'un des principaux vecteurs. Pour l'essentiel, leurs dépenses sont d'ailleurs consacrées à cette action (sous réserve du chapitre un du FDES, qui retrace les prêts au développement industriel et est doté de 100 millions de francs seulement pour l'exercice 1991, sur un total de dépenses de 15,3 milliards de francs prévus pour les comptes de prêts).

Votre rapporteur spécial présentera donc tout d'abord à titre préliminaire, quelques données générales sur l'aide publique au développement avant d'évoquer le FDES, le compte de prêts pour la consolidation de dettes et le compte de prêts pour l'achat de biens d'équipement.

A. DONNEES GENERALES SUR L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

• L'aide publique au développement (A.P.D.) transite par des canaux budgétaires complexes, les procédures utilisées se révélant en outre le plus souvent opaques. Ses principaux vecteurs sont au nombre de trois (indépendamment de la coopération culturelle, scientifique, militaire, etc...) pour l'aide bilatérale :

- dons et subventions,
- prêts à taux privilégiés,
- consolidation de prêts.

L'aide multilatérale, par ailleurs, transite à la fois par la contribution de la France au budget de la Communauté Européenne et par la participation au capital d'organismes de la mouvance onusienne (Association internationale pour le développement, par exemple).

L'A.P.D. implique principalement trois fascicules budgétaires : la coopération, les charges communes et les comptes spéciaux du Trésor. Elle repose, par ailleurs, sur un certain nombre de "bras séculiers", la C.O.F.A.C.E. (Compagnie française d'assurance du commerce extérieur), la B.F.C.E. (Banque française du commerce extérieur) ou la C.C.C.E. (Caisse centrale pour la coopération économique).

• Trois évolutions majeures ont, ces dernières années, caractérisé l'orientation de l'A.P.D. française. Chacune de ces évolutions a été imprimée à l'occasion d'un sommet international.

Le sommet des pays industrialisés tenu à Toronto en septembre 1988, tout d'abord, a abouti à la fixation de normes implicites, observées par tous les pays créanciers, pour la consolidation des dettes de pays en voie de développement envers des organismes publics.

Le sommet franco-africain de Dakar, en date de juillet 1989, a ensuite débouché sur un engagement de la France, relatif à l'annulation d'un "stock" de créances publiques de 20 milliards de francs, auxquels s'ajoutent 7,7 milliards de francs de manque à gagner sur les intérêts à échoir.

Le sommet franco-africain de La Baule de juin 1990 a enfin été marqué par l'annonce d'une modification fondamentale de la démarche française en matière d'A.P.D. bilatérale, modification résultant du "passage du prêt au don".

Les comptes spéciaux du Trésor enregistrent les conséquences de ces évolutions dans les principes de l'A.P.D. : le passage du prêt au don modifie profondément la consistance du FDES, tandis que les orientations dégagées à Toronto et à Dakar réagissent sur la situation du compte pour la consolidation de dettes envers la France.

B. LE FONDS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

• Le FDES présentait, au 1er janvier 1990, une balance d'entrée débitrice à concurrence de 23,7 milliards de francs ; sur un total net de 23,7 milliards de francs de créances détenues, 6,7 milliards concernaient le chapitre un ("prêts de restructuration industrielle"), 16 milliards de francs relevant du chapitre deux ("prêts d'aide au développement délivrés par la Caisse centrale de coopération économique").

Si le stock des créances détenues démontre la prépondérance désormais acquise par l'aide au développement au sein des emplois du FDES, l'analyse des flux renforce encore ce constat.

En 1990, en effet, les prêts de restructuration industrielle se sont montés à 140 millions de francs, contre 2,507 milliards pour les prêts d'aide au développement, soit un rapport de 1 à 18.

En 1991, cette tendance sera encore vérifiée, mais dans une moindre mesure, en raison de la diminution considérable du volume des prêts d'aide au développement qu'implique le "passage du prêt au don".

Les prêts de restructuration industrielle se monteront, en effet, à 100 millions de francs (80 millions de francs de prêts participatifs et 20 millions de prêts ordinaires), tandis que les prêts d'aide au développement seront de 913 millions de francs.

Corrélativement, le FDES, déjà fortement excédentaire en 1990 (solde positif de 1,5 milliard) engendrerait en 1991 un excédent presque double (2,6 milliards de francs).

• Les prêts imputés au chapitre deux du FDES jusqu'à la fin de 1990 sont gérés par la Caisse centrale de développement économique ; celle-ci est habilitée à effectuer trois types de prêts aux pays les plus déshérités de sa zone d'intervention :

- les prêts à conditions spéciales, qui sont accordés pour une durée de 30 ans, au taux de 1,5 % pendant la période de différé qui est de 10 ans et de 2 % pendant les 20 autres années. Ils sont destinés au financement de projets de développement ;

- les prêts coordonnés d'ajustement sectoriel, qui sont accordés dans le cadre du "programme spécial de la Banque Mondiale pour les pays les plus pauvres et les plus endettés" ;

Ces prêts, consentis au taux de 0,681 % pendant 30 ans avec un différé d'amortissement de 10 ans, ont pour objet des opérations de restructuration économique et financière en liaison avec les programmes d'ajustement de la Banque Mondiale.

- les prêts spéciaux d'ajustement structurel sont accordés, dans un cadre bilatéral, aux pays éligibles au "programme spécial". Ces prêts bénéficient des mêmes conditions que les prêts coordonnés d'ajustement sectoriel.

Le taux d'intérêt supporté par la Caisse centrale sur les sommes que lui prête le FDES dans le cadre de ces opérations est de 1 %, la durée du remboursement de 30 ans et le différé de 10 ans.

En 1989, les tirages effectués par l'Etablissement auprès du Trésor français ont été de 1,833 milliards de francs. Ils ont représenté 18,6 % des ressources de la CCCE, celle-ci empruntant par ailleurs sur les marchés financiers.

Au 30 juin 1990, les tirages étaient de 0,9 milliard de francs.

Ces crédits ont bénéficié en priorité à la Guinée, au Mali, au Sénégal, au Burkina, à la RCA, au Bénin, au Mozambique, et dans une moindre mesure au Tchad, à Haïti, à la Mauritanie, au Niger et au Togo.

• En 1991, le passage du prêt au don devrait entraîner la suppression des prêts coordonnés d'ajustement sectoriel et des prêts spéciaux d'ajustement structurel. Seule resterait inscrite, au FDES

une enveloppe de 913 millions de francs, dont 413 millions au titre d'opérations en cours.

Corrélativement, quatre chapitre nouveaux sont créés, au budget de la coopération et à celui de charges commune. Les conséquences budgétaires du passage du prêt au don peuvent être ainsi résumées, en crédits de paiement :

- diminution des montants des prêts du FDES :			
(Compte spécial Trésor n° 903-05) - 1 594 millions de francs			
- création de quatre chapitres budgétaires nouveaux :			
Coopération	41-43-30	+ 197 millions de francs
	68-91-40	+ 234 millions de francs
Charges communes	42-01-10	+ 737 millions de francs
	68-00-30	+ 1 037 millions de francs

C. LES OPERATIONS DE CONSOLIDATION

• Les opérations de consolidation susciteront, en 1991, une charge nette s'élevant à 8,5 milliards de francs (dépenses : 9 milliards, ressources : 0,5 milliard), imputée au compte n° 903-17 "prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France".

Cette charge n'est pas la seule à être supportée par le budget de l'Etat, au titre des opérations de consolidation ; ces dernières impliquent, en effet, également, le budget des charges communes, qui enregistre des dépenses définitives (alors que celles du compte n° 903-17 sont réputées temporaires).

La compréhension du fonctionnement du compte n° 903-17 suppose le rappel préalable de l'ensemble des mécanismes de consolidation des dettes des pays en voie de développement.

• Les mécanismes de consolidation de prêts sont différents selon la nature de la créance (créance commerciale liée à une opération d'exportation ou créance détenue par un organisme public)

et selon la procédure retenue pour la consolidation (refinancement, qui, consiste à accorder au débiteur un nouveau prêt, lequel lui permet de solder immédiatement l'ancien et rééchelonnement qui consiste à modifier les échéances du prêt).

La consolidation de créances liées à des opérations commerciales ou à des crédits bancaires ne fait pas, en principe, intervenir le budget de l'Etat ; cette consolidation est d'ailleurs négociée dans une instance différente (club de Londres) de celle retenue pour les créances publiques (club de Paris).

Ce schéma théorique peut toutefois se révéler trop sommaire lorsqu'une créance détenue par le secteur privé est garantie par l'Etat : en ce cas, la défaillance du débiteur ou la consolidation de sa dette donne lieu à intervention de la COFACE, qui indemnise le créancier primaire et prend en charge d'éventuels recouvrements ultérieurs ; cette intervention dégrade alors le compte de l'assurance-crédit, et entraîne une compensation automatique versée par le budget des charges communes (chapitre 14-01, article 71).

Outre, cette hypothèse, quatre procédures distinctes de consolidation doivent être distinguées. Ces procédures se déroulent le plus souvent dans le cadre du dispositif arrêté au sommet de Toronto (septembre 1988), qui prévoit trois options, la France appliquant systématiquement la première d'entre elles (annulation du tiers des échéances de la dette consolidée, rééchelonnement du solde sur 14 ou 25 ans selon les cas).

- **La première hypothèse** est celle de la consolidation d'un prêt accordé par le Trésor public lui-même, c'est-à-dire par le Fonds de développement économique et social (FDES) ou par le compte spécial du Trésor n° 903-07 ("prêts à des Etats étrangers en vue de l'achat de biens d'équipement"). Dans cette hypothèse se produit alors un refinancement, supporté par un autre compte spécial du Trésor, le compte 903-17 ("prêts de consolidation") ; ce compte indemnise le compte qui a fourni le prêt primaire, au rythme des échéances initialement prévues et enregistre en ressources les remboursements du nouveau prêt de consolidation.

La conséquence sur le solde budgétaire est évidente : un prêt plus avantageux est substitué à l'ancien prêt ; le solde est donc dégradé à due concurrence.

Quant à l'annulation d'un tiers des échéances, elle se traduit par de moindres ressources de remboursement et donc, mais cette fois-ci de manière indirecte, pèse également sur le solde. Comptablement, cette moins-value de recettes est constatée en loi de règlement, par un "transport au découvert du Trésor".

- **La deuxième hypothèse** est celle de la consolidation d'un prêt accordé par un établissement financier à statut légal spécial, par exemple la CCCE ; cet organisme distribue des prêts pour le compte du Trésor (FDES), mais accorde également des crédits sur ressources collectées sur le marché. En ce cas, la consolidation crée pour lui un déséquilibre financier, qui est compensé par la COFACE : celle-ci, en effet, indemnise l'organisme prêteur et porte la créance rééchelonnée. Le compte de l'assurance-crédit se trouve alors, mécaniquement, déséquilibré, le remboursement des échéances consolidées étant, dans un premier temps tout au moins, insusceptible de compenser le coût de l'indemnisation du créancier primaire. La charge est donc reportée sur le chapitre 14-01, article 71 du budget des charges communes.

- **La troisième hypothèse** fait intervenir la BFCE. Cette hypothèse était prépondérante jusqu'en 1985. Depuis 1989, elle n'est plus que résiduelle. La BFCE, qui collecte des ressources sur le marché, assumait, par la procédure de refinancement, la consolidation de la presque totalité des créances publiques autres que celles du Trésor. Le prêt de consolidation n'ayant pas les mêmes caractéristiques (notamment de taux) que les ressources, cette procédure supposait l'intervention du budget de l'Etat à trois titres : pour compenser le différentiel de taux entre le marché et le prêt de refinancement (chapitre 44-98, article 30 du budget des charges communes), pour assumer la charge des impayés au titre des intérêts du prêt de consolidation (même imputation budgétaire), pour assumer, enfin, la charge des impayés au titre du principal du prêt de consolidation (compte spécial du Trésor n° 903-17 "prêts de consolidation").

Toutefois, l'intervention du budget de l'Etat pouvait être durablement différée ; cette procédure s'assimilait donc à une débudgétisation temporaire ; elle est, pour ce motif, désormais réservée à des cas où une relative espérance de remboursement existe, selon des modalités d'ailleurs réaménagées (refinancement de la COFACE et non plus du pays débiteur).

Mais, les charges accumulées de 1981 à 1988 pèsent aujourd'hui lourdement sur la BFCE et, en dernier ressort, sur le budget de l'Etat.

- **La quatrième hypothèse**, enfin, est celle d'un impayé en intérêt ou en principal sur une échéance d'un prêt déjà consolidé ; en ce cas, l'impayé est pris en charge par la COFACE (créance commerciale garantie par l'Etat) et donc par le chapitre 14-01 du budget des charges communes, ou par le compte spécial du Trésor "prêts de consolidation" (créances publiques).

• De manière générale, toute procédure de consolidation implique en réalité lourdement les finances publiques ; cette implication est d'autant plus redoutable qu'elle joue le plus souvent de manière différée, surtout lorsqu'il est massivement recouru à des techniques de débudgétisation temporaire (intervention de la BFCE).

Coût budgétaire en 1991 des opérations de consolidation

Imputation budgétaire	Nature de l'opération	Coût (en millions de F)
- Article 14-01-71, Budget des charges communes	. Annulation du tiers des échéances consolidées - Compensation, pour la COFACE (gestionnaire du compte de l'assurance-crédit) du manque à gagner lié aux annulations	100
- Article 14 01-90, Budget des charges communes	- Compensation, pour la B.F.C.E. (detentric de créances sur des pays ayant fait l'objet d'une mesure de consolidation), du manque à gagner lié aux annulations	700
- Chapitre 44-98-13, Budget des charges communes	- Compensation, pour la C.C.C.E., du manque à gagner lié aux annulations	70
- Compte Spécial du Trésor n° 903-17	. Réechelonnement (ou refinancement) des deux tiers restant dus - Refinancement de prêts octroyés par le Trésor ou de prêts accordés au titre d'une opération de consolidation (par la B.F.C.E., principalement)	9.000
- Article 44-98-28, Budget des charges communes	- Compensation, pour la B.F.C.E., du manque à gagner résultant d'impayés sur les intérêts de prêts de consolidation.	800 (en 1990)
- Article 14-01-71, Budget des charges communes	- Compensation, pour la COFACE, de la différence entre le coût de l'indemnisation des prêteurs primaires et la ressource procurée par les remboursements des pays ayant fait l'objet d'une mesure de consolidation	(1)

(1) inconnu

D. LES PRETS EN VUE DE L'ACHAT DE BIENS D'EQUIPEMENT

• Le compte 903-17, "prêts du Trésor en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement" avait , au 1er janvier 1990, une balance d'entrée débitrice à concurrence de 32,1 milliards de francs.

La charge de trésorerie supportée par l'Etat au titre de ce compte est donc particulièrement lourde;

En 1991, le flux prévisionnel de dépenses atteindrait 5,3 milliards de francs, soit une progression de 29 % ; les remboursements des prêts, en revanche, évolueraient plus faiblement (+ 8 %), pour atteindre 620 millions de francs.

• Les caractéristiques moyennes des prêts accordés sont les suivantes :

- durée : 28 ans,
- carence : 9 ans et demi,
- taux : 2,2 %.

Ces prêts s'inscrivent dans le cadre de protocoles ouvrant généralement droit à des crédits mixtes associant les prêts versés par le compte n° 903-07 et des crédits privés garantis par la COFACE.

Les pays les moins avancés bénéficient également de crédits dits "monoblocs", soit composés uniquement de prêts du Trésor, soit résultant du "prémixage" de prêts du Trésor et de ressources collectées sur les marchés, ce "prémixage" permettant d'offrir à l'emprunteur un contrat de prêt unique.

De manière générale, seuls les pays dont le PIB par habitant est inférieur à 2 000 dollars sont éligibles ; par ailleurs, le compte n° 903-07 n'est pas destiné aux pays relevant du champ du ministère de la coopération.

• Les principaux pays bénéficiaires ont été, en 1989 et au premier semestre de 1990, les suivants :

Principaux bénéficiaires en 1989 :

Algérie :	2 600 millions de francs,
Inde :	2 000 millions de francs,
Chine :	1 672 millions de francs,
Tunisie :	1 135 millions de francs,
Egypte :	1 095 millions de francs,
Indonésie :	917 millions de francs,
Maroc :	818 millions de francs,
Pakistan :	610 millions de francs,
Equateur :	500 millions de francs.

Au 1er semestre 1990 :

Pologne :	630 millions de francs,
Thaïlande :	565 millions de francs,
Maroc :	250 millions de francs.

Une augmentation de la part des pays de l'Est devrait, par ailleurs, être enregistrée en 1991.

• Les achats financés grâce aux crédits du compte n° 903-07 s'inscrivent dans le cadre de contrats de grande importance, en faible nombre. Par ailleurs, le taux de non-remboursement des crédits, en augmentation, dépasse désormais 20 %.

Aussi, votre rapporteur spécial émet-il le vœu qu'un bilan coûts/avantages de ce dispositif soit mis à l'étude pour que sa finalité exacte (aide au développement ? aide à l'exportation ? aide à certaines grandes entreprises françaises ?) puisse être précisée.

II. OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES DE COMMERCE

A. LE COMPTE "OPERATIONS COMMERCIALES ET INDUSTRIELLES DES DDE"

• Ce compte a été créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990. Selon le texte de cet article, le compte a pour objet de "retracer, pour les départements dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, les opérations de dépenses et de recettes auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les directions départementales dans le domaine routier".

La loi de finances pour 1990 a donc créé un compte de commerce destiné à constituer le cadre comptable d'une expérimentation.

Le présent projet de loi de finances propose (article 58 rattaché au fascicule des comptes spéciaux du Trésor) de généraliser cette expérimentation à l'ensemble des départements. Corrélativement, le niveau prévisionnel des dépenses, des ressources et du découvert autorisé, augmenterait très fortement :

- dépenses et ressources : 5,144 milliards, contre 0,496 en 1990,

- découvert autorisé : 1,5 milliard, contre 0,150 en 1990.

Cette évolution du compte de commerce "opérations industrielles et commerciales des DDE" s'inscrit dans le cadre d'un processus complexe, dont les grandes lignes sont les suivantes.

• Dans l'état actuel du droit, les relations entre les départements et les directions départementales de l'équipement sont caractérisées par la fourniture de prestations croisées : les départements, par exemple, fournissent des matériels aux parcs de l'équipement et participent à leurs dépenses par voie de fonds de concours ; en contrepartie, les DDE effectuent pour eux des travaux gratuitement.

La réponse adressée au questionnaire de votre rapporteur spécial résume ainsi cette situation :

"Les parcs de l'équipement, placés sous l'autorité de l'Etat, fonctionnent comme des groupements en participation entre l'Etat et le département, qui mettent en commun des moyens en personnel, des véhicules et des équipements. En contrepartie, ils reçoivent des prestations dont la valeur correspond à leurs apports respectifs. Ce système pour son fonctionnement s'appuie sur l'utilisation du cadre comptable du département."

En application de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982, complétée ultérieurement par la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures, cette situation n'est pas susceptible de perdurer au-delà du 31 décembre 1990 : à cette date, en effet, les services devront avoir fait l'objet de conventions de partage, chaque collectivité (Etat et département) prenant en charge les dépenses afférentes au personnel et au matériel entrant dans son champ de compétences.

Les opérations de prises en charge réciproques doivent, selon la législation, demeurer financièrement neutres ; c'est pourquoi une amputation de la dotation générale de décentralisation est opérée s'il s'avère que le département réalise une économie nette à l'occasion du partage.

- La création du compte de commerce "opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement" procède du souhait du Gouvernement de ne pas faire application de la loi du 11 octobre 1985 au cas particulier des DDE et de maintenir le système des prestations croisées en l'assortissant d'un cadre comptable clair, celui du compte de commerce.

Le compte retrace donc en dépenses l'ensemble des frais (personnel, achats, etc...) afférents aux opérations industrielles et commerciales des DDE et, en ressources, les versements effectués par les départements (et, le cas échéant, d'autres collectivités). Selon l'article 69 de la loi de finances pour 1990, les versements des départements sont fixés par voie de conventions passées entre le préfet et le président du conseil général, qui modulent ces versements en fonction des prestations fournies par les départements aux DDE.

Dans le cadre ainsi tracé par l'article 69 de la loi de finances, l'expérimentation conduite a concerné treize départements et a pu être réellement menée à bien dans onze d'entre eux.

Cette expérience ne peut encore être jugée concluante puisqu'elle n'a porté que sur quelques mois.

Pourtant, l'article 58 du projet de loi de finances propose la généralisation de la "formule du compte de commerce" à l'ensemble des départements à compter du 1er janvier 1991.

• Cette généralisation suppose, toutefois, l'adoption de dispositions législatives prévoyant, pour les directions départementales de l'équipement, une dérogation à la loi du 11 octobre 1985, qui impose le partage des services avant la fin de 1990.

Or, ces dispositions semblent ne pas pouvoir entrer en vigueur désormais, puisque le Sénat a rejeté, lors de sa séance du 30 octobre 1990, un article additionnel traitant de cette question, qui n'a pas été ultérieurement adopté par la commission mixte paritaire statuant sur le texte considéré.

Cet article additionnel, extrêmement complexe, prévoyait la passation de conventions entre l'Etat et les départements, conventions par lesquelles les départements s'engageaient à maintenir à disposition des parcs des DDE leur matériel, l'Etat s'engageant pour sa part à rémunérer cette mise à disposition par le biais de redevances; en contrepartie, les départements auraient eu à payer les prestations des DDE aujourd'hui gratuites.

Ces mécanismes quelque peu ésotériques (quoique tendant, sous une forme nouvelle, à maintenir la situation actuelle) ont paru trop précipitamment élaborés au Sénat.

Votre commission des finances ne peut qu'adhérer à cette position ; elle estime donc que l'expérimentation actuellement conduite doit être poursuivie avant toute généralisation de la formule dite du compte de commerce.

C'est pourquoi, il convient (cf, commentaire de l'article 58 in fine du présent rapport) :

- de diminuer la masse financière prévue pour le compte "opérations commerciales des DDE", afin de traduire l'absence de généralisation,

- de supprimer celles des dispositions de l'article 58 qui imposent cette généralisation,

- de proroger d'un an le délai pendant lequel la loi du 11 octobre 1985, qui prévoit le partage des services, ne s'applique pas aux DDE.

B. LE COMPTE "GESTION DU TITRE DU SECTEUR PUBLIC ET APPORTS ET AVANCES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES"

• Ce compte de commerce mérite, pour quatre motifs, un développement spécifique :

- il répond malaisément à la qualification de compte de commerce qui lui est attribuée,
- il constitue le vecteur de la politique de dotations en capital aux entreprises publiques,
- il retrace les cessions et achats de titres par l'Etat et, en cela, renseigne sur la politique suivie en matière de gestion des participations publiques,
- il retrace également, enfin, les multiples opérations de prise de participations croisées entre entreprises publiques, ultime technique inventée pour permettre à ces dernières d'accroître des fonds propres insuffisants.

• Tout d'abord, il convient de rappeler que les comptes de commerce, en vertu de l'article 26 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, ont vocation à retracer des "opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat".

Or, le compte "gestion de titres du secteur public et apports aux entreprises publiques", comme l'indique son libellé, a deux fonctions : l'enregistrement comptable des opérations afférentes à la gestion des participations publiques et l'apport de dotations en capital aux entreprises publiques. Si la première fonction peut s'apparenter à une activité commerciale (bien qu'il soit paradoxal que l'Etat gère ses participations dans cet esprit, alors que la logique des nationalisations est de soustraire une telle gestion aux lois du marché), la seconde, en revanche, entièrement assumée à l'aide de crédits en provenance du budget général, ne semble pas correspondre à la finalité assignée aux comptes de commerce.

- En second lieu, votre rapporteur spécial observe que les dotations en capital prévues en dépenses du compte de commerce s'élèveront à 4,4 milliards de francs en 1991, contre 4,7 milliards de francs en 1990, soit une diminution de près de 7 %. Ces dépenses ont pour exacte contrepartie, en ressources du compte, un versement du budget général, en provenance du budget des charges communes : ainsi se trouve confirmée l'incapacité croissante, et déjà maintes fois relevée par votre commission des finances, de l'Etat actionnaire à remplir correctement son rôle.

- S'agissant des opérations de gestion de titres, les informations suivantes, relatives à l'activité du compte en 1989 et 1990, ont été fournies à votre rapporteur spécial :

SITUATION DU COMPTE 904-09 POUR L'EXERCICE 1989

RECETTES		DEPENSES		SOLDE
REPORT AU				
Recettes	302 708 740,21	Dépenses		
propres		propres		
Remboursement obligations FORCES MOTRICES FOMANCHE	4 090,00	Achat de 229 650 actions AGF	155 013 750,00	
Soude conversion obligations ENAP	282,20	Achat de 89220 actions ST GOBAIN	89 262 397,23	
Vente de 158 178 titres GAIN	155 014 440,00	Achat de 23 000 actions ST GOBAIN	18 178 815,76	
Remboursement 29 629 oblig BUIII 10% Juin 83	14 814 500,00	Achat de 83 000 actions ST GOBAIN	55 798 172,93	
Vente de droits de souscription PECHINEY	102 549 638,14	Achat de 27 300 actions ST GOBAIN	16 613 725,60	
Conversion d'actions SOC INDUSTRIELLE PACIFIQUE SUD	1 928 433,00	Achat de 1005 actions A de TOTAL CFP	553 892,50	
Vente d'actions T D F	60 000 100,00	Achat de 3115 actions A de TOTAL CFP	1 528 052,10	
Conversion d'actions FRANCE MEDIA INTERNATIONAL	8 200,00	Achat de 123 980 actions ST GOBAIN	78 372 335,72	
		Dotation en capital au CESIA	122 500,00	
e/l	637 027 403,55	e/l	383 439 701,84	253 587 701,71
Recettes		Dépenses		
CH 54-90		ch 54-90		
Restructuration du capital de la société du IOTO	100 000 000,00	Participation de l'Etat à l'aug de capital de PECHINEY	1 000 263 340,00	
Participation de l'Etat à l'aug de capital de PECHINEY	1 000 263 340,00	Participation de l'Etat à l'aug de capital de la SOFREMI	1 353 000,00	
Participation de l'Etat à l'aug de capital de la SOFREMI	1 353 000,00	Avance d'actionnaire BANQUE DE BRETAGNE	140 000 000,00	
Avance d'actionnaire à la BANQUE DE FRANCE	140 000 000,00	Dotation en capital à THOMSON	2 000 000 000,00	
Dotation en capital à THOMSON	2 000 000 000,00	Avance d'actionnaire à BULL	500 000 000,00	
Avance d'actionnaire à BULL	500 000 000,00	Dotation en capital à LISINOR SACILOR	210 000 000,00	
Dotation en capital à LISINOR SACILOR	210 000 000,00	Dotation en capital à CHARBONNAGES DE FRANCE	148 383 660,00	
Dotation en capital à CHARBONNAGES DE FRANCE	148 383 660,00			
e/l	4 100 700 000,00	e/l	4 000 000 000,00	100 000 000,00
RECETTES		Dépenses		
autres		crédite		
ministères		autres		
ministères		ministères		
Augmentation de capital de COGECOM (P T T)	1 019 184 096,00	Augmentation de capital de COGECOM (P T T)	1 019 184 096,00	
Avance d'actionnaire à TRANSCOMMUNICATIONS (P T T)	2 114 500,00	Avance d'actionnaire à TRANSCOMMUNICATIONS (P T T)	2 114 500,00	
Dotation en capital au CESIA (INDUSTRIE)	244 000,00	Dotation en capital au CESIA (INDUSTRIE)	244 000,00	
Dotation en capital à ILLICIA (INDUSTRIE)	7 000 000,00	Dotation en capital à ILLICIA (INDUSTRIE)	7 000 000,00	
Dotation en capital à ILLICIA (INDUSTRIE)	7 000 000,00	Dotation en capital à ILLICIA (INDUSTRIE)	7 000 000,00	
Avance d'actionnaire à SOFIPOST (P T T)	9 800 000,00	Avance d'actionnaire à SOFIPOST (P T T)	9 800 000,00	
Avance d'actionnaire à TRANSCOMMUNICATIONS (P T T)	500 000,00	Avance d'actionnaire à TRANSCOMMUNICATIONS (P T T)	500 000,00	
Avance en capital à la C G C T (P T T)	70 000 000,00	Part de l'Etat dans capital du GIE DU CARROUSEL (IMP NAT-MON et M	4 000 000,00	
Part de l'Etat dans le capital du GIE CARROUSEL (IMP NAT et M	4 000 000,00	Dotation en capital à la C G C T (P T T)	70 000 000,00	
MON et MED)				
e/l	1 119 842 598,00	e/l	1 119 842 598,00	0,00
Total	5 858 869 999,55		5 503 282 297,84	355 587 701,71

SITUATION DU COMPTE 804-00 POUR L'EXERCICE 1990

RECETTES		DEPENSES	SOLDE
REPORT 89			
	353 587 701,71	Dépenses	
Recettes propres		propres	
Vente de 10 actions BANQUE DE BRETAGNE	1 204,40	Achat de 4 999 actions SODEVA	124 975,00
Vente de 6 840 811 litres B N P	3 928 510 714,00	Prise participation dans le capital de CORSABAIL	10 000 000,00
Remboursement obligations FORCES MOTRICES ROMANCHE	4 330,00	Acquisition de 6 282 417 actions UAP	3 928 510 625,00
Solde bord liquidation CIE F R DE TELEVISION	301 592,00	Acquisition de 9146 341 actions B N P	5 249 999 734,00
Vente de 9 146 341 litres UAP	5 250 000 000,00	Prise participation dans SOC PART BANQUE INDUSTRIE	5 000,00
Remboursement 40 681 obligations BULL	20 340 500,00	Libération part Etat dans aug capital SOC PART BANQUE INDUSTRIE	3 469 353 000,00
Souite sur conversion d'obligation ERAP	399,36	Acquisition de 2 494 actions GIAT INDUSTRIE	249 400,00
Cession de 3 239 358 actions CREDIT LYONNAIS	3 469 353 000,00	Achat à ORKEM SA de 2500 actions NORSOSIGMA	250 000,00
Cession de 9 969 548 actions ORKEM	6 700 249 400,00	Souscription de 8 804 204 Isdra TOTAL CFP	8 699 999 244,00
Vente de 2 205 934 bons de souscriptions CIE FIN SUEZ	35 145 653,65	Acquisition de 302361 a b s GAN	650 076 150,00
Cession de 854 240 Isdra TOTAL CFP	650 076 640,00	Souscription de 6 210 810 actions RHONE POUL ENC	3 407 377 873,92
Indemnisation de 3 droits d'attribution HAVAS	644,46		
Cession à RH POUL ENC de 1 559 442 act ROUSSEL UCLAF	3 407 380 770,00		
s/t au 15/8/90	23 812 952 549,58	s/t au 15/8/90	23 413 946 001,92
			399 006 547,66
Recettes CH 54-90		Dépenses ch 54-90	
Dotaton en capital à CHARBONNAGES DE FRANCE	42 616 340,00	Dotaton en capital à CHARBONNAGE DE FRANCE	42 616 340,00
Dotaton en capital à la S F P	339 000 000,00	Dotaton en capital à la S F P	120 000 000,00
Prise de participation au capital de la SEM MONT BEUVRAY	153 000,00	Dotaton en capital à la S F P	219 000 000,00
Prise de participation au capital de la SEMAPA	50 000,00	Prise de participation au capital SEM MONT BEUVRAY	153 000,00
Avance d'actionnaire à BULL	1 000 000 000,00	Prise de participation à la SEMAPA	50 000,00
Avance d'actionnaire à la SNECMA	500 000 000,00	Avance d'actionnaire à BULL	1 000 000 000,00
		Avance d'actionnaire à la SNECMA	500 000 000,00
s/t au 15/8/90	1 881 819 340,00	s/t au 15/8/90	1 881 819 340,00
			0,00
Recettes autres ministères		Dépenses autres ministères	
Augmentation de capital de COGECOM (P T T)	200 000 088,00	Augmentation de capital de COGECOM (P T T)	200 000 088,00
Part Etat dans solde liquidation TRANSCOMMUNICATIONS(PTT)	2 700 000,00	Part de l'Etat dans solde liquidation TRANSCOMMUNICATIONS (P T T)	2 700 000,00
Dotaton en capital à FIRCHA (INDUSTRIE)	7 000 000,00	Dotaton en capital à FIRCHA (INDUSTRIE)	7 000 000,00
s/t au 15/8/90	209 700 088,00	s/t au 15/8/90	209 700 088,00
			0,00
total recettes au 15/8/90	25 904 471 977,58	total depensee au 15/8/90	25 505 465 429,92
			399 006 547,66

Les données ainsi fournies révèlent, en premier lieu, l'importance des opérations "d'endogamie", c'est-à-dire de prises de participations croisées entre entreprises publiques, qui se sont développées ces deux dernières années. Peuvent ainsi être relevées les opérations Total/Orkem, Rhône-Poulenc/Roussel-Uclaf, UAP/BNP et Crédit Lyonnais/Thomson.

Ces données appellent également une interrogation de votre rapporteur spécial, relative aux multiples achats d'actions Saint-Gobain en 1989, pour un montant total de 226 millions de francs.

- Enfin, votre rapporteur spécial souhaite revenir sur l'amendement adopté par le Sénat à l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 1991 lors de l'examen de la première partie.

A cette occasion, votre Commission des finances a proposé l'inscription de ressources de privatisation d'un montant de 35 milliards de francs qui, en raison de leur nature doivent figurer en ressources du compte de gestion de titres du secteur public.

Toutefois, ce compte étant un compte de commerce, le Parlement n'a pas la possibilité d'en augmenter les dépenses ou les ressources, puisque seul le montant plafond du découvert fait l'objet d'un vote (cf, avant-propos ci-dessus). Il appartiendrait donc au Gouvernement, pour tenir compte du vote du Sénat à l'article d'équilibre, de majorer de 35 milliards de francs les ressources du compte gestion de titres du secteur public lors de la promulgation de la loi de finances. Cette majoration permettrait le financement de 4,4 milliards de francs de dotation aux entreprises publiques inscrits en dépenses du compte et, corrélativement, la suppression du versement de même montant inscrit en ressources du compte et en dépenses du budget des charges communes.

A l'issue de ces opérations le compte de gestion de titres devrait, si le Gouvernement accepte de traduire le vote du Sénat, se trouver en excédent, à hauteur de 30,6 milliards de francs, qui viendront abonder les ressources non fiscales du budget général et, donc, diminuer d'autant le déficit budgétaire.

III. OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

A. LE FONDS FORESTIER NATIONAL

• Le **Fonds forestier national**, alimenté par une taxe sur les produits forestiers, a été créé par une loi du 30 septembre 1946.

L'objectif du **Fonds forestier national** était de reconstituer la forêt française : il s'agissait d'accroître le potentiel de production ligneux français, d'une part en boisant de nouvelles superficies selon des techniques garantissant une bonne productivité et d'autre part, en reboisant des forêts existantes pour améliorer leur productivité. En 1947, on prévoyait, sur une période de trente ans, la réalisation d'opérations de boisement et de reboisement de l'ordre de 65.000 hectares par an, chiffre qui a été atteint à 88 %.

• Actuellement, le montant total des dépenses est ventilé en deux parts.

- Une première part est affectée aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses diverses. Celles-ci comprennent notamment les subventions prévues par la loi accordées :

- . au Centre technique du bois et de l'ameublement,
- . aux Centres régionaux de la propriété forestière,
- . et au Fonds national de développement agricole.

- Une seconde part est affectée à l'inventaire forestier national et à des investissements :

- . de reboisement,
- . d'équipement des forêts,
- . de modernisation des exploitations forestières et des scieries.

En 1990, le total des dépenses prévisionnelles s'élève à 670 millions de francs, dont 205 millions de francs de dépenses ordinaires (première part) et 465 millions de francs de dépenses d'investissement (deuxième part).

Ce montant total de dépenses de 670 millions de francs, en augmentation de près de 100 millions par rapport à 1983, a pu être financé, à concurrence de 555 millions de francs par le produit de la taxe unique (le solde provenant de remboursements de prêts).

En 1991, le produit de la taxe devrait passer à 520 millions de francs, dont 433 millions seulement reviendront au fonds forestier.

Cette contraction de la ressource proviendra d'une part de la réforme de la taxe unique sur les produits forestiers et, d'autre part, de l'augmentation des prélèvements sur son produit pratiqués au profit du budget général.

- Votre rapporteur spécial n'examinera pas ici le détail de ces évolutions (cf., à ce propos, le commentaire de l'article 29 du projet de loi de finances dans l'excellent rapport général de notre collègue M. Roger Chinaud).

Il observera, toutefois, que ces évolutions révèlent le caractère potentiellement pervers des mécanismes d'affectation ; il suffit en effet que la Communauté européenne impose la réforme d'une ressource affectée pour que les missions préalablement financées grâce à celle-ci ne puissent plus l'être dans les mêmes conditions, ce qui est regrettable.

B. LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU

- Le fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.) est un compte d'affectation spéciale géré par le ministère de l'agriculture et de la forêt : il a été créé en 1954 pour établir une solidarité de la collectivité nationale au bénéfice des collectivités rurales afin de contribuer à la création, dans un premier temps, d'un service collectif de distribution publique d'eau potable puis, ultérieurement, d'un service de collecte et de traitement des eaux usées.

Cette politique relayée et amplifiée par les départements a porté ses fruits puisqu'aujourd'hui la desserte en eau potable des collectivités rurales est assurée dans sa quasi-intégralité (à hauteur de 97 % au 1er janvier 1985 et même plus actuellement).

• Le F.N.D.A.E. reste très fortement sollicité par les départements pour concourir financièrement à la satisfaction de nouveaux besoins plus qualitatifs que quantitatifs en matière d'alimentation en eau potable des communes rurales.

Les principales préoccupations sont :

- la qualité de l'eau distribuée, dans le respect des dispositions du décret interministériel n° 89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, pris en application des nouvelles normes européennes.

- la fiabilité des équipements de production et de transport permettant d'assurer de manière permanente dans le temps une pression et un débit de service satisfaisants en tout point des réseaux.

Or, les ressources en eau en milieu rural sont souvent exposées aux risques de pollution. Il sera donc nécessaires, dans les prochaines années, d'améliorer l'assainissement mais surtout de traiter les risques de pollution dès leur origine.

Il importe également d'améliorer la sécurité et la fiabilité des réseaux de même que le taux de raccordement des usagers aux stations d'épuration.

De plus, par rapport aux communes urbaines, les collectivités rurales doivent supporter des surcoûts provenant tout d'abord de la faible densité et de la dispersion dans l'espace de la population à desservir. Les conséquences en sont doubles : des surcoûts évidents d'investissements par habitant desservi et des difficultés pour faire face à des mouvements de population mêmes limités. La dépopulation compromet l'équilibre financier du service et limite les possibilités d'investissements ; en sens inverse, un apport de population saisonnière impose une restructuration profonde du réseau.

Les surcoûts proviennent également des migrations saisonnières de la population urbaine. Les services publics de l'eau et de l'assainissement doivent en effet répondre aux besoins d'une population saisonnière qui, pour la France entière, est évaluée (en capacité d'accueil) à 11 millions de personnes.

Les communes rurales sont, de ce fait, amenées à réaliser des investissements lourds qui, de surcroît, ne seront utilisés que pendant une faible partie de l'année.

Ainsi, les besoins annuels d'investissement à réaliser dans ces domaines d'ici la fin du siècle sont estimés à plus de 8,5 milliards de francs en moyenne.

- Dans ces conditions, votre Commission des finances ne peut qu'être attentive à l'évolution des ressources du FNDAE.

Ces ressources sont de deux types :

- un prélèvement sur l'ensemble des usagers du service public de distribution d'eau potable (communes rurales et urbaines) sous forme d'une redevance sur les consommations (actuellement, 9,5 centimes par m³), pour environ 40 % de la ressource totale.

- un prélèvement opéré sur les sommes engagées par les parieurs au Pari Mutuel, pour les 60 % restants.

Pour 1990, le produit prévisionnel de la redevance sur les consommations d'eau s'établit à 311 millions de francs, le prélèvement sur le PMU devant se monter à 425 millions de francs.

Les évaluations pour 1991, élaborées sur la base d'une stabilité du tarif de la redevance, sont de 330 millions pour le produit de cette dernière et de 437 millions pour le montant du prélèvement.

Ainsi, les ressources du FNDAE augmenteront de 30 millions de francs, sur la base des évaluations du projet de loi de finances initial. Cette augmentation devrait être elle-même majorée de 35 millions de francs du fait de l'adoption d'un amendement par l'Assemblée nationale portant à 10,5 centimes par mètre cube le tarif de la redevance.

- Votre Commission des finances estime qu'une nouvelle majoration pourrait, sans dommage pour l'utilisateur, être décidée. Le Sénat vient d'ailleurs d'adopter, lors de l'examen de la première partie, un amendement en ce sens.

Ainsi le FNDAE, qui est géré selon une procédure décentralisée (répartition par les conseils généraux entre les différentes communes de la fraction des crédits du fonds destinée aux travaux courants, soit environ 70 % du total) qui donne toute satisfaction, pourrait-il poursuivre sa mission dans les meilleurs conditions.

Par ailleurs, il serait utile qu'une réflexion soit conduite sur l'insertion des actions conduites à l'aide des crédits du FNDAE dans l'ensemble des interventions publiques en matière de gestion de l'eau, interventions conduites actuellement par un nombre élevé d'organismes.

CONSEQUENCES DES DELIBERATIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a procédé, le vendredi 16 novembre 1990, à l'examen des Comptes spéciaux du Trésor.

A cette occasion, un article 54 bis rattaché nouveau a été adopté (cf. ci-dessous, commentaire des articles rattachés).

Par ailleurs, un amendement a été adopté, sur proposition du Gouvernement, pour majorer de 35 millions de francs les dépenses en capital, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, des comptes d'affectation spéciale. Cet amendement a porté sur l'article 53 du projet de loi de finances (comptes d'affectation spéciale - mesures nouvelles) ; il visait à traduire l'augmentation des moyens du Fonds national de développement des adductions d'eau, résultant de l'augmentation de un centime par mètre cube du tarif de la redevance affectée au compte, ainsi porté à 10,5 centimes par mètre cube.

Enfin, à l'occasion de l'examen de l'article d'équilibre, le Gouvernement a déposé un amendement majorant de 360 millions de francs les ressources du F.D.E.S., sans qu'aucune explication ne soit donnée sur l'origine de cette ressource nouvelle qui, s'agissant de remboursements d'emprunts, aurait dû être planifiée de longue date.

De plus, cette somme de 360 millions de francs paraît avoir été dégagée pour financer des dépenses en partie définitives : ainsi, une ressource par essence temporaire serait affectée à la couverture d'emplois définitifs.

Il conviendrait que le Gouvernement s'expliquât sur ce point.

ARTICLES 52 A 60 RATTACHES

Articles, 52, 53, 54 et 55

- **Ces articles retracent les montants :**
 - **des services votés des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale (article 52),**
 - **des mesures nouvelles des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale (article 53),**
 - **des services votés des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale (article 54),**
 - **des découverts applicables en 1991 au titre des services votés des comptes de commerce et des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (article 54),**
 - **des crédits ouverts au titre des services votés des comptes d'avances et des comptes de prêts (article 54),**
 - **des mesures nouvelles des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale (article 55).**

• **L'ensemble des évolutions ainsi globalement traduites par les articles 52 à 55 ont déjà été détaillées par le présent rapport.**

Voire Commission des Finances vous demande d'adopter ces articles.

Article 51 bis

• Cet article rattaché nouveau, qui résulte d'un amendement proposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, transforme la nature du compte de règlement avec les gouvernements étrangers n° 905-11 ; ce compte, jusqu'à présent dénommé "opérations concernant le secteur français de Berlin" serait également débaptisé, pour porter désormais la dénomination de "compte d'opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin".

• Jusqu'à présent, le compte n° 905-11 retrace, en recettes, le "versement à la puissance occupante", voté par le Sénat de Berlin (61 % des dépenses environ, soit 50 millions de deutsch marks en 1989) et une contribution du budget général et, en dépense, une fraction des frais d'occupation.

• L'accord quadripartite du 25 septembre 1990 implique la liquidation du statut actuel d'occupation de Berlin.

C'est pourquoi le compte aurait désormais pour objet des opérations de liquidation, ainsi que le financement du maintien temporaire de nos forces.

En crédit, le nouveau compte enregistrerait une contribution de l'Allemagne Fédérale, des versements du budget général et des recettes diverses, en débit apparaîtraient les dépenses de liquidation, les frais de stationnement de nos forces et des dépenses immobilières.

• Votre Commission des Finances s'est interrogée sur une disposition de cet article, conférant au nouveau compte une durée de vie d'une seule année seulement ; cette durée limitée paraît incompatible avec certaines des missions qui lui sont assignées (opérations immobilières, etc...).

N'ayant pu, en raison de la brièveté des délais d'examen de ce texte, obtenir, pour l'instant, des explications complémentaires, elle vous demande, dans l'attente de celles-ci, d'adopter un amendement de suppression.

Article 56

- L'article 56 retrace le montant du découvert applicable en 1991, au titre des mesures nouvelles, pour les comptes de commerce.

Ce découvert autorisé se monterait à 1,400 milliard de francs. Sur ce total, 1,350 milliard correspond à l'augmentation du découvert autorisé du compte "opérations à caractère industriel et commercial des D.D.E." ; pour des motifs qui ont déjà été exposés ci-dessus (cf. pages 41 à 45), votre Commission des Finances s'oppose à la généralisation de ce compte de commerce, qui motive cette augmentation.

- Elle a donc adopté à l'article 56 un amendement réduisant de 1,400 milliard de francs à 50 millions de francs le montant global du découvert autorisé des comptes de commerce, à charge, pour le Gouvernement, de traduire, lors de la promulgation de la loi de finances, les conséquences de cet amendement dans l'évaluation des ressources et des dépenses des comptes de commerce, que le Parlement n'a pas le pouvoir de modifier.

Article 57

- L'article 57 propose la clôture, à compter du 31 décembre 1991, du compte de commerce "coopération internationale-entretien et réparation de matériels aériens".

Ce compte, encore doté de 590 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1991, retrace uniquement les opérations de maintenance des avions Bréguet Atlantic des marines française, allemande, italienne et néerlandaise.

Ces opérations sont, en réalité, effectuées par des industriels français et non par l'Etat. Il n'y a donc pas lieu de les retracer dans un compte spécial du Trésor, ainsi que l'a relevé la Cour des Comptes à plusieurs reprises.

- Dans ces conditions, votre Commission des Finances vous propose d'adopter conforme cet article.

Article 58

• L'article 58, dont la substance a déjà été décrite ci-dessus (cf. pages 41 à 45) vise à :

- proroger au-delà du 31 décembre 1990 l'existence du compte de commerce "opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement", qui n'avait été créé que pour un an par l'article 69 de la loi de finances pour 1990 (paragraphe I de l'article 58) ;
- prescrire la généralisation à l'ensemble des départements de la formule dite "du compte de commerce" pour retracer les relations comptables entre ces collectivités et les directions départementales de l'équipement (paragraphe II de l'article 58).

• Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, votre Commission des Finances, si elle admet la prorogation du compte "opérations industrielles et commerciales des D.D.E." s'oppose, en revanche, à la généralisation de la formule du compte de commerce dès 1991.

Au surplus, on voit mal comment cette généralisation pourrait intervenir, dès lors qu'elle suppose "la promulgation de dispositions législatives fixant les obligations réciproques de l'Etat et du département" et que ces dispositions n'ont plus guère de chances d'être adoptées avant la fin de l'année 1990.

• Aussi, votre Commission a-t-elle adopté deux amendements à l'article 58, le premier supprimant le II de l'article et le second reculant d'un an la date d'entrée en vigueur, pour les services de l'équipement, de la loi du 11 octobre 1985 qui prescrit, en principe, le partage de tous les services avant le 31 décembre 1990.

Articles 59 et 60

- Ces deux articles fixent le montant des mesures nouvelles applicables aux comptes d'avances (article 59) et aux comptes de prêts (article 60).

- La substance de ces mesures a déjà été décrite et votre Commission des Finances vous demande d'adopter ces articles.

• Réunie le mercredi 7 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor et des articles 52, 53, 54, 55, 56, 59 et 60, qui en constituent la traduction dans le projet de loi de finances ; elle a également procédé à l'examen des articles 57 et 58 du projet de loi de finances, rattachés à ce fascicule, sur le rapport de M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des articles 52 à 60, sous réserve de trois amendements et, donc, l'adoption du fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor.

• Réunie le mardi 20 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission, statuant sur le texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances, a confirmé les votes précédemment émis à propos des comptes spéciaux du Trésor.

Elle a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 54 bis nouveau rattaché au fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor.