

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

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 1992 **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° 49

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. Paul Caron, Ernest Certigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumonot, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Crois, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gastachy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Morsigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e légial.) : 2246, 2255 (annexe n° 44) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	13
I - EVOLUTION D'ENSEMBLE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	13
A. UN NOMBRE LEGEREMENT REDUIT	13
B. DES MASSES FINANCIERES EN NETTE PROGRESSION	14
C. UNE CHARGE NETTE ACCRUE	16
II - ANALYSE DES DIVERSES CATEGORIES DE COMPTES	17
A. LES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE	18
1. Une progression d'ensemble qui repose essentiellement sur trois comptes	18
2. Une évolution plus modérée des opérations retracées sur les autres comptes	21
B. LES COMPTES DE COMMERCE	22
1. Une légère diminution des opérations retracées sur les comptes militaires	23
2. Des modifications très significatives du compte 904-09 "Gestion de titres du secteur public"	23
3. Les autres comptes de commerce	24

	<u>Pages</u>
C. LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES, LES COMPTES DE REGLEMENT ET LES COMPTES D'AVANCES	25
1. Les comptes d'opérations monétaires	25
2. Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	25
3. Les comptes d'avances	26
 D. LES COMPTES DE PRETS	 27
 DEUXIEME PARTIE : OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES	 31
 I - LE FONDS POUR L'AMENAGEMENT DE L'ILE-DE-FRANCE ..	 31
A. UNE STRUCTURE AU FINANCEMENT CONTESTABLE .	32
B. UN DEBUT DIFFICILE	33
C. UNE EXTENSION QUI ALTERE LA VOCATION DU COMPTE	34
 II - LE COMPTE "OPERATIONS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES DES DDE" : UN DISPOSITIF TOUJOURS PROVISOIRE	 36
A. UN OBJECTIF : CLARIFIER LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LES DDE ET LES COLLECTIVITES LOCALES	36
B. DE L'EXPERIMENTATION A LA GENERALISATION PROVISOIRE	37
C. LES MESURES ENVISAGEES POUR 1992	38
 III - UN COMPTE STRATEGIQUE : LE COMPTE DE GESTION DE TITRES DU SECTEUR PUBLIC, D'APPORTS ET D'AVANCES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES	 38
A. UNE STRUCTURE A DOUBLE FACETTE	39
B. DE LA GESTION DE TITRES A LA VENTE DE PARTICIPATIONS	40
C. UNE DEMARCHE QUI N'OFFRE AUCUNE GARANTIE ..	41

	<u>Pages</u>
TROISIEME PARTIE: EXAMEN DES ARTICLES RATTACHES ..	45
Articles 48 à 53	45
Article 54 : clôture du compte spécial n° 904-02 "Fabrications d'armement"	47
Article additionnel après l'article 54 : clôture du compte spécial n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques"	48
Article 55 : Prorogation du compte spécial n° 905-11 "Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin"	49
Article 56 : Prorogation du compte de commerce n° 904-21 "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'Équipement"	50
Article 57 : Extension du champ d'intervention du Fonds d'aménagement de l'Île-de-France	50
ANNEXES	53

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Votre commission rappelle l'importance stratégique des comptes spéciaux du Trésor, qui retracent, tant en dépenses, qu'en recettes, des masses financières représentant près de 25 % du Budget général.

Toutefois, cet ensemble reste particulièrement hétérogène, et les comptes spéciaux s'analysent comme autant d'instruments permettant de compléter l'action de l'Etat dans des domaines très variés : agriculture, équipement, aide au développement, culture, sport, domaine militaire, etc...

Une telle diversité rend impossible toute approche globale, et donc toute appréciation générale de l'action conduite au travers de ces structures. Elle conduit en fait à formuler des observations par catégorie de compte, et même par compte et qui reprennent quelquefois celles déjà faites lors de l'examen des crédits budgétaires du Ministère correspondant.

2. Votre commission souligne l'importance de la charge nette enregistrée au titre des comptes de prêts et qui retrace pour partie l'effort important consenti en matière d'aide au développement.

Ainsi, la charge du compte 903-07 *"Prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipements"* - soit 5,3 milliards de francs - traduit la nécessité de disposer de schémas de financement attractifs pour les pays en voie de développement les plus concurrentiels, mais aussi, dans certains cas, la volonté de procéder, d'emblée, à une budgétisation des risques acceptés sur certains Etats fragiles.

A l'inverse, le compte 903-17 *"Prêts à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France"* apparaît comme l'un des instruments de budgétisation des impayés constatés sur des prêts antérieurs déjà refinancés par la Banque Française du Commerce Extérieur.

La progression régulière de la charge de ce compte enregistrée au cours des dernières années est à mettre en relation avec l'aggravation de la crise que traversent certains de nos débiteurs importants, et il est à prévoir que la stabilisation attendue pour 1992 ne soit qu'un phénomène provisoire.

3. Au plan des principes, la clôture du compte 904-02 *"Fabrication d'armement"*, n'appelle pas d'objection particulière, et permet en outre de répondre à une suggestion de la Cour des Comptes.

Votre commission se demande toutefois si le délai prévu pour procéder à la liquidation du compte, soit un an, sera suffisant pour opérer dans de bonnes conditions une reprise, dans un cadre budgétaire classique, des commandes actuellement en cours.

4. Force est de constater que le compte d'affectation spéciale *"Fonds d'aménagement de la Région Ile-de-France"* a connu une période de démarrage particulièrement lente.

Alors que les ressources enregistrées en 1990 ont atteint 970 millions de francs, les engagements de dépenses -en terme d'autorisation de programme- effectués au cours de la même période n'ont atteint que 363 millions de francs et le taux de consommation des crédits de paiement est resté insignifiant.

Les moyens inutilisés sont venus compléter les dotations de l'année en cours, initialement évalués à 1.025 millions de francs. Selon les informations communiquées à votre commission, le rythme d'engagement des dépenses semble toutefois s'être amélioré, sans atteindre cependant un rythme de croisière pour les crédits de paiement.

C'est à l'évidence dans ce contexte général qu'il convient d'apprécier les dispositions de l'article 57 visant à étendre le champ d'intervention du Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France, tout en rappelant que le Sénat n'avait pas été favorable au principe même du compte.

Or, votre commission relève que les extensions proposées conduisent en fait à s'éloigner assez sensiblement de la vocation initiale du Fonds, en principe destiné à faciliter la réalisation de grandes infrastructures et à peser sur l'offre foncière en Région Ile-de-France. L'introduction d'opérations relevant plus généralement d'une politique sociale de la ville, et même de mesures de déconcentration de services administratifs, revient en fait à donner au compte un champ d'intervention beaucoup plus global et conduit à nouveau à demander aux entreprises de cette région de financer des actions qui auraient dû être directement prises en charge par l'Etat.

5. La méthode, et le dispositif juridique retenu par le Gouvernement pour procéder à la cession de participations dans le capital d'entreprises publiques suscite les plus vives inquiétudes.

La comptabilisation du produit de ces cessions sur le compte de gestion de titres du secteur public ne donne rigoureusement aucune garantie quant à son affectation définitive. Le mécanisme juridique du compte autorise en effet des reversements au budget général. Le Gouvernement est donc en mesure d'utiliser le produit des cessions de titres pour compenser des dépenses budgétaires supplémentaires pouvant apparaître en cours de gestion.

En outre, il paraît surprenant que des ventes de participations puissent transiter par un compte de commerce destiné en principe à enregistrer des opérations temporaires.

A l'évidence, le dispositif du compte d'affectation spéciale, retenu durant la période 1986-1988, ne présentait pas les mêmes incertitudes et s'avérait beaucoup plus contraignant pour le Gouvernement.

Mais votre commission constate, avec regret, que le support de vote sur lequel se prononce le Parlement pour les comptes de commerce offre peu de prise à des amendements modifiant la structure ou la nature des opérations envisagées. La seule possibilité qui reste ouverte est radicale : proposer la clôture du compte spécial n° 904-09 *"Gestion de titres du secteur public"*.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 15 novembre 1991, la Commission a procédé à l'examen des comptes spéciaux du Trésor et des articles 48 et 57 qui leurs sont rattachés, sur le rapport de M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a d'abord retracé l'évolution d'ensemble des opérations effectuées par l'intermédiaire des comptes spéciaux du Trésor, précisant qu'elles représentaient une masse financière égale au quart du budget général. Il a indiqué que les recettes attendues pour 1992 s'élevaient à 314,7 milliards de francs (+ 5,32 %) pour 328,1 milliards de francs de dépenses (+6,19 %), et que la charge nette atteignait ainsi 12,8 milliards de francs, soit une aggravation de près de 3 milliards par rapport aux évaluations initiales de 1991.

Puis, le rapporteur spécial a analysé les principales opérations prévues pour chaque grande catégorie de comptes.

S'agissant des comptes d'affectation spéciale, il a relevé la très forte progression des recettes du "Fonds d'aménagement de l'Ile-de-France" (+ 22,7 %), qui apparaît comme la conséquence du relèvement du tarif de la taxe sur les bureaux, proposée par l'article 30 du projet de loi de finances et de l'extension du champ de compétence du Fonds, prévue par l'article 57. Il a également souligné que la croissance des ressources du "Compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision" résultait d'un effet de trésorerie dû à une réduction du délai laissé aux usagers pour acquitter leur redevance de télévision.

Présentant ensuite les opérations des comptes de commerce, M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a tout d'abord mis en évidence l'importance financière des comptes gérés par le ministère de la défense. Il a relevé l'évolution particulièrement sensible (+ 28,1 %) des recettes du compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques", tout en précisant qu'à la suite des décisions annoncées

par le Gouvernement lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, la totalité des dotations en capital destinées aux entreprises publiques se trouverait financée par le produit de la cession de participations minoritaires dans d'autres sociétés contrôlées par l'Etat. Mais, il a relevé que la nature même du compte utilisé pour retracer ces dernières opérations permettait aussi d'opérer des versements au budget général.

Après avoir rappelé qu'un seul compte d'opérations monétaires faisait l'objet de prévisions dans le cadre de la loi de finances, le rapporteur spécial a évoqué les mouvements prévus au titre des comptes de prêts. Il a noté la chute des recettes du compte "Prêts du fonds de développement économique et social", liée au fait que les évaluations de 1991 avaient intégré d'importants remboursements anticipés. Il a également rappelé que la charge nette particulièrement lourde due aux prêts du Trésor et aux consolidations de dettes traduisait une volonté de budgétisation des risques -actuels ou anciens- acceptés par le biais des crédits consentis à des Etats étrangers.

Enfin, le rapporteur spécial a fait valoir que les masses financières les plus importantes figuraient sur les comptes d'avances aux collectivités locales.

Abordant l'examen des dispositions rattachées, M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a souhaité que la commission se prononce sur les articles 54 à 57 avant de procéder à l'examen des articles 48 à 53 qui retracent les services votés et les mesures nouvelles afférents aux comptes spéciaux du Trésor.

S'agissant de l'article 54, tendant à la clôture du compte n° 904-02 "Fabrications d'armement", M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a indiqué que cette disposition était la conséquence de la réforme du Groupement des industries d'armements terrestre (G.I.A.T.) et permettait de répondre aux observations formulées par la Cour des comptes. Il s'est toutefois interrogé sur la brièveté du délai prévu pour procéder aux opérations de liquidation. Ainsi, la commission a-t-elle adopté un amendement tendant à reporter au 31 décembre 1993 la date effective de clôture du compte. La commission a adopté l'article 54 ainsi modifié.

La commission a ensuite examiné un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 54, dont l'objet est de procéder à la clôture du compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques". Le rapporteur spécial a souligné que les supports de vote sur lesquels le Parlement se prononçait pour les comptes spéciaux interdisaient toute initiative visant à modifier la nature des opérations retracées dans les comptes de commerce. Il a fait valoir que seule la clôture du compte permettrait au Sénat de manifester son opposition à l'égard de la méthode retenue par le Gouvernement. Après une intervention de M. Roger Chinaud, rapporteur général, la commission a adopté cet amendement portant article additionnel.

Puis, la commission a adopté sans modification les articles 55 (prorogation du compte spécial n° 905-11 "Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin") et 56 (compte de commerce n° 904-21 "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'Équipement").

Après intervention de M. Roger Chinaud, rapporteur général, la commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 57 qui prévoit une extension du champ d'intervention du fonds d'aménagement de l'Île-de-France.

La commission a alors adopté deux amendements de coordination tendant à traduire les conséquences de ses votes précédents sur les articles 49 (Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives - Mesures nouvelles) et 50 (Comptes retraçant des opérations temporaires - Services votés), puis elle a adopté sans modification les articles 48 (Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives - Services votés), 51 (Compte d'affectation spéciale - Opérations à caractère temporaire - Mesures nouvelles), 52 (Comptes de commerce - Mesures nouvelles) et 53 (Comptes de prêts - Mesures nouvelles).

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

L'examen du fascicule budgétaire des comptes spéciaux du Trésor doit prendre en considération la variété des actions conduites par son intermédiaire. C'est pourquoi votre rapporteur procédera, en préalable, à une présentation globale des crédits avant d'analyser les évolutions les plus marquantes constatées dans chacune des six grandes catégories de compte.

I. EVOLUTION D'ENSEMBLE DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

A. UN NOMBRE LEGEREMENT REDUIT

Pour 1992, le nombre des comptes spéciaux présentés dans le projet de budget s'établit à 41, soit un chiffre inférieur d'une unité à celui de l'année en cours.

• Cette évolution résulte de la clôture, au 31 décembre 1991, du compte de commerce n° 904-04 "Coopération internationale - Entretien et réparation de matériel aérien", dont l'objet était, jusqu'à présent, de retracer les dépenses d'entretien des avions de patrouille maritime Bréguet-Atlantic en service dans différents pays. Décidée par l'article 73 de la loi de finances pour 1991, cette mesure permet ainsi de mettre un terme à une situation juridique peu satisfaisante, la plupart de opérations retracées sur le compte étant, en effet, effectuées par des industriels et non par des services de l'Etat. A compter du 1er janvier prochain, elles seront donc reprises au chapitre 53-71 de la section "Marine" du budget de la Défense, et imputées sur un article de gestion non doté par la loi de finances.

• Parallèlement, l'article 54 du présent projet, rattaché aux comptes spéciaux du Trésor, propose d'autoriser la clôture, au 31 décembre 1992, du compte n° 904-02 "Fabrications d'armement". Une telle disposition répond ainsi aux observations très critiques formulées par la Cour des comptes et apparaît comme la conséquence de la transformation de l'ancien groupement industriel des armements terrestres (GIAT) en société anonyme GIAT-Industrie (cf. commentaire de l'article).

• Enfin, le projet de budget pour 1992 propose également de proroger deux comptes qui, en l'absence de dispositions contraires, auraient dû venir à échéance à la fin de l'année en cours. Il en est ainsi du compte spécial n° 905-11 "Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin" mais aussi du compte de commerce n° 904-21 "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement", ces structures ayant d'ailleurs déjà fait l'objet d'adaptations dans le cadre de la loi de finances pour 1991. Prévu respectivement aux articles 55 et 56 du présent projet, ces mesures, et les commentaires qu'elles inspirent à votre rapporteur, seront donc développées dans la partie du rapport consacrée aux dispositions rattachées.

Dans l'ensemble, l'évolution des opérations retracées dans ce fascicule budgétaire est légèrement affectée par la disparition des 590 millions de francs qui, jusqu'alors, figuraient sur le compte n° 904-04 "Coopération internationale - Entretien et réparation de matériel aérien". En outre, et si la date de clôture prévue par le présent projet est effectivement maintenue, l'exercice 1993 devrait être largement influencé par la suppression des 16,7 milliards de francs encore inscrits, pour l'année à venir, sur le compte n° 904-02 "Fabrications d'armement".

B. DES MASSES FINANCIERES EN NETTE PROGRESSION

Globalement, les opérations retracées dans les comptes spéciaux connaissent une évolution relativement forte, comme en témoigne le tableau suivant.

(milliards de francs)

	1991	1992	Evolution (%)
• Dépenses	309,01	328,14	+ 6,19
• Recettes	298,84	314,73	+ 5,32
• Soldes	- 10,00	- 12,82	+ 28,2

A structure constante, c'est-à-dire après déduction des moyens inscrits en 1991 sur le compte clos le 31 décembre prochain, la progression est encore plus sensible : + 5,5 % en recettes et + 6,4 % en dépenses.

Ainsi, et contrairement au mouvement constaté pour 1991, les dépenses et les recettes des comptes spéciaux du Trésor évolueront l'an prochain à des rythmes comparables, sinon identiques.

- Les dépenses, qui marquaient déjà une progression de 7 % dans le budget initial de 1991, augmentent à nouveau de manière significative (+ 6,4 %) pour atteindre 328,14 milliards de francs.

- Après avoir enregistré une évolution relativement modeste dans le budget initial de 1991, (+ 3,2 %), les ressources connaissent une nette accélération (+ 5,5 %) et s'établissent à 314,7 milliards de francs. Encore faut-il souligner que la structure même de ces recettes a été légèrement modifiée - mais sur un point essentiel - lors du débat devant l'Assemblée nationale. En effet, et pour assurer le financement du premier volet du plan Emploi, le gouvernement a décidé de remplacer 3,9 milliards de francs de recettes initialement prévues sous forme de versement du budget général par un produit identique retiré de la cession de titres détenus par l'Etat. Sans influence sur le volume global des opérations retracées dans les comptes spéciaux, cette modification traduit en revanche un véritable changement de principe dans la politique suivie par le gouvernement.

En tout état de cause, les taux de progression affichés pour 1992 s'avèrent supérieurs à ceux des ressources et des charges budgétaires. Par voie de conséquence, le poids des comptes spéciaux par rapport à l'ensemble des opérations retracées dans le budget général s'accroît.

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

	1991	1992
. Part des dépenses des C.S.T. (1)	23,8 %	24,6 %
. Part des ressources des C.S.T. (1)	24,7 %	25,4 %

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

C. UNE CHARGE NETTE ACCRUE

Dans l'ensemble, les comptes spéciaux font apparaître, pour 1992, une charge nette de - 12,822 milliards de francs, soit une dérive de 2,8 milliards par rapport au montant prévu dans la loi de finances initiale pour 1991.

Le tableau suivant retrace la décomposition de cette charge.

(en milliards de francs)

	1991 Budget voté	1992 Projet de loi de finances
A) OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE <i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
. Charges	13,957	15,186
. Ressources	14,034	15,296
. Solde	+ 0,077	+ 0,110
B) OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE <i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
<i>Comptes de commerce</i>	- 0,047	- 0,005
<i>Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers</i>	+ 0,055	+ 0,103
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>	- 0,140	- 0,140
<i>Comptes d'avances</i>	+ 0,305	+ 0,725
<i>Comptes de prêts</i>	- 0,054	- 0,047
Solde	- 10,199	- 13,568
Solde total	- 10,080	- 12,832
	- 10,003	- 12,822

Toutefois, cette évolution d'ensemble est exclusivement imputable aux opérations de prêts, tandis que la situation nette de toutes les autres catégories de comptes s'améliore, ou se stabilise.

II - ANALYSE DES DIVERSES CATEGORIES DE COMPTES

Le tableau suivant retrace l'évolution du volume des opérations retenues pour 1992 dans les six grandes catégories de comptes spéciaux que prévoit l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Evolution du volume des opérations des comptes spéciaux
(à structure constante)

(millions de francs et %)

Catégories de comptes	Recettes		Dépenses		Solde	
	1992	Variation en %	1992	Variation en %	1992	1991
● Comptes d'affectation spéciale	15.436	+ 8,98	15.332	+ 7,81	+ 104	+ 30
● Comptes de commerce	56.205	+ 1,64	56.102	+ 1,56	+ 103	+ 55
● Comptes d'avances	240.936	+ 7,74	240.983	+ 7,18	- 47	- 54
● Comptes de prêts	2.156	- 58,21	15.724	+ 2,33	- 13.568	- 10.199
● Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers					- 140	- 140
● Comptes d'opérations monétaires					+ 725	+ 305
Total	314.733	+ 5,5	328.141	+ 6,4	- 12.822	- 10.003

A. LES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE

Au nombre de 13, ils retracent aux termes de l'article 25 de l'ordonnance organique, "des opérations qui, par suite d'une disposition de loi de finances prise sur l'initiative du gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières" et répondent donc au souci d'affecter une recette à un type de dépenses déterminé.

Pour 1992, il s'agit de la catégorie de compte qui connaît l'évolution la plus forte : + 8,98 % en ressources et + 7,81 % en dépenses. Toutefois, cette évolution d'ensemble recouvre des situations très diverses.

1. Une progression d'ensemble qui repose essentiellement sur trois comptes

Trois principaux comptes sont à l'origine de la progression tant des ressources que des dépenses, des comptes d'affectation spéciale.

• Le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France

Pour 1992, les dotations prévues à ce titre atteignent 1.258 millions de francs, marquant ainsi une augmentation de 22,7 % par rapport aux évaluations initiales de l'année en cours. Une telle évolution, particulièrement forte, est à mettre en relation avec l'augmentation du taux de la taxe sur les bureaux en Ile-de-France, proposée par l'article 30 du présent projet de loi, et à laquelle le Sénat s'est déclaré hostile. Le gouvernement justifie ce relèvement par la volonté d'étendre le champ d'intervention du compte aux opérations de développement social urbain conduites dans le cadre de la politique de la ville. Cette mesure, qui fait l'objet de l'article 57 rattaché au présent fascicule budgétaire, conduira donc votre rapporteur à examiner en détail l'activité actuelle du fonds, et la pertinence de l'extension proposée, dans la deuxième partie du présent document. Aussi, et à ce stade de sa présentation, se contentera-t-il d'indiquer que les autres engagements de dépenses affichés pour 1992 font apparaître une nette priorité en faveur des transports collectifs, pour lesquels 300 millions de francs en autorisations de programme sont inscrits (+ 76 %). Parallèlement, les aides au financement de logements à usage locatif social se trouvent majorées de 3 % pour atteindre 500 millions de francs.

• Le compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision.

Pour 1992, les ressources -et donc les dépenses- de cette structure sont en effet évaluées à 9,177 milliards de francs, soit un montant supérieur de 9,9 % à celui retenu dans la loi de finances initiale pour 1991. Encore faut-il souligner que la disparition d'une "recette diverse ou accidentelle" de 117 millions occulte partiellement la progression encore plus importante du produit de la redevance qui représente, en 1992, la totalité des ressources du compte.

Au-delà de l'effet mécanique induit par le relèvement de 2,5 % du tarif de la redevance, cette évolution traduit surtout les conséquences de deux mesures beaucoup plus contestables :

- d'une part, un renforcement des pouvoirs de contrôle des agents du service de la redevance, par la création, au profit de ces fonctionnaires, d'un droit de communication des informations détenues par les diffuseurs et les distributeurs de service de télévision et par les personnes publiques. Prévue à l'article 82 du présent projet de loi, cette mesure a pour objectif d'améliorer le taux de recouvrement de la taxe,

- d'autre part, une réduction à un mois, au lieu de deux actuellement, du délai accordé à l'utilisateur pour acquitter sa redevance. Déjà expérimentée sur d'autres impôts, tels les prélèvements libératoires ou la taxe sur les conventions d'assurances, une telle disposition présente l'avantage de permettre au compte d'enregistrer, en 1992, mais pour cette seule année, le produit d'une échéance de redevance supplémentaire.

On rappelle que l'essentiel du produit de cette taxe est reversé aux différents organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, selon une répartition fixée par l'article 62 du présent projet de loi et qui se trouve analysé dans le rapport de notre excellent collègue M. Jean Cluzel. Mais le compte supporte également en dépenses les frais de fonctionnement du service de la redevance. Pour 1992, ceux-ci s'élèvent à 420 millions de francs, soit une progression relativement modeste de 3,7 % par rapport à l'année en cours, et qui traduit l'effort d'adaptation effectué par ce service au cours des dernières années.

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

Pour 1992, les ressources globales du FNDAE sont estimées à 867 millions de francs, en augmentation de 62 millions

(+ 7,7 %) par rapport à celles de l'année en cours. Sensible, cette progression résulte de deux événements :

- une majoration de 25 millions de francs (+ 6,8 %), du produit attendu de la redevance sur les consommations d'eau, cette évolution traduisant, avec un certain retard, l'impact du relèvement du tarif de cette taxe décidé à compter du 1er janvier dernier,

- un accroissement de 37,6 millions de francs (+ 8,5 %) du prélèvement sur le produit du pari mutuel.

En revanche, et si les autorisations d'engagement connaissent une évolution identique à celle des recettes, les crédits de paiement inscrits en dépense de l'année 1992 accusent une légère baisse, revenant de 774,4 millions de francs en 1991 à 762,4 millions dans le projet de budget.

En conséquence, et pour l'année à venir, le solde créditeur du compte devrait s'établir à 104,6 millions de francs, contre 30,6 prévus pour la gestion en cours.

Dans l'ensemble, votre rapporteur regrette cependant un certain manque d'ambition dans l'évolution des moyens d'engagements du F.N.D.A.E.

En effet, si 98 % de la population est désormais desservie par un réseau d'eau potable, il n'en demeure pas moins que de nombreux besoins restent à satisfaire, comme l'a très largement mis en évidence notre excellent collègue, M. Roland du Luart, dans son rapport sur la gestion du Fonds.

Or, parallèlement, les demandes de financement déposées par les départements font de plus en plus apparaître un besoin orienté vers la réalisation de grands ouvrages structurants, tel des interconnexions de réseau ou la création d'usine de traitement d'eaux brutes.

Aussi, et par rapport aux besoins potentiels, le F.N.D.A.E. devra consentir dans les cinq prochaines années, un effort particulier pour faire face aux programmes spécifiques en croissance, mais aussi et surtout au conventionnement des programmes d'équipement prioritaires.

Dans ce contexte, il serait donc souhaitable que les interventions du Fonds puissent prendre véritablement une nouvelle dimension.

2. Une évolution plus modérée des opérations retracées sur les autres comptes

Représentant une masse financière de 4.134,6 millions de francs, tant en recettes qu'en dépenses, l'ensemble des opérations retracées sur les dix autres comptes d'affectation spéciale enregistre une progression plus modeste : + 3,7 %. Mais cette situation globale recouvre des évolutions ponctuelles plus contrastées.

- Les moyens du fonds forestier national augmentent de 3,8 % pour atteindre 549,4 millions de francs. Après une année 1991 marquée par quelques difficultés liées à la mise en oeuvre de la réforme, le produit de la taxe forestière devrait s'accroître de 2,5 %, tandis que les remboursements de prêts permettent de dégager 122 millions de francs (+ 8 %). S'agissant des dépenses, les moyens de fonctionnement baissent de 3,2 %, conformément aux engagements pris en 1990, tandis que les crédits de paiement sur dépenses d'investissement augmentent de 6,9 %. Les autorisations de programme sont globalement maintenues à 369,7 millions, mais cette stabilité s'accompagne d'un recentrage des interventions sur les subventions, au détriment des prêts.

- Les dotations du fonds national pour le développement du sport sont reconduites à leur niveau de 1991, soit 830 millions de francs, l'effondrement des ressources provenant du loto sportif (- 13 %) étant compensé par un apport supplémentaire au titre du prélèvement sur le loto national (+ 12 %). En matière de dépenses, l'évolution des subventions de fonctionnement (- 2 %) se caractérise par une diminution des crédits destinés à la préparation des jeux olympiques d'Albertville et par un relèvement significatif de l'aide au sport de masse (+ 5,4 %) ou de haut niveau (+ 5,8 %). Parallèlement les subventions d'équipement évoluent de façon positive, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, un effort très important étant en particulier prévu pour la réalisation directe d'équipement par l'Etat.

Sans reprendre les observations formulées à de nombreuses reprises et portant sur la fragilité des ressources affectées à ce fonds, votre rapporteur note avec satisfaction l'engagement pris par le ministre du Budget d'assurer à nouveau à cette structure, en 1992, un volume de recettes correspondant aux prévisions. Il souligne cependant qu'une telle décision, qui prolonge celle déjà prise pour l'année en cours, présente un caractère exceptionnel. Aussi, se félicite-t-il que le ministre de la Jeunesse et des sports ait récemment fait part de son intention de réunir un groupe de travail afin de dégager une solution durable.

• Créé pour accueillir le solde des bénéfices nets de l'TEDOM, le compte "Actions en faveur du développement des départements d'Outre Mer" regroupe des masses financières identiques à celles prévues pour 1991, soit 100 millions de francs. La structure de ses dépenses demeure également stable, 35 % des crédits étant destinés à des organismes public à caractère agricole, 45 % à ceux qui interviennent dans le domaine immobilier, et 20 % aux interventions dans le domaine social.

Enfin, votre rapporteur rappelle que deux comptes d'affectation spéciale restent dotés pour mémoire en loi de finances initiale. Tel est le cas notamment du "fonds de secours aux victimes de sinistres et de calamités" qui permet de centraliser les ressources de toutes natures permettant d'assurer l'indemnisation des dégâts, mobiliers ou immobiliers, supportés, dans ces circonstances, par les particuliers, les entreprises individuelles et les agriculteurs. Ainsi, la gestion du premier semestre 1991 est marquée par la poursuite des opérations conduites à la suite du passage, en Guadeloupe, du cyclone Hugo, mais aussi par la comptabilisation de ressources destinées à indemniser les agriculteurs de La Réunion ayant souffert de la sécheresse exceptionnelle d'octobre 1990.

B. LES COMPTES DE COMMERCE

Au nombre de 12 en 1992, ils retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services publiques de l'Etat. Leurs prévisions de dépenses présentent un caractère évaluatif, et le Parlement se prononce donc sur le seul montant du découvert autorisé qui, lui, est de nature limitative.

Globalement, et à structure constante, le volume des opérations envisagées pour 1992 évolue peu. Les dépenses sont en effet évaluées à 56,1 milliards de francs (+ 1,56 %) tandis que les recettes atteignent 56,2 milliards de francs, c'est-à-dire un montant excédant de seulement 1,64 % celui annoncé pour 1991.

Cette apparente stabilité recouvre cependant deux mouvements de fonds dont l'un affecte un compte qui, dans sa structure de recettes, a été implicitement mais très largement, modifié lors de l'examen du budget par l'Assemblée nationale.

1. Une légère diminution des opérations retracées sur les comptes militaires.

Les cinq comptes gérés par le ministère de la Défense regroupent à eux seuls 78 % du volume total des opérations des comptes de commerce. Or, pour 1992, cette masse considérable se contracte de 1 % pour revenir à 44,08 milliards de francs.

- Ce tassement trouve son origine dans le compte n° 904-02 "Fabrications d'armement" qui accuse une baisse de 2,5 % et s'établit à 16,68 milliards de francs pour 1992. Une telle évolution apparaît comme la conséquence mécanique de la baisse du montant global des commandes enregistrées par le Groupement industriel des armements terrestres (GIAT) puis par la société GIAT Industrie au cours des dernières années. Votre rapporteur rappelle d'ailleurs que l'article 54 du présent projet de loi propose de procéder à la clôture de ce compte le 31 décembre 1992.

- De même, le volume du compte n° 904-05 "Constructions navales de la Marine militaire" revient à 22,03 milliards de francs (- 0,8 %), les choix faits sur les programmes entraînant une baisse du plan de charge qui ne devrait pas être totalement compensée par les commandes à l'exportation.

- Au contraire, le compte n° 904-03 "Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat" connaît une évolution plus favorable (+ 8,7 %), grâce à la prise en compte de nouvelles activités de réparation et à la montée en charge d'un programme de transformation du Mirage F1C en version tactique.

2. Des modifications très significatives du compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports aux entreprises publiques".

Pour 1992, le volume des opérations annoncées sur ce compte s'élève à 5,64 milliards de francs, soit un chiffre supérieur de 1,24 milliard (+ 28,1 %) à celui retenu dans le budget de 1991.

Retraçant en dépenses les dotations en capital consenties par l'Etat au bénéfice des entreprises publiques, cette structure devait, dans le projet de budget initial, être alimentée par deux types de ressources :

- d'une part des crédits budgétaires provenant du budget des Charges communes (3,29 milliards de francs) et dont le montant s'avérait d'ailleurs inférieur de 25,2 % à celui prévu pour l'année en cours,

- d'autre part, une recette propre, égale à 2,35 milliards de francs et représentative du produit de la cession par l'Etat, ou plus exactement par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, d'une partie du capital de Crédit local de France.

Déjà exceptionnel, ce schéma de financement a, en outre, été profondément remanié -de façon implicite- lors de l'examen du budget par l'Assemblée. En effet, le gouvernement a décidé, qu'en 1992, l'ensemble des dotations aux entreprises publiques serait assuré par la vente de participations minoritaires dans le capital d'autres sociétés contrôlées par l'Etat. De fait, les crédits budgétaires prévus aux Charges communes sont devenus disponibles pour financer le premier volet du nouveau plan en faveur de l'emploi.

L'importance de cette opération conduira d'ailleurs votre rapporteur à lui consacrer un développement spécifique dans la seconde partie du rapport.

3. Les autres comptes de commerce

Bien que très contrastée, l'évolution des autres comptes n'appelle pas, dans l'ensemble, d'observations particulières.

Ainsi, le compte n° 904-21 "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement" se trouve majoré de 3 %, soit un rythme pratiquement identique à celui de l'inflation prévisionnelle, et représentera, l'an prochain, 5,3 milliards de francs. Toutefois, et compte tenu de la mesure proposée par l'article 56, votre rapporteur examinera plus en détail, dans la suite de son rapport, l'activité de cette structure.

De même, le compte n° 904-20 "Approvisionnement des armées en produits pétroliers", qui retrace les revenus, mais aussi les coûts de l'alimentation et de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz augmente de 3,6 % en raison d'un accroissement du montant des ventes de produits pétroliers aux clients relevant du ministère de la Défense.

En revanche, il est à noter la très forte diminution des opérations figurant sur le compte n° 904-14 "Liquidation

d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels", qui ne représentent plus, en 1992, que 5,6 millions en ressources (- 89 %) et 16,6 millions en dépenses (- 79,2 %). Cette situation s'explique par l'achèvement progressif des opérations de liquidation du fonds spécial des grands travaux et de la Société d'aménagement et de gestion des annexes du marché d'intérêt national de Rungis (SAGAMIRIS).

C. LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES, LES COMPTES DE REGLEMENT ET LES COMPTES D'AVANCES

1. Les comptes d'opérations monétaires

Structures très complexes, ces comptes sont au nombre de quatre, dont trois ne font pas l'objet de prévisions de recettes ou de dépenses dans le cadre de la loi de finances initiale, mais seulement d'une régularisation en loi de règlement. Ils retracent respectivement les pertes et bénéfices de change, les opérations avec le Fonds monétaire international et les soutiens financiers à moyen terme accordés aux Etats membres de la communauté. Pour ces comptes, le projet de budget ne fixe donc que le montant de leur découvert qui a cependant un caractère limitatif.

Dans ce contexte, les seules informations disponibles pour l'année à venir concernent le compte n° 906-04 "Emission des monnaies métalliques" qui retrace les opérations entre le Trésor et l'Administration des monnaies et médailles. Compte tenu du programme de frappe retenu pour 1992, qui prévoit notamment l'émission d'une pièce de 20 francs, mais aussi du coût du retrait des pièces usagées, il devrait dégager l'an prochain un excédent net de 725 millions de francs, supérieur de 420 millions à celui attendu pour l'année en cours.

2. Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers

Ils sont au nombre de deux.

- le compte "Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base" retrace la contribution de la France au stock

régulateur d'étain et de caoutchouc naturel. Pour 1992, il fait apparaître une charge nette inchangée de 140 millions de francs, le découvert autorisé étant lui-même maintenu à son niveau de l'an dernier, soit 308 millions de francs.

• Le compte "Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin", dont votre rapporteur détaillera le rôle dans le cadre du commentaire de l'article 55 rattaché.

3. Les comptes d'avances

Peu nombreux (cinq), ils représentent cependant une masse financière considérable : 240,9 milliards de francs, soit près de 75 % du volume total des opérations retracées dans les comptes spéciaux du Trésor.

Les deux comptes les plus importants par leur volume sont le "Compte d'avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur" (12,8 milliards de francs, soit + 2,4 %), mais surtout le "Compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales" (228 milliards de francs, soit + 8 %). Leur évolution retrace ainsi celle du produit estimé des impôts ou taxes concernés. Régulièrement présenté en équilibre, le second suscite en fait un déficit d'exécution dû à un recouvrement tardif d'une fraction des impôts locaux. Or, en 1990, les efforts engagés pour réduire ce décalage ont été contrariés par le comportement des entreprises qui ont anticipé l'impact des mesures d'allègement de taxe professionnelle.

Mais il importe également de souligner que d'autres comptes d'avances, faiblement dotés en loi de finances initiale, peuvent enregistrer -en cours de gestion- des opérations ponctuelles très importantes. Tel est le cas notamment du compte n° 903-58 "Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics", par lequel ont transité, au cours des mois de juin et juillet derniers, les sommes considérables prêtées, pour quelques jours, à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale.

D. LES COMPTES DE PRETS

Egalement peu nombreux - quatre -, ils présentent une situation globale largement déficitaire, et qui, en outre, s'accroît dans des proportions importantes, passant de - 10,19 milliards de francs pour 1991 à - 13,58 milliards dans le projet de budget pour 1992. Les recettes attendues s'inscrivent en net recul (- 58,2 %) pour revenir à 2,15 milliards de francs tandis que le montant des dépenses augmente légèrement (+ 2,3 %) et s'établit à 15,72 milliards de francs. Ce double mouvement explique d'ailleurs l'intégralité de la dégradation du solde d'ensemble des comptes spéciaux pour 1992.

En fait, sur les comptes de prêts figure une part importante de notre aide au développement.

- Ayant pour vocation de retracer le versement et le remboursement des prêts consentis pour la réalisation de plans de modernisation et d'équipement le Fonds de développement économique et social (FDES) comporte en fait deux catégories de dépenses : les prêts accordés à des entreprises traitées par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les prêts d'aide au développement délivrés par la Caisse centrale de coopération économique (CCCE). Or, depuis quelques années, cette seconde catégorie d'intervention est devenue largement dominante et mobilise désormais 90 % des dépenses du fonds. Un tel décalage se confirme d'ailleurs pour l'année 1992, malgré un doublement de l'enveloppe de prêts de restructuration industrielle qui ainsi atteint 200 millions de francs. En effet, parallèlement, les moyens mobilisés en faveur de la CCCE passent de 913,3 millions de francs pour 1991 à 1.184 millions, soit une progression de près de 30 %. En dépit de son importance, cette somme demeure toutefois très nettement inférieure à celles inscrites jusqu'en 1990 et traduit ainsi les conséquences du passage du prêt au don pour nos concours aux Pays les moins avancés.

En revanche, pour 1992, les ressources du FDES accusent une très forte baisse, revenant de 4,034 milliards de francs à 840 millions. Cette chute (- 79,2 %) s'explique par le fait qu'en 1991, comme d'ailleurs l'année précédente, le Fonds bénéficie de remboursements anticipés. Or, cette source de recettes "exceptionnelles" commence à se tarir, et les ressources du compte retrouvent désormais un niveau plus représentatif de la réalité, dans un contexte marqué par la défaillance persistante de certains de nos débiteurs importants.

- Imputés sur le compte spécial n° 903-07, les "prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens

d'équipement" constituent un puissant levier de développement de nos exportations en même temps qu'un des principaux instruments de notre aide publique au développement en faveur des pays situés hors du champ du ministère de la Coopération.

Réservés aux Etats dont le PNB par habitant est inférieur à 2.000 dollars, ils sont consentis à bas taux d'intérêt (2 à 3 %), sur longue durée (15 à 30 ans) et assortis d'une période de carence.

L'évolution récente de la répartition géographique de ces interventions met nettement en évidence leur double vocation. En effet, depuis 1991, le poids de l'Egypte et du Maghreb a considérablement augmenté, traduisant ainsi la volonté de procéder à une budgétisation immédiate des crédits accordés à des pays économiquement fragiles. Mais, parallèlement, on observe une montée en puissance des pays d'Asie, témoignant ainsi des efforts déployés pour favoriser l'implantation des entreprises françaises dans des Etats qui, telle la Chine, offrent de fortes opportunités commerciales et présentent d'énormes besoins en termes d'infrastructure.

Enfin, depuis 1990, des protocoles d'aide au partenariat industriel ont été conclus avec la Pologne et la Hongrie notamment. Dans ce contexte, la légère réduction de l'enveloppe des prêts retenus pour 1992 (5,9 milliards contre 6,03 milliards pour 1991) reflète la volonté de maîtriser les dépenses publiques tout en préservant l'efficacité de nos interventions financières à l'étranger. Parallèlement, la charge nette du compte spécial n° 903-07 se contracte de 100 millions de francs pour revenir à 4.625 millions de francs, en raison d'une stabilisation des tirages et d'une augmentation des remboursements attendus.

• Le compte 903-17 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France" apparaît comme l'instrument ultime de refinancement budgétaire des impayés constatés sur certains crédits précédemment accordés.

La technique du refinancement consiste à accorder au débiteur un nouveau prêt afin de lui permettre d'honorer ses premiers engagements.

Largement utilisée dans la première moitié de la décennie 80, cette procédure a, dans un premier temps, pris une forme extra budgétaire. Elle a ainsi conduit la Banque française du commerce extérieur (BFCE) à accumuler, avec la garantie de l'Etat, un stock de crédits de refinancement particulièrement important (22 milliards à la fin de 1985, 42 milliards aujourd'hui) et dont une partie s'avère éminemment fragile.

Aussi, dès 1985, le recours à la procédure extra budgétaire a été plus strictement limité. Parallèlement, le compte n° 905-08, ultérieurement transformé en compte 903-17, a été conduit à assurer un refinancement budgétaire des impayés supportés par la BFCE et faisant l'objet d'une nouvelle consolidation. Mais, ce compte refinance également les échéances impayées sur des prêts de la CCCE et bien évidemment sur les prêts du Trésor initialement consentis par le biais du compte 903 07.

Du fait de ces modifications, la charge nette du compte 903-17 a connu, au cours des dernières années, une dégradation particulièrement importante, passant de 570 millions de francs en 1986 à 8,5 milliards de francs pour 1991.

Dans ce contexte très dégradé, le projet de budget pour 1992 fait état d'une stabilisation des dépenses du compte à 9 milliards de francs. Ces crédits devraient ainsi permettre d'opérer des refinancements en faveur de l'Argentine, du Gabon, du Maroc et de la Côte d'Ivoire notamment. Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur les conséquences que pourraient avoir, à l'avenir, d'autres consolidations, et en particulier celle concernant les dettes du Brésil à l'égard de la BFCE.

Parallèlement, le projet de budget escompte une amélioration des recettes du compte (+ 100 millions, soit + 20 %), mouvement qui permet de ramener la charge nette à 8,4 milliards de francs pour 1992.

DEUXIEME PARTIE

OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES

Pour compléter l'approche générale, votre rapporteur a choisi d'analyser de façon plus détaillée trois comptes qui, pour des motifs divers, revêtent une importance particulière.

I - LE FONDS POUR L'AMENAGEMENT DE L'ILE DE FRANCE

Créé par l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 1989, le "Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France" est l'un des instruments grâce auxquels l'Etat assure sa participation financière au programme d'actions immédiates pour la région Ile-de-France, décidé par le Gouvernement le 26 juillet 1989.

On rappellera brièvement que ce plan a un triple objectif : freiner le mécanisme d'exclusion dans l'accès au logement, stopper l'aggravation des déséquilibres régionaux, et enfin remédier aux situations les plus aiguës en matière de transport.

A - UNE STRUCTURE AU FINANCEMENT CONTESTABLE

Sur les bases précédentes, les interventions du Fonds ont donc été limitées à trois principaux domaines :

• Le logement

Les actions conduites par l'intermédiaire du compte doivent ainsi permettre de porter de 10 000 à 20 000 le nombre de logements neufs, sociaux ou intermédiaires, construits chaque année en petite couronne, mais aussi de prendre en charge, par le biais de subvention, le surcoût foncier lié à l'augmentation des prix de l'immobilier afin de faciliter la réalisation d'opérations de logement social.

• L'offre foncière

Dans ce domaine, les intervention du Fonds ont essentiellement pour objet de mettre en oeuvre une politique de réserve foncière en grande couronne, et de lutter contre la spéculation dans des zones considérées comme stratégique. En outre, il a été expressément prévu que cette structure pourrait également financer des opérations d'acquisition ou de construction d'immeubles, sur l'ensemble du territoire national, dès lors qu'elles étaient destinées à permettre le relogement de services de l'Etat libérant eux-mêmes des immeubles en région Ile-de-France.

• Les transports

A cet effet, le Fonds doit ainsi participer au financement du projet EOLE, qui prévoit la construction d'une jonction ferroviaire à grand gabarit entre la gare Saint-Lazare, la gare du Nord et la gare de l'Est, à celui du projet METEOR (liaison par métro automatique) et à la réalisation de l'autoroute A 86, également dénommée "périphérique de l'Ile-de-France".

Sans mettre en cause le bien-fondé de tels investissements, le Sénat s'était toutefois élevé contre le mode de financement retenu pour le Fonds. En effet, la participation de l'Etat à ce plan d'action immédiate s'est trouvée assurée par la création d'une taxe sur les bureaux en Ile-de-France, et donc très directement par un prélèvement supplémentaire sur les acteurs économiques situés dans cette zone géographique.

B - UN DÉBUT DIFFICILE

Mis en place dès 1990, le Fonds a été crédité, en prévision de recettes, d'un montant de 1 milliard de francs et donc d'un volume de dépenses identique.

En gestion, le produit de la taxe s'est révélé pratiquement égal à l'estimation initiale et le Fonds a donc enregistré une ressource totale de 970,4 millions de francs. Toutefois, dans le même temps, les autorisations de programme engagées au plan local n'atteignaient que 363,3 millions de francs, tandis que les crédits de paiement ordonnancés restaient pratiquement insignifiants (22,6 millions de francs).

De fait, un arrêté en date du 27 septembre dernier a procédé au report, de 1990 sur l'année en cours, d'une somme représentant 947,8 millions de francs, soit 97,6 % des crédits de paiements ouverts pour l'année 1990.

Certes, dans l'ensemble, les premiers résultats disponibles pour l'année en cours indiquent une très nette amélioration de la situation, du moins en ce qui concerne les autorisations de programme. Sur les 1,7 milliard de francs disponibles à ce titre ⁽¹⁾ près de 930 millions de francs avaient déjà été affectés par l'ordonnateur principal au début du mois de novembre et 570 millions se trouvaient en instance d'affectation. Mais un chapitre au moins présentait encore un taux de consommation insignifiant : celui destiné à l'acquisition d'immeubles pour des services de l'Etat libérant des immeubles en Région Ile-de-France, et qui, jusqu'à présent, n'a fait l'objet d'aucun engagement (209 millions d'A.P. disponibles).

En revanche, et toujours à la date du 1er novembre, les crédits de paiement encore disponibles sur le compte s'élevaient à 1,52 milliard de francs.

Encore faut-il souligner que le rendement de la taxe s'avère désormais supérieur aux prévisions, comme en témoigne l'arrêté du 22 octobre dernier qui vient d'ouvrir sur le compte un crédit complémentaire de 50,7 millions de francs.

(1) 1,025 milliards de francs au titre des prévisions 1991 et 607 millions de report de la gestion 1990.

C - UNE EXTENSION QUI ALTERE LA VOCATION DU COMPTE

C'est dans ce contexte qu'il convient de restituer les crédits prévus pour 1992, mais également l'extension du champ d'activité du compte envisagé par l'article 57.

En effet, pour 1992, le projet de budget propose de porter à 1.258 millions de francs (+ 22,8 %) l'ensemble des ressources du Fonds.

• Sur ce total, 1.103 millions correspondent au produit de la taxe perçue en application du barème actuel. Déjà supérieur de 7,6 % à l'évaluation retenue pour 1991, ces crédits regroupent trois grandes masses :

- une dotation de 300 millions de francs (+ 76 %) est destiné au financement des deux projets EOLE et METEOR ;

- 150 millions de francs (+ 3,4 %) seront plus particulièrement consacrés aux travaux routiers, et notamment à l'engagement d'une première tranche de travaux sur la section "Pont Repiquet - Canal de l'Ourcq" ;

- le secteur du logement bénéficiera dans l'ensemble de 500 millions de francs (+ 3 %).

• Parallèlement, le relèvement du taux de la taxe, prévu par l'article 30 et rejeté par le Sénat, devait permettre de dégager 155 millions de francs supplémentaires, plus particulièrement destinés à assurer le financement des actions conduites dans les nouveaux domaines d'interventions proposées par l'article 57.

L'article 57 prévoit en effet d'étendre le champ d'intervention du compte sur deux points :

- D'une part, et complétant un dispositif déjà existant, il prévoit que le Fonds pourra acquérir des immeubles destinés à accueillir des services de l'Etat transférés hors de la Région Ile-de-France. En d'autres termes, et par rapport à la situation actuelle, il supprime le lien qui existe entre l'intervention du Fonds et le fait, pour le service concerné, de libérer un immeuble, et donc de peser sur l'offre foncière. En conséquence, le compte pourrait être amené à financer le déménagement et la réinstallation de structure administratives qui aujourd'hui occupe un local loué, ou même

partage un immeuble avec d'autres services dont le transfert n'est pas envisagé.

De fait, cette première modification permettrait de faire prendre en charge par le compte "Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France" une partie du coût des mesures de délocalisation d'emplois administratifs ou d'établissement public nationaux annoncées à l'issue du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 7 novembre dernier;

Parallèlement, l'article 57 propose d'étendre le champ d'intervention du compte aux opérations de développement social urbain, cette nouvelle "ligne" de dépenses devant être dotée de 155 millions de francs grâce au relèvement du tarif de la taxe sur les bureaux proposé à l'article 30.

Ce type de dépenses s'inscrit très directement dans le cadre de actions conduits au titre de la politique de la ville et prend généralement place dans une démarche contractuelle, du type convention de quartier ou contrat de ville. Selon les informations transmises à votre rapporteur, l'Etat pourrait ainsi consacré ces nouveaux moyens à la restructuration d'espaces extérieurs, à des travaux d'aménagement (démolition de la dalle de la Cité des Indes à Sartrouville, local de jeunes), ainsi qu'au financement de nouvelles réalisations (complexe sportif polyvalent, par exemple).

Sans nier l'intérêt de telles opérations, votre Commission des finances constate qu'elles n'ont qu'un rapport assez lointain avec la vocation actuelle du compte, et que la démarche proposée revient en fait, a demandé aux entreprises et collectivités de la Région Ile-de-France de financer une charge qui aurait dû être directement imputée sur le budget de l'Etat.

Votre commission rappelle qu'elle avait été hostile au principe d'un Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France géré par les seuls représentants de l'Etat. Elle constate aujourd'hui que les dispositions de l'article 57 tendent désormais à transformer cette structure, initialement centrée sur trois domaines prévus, en un instrument d'intervention beaucoup plus large.

Pour éviter une telle dérive, qui revient à alléger le budget de l'Etat au détriment des acteurs économiques de la Région Ile-de-France, elle vous proposera donc de supprimer l'article 57.

II - LE COMPTE "OPERATIONS INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES DES D.D.E." : UN DISPOSITIF TOUJOURS PROVISOIRE

A - UN OBJECTIF : CLARIFIER LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LES D.D.E. ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990, le compte n° 904-21 "Opérations industrielles et commerciales des D.D.E." répond au souci de disposer d'un cadre comptable clair, permettant de retracer les relations financières entre les D.D.E. d'une part, et les départements d'autre part, pour les travaux réalisés dans le domaine routier.

En effet, et par l'intermédiaire des parcs de l'Equipement, les D.D.E. réalisent régie une partie de travaux afférents aux voiries nationale, départementale et communale. De fait, et durant longtemps, ce dispositif a fonctionné sans existence juridique précise, les deux partenaires, Etat et départements, apportant leur contribution financière ou matérielle au prorata des prestations qu'ils recevaient en contrepartie.

Ce schéma d'organisation a toutefois été remis en cause par les dispositions des lois de décentralisation. Aux termes de l'article 26 de la loi du 11 octobre 1985, il devait en effet être mis fin, avant le 31 décembre 1990, à ce système de participation croisée, chaque partenaire étant conduit à prendre à sa charge les dépenses afférentes au personnel et aux matériels entrant dans son champ de compétence.

La réalisation de cette partition financière se heurtant à de nombreuses difficultés, il a donc été décidé en 1989 de recourir à une formule de compromis ayant un caractère provisoire et prennent la forme d'un compte de commerce. Dans ce cadre comptable clair, l'Etat et les départements restent chacun propriétaires de leurs apports, et le parc fonctionne selon un principe industriel et commercial au profit de l'ensemble des collectivités publiques. Le Conseil général conserve les moyens financiers liés à ses compétences et la D.D.E. facture ses services selon un barème, l'ensemble de ses relations pouvant en outre prendre place dans le cadre d'une convention signée par les deux partenaires.

B - DE L'EXPERIMENTATION A LA GENERALISATION PROVISOIRE

Dans une première étape, l'article 69 de la loi de finances pour 1990 prévoyait que ce nouveau schéma d'organisation serait expérimenté dans treize départements. En fait, il n'a pu effectivement être mis en oeuvre que dans onze d'entre eux.

Or, dès l'examen de la loi de finances pour 1991, le Gouvernement proposait de pérenniser ce dispositif et d'en généraliser l'application à l'ensemble des départements. A cette occasion, le Sénat s'était interrogé sur l'opportunité de procéder à une telle extension alors même que l'expérimentation, compte tenu de sa brièveté, ne permettait pas encore de dégager des résultats concluants.

Compte tenu de ces observations, le dispositif effectivement mis en place par l'article 74 de la loi de finances pour 1991, et donc actuellement en vigueur, s'organise désormais autour de trois principes :

- une prorogation du compte, et son extension à l'ensemble des départements, mais pour la seule année 1991,

- la possibilité, pour les départements de conclure avec l'Etat, et avant le 31 mars 1991, une convention définissant les modalités de recours aux activités industrielles et commerciales des D.D.E. Une telle approche doit ainsi permettre de rechercher, de manière pragmatique, le futur cadre conventionnel répondant au mieux aux attentes des deux partenaires,

- en l'absence de convention, l'obligation, pour les départements concernés, de rembourser à l'Etat les charges de personnel qui incombait antérieurement à la collectivité départementale,

- enfin, subordonner la prorogation des dispositions précédentes à l'adoption de dispositions législatives fixant les obligations réciproques de l'Etat et des départements.

Dans cette optique, le délai prévu à l'article 26 de la loi du 11 octobre 1985 a été prolongé. Dans l'ensemble, il est à noter qu'un nombre important de départements (69) ont choisi de signer une convention, témoignant ainsi de l'intérêt de la formule proposée.

C - LES MESURES ENVISAGEES POUR 1992

Or, force est de constater que les dispositions législatives prévues par le texte n'ont toujours pas été soumises au Parlement. Certes, depuis lors, une étape importante a été franchie, le décret du 30 septembre 1991 ayant en effet permis de trouver une solution pour les problèmes relatifs au personnel. A compter du 1er janvier prochain, chaque partenaire prendra à sa charge les dépenses de rémunération afférentes aux services dont il a la charge.

Toutefois, les problèmes concernant les moyens de fonctionnement et l'équipement des services demeurent encore en suspens.

Ainsi, et pour éviter que le dispositif du compte de commerce vienne "naturellement" à échéance le 31 décembre prochain, l'article 56 propose de le reconduire pour un an, sur les mêmes bases et sous les mêmes conditions.

Dans le même temps, les évaluations de recettes et de dépenses retenues pour 1992 au titre du compte lui-même augmentent de 156 millions de francs pour s'établir à 5,3 milliards de francs et cette évolution globale de 3 % affecte tous les postes de façon homogène.

En revanche, le projet de budget propose d'accroître l'autorisation de découvert de 110 millions de francs afin de la porter à 1,6 milliard.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, cet accroissement serait justifié par la nécessité de maintenir un stock minimal de sécurité, mais aussi par le fait que le compte est à amener à préfinancer, au profit du budget général, l'ensemble des charges de personnel, soit 1,34 milliard de francs en 1992.

III - UN COMPTE STRATEGIQUE : LE COMPTE DE GESTION DE TITRES DU SECTEUR PUBLIC, D'APPORTS ET D'AVANCES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES"

Créé par l'article 16 de la loi du 8 mars 1949 et remodelé en dernier lieu par la loi de finances pour 1989, le compte de gestion de titres du secteur public apparaissait jusqu'à présent comme le support comptable des opérations d'apport en capital aux entreprises

publiques et des mouvements d'achats-ventes de titres effectuées par l'Etat dans le cadre d'une gestion courante. Or, le projet de budget pour 1992 propose désormais d'utiliser ce cadre comme un véritable instrument de financement et d'opérer, par son intermédiaire, des cessions de participations, certes minoritaires, mais représentant de sommes non négligeables.

A. UNE STRUCTURE A DOUBLE FACETTE

Aujourd'hui, et compte tenu de la légère modification introduite par l'article 54 de la loi de finances rectificative pour 1989, ce compte n° 904-09 présente les caractéristiques suivantes :

• En recettes, il enregistre deux types d'opérations :

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

- les versements du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial et provenant de chapitres relatifs aux dotations en capital aux entreprises publiques.

• En dépenses, le compte retrace les achats de titres ou de droits effectués par l'Etat, les apports et avances aux entreprises publiques, mais prévoit également une possibilité de reversement au budget général.

Sur cette base, et jusqu'à présent, le fonctionnement de ce compte laissait apparaître deux compartiments relativement étanches :

- les versements du Budget général, provenant, pour l'essentiel, du chapitre 54-90 du Budget des Charges communes, permettaient à l'Etat de remplir son rôle d'actionnaire, et donc de doter en capital les entreprises placées sous son contrôle,

- les ressources dégagées grâce à la vente de titres, également dénommées recettes propres, étaient exclusivement affectées à couvrir les dépenses dues à l'achat d'autres titres. Les éventuelles différences pouvant apparaître étant reportées sur le solde du compte.

Dans le respect de ce schéma, le compte a cependant connu une évolution notable dans un passé récent, comme en témoigne le

tableau suivant qui retrace le montant des ressources propres enregistrées au cours des trois dernières années.

(en millions de francs)

	Ressources propres	Dépenses propres
1988	1 253,8	951,1
1989	637,1	383,4
1990	30 475,3	30 038,8
premier semestre 1991	295,4	261,5

En fait, l'an dernier, le compte n° 904-09 est devenu le réceptacle de multiples opérations de prise de participations croisées entre entreprises publiques, techniques alors inventé pour permettre à ces dernières de renforcer des fonds propres insuffisants. C'est ainsi qu'apparaissent les échanges de titres entre l'U.A.P. et la B.N.P. (3,9 milliards de francs) ou Total et Orkem (6,7 milliards de francs).

B. DE LA GESTION DE TITRES A LA VENTE DE PARTICIPATIONS

Dans ce contexte général, le projet de budget initial comportait déjà une innovation majeure. Jusqu'alors doté "pour mémoire", la ligne retraçant le produit des ventes de titres laissait apparaître une recette nette de 2,35 milliards de francs. Complété par un versement du budget général d'un montant de 3,29 milliards de francs, et donc inférieur de 25,2 % à celui retenu pour l'année en cours, cette ressource extérieure permettait ainsi d'inscrire, en dépenses, 5,64 milliards de francs sous forme d'apports ou d'avances aux entreprises du secteur public (+ 28,1 %).

En fait, les 2,3 milliards de recettes propres retraçaient essentiellement le produit de la cession d'une participation de 20 % dans le capital du Crédit Local de France, mais aussi sans doute une ou deux opérations de moindre ampleur;

Compte n° 904-09
Schéma de financement initial 1992

(millions de francs)

	Ressources	Dépenses	
Vente de titres	2 350		Apports et avances aux entreprises publiques
Versement du budget général	3 290	5 640	
Total	5 640	5 640	

Toutefois, et pour financer le plan "emploi" annoncé le 16 octobre dernier, le Gouvernement a été conduit à modifier de façon très sensible ce schéma initial : le versement en provenance du Budget général a été supprimé, et la totalité des dotations aux entreprises publiques prévues pour 1992, soit 5,6 milliards de francs se trouvera donc assurée par la vente de participations dans d'autres sociétés placées sous le contrôle de l'Etat.

Ainsi, le Gouvernement a déjà annoncé son intention de vendre "prochainement" 2 % du capital d'Elf Aquitaine.

C. UNE DEMARCHE QUI N'OFFRE AUCUNE GARANTIE

• Votre rapporteur relève, tout d'abord que cette nouvelle politique, dite de mobilisation des actifs publics, ne peut, à l'évidence, être comparée aux opérations de privatisation effectuées entre 1986 et 1988. En effet, sans remettre en cause le caractère public des entreprises concernées, le Gouvernement fait appel à l'épargne privée pour "libérer" des dotations budgétaires qui seront consacrées à d'autres interventions et non pour engager une vigoureuse politique de réduction de la dette publique. Or, votre Commission des finances a toujours estimé que le produit des ventes de titres devait être prioritairement affecté au désendettement de l'Etat.

• Votre rapporteur est également conduit à s'interroger sur le caractère effectivement temporaire des opérations désormais retracées sur le compte n° 904-09. A l'évidence, les cessions de participations dans le capital d'entreprises publiques ne présentent pas une telle caractéristique et aurait donc trouvé une place plus naturelle parmi les opérations définitives.

• Mais votre rapporteur constate, en outre, que le parallélisme annoncé entre vente d'actifs publics d'une part, et dotation en capital aux entreprises publiques d'autre part, présente en fait un caractère bien factice. En réalité, le support retenu pour retracer ses opérations ne donne rigoureusement aucune garantie sur l'affectation définitive des ressources perçues à ce titre. En effet, les crédits inscrits sur le compte n° 904-09 présentent un caractère évaluatif, mais surtout, cette structure permet, si le Gouvernement le décide, de faire remonter dans le budget général une partie du produit des cessions de titres qui pourrait alors être utilisée pour financer des dépenses supplémentaires sans accroître le déficit.

Force est de constater que le schéma retenu entre 1986 et 1983 ne présentait pas les mêmes incertitudes. Le recours à un compte d'affectation spéciale avait ainsi permis d'associer le Parlement à la définition des charges ou engagements destinés à être couverts par le biais des ventes de titres, et rendait impossible toute autre utilisation.

En effet, l'ancienne structure 902-21 "Compte d'affectation des produits de la privatisation", ouvert le 1er octobre 1986 pour enregistrer le produit de la cession de titres de sociétés privatisées, avait exclusivement trois vocations :

- doter la caisse d'amortissement de la dette,
- participer aux dotations en capital à des entreprises publiques,
- assurer le règlement des échéances de la Caisse nationale de l'industrie et de la Caisse nationale de banques.

Le dispositif proposé pour l'avenir ne présente à l'évidence pas la même sécurité, dès lors qu'il prévoit expressément une possibilité de versement au Budget général. Dans un contexte où les sommes figurant, tant en recettes qu'en dépenses, ne présentent qu'un caractère évaluatif, et sont donc susceptibles d'être modulées en fonction des besoins, l'absence de contraintes strictes portant sur l'emploi des fonds constitue un élément de "souplesse" tout à fait regrettable.

Or, les moyens dont dispose le Parlement pour s'opposer au schéma retenu par le Gouvernement s'avèrent très restreints. L'article 25 de l'ordonnance organique lui interdit en effet de procéder à l'ouverture d'un compte d'affectation. En outre et s'agissant des comptes de commerce, le vote qu'il est conduit à émettre porte sur une simple autorisation de découvert et non sur le montant ou la destination des dépenses.

Dans ces conditions, et pour le Parlement, une seule voie reste ouverte : procéder à la clôture du compte n° 904-09. Tel est donc l'objet de l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter après l'article 54.

Une telle mesure aurait pour conséquence d'orienter directement le produit des cessions de titres vers les ressources du Budget général. Elle permet ainsi de faire apparaître de façon très nette la véritable finalité de la nouvelle politique de mobilisation des actifs publics : concourir au financement des dépenses de l'Etat.

Certes, la clôture du compte conduit également à faire disparaître les dotations en capital aux entreprises publiques prévues pour 1992. Toutefois, le Gouvernement conserve, s'il le souhaite, la faculté de les réinscrire sur le chapitre 54-90 du Budget des Charges communes.

TROISIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHES

Pour 1992, le fascicule "Comptes spéciaux du trésor" s'accompagne de dix articles rattachés. Six d'entre eux ont un caractère traditionnel et s'analysent comme les articles d'appel des différents votes que le Parlement est amené à émettre pour se prononcer sur les crédits des comptes spéciaux du trésor. Les quatre autres comportent des dispositions relatives à la suppression ou la prorogation de certains comptes, ainsi que des mesures d'aménagement de structure. Certains de ces articles ont d'ailleurs déjà fait l'objet de commentaires dans les pages précédentes. Aussi, et pour ceux-ci, votre rapporteur se limitera à un bref rappel de leur objet, et de la position prise par la commission, se réservant de consacrer des développements plus importants pour les dispositions n'ayant jusqu'à présent pas fait l'objet d'un examen complet. Enfin, votre rapporteur rappelle que la commission a adopté un amendement portant article additionnel, et tendant, pour les motifs précédemment avancés, à clôturer le 31 décembre 1991, le compte n° 904-09 "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques".

Articles 48 à 53

Ces six articles constituent donc les articles d'appel sur lesquels le Parlement se prononce pour approuver ou rejeter les comptes spéciaux du trésor. L'évolution des dotations qu'ils retracent fait donc l'objet du présent rapport.

• l'article 48 fixe à 13,259 milliards de francs les services votés sur opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Votre commission des finances vous propose de l'adopter sans modification.

• L'article 49 retrace les mesures nouvelles demandées pour 1992, pour les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, soit 2,918 milliards de francs en autorisations de programme et 1,926 milliards de francs en crédits de paiement. Or, ces dotations intègrent les moyens prévus au titre du Fonds d'aménagement de l'Ile-de-France, et donc l'impact du relèvement de la taxe sur les bureaux (+ 155 millions de francs), mesure que le Sénat a rejetée lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances. Aussi, et par coordination, votre commission des finances vous demandera-t-elle d'adopter un amendement réduisant ces mesures nouvelles d'un montant identique, soit 155 millions de francs, et vous propose de voter l'article 49 ainsi amendé.

• L'article 50 fixe les services votés apparaissant, pour 1992, sur les différentes catégories de comptes retraçant des opérations à caractère temporaire.

- pour les comptes d'affectation spéciale, cette somme est ainsi égale à 143,5 millions de francs (paragraphe I),

- le découvert autorisé applicable aux services votés des comptes de commerce atteint 2,31 milliards de francs (paragraphe II) tandis que celui afférent aux comptes de règlement avec les Etats étrangers s'établit à 308 millions de francs (paragraphe III),

- les services votés ouverts sur les comptes d'avances (paragraphe IV) et sur les comptes de prêts (paragraphe V) sont respectivement fixés à 240,98 milliards et 9 milliards.

Par coordination avec l'amendement qu'elle vous propose après l'article 54, votre commission vous demandera de voter un amendement supprimant, pour 1992, l'autorisation de découvert prévue pour le compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques", puis d'adopter l'article 50 ainsi modifié.

• Les trois autres articles déterminent respectivement :

- le mesures nouvelles sur opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale (article 51), soit 20 millions de francs en autorisations de programme et 2 millions de francs en crédits de paiement,

- les mesures nouvelles, en autorisations de découvert, sur les comptes de commerce (article 52), et qui s'élèvent à 101 millions de francs,

- les mesures nouvelles prévues au titre des comptes de prêts (article 53). Elles atteignent 6,7 milliards de francs, dont 1,3 milliard sur le FDES et 5,3 milliards sur les prêts du Trésor, ces deux comptes ne disposant pas de services votés.

Votre commission des finances vous propose d'adopter sans modification ces trois derniers articles (51, 52 et 53).

Article 54

Clôture du compte special n°904-02 "Fabrications d'armement"

Depuis juillet 1990, date de la transformation du Groupement industriel des armements terrestres (G.I.A.T.) en société anonyme, la structure des dépenses enregistrées sur le compte 904-02 a profondément évolué et retrace désormais essentiellement le règlement de commandes de fabrication placées dans le secteur industriel, en général, et auprès de G.I.A.T. industrie en particulier.

Les activités pour compte propre ne concernent donc plus que les opérations de contrôle de certains services centraux de la Direction des armements terrestres (D.A.T.) ainsi que celles de l'établissement technique central de l'armement (E.T.C.A.) et du laboratoire de recherches balistiques et aérodynamiques (L.R.B.A.).

Aussi, la Cour des comptes a-t-elle été conduite à critiquer le maintien d'un tel dispositif qui crée une lourdeur de gestion inutile et, de surcroît, ne retrace plus désormais que des activités relevant essentiellement des fonctions régaliennes de l'Etat.

Le présent article tire les conséquences de ces observations et propose de clôturer le compte n° 904-02 le 31 décembre 1992. Au-delà de cette date, les commandes à l'industrie devraient donc être reprises par le chapitre 53-71 "Fabrications d'armement et matériel divers" de la section forces terrestres du budget de la Défense. En revanche, l'imputation définitive des autres dépenses du compte n'a pas encore été arrêtée.

Sur le fond, votre commission ne peut qu'approuver une mesure qui fait suite aux observations de la Cour des Comptes. Mais, elle estime que le délai prévu pour procéder à la liquidation du compte, soit un an, risque de se révéler particulièrement bref pour opérer, dans de bonnes conditions, la reprise par le budget général des quelque 3.000 commandes actuellement en cours, et donc certains éléments financiers ont été globalisés à l'intérieur de l'actuelle structure de gestion.

Aussi, votre commission vous proposera-t-elle un amendement tendant à reporter au 31 décembre 1993 la date de clôture effective de ce compte, et vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 54

Après l'article 54, votre commission a adopté un amendement portant article additionnel et prévoyant la clôture du compte spécial n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques".

Les raisons qui conduisent votre commission à vous proposer une telle mesure ont été largement développées dans la deuxième partie du présent document.

En effet, la méthode, et le dispositif juridique retenu par le Gouvernement pour procéder à la cession de participations dans le capital d'entreprises publiques suscite les plus vives inquiétudes.

La comptabilisation du produit de ces cessions sur le compte de gestion de titres du secteur public ne donne rigoureusement aucune garantie quant à son affectation définitive. Le mécanisme juridique du compte autorise en effet des reversements au budget général. Le Gouvernement est donc en mesure d'utiliser le produit des cessions de titres pour compenser des dépenses budgétaires supplémentaires pouvant apparaître en cours de gestion.

En outre, il paraît surprenant que des ventes de participations puissent transiter par un compte de commerce destiné en principe à enregistrer des opérations temporaires.

A l'évidence, le dispositif du compte d'affectation spéciale, retenu durant la période 1986-1988, ne présentait pas les mêmes

incertitudes et s'avérait beaucoup plus contraignant pour le Gouvernement.

Mais votre commission constate, avec regret, que le support de vote sur lequel se prononce le Parlement pour les comptes de commerce offre peu de prise à des amendements modifiant la structure ou la nature des opérations envisagées. La seule possibilité qui reste ouverte est radicale : proposer la clôture du compte spécial n° 904-09 *"Gestion de titres du secteur public"*. Tel est donc l'objet de l'amendement qu'elle vous demande d'adopter.

Article 55

Prorogation du compte spécial n° 905-11 "Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin"

Ouvert en 1976 pour remplacer une structure plus ancienne, le compte n° 905-11 s'intitulait, jusqu'à une date récente "Opérations concernant le secteur français de Berlin". Géré par le ministère des Affaires étrangères, il retraçait les opérations de recettes et de dépenses effectuées par le gouvernement militaire français de Berlin au titre des frais d'occupation et des dépenses imposées, à l'exclusion de celles directement payées par les caisses allemandes.

La réunification de l'Allemagne a toutefois conduit à modifier de façon radicale les conditions de la présence française à Berlin et donc, par voie de conséquence, le mode de fonctionnement du compte.

Ainsi, le Traité du 12 septembre 1990, et les accords du 25 septembre de la même année ont mis fin au statut quadripartite de la capitale allemande mais prévu un maintien temporaire des forces occidentales à Berlin, leur retrait définitif devant en effet intervenir en même temps que celui des forces soviétiques, c'est-à-dire au plus tard à la fin de l'année 1994.

Compte tenu de ces perspectives, l'article 70 de la loi de finances pour 1991 a donc modifié l'intitulé du compte, mais surtout redéfini la nature de son activité, puisqu'il est désormais destiné à retracer les dépenses relatives à la liquidation du statut quadripartite, aux opérations immobilières nécessaires aux établissements diplomatiques et consulaires, et aux frais de stationnement des forces demeurant à Berlin. Toutefois, et dans l'attente, sur ce dernier point, d'une solution négociée, il était prévu

que ce "nouveau" compte n° 905-11 devait être clos le 31 décembre 1991, date à laquelle les opérations de liquidation du gouvernement militaire doivent être achevées.

L'Allemagne ayant donné son accord pour continuer à contribuer jusqu'en 1994 aux dépenses liées au stationnement des forces françaises à Berlin, le présent article propose donc de reporter, au 31 décembre de cette même année 1994, la date effective de clôture du compte.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification

Article 56

**Prorogation en 1992 du compte de commerce n° 904-21
"Opérations industrielles et commerciales des directions
départementales de l'équipement"**

Les raisons qui conduisent à proposer cette mesure ont déjà été explicitées dans la deuxième partie du présent document. Sans les rappeler, votre commission exprime cependant le souhait qu'une solution juridique satisfaisante pour tous les intervenants puisse être trouvée rapidement.

Votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification

Article 57

**Extension du champ d'intervention du Fonds d'aménagement
de l'Ile-de-France**

Cet article a, là encore, été largement commenté dans les pages précédentes, mais aussi dans le cadre du rapport général (Tome II) présenté par M. Roger Chinaud, rapporteur général. Votre rapporteur en résumera donc brièvement l'objet, qui, en fait, est double :

- d'une part, il précise que le Fonds pourra financer l'acquisition de constructions pour des services de l'Etat transférés hors de la région Ile de France, sans que cette dernière opération conduise nécessairement à libérer un immeuble ;

- d'autre part, il prévoit une participation du Fonds aux opérations de développement social urbain conduites dans le cadre de la politique de la ville. Le gouvernement justifie l'introduction de ce nouveau secteur d'intervention par l'effort spécifique qu'il convient de réaliser en ce domaine, compte tenu du nombre important des quartiers concernés mais aussi de l'acuité des problèmes d'insertion en région Ile de France.

Force est de constater que ces extensions conduisent en fait à s'éloigner assez sensiblement de la vocation initiale du Fonds, en principe destiné à faciliter la réalisation de grandes infrastructures et à peser sur l'offre foncière en Région Ile-de-France. L'introduction d'opérations relevant plus généralement d'une politique sociale de la ville, et même de mesures de déconcentration de services administratifs, revient en fait à donner au compte un champ d'intervention beaucoup plus global et conduit à nouveau à demander aux entreprises de cette région de financer des actions qui auraient dû être directement prises en charge par l'Etat.

Votre commission des finances vous propose de supprimer cet article

ANNEXES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

Amendement

présenté par M. Emmanuel Hamel,
au nom de la Commission des finances

Article 49

I.- Dans le paragraphe I de cet article,

- remplacer la somme

-2.918.459.000 F.

par la somme

-2.763.459.000 F.

II.- Dans le paragraphe II de cet article,

- remplacer deux fois la somme

-1.926.579.000 F.

par la somme

-1.771.579.000 F.

- remplacer la somme

-1.812.479.000 F.

par la somme

-1.657.479.000 F.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

Amendement

**présenté par M. Emmanuel Hamel,
au nom de la Commission des finances**

-

Article 50

Dans le II de cet article, remplacer la somme :

•2.310.000.000 F.

par la somme :

•2.210.000.000 F.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

Amendement

**présenté par M. Emmanuel Hamel,
au nom de la Commission des finances**

Article 54

A la fin du texte de cet article, remplacer la date :

"1992"

par la date :

"1993"

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

Amendement

**présenté par M. Emmanuel Hamel
au nom de la Commission des finances**

Article additionnel après l'article 54

Après l'article 54, insérer un article additionnel ainsi rédigé.

"Le compte n° 904-09 "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques", créé par l'article 16 de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 relative aux comptes spéciaux du Trésor, est clos à compter du 31 décembre 1991."

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

Amendement

**présenté par M. Emmanuel Hamel
au nom de la Commission des finances**

-

Article 57

Supprimer cet article.

Réunie le 15 novembre 1991, la Commission a procédé à l'examen du fascicule budgétaire des Comptes spéciaux du Trésor et des articles 48 à 53 qui en constituent la traduction budgétaire dans le projet de loi de finances ; elle a également procédé à l'examen des articles 54 à 57 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 :

- d'adopter sans modification les articles 48, 51, 52, 55, 56,**
- d'adopter les articles 49, 50, 54 sous réserve de trois amendements,**
- d'adopter un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 54,**
- de rejeter l'article 57.**