

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 43

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE PREMIER PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. UNE CONTRIBUTION AU SOLDE GÉNÉRAL QUI S'AVÈRE FRAGILE	7
A. UNE CONTRIBUTION POSITIVE MAIS FRAGILE.....	7
B. RÉPARTITION DU SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR POUR 2003.....	10
C. L'EXÉCUTION 2001	12
II. PRÉSENTATION PAR CATÉGORIE DE COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.....	14
A. LES OPÉRATIONS DES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE EN AUGMENTATION	14
B. LA CATÉGORIE HÉTÉROGÈNE DES COMPTES DE COMMERCE	16
C. LES COMPTES DE PRÊTS TOUJOURS EN EXCÉDENT.....	18
D. UN NOUVEL EXCÉDENT DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES.....	19
E. UN COMPTE D'ÉMISSION DES MONNAIES MÉTALLIQUES EN DÉFICIT.....	20

CHAPITRE II DES COMPTES SPÉCIAUX À L'AVENIR INCERTAIN

I. L'IMPACT DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	22
A. LES COMPTES DE DROIT.....	22
B. LES RESTRICTIONS AU RÉGIME DES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE	22
C. QUEL AVENIR POUR LES COMPTES DE COMMERCE ?	24
II. DES DYSFONCTIONNEMENTS IMPORTANTS AU SEIN DE CERTAINS COMPTES SPÉCIAUX.....	25
A. LE POIDS ANORMAL DES REPORTS DU FONDS NATIONAL DE L'EAU, DU FONDS DE MODERNISATION DE LA PRESSE QUOTIDIENNE ET DU FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT.....	25
B. LE COMPTE FRICASSÉE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE : LE 902-32.....	27
C. LE COMPTE 902-33 : UN COMPTE MORT-NÉ ?.....	28

CHAPITRE III
LE COMPTE DE PRIVATISATION 902-24, UN SUPPORT BUDGÉTAIRE POUR
QUELLE POLITIQUE ?

I. QUELLES RECETTES POUR QUELLES DÉPENSES ?	30
A. UN EFFORT DE CLARIFICATION À MENER DANS LA DÉFINITION DES RECETTES AFFECTÉES	30
B. UNE AFFECTATION DES DÉPENSES AU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES QUI MANQUE DE COHÉRENCE	32
C. OÙ IMPUTER LES FRAIS DE CESSION ?.....	33
II. UN COMPTE EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE	34
A. DES RECETTES DE PRIVATISATION DE PLUS EN PLUS LIMITÉES.....	34
B. LES ANNÉES 2001 ET 2002 MARQUÉES PAR DES RESTRICTIONS SUR LES DOTATIONS EN CAPITAL DES ENTREPRISES PUBLIQUES	39
1. 2001 : le report des dotations pour l'EPFR et charbonnages de France	39
2. La prévision 2002 ne sera pas tenue : de nouveaux reports	40
C. 2003 : LA TENTATION DE LA DÉBUDGÉTISATION	41
III. QUELLE POLITIQUE POUR L'ÉTAT ACTIONNAIRE ?	44
A. LA NÉCESSITÉ DE LA TRANSPARENCE.....	46
B. D'UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE À UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE ?.....	47
1. Le cas du Crédit Lyonnais.....	47
2. Quel avenir pour les entreprises publiques en difficulté ?.....	49
C. DÉFINIR LES CONTOURS DU PÉRIMÈTRE PUBLIC	49

CHAPITRE IV
LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU COMPTE DE LA RÉGIE INDUSTRIELLE DES
ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

I. LA R.I.E.P. : PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE ET DES CRÉDITS	50
A. LA STRUCTURE.....	51
B. LES CRÉDITS	52
II. LE RAPPORT D'INFORMATION « PRISONS : LE TRAVAIL À LA PEINE »	52
A. LES CONSTATS ET LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	52
B. DES SUITES RAPIDES.....	53

III. RÉFORMER LA R.I.E.P. POUR CHANGER LE TRAVAIL EN PRISON	54
A. UN NÉCESSAIRE CHANGEMENT DE STATUT.....	54
B. LES AVANTAGES DU STATUT D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC.....	55
C. LES ASPECTS FINANCIERS	56
D. DES CRAINTES EXPRIMÉES	57
E. LA CRÉATION D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC PÉNITENTIAIRE DE RÉINSERTION PAR LE TRAVAIL ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE	57
LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS	60
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	64

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les comptes spéciaux du trésor constituent une des modalités d'affectation directe de recettes à certaines dépenses. Le fascicule budgétaire dédié aux comptes spéciaux du trésor pour 2003 retrace les opérations pour les six catégories de comptes spéciaux prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances :

- Comptes d'affectation spéciale,
- Comptes de commerce,
- Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers,
- Comptes d'opérations monétaires,
- Comptes d'avances,
- Comptes de prêts.

La stabilisation du nombre de comptes spéciaux du trésor observée à partir de l'année 2000 ne doit pas faire oublier leur forte diminution depuis 1996, en raison de la contraction de la catégorie des comptes d'affectation spéciale. Si l'on a pu compter jusqu'à 76 comptes spéciaux du trésor en 1970, leur nombre était passé à une quarantaine depuis le milieu des années 80. **Ils sont aujourd'hui 36**, dont 11 comptes d'affectation spéciale.

Evolution du nombre de comptes spéciaux par catégorie

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Comptes d'affectation spéciale	18	17	12	12	11	11
Comptes de commerce	10	10	10	11	11	11
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	1	1	1	1	1	1
Comptes d'opérations monétaires	4	4	4	4	4	4
Comptes d'avances	5	5	5	5	5	5
Comptes de prêts	4	4	4	4	4	4
Total	42	41	36	37	36	36

Aucune création ou suppression de compte ne sera enregistrée en 2003. Une seule modification de structure devrait avoir lieu : elle concerne le compte d'affectation spéciale n°902-32 « *Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale* » au sein duquel devrait être créée une nouvelle section correspondant à la création d'un fonds de soutien à l'expression radiophonique locale, financé par une taxe fiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée, d'un montant de 22,1 millions d'euros. Le compte d'affectation spéciale devrait être intitulé à compter de la loi de finances initiale pour 2003 « *Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale et de soutien à l'expression radiophonique locale* ».

I. UNE CONTRIBUTION AU SOLDE GÉNÉRAL QUI S'AVÈRE FRAGILE

A. UNE CONTRIBUTION POSITIVE MAIS FRAGILE

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2003, les comptes spéciaux du trésor se solderaient, comme les années précédentes, par une « charge nette négative ». Ils dégageraient ainsi un excédent de 1.071 millions d'euros, en forte diminution toutefois, de 47 %, par rapport à l'excédent prévu en loi de finances initiale pour 2002 qui s'élevait à 1.989 millions d'euros.

Charge des comptes spéciaux du Trésor

(en milliards d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 2002	PLF 2003	Ecart
I - Opérations à caractère définitif			
Comptes d'affectation spéciale			
Charges	10,299	11,696	1,396
Ressources	10,304	11,698	1,394
Total des opérations à caractère définitif	- 0,005	- 0,003	0,002
II - Opérations à caractère temporaire			
Charges	63,267	63,879	0,612
Ressources	65,252	64,948	- 0,304
Total des opérations temporaires	- 1,985	- 1,069	0,916

Cette diminution est néanmoins relative car elle ne tient pas compte des ajustements opérés dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Celle-ci a en effet constaté une **dégradation du solde des comptes spéciaux du trésor par rapport à la prévision initiale de 1.300 millions d'euros**, entièrement imputable à l'évolution des charges du compte d'émission des monnaies métalliques, due à un encours des pièces en euros en circulation inférieur aux prévisions. La contribution, toujours positive, des comptes spéciaux du trésor au solde général, a ainsi été ramenée de 1.989 millions d'euros à 671 millions d'euros. De loi de finances rectificative 2002 à projet de loi de finances pour 2003, le solde des comptes spéciaux du trésor augmenterait de 59%.

De manière générale, l'écart entre charge nette prévue et réalisée, révélé en loi de règlement, laisse apparaître l'ampleur des ajustements possibles : en 2001, la charge nette a été positive, à + 421 millions d'euros, alors qu'il avait été prévu une charge négative de -1.397 millions d'euros.

Les comptes spéciaux du trésor en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 1999	Exécution 1999	LFI 2000	Exécution 2000	LFI 2001	Exécution 2001
I - Opérations à caractère définitif						
Comptes d'affectation spéciale						
Charges	7.113,23	9.358,08	6.551,98	5.536,47	12.493,35	6.751,69
Ressources	7.638,17	9.845,26	6.552,06	5.863,02	12.500,74	6.942,21
Total des opérations à caractère définitif	- 524,94	- 487,18	- 0,08	- 326,56	- 7,39	- 190,52
II - Opérations à caractère temporaire						
Prêts des comptes d'affectation spéciale	- 4,06	- 15,13	0,08	- 1,21	7,39	36,73
Charges	7,07	2,51	0,08	0,11	7,39	37,71
Ressources	11,13	17,64	0	1,32	0	0,98
Comptes de commerce	- 8,61	- 325,11	7,02	- 426,77	15,56	569,48
Comptes de règlement avec gouvernements étrangers	6,10	1,46	6,10	0	- 2,29	- 3,40
Comptes d'opérations monétaires	64,03	2.963,68	84,61	2.283,88	59,56	411,15
Comptes d'avances	5,95	- 648,44	- 256,57	599,03	- 592,57	- 132,13
Charges						
Ressources						
Comptes de prêts	- 13,19	8,73	- 298,25	- 413,09	- 877,62	- 270,61
Charges	824,44	986,47	663,15	301,75	532,35	589,41
Ressources	837,63	977,74	961,40	714,84	1.409,97	860,02
Total des opérations temporaires	50,23	1.985,19	- 457,02	2.041,84	- 1.389,96	611,23
Total général	- 474,72	1.498,00	- 457,09	1.715,28	- 1.397,36	420,71

La prévision du solde des comptes spéciaux du trésor est ainsi difficile et l'hypothèse d'une « charge nette négative » apparaît au regard des années récentes comme fragile.

Enfin, le solde présenté dans le projet de loi de finances constitue un « **solde consolidé** » des nombreux flux qui existent entre comptes spéciaux et budget général tant en recettes qu'en dépenses. En vertu de l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances qui s'applique aux comptes d'affectation spéciale, « *une subvention inscrite au budget général de l'État ne peut compléter les ressources d'un compte spécial que si elle est au plus égale à 20 p. 100 du total des prévisions de dépenses* ».

Le budget général contribue aux recettes des comptes spéciaux du trésor à hauteur de 803,7 millions d'euros tandis que les comptes spéciaux du trésor versent 471,1 millions d'euros au budget général. Les flux de recettes et de dépenses concernent un compte d'affectation spéciale et six des onze comptes de commerce.

Le compte d'affectation spéciale concerné est le compte d'affectation spéciale 902-15 « *compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision* » qui reçoit 17% de ses recettes sous forme d'une subvention du budget général (449,2 millions d'euros) et qui rembourse à l'Etat les frais de gestion du service chargé de la perception de la redevance (73,5 millions d'euros).

Les comptes de commerce concernés ont une part variable de leurs ressources (jusqu'à 100 % pour le compte 904-01 « *subsistances militaires* ») constituées par des produits de cessions aux administrations et reçoivent en contrepartie des versements du budget général. Ils inscrivent en dépenses le remboursement des frais de personnel pris en charge par le budget général¹.

B. RÉPARTITION DU SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR POUR 2003

Le solde des comptes spéciaux du trésor se décomposerait ainsi :

L'impact, en prévision, des comptes d'affectation spéciale sur le solde des comptes spéciaux du trésor, est neutre. L'obligation de strict équilibre de chacun de ces comptes, prévu par l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, conduit à présenter en projet de loi de finances un montant de dépenses égal au montant de recettes prévues, quitte, en exécution, à majorer les dépenses, à constater des excédents et à effectuer des reports, si les recettes constatées excèdent les recettes prévues. Ce sont les autres catégories de comptes qui ont, en prévision, un impact sur le solde des comptes spéciaux du trésor. Toutes ces catégories devraient avoir une « charge nette négative » à l'exception des comptes d'opérations monétaires, dont la charge serait positive (+ 50 millions d'euros).

¹ L'article 24 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que «sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'État ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques. »

Les charges des comptes de prêts devraient s'établir à -255 millions d'euros contre -374 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002.

La charge des comptes d'avances, elle aussi négative, passerait de - 896 millions d'euros à - 615 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2002.

Les comptes de commerce auraient en 2003 une charge nette négative de -251 millions d'euros contre -186 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2002.

Évolution des comptes spéciaux du trésor

(en milliards d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003	Ecart 2003-2002
I - Opérations à caractère définitif				
Comptes d'affectation spéciale				
Charges	12.493,35	10.299,45	11.695,81	1.396,37
Ressources	12.500,74	10.304,05	11.698,33	1.394,29
Total des opérations à caractère définitif	- 7,39	- 4,60	- 2,52	2,08
II - Opérations à caractère temporaire				
Prêts des comptes d'affectation spéciale	7,39	4,60	2,52	- 2,08
Charges	7,39	4,60	2,52	- 2,08
Ressources	0	0	0	0
Comptes de commerce	15,56	- 186,52	- 251,22	- 64,70
Comptes de règlement avec gvts étrangers	- 2,29	0	0	0
Comptes d'opérations monétaires	59,56	- 533	50	583
Comptes d'avances	- 592,57	- 896,19	- 615,41	280,78
Charges				
Ressources				
Comptes de prêts	- 877,62	- 373,51	- 254,60	118,91
Charges	532,35	843,35	1.515,19	671,84
Ressources	1.409,97	1.216,86	1.769,79	552,93
Total des opérations temporaires	- 1.389,96	- 1.984,63	- 1.068,71	915,92
Total général	- 1.397,36	- 1.989,23	- 1.071,23	918

C. L'EXÉCUTION 2001

Les opérations des comptes spéciaux du Trésor (hors FMI – FSC) font apparaître un solde négatif de 421 millions d'euros, contre un excédent de 1,397 milliard d'euros en prévision.

Le solde de 421 millions d'euros se répartit entre :

- un excédent de 147 millions d'euros au titre des opérations à caractère définitif ;

- un déficit de 568 millions d'euros au titre des opérations à caractère temporaire.

Les opérations à caractère définitif concernent surtout le compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés qui enregistre en 2001 un excédent de recettes (2,1 milliards d'euros) sur les dépenses (1,80 milliard d'euros).

Le déficit des opérations à caractère temporaire s'explique par trois facteurs :

- le moindre excédent que prévu du compte d'avances sur impôt locaux, qui passe d'une prévision d'excédent de 910 millions d'euros à un excédent de 300 millions d'euros en exécution ;

- le fort déficit du compte d'émission des monnaies métalliques, 325 millions d'euros, en raison d'un retour rapide des pièces en francs dans le cadre du passage à l'euro ;

- le fort déficit des comptes de commerce, dont le déficit, évalué en loi de finances initiale, à 15,55 millions d'euros s'est au final élevé à 560 millions d'euros.

En loi de finances rectificative, 3,70 milliards d'euros de crédits ont été annulés au titre des opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale et 560 millions d'euros au titre des comptes d'avances.

En ce qui concerne les reports de crédits, ceux-ci, qui se sont élevés de 2000 à 2001 à 2,73 milliards d'euros, sont de 1,83 milliard d'euros sur l'exercice 2002.

**Solde des comptes spéciaux du Trésor
de la prévision à l'exécution**
(Opérations à caractère définitif et temporaire)

(en millions d'euros)

Catégorie de comptes spéciaux du Trésor	Loi de finances initiale (I)	Loi de finances rectificative (II)	Total avant intervention du projet de loi de règlement (III)	Projet de loi de règlement (IV)	Ecart projet de loi de règlement – Loi de finances rectifiée (III-IV)
Opérations à caractère définitif					
Comptes d'affectation spéciale	7	0	7	154	147
Opérations à caractère temporaire					
Comptes d'affectation spéciale	- 7	0	- 7	- 1	6
Comptes de prêts	878	0	878	271	- 607
Comptes d'avances	593	180	772	132	- 640
(dont compte d'avances sur impôts locaux)	595	320	915	300	- 615
Comptes de commerce	- 16	0	- 16	- 569	- 554
Comptes d'opérations monétaires (hors FMI, hors FSC)	- 60	0	- 60	- 411	- 352
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	2	0	2	3	1
Total	1.397	180	1.577	- 421	- 1.999

Source : projet de loi de règlement pour 2001

II. PRÉSENTATION PAR CATÉGORIE DE COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

A. LES OPÉRATIONS DES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE EN AUGMENTATION

La catégorie des comptes d'affectation spéciale, qui représente un septième des dépenses des comptes spéciaux du trésor, laisse apercevoir des situations contrastées.

Dépenses des comptes d'affectation spéciale

	LFI 2002	PLF 2003	Ecart en niveau	Ecart en %
902-00 Fonds national de l'eau	225,43	225	- 0,43	- 0,2%
902-10 Soutien financier cinéma et audiovisuel	447,9	449,29	+ 1,39	+ 0,3%
902-15 Redevance télévision	2543,23	2593,4	+ 50,17	+ 2,0%
902-17 Fonds national pour le développement du sport	205,81	218,37	+ 12,56	+ 6,1%
902-19 Fonds national des courses et de l'élevage	82,4	82,4	+ 0	0,0%
902-20 Fonds national développement vie associative	9,91	8,2	- 1,71	- 17,3%
902-24 Produits cessions de titres secteur public	5432	8000	+ 2568	+ 47,3%
902-25 Fonds intervention aéroports et transports aériens	89,95	70,58	- 19,37	- 21,5%
902-31 Indemnisation emprunts russes françaises sur la Russie	0	0	0	0,0%
902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne	28,99	51,09	+ 22,1	+ 76,2%
902-33 Retraites et désendettement	1238,42	0	- 1238,42	- 100,0%
Total	10304,04	11698,33	+ 1394,29	+ 13,5

- Deux comptes d'affectation spéciale, le 902-20 « *fonds national pour le développement de la vie associative* » et 902-25 « *fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* » présentent des crédits en baisse. En ce qui concerne ce dernier, l'explication est à trouver dans une modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le compte d'affectation spéciale.

- Une stabilité des crédits serait constatée en 2003 pour le compte 902-00 « *fonds national de l'eau* » et 902-19 « *fonds national des courses et de l'élevage* ». En ce qui concerne le fonds national de l'eau, la stabilité des crédits doit être néanmoins mise en perspective avec l'augmentation continue des reports.

- Les comptes 902-10 « *soutien financier au cinéma et à l'audiovisuel* », 902-15 « *compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision* », 902-17 « *fonds national pour le développement du sport* » et 902-32 « *fonds de modernisation de la presse quotidienne* » verraient leurs crédits progresser dans des proportions variées. La plus forte hausse s'appliquerait au compte 902-32 en raison de la création d'une nouvelle section en son sein. Le compte 902-17 connaîtrait lui aussi une augmentation de ses crédits d'autant plus surprenante que ce compte enregistre des reports croissants.

Le compte 902-24 « *produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* » verrait lui aussi sa dotation croître, de 5.432 millions d'euros en loi de finances initiale 2002 à 8.000 millions d'euros dans le projet de loi de finances. Il explique dans une large mesure la forte progression des crédits des comptes d'affectation spéciale. Pour autant, il s'agit là de crédits évaluatifs qui dépendront des recettes effectivement dégagées des privatisations qui pourraient intervenir en 2003. En l'état, les montants inscrits au compte d'affectation spéciale témoignent avant tout de la volonté de gouvernement d'engager un ambitieux programme de privatisation sur l'année 2003.

Deux comptes d'affectation spéciale n'ont aucun crédit inscrit sur leurs lignes. Le compte 902-31 « *indemnisation au titre des créances françaises* » a bénéficié dans les années passées de versements de la Russie en vertu de l'accord du 27 mai 1997 visant à compenser les pertes engendrées par les « emprunts russes ». Aucun versement n'est plus attendu et le compte vit de reports de crédits en voie d'épuisement. De même, le compte 902-33 « *fonds de provisionnement des charges de retraite* » créé par la loi de finances pour 2001 ne recevra aucune recette en 2003 : la dernière licence UMTS n'a pas trouvé preneur et aucun chiffre d'affaires issu de l'UMTS, sur lequel serait assis une taxe destinée à nourrir le compte, n'est prévu avant 2005 compte tenu des difficultés de commercialisation.

Enfin, les crédits ouverts dans ce projet de loi de finances pour 2003 doivent être comparés par les montants des reports qui sont pour certains comptes en forte croissance depuis 1999.

Niveau des reports de crédits

(en millions d'euros)

Comptes d'affectation spéciale	Montant des reports			
	Vers 1999	Vers 2000	Vers 2001	Vers 2002
902-00 Fonds national de l'eau	144,78	169,38	241,67	307,75
902-10 Soutien financier cinéma et audiovisuel	195,87	6,14	185,53	191,86
902-15 Redevance télévision	43,03	52,14	27,10	17,98
902-17 Fonds national pour le développement du sport	42,19	53,86	120,87	133,25
902-19 Fonds national des haras	65,70	21,25	21,46	18,41
902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative	0,71	1,92	1,50	1,87
902-24 Produits de cessions de titres du secteur public	<i>Chapitres évaluatifs</i>			
902-25 Fonds d'intervention aéroports et transports aériens	21,31	29,51	34,22	20,69
902-31 Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	184,38	275,41	253,03	5,10
902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne	21,28	45,21	59,87	64,74

Dans deux cas, compte 902-00 « fonds national de l'eau » et compte 902-32 « fonds de modernisation de la presse quotidienne », les reports vers 2002 sont largement supérieurs aux crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances pour ces comptes. Les reports représentent par ailleurs 61% des crédits du fonds national pour le développement du sport pour 2003.

B. LA CATÉGORIE HÉTÉROGÈNE DES COMPTES DE COMMERCE

Sur les 11 comptes de commerce, cinq dépendent du ministère de la défense. Les recettes de ces comptes de commerce sont pour la plus grande part constituées des cessions consenties au ministère de la défense. Un compte ne devrait enregistrer aucune activité. Il s'agit du compte 904-05 « constructions navales de la marine militaire » qui supporte la conséquence de la réforme de la direction des constructions navales (DCN) initiée par la loi de finances rectificative pour 2001.

Charge nette des comptes de commerce 2002-2003

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003
904-01 Subsistances militaires	22,87	6,70
904-03 Exploitations industrielles ateliers aéronautiques	0	0
904-05 Constructions navales marine militaire	0	0
904-06 Opérations commerciales des domaines	- 6,19	- 19,84
904-11 Régie industrielle des établissements pénitentiaires	- 0,18	- 0,10
904-14 Liquidation d'établissements publics	0,02	0,02
904-15 Lancement matériels aéronautiques	- 3,05	- 3
904-19 Opérations de la documentation française	0	0
904-20 Approvisionnement des armées en produits pétroliers	0	0
904-21 Opérations industrielles et commerciales des DDE	0	0
904-22 Gestion active de la dette	- 200	- 235
Total pour les comptes de commerce		
Recettes	5.906,63	4.357,97
Dépenses	5.720,11	4.106,75
Charge nette	- 186,52	- 251,22

Un seul compte a une réelle influence sur le solde des comptes spéciaux du trésor : le compte 904-22 « gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat » créé par la loi de finances rectificative pour 2000 et qui constitue le support des opérations de swaps réalisées par l'agence France Trésor. Ce compte devrait dégager un excédent de 235 millions d'euros en 2003 (sur les 251,2 millions d'excédent prévus pour la catégorie des comptes de commerce), contre 200 millions prévus en loi de finances initiale. Le volume de swaps prévu est supérieur à celui qui était envisagé en 2002 (et qui a été suspendu en août 2002). Sa réalisation dépendra des conditions de marché.

C. LES COMPTES DE PRÊTS TOUJOURS EN EXCÉDENT

La contribution des comptes de prêts au solde général resterait positive en 2003.

Le compte 903-05 « *Prêts du fonds de développement économique et social (FDES)* » supporterait 16 millions d'euros de nouveaux prêts de restructuration industrielle. Ceci explique la limitation de l'excédent du compte par rapport à l'exercice 2002 durant lequel aucun nouveau prêt, et donc aucune nouvelle dépense, ne devait être consenti.

Charge nette des comptes de prêts

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003
903-05 Prêts du fonds de développement économique et social	- 18,30	- 11,30
903-07 Prêts du Trésor à des États étrangers	- 195,60	- 560,48
903-15 Avances du Trésor consolidées par transformation en prêt	- 0,15	- 0,15
903-17 Prêts à des États étrangers pour consolidations de dettes envers la France	- 159,46	317,33
Total pour les comptes de prêts		
Recettes	1.216,86	1.769,79
Dépenses	843,35	1.515,19
Charge nette	- 373,51	- 254,60

Les deux comptes de prêts 903-07 et 903-17 traduisent l'ajustement de la politique de développement de la France. Le compte 903-07 « *prêts du Trésor à des États étrangers et à l'agence française de développement (AFD)* » montre un excédent des remboursements en capital sur l'ouverture de nouveaux prêts. Le montant total de ceux-ci devrait diminuer, de 163,1 millions d'euros dans le budget voté 2002 à 155 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances. Il en sera de même dans la section de fonctionnement pour les prêts alloués à l'agence française de développement (AFD). Ces prêts peuvent faire l'objet de mesures de consolidation qui figurent alors au compte 903-17. Les dépenses de ce compte en 2003 devraient plus que doubler.

D. UN NOUVEL EXCÉDENT DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Charge nette des comptes d'avances du Trésor 2002-2003

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003
903-52 Avances aux départements	0	0
903-53 Avances aux DOM-TOM	3,8	3,8
903-54 Avances sur impositions aux collectivités locales	- 900	- 620
903-58 Avances à divers services de l'Etat	0	0
903-59 Avances à des particuliers	0,01	0,79
Total pour les comptes d'avances		
Recettes	55.541,08	58.125,30
Dépenses	54.644,89	57.509,89
Charge nette	- 896,19	- 615,41

La catégorie des comptes d'avances est représentée pour l'essentiel en projet de loi de finances par le compte d'avances 903-54 «*avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes*». **Ce compte recouvre la quasi-totalité des dépenses et recettes de la catégorie, et les trois quarts des crédits des comptes spéciaux du trésor.**

La charge nette de ce compte d'avance, qui a été très longtemps positive, au point de constituer un culot¹ d'un montant de 17,3 milliards d'euros fin 1995, s'est depuis redressée de manière spectaculaire. Le compte d'avances est désormais en excédent chaque année et le culot, qui n'était plus que de 14,8 milliards d'euros fin 2001, a baissé de 14% en six ans.

Cette amélioration spectaculaire est liée à trois facteurs dont la part de chacun est encore difficile à déterminer² :

- l'augmentation de diverses exonérations de taxe professionnelle et de taxe d'habitation ;

¹ Reste à recouvrer au profit de l'Etat

² Un contrôle de votre rapporteur spécial sur le sujet est en cours.

- les progrès de la mensualisation ;
- l'amélioration des recouvrements.

E. UN COMPTE D'ÉMISSION DES MONNAIES MÉTALLIQUES EN DÉFICIT

Les comptes d'opérations monétaires autres que le compte 906-04 « *compte d'émission des monnaies métalliques* » ne sont présents que pour mémoire dans le bleu 2003 : ils n'enregistreront aucune opération.

Le compte 906-04 est crédité de la valeur nominale des pièces émises ainsi que de la vente des pièces démonétisées. Il est débité de la valeur des pièces retirées de la circulation et des dépenses de fabrication. Il devrait être en déficit, comme les années précédentes.

(en millions d'euros)

	2001 (exécuté)	LFI 2002	LFR 2002	PLF 2003
906-04 Compte d'émission des monnaies métalliques				
Charge nette	325	- 533	767	50

- En 2001, année de préparation du passage à l'euro, le déficit a été très important. Les recettes ont été particulièrement faibles puisqu'elle s'élèvent à 115 millions d'euros, soit 41% de moins que les années précédentes. Elles proviennent d'achats de francs. A l'inverse des recettes, les dépenses ont été élevées en 2001. Elles s'établissent à 440 millions d'euros, soit 65% de plus qu'en 2000, alors qu'elles avaient déjà augmenté de 18 % par rapport à 1999. Ces dépenses comprennent 287 millions d'euros de rachats de francs dont 64% apportés de septembre à décembre vraisemblablement par des établissements financiers et des transporteurs de fonds désireux de se défaire de leurs pièces de monnaies avant la mise en oeuvre de l'euro. Elles comprennent aussi 149 millions d'euros de fabrication de pièces (dont 10 millions d'euros de pièces de 50 centimes ont été achetés au Trésor espagnol en décembre). La confection et le transport par le SERNAM de 53 millions de sachets de 15,25 euros pour les particuliers et de 1,5 million de fonds de caisse pour les commerçants ont coûté 12 millions d'euros.

- Pour 2002, la loi de finances initiale prévoyait un excédent significatif puisqu'il était estimé à 533 millions d'euros. Cet excédent exceptionnel qui devait être constaté lors du passage à l'euro était expliqué par la prévision d'un fort écart entre le nombre de pièces en euros devant être émises et le nombre de pièces en francs qui devait être retournées. **Il était fondé sur l'hypothèse d'une forte demande des pièces en euros telle que l'avait estimée la Banque de France à partir des souhaits des banques et de la distribution.** En réalité, si le retour des pièces en francs a bien eu lieu, la demande de pièces en euros a été beaucoup plus faible que prévu, en particulier en raison d'un changement de comportement monétaire des agents économiques qui boudent les centimes. Le collectif du 6 août 2002 a dû revoir le solde du compte 906-04 en prévoyant dès lors pour 2002 un déficit de 767 millions d'euros au lieu de l'excédent de 533 millions d'euros prévu.

- En 2003, le profil du compte devrait se normaliser. Les coûts de fabrication des pièces devraient peu peser sur les dépenses. Le retour en francs devrait se tarir. Le solde du compte serait légèrement négatif, de 50 millions d'euros. Ce chiffre repose sur les hypothèses suivantes :

en crédit

- un retour en régime normal de la variation de la circulation monétaire : 66 millions d'euros ;

- le produit de la vente des métaux provenant des pièces en France, évalué à 59 millions d'euros correspondant à 10.000 tonnes alliages cuivreux et 5.000 à 6.000 tonnes de nickel ;

en débit

- des coûts de fabrication des pièces qui s'élèveraient à 13,56 millions d'euros ;

- un retour complémentaire des francs estimé à 100 millions d'euros

- un coût de dessertissage des pièces de 10 et 20 francs et le coût du conditionnement éventuel des pièces en francs, estimé à 1,4 millions d'euros ;

- le remboursement à la Banque de France de l'avance monnaies métalliques fixé à 57 millions d'euros.

CHAPITRE II :

DES COMPTES SPÉCIAUX À L'AVENIR INCERTAIN

I. L'IMPACT DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Les dispositions de la loi organique du premier août 2001 relative aux lois de finances qui s'appliqueront aux comptes spéciaux du trésor, désormais intitulés comptes spéciaux, devraient amener une évolution du nombre de ceux-ci.

A. LES COMPTES DE DROIT

Si certains comptes seront créés de droit par la loi organique – **un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, un compte des pensions et avantages accessoires**, sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, à partir duquel seront payées les pensions des agents publics et les charges de compensation aux régimes de retraite et **un compte de la dette et de la trésorerie de l'Etat**, sous la forme d'un compte de commerce, retraçant l'ensemble des opérations budgétaires – à l'exclusion de toute opération de gestion courante – relatives à trésorerie et à la dette de l'Etat –, il est probable que le nombre de comptes spéciaux devrait être revu à la baisse en raison d'un dispositif juridique plus restrictif que celui de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Les comptes de prêts et d'avances, regroupés désormais dans une même catégorie appelée « comptes de concours financiers » et les comptes d'opérations monétaires ne sont a priori pas affectés par la nouvelle loi organique. En revanche, les comptes de commerce et les comptes d'affectation spéciale devraient voir leur nombre se réduire.

B. LES RESTRICTIONS AU RÉGIME DES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE

En ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale, l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances introduit deux restrictions, au demeurant utiles, au régime actuel.

D'une part, les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « en relation directe avec les dépenses concernées ». Dès lors, certains comptes ne pourront plus percevoir une partie des recettes qui leur sont aujourd'hui affectées. Il s'agit des comptes :

- **n° 902-00 - Fonds national de l'eau** : il paraît peu justifié que ce compte continue à percevoir les recettes issues du prélèvement sur le produit du pari mutuel urbain (PMU), soit 65 millions d'euros (**29 % de l'évaluation des recettes totales pour 2002**) ;

- **n° 902-17 - Fonds national pour le développement du sport** : il ne semble pas que ce compte puisse encore percevoir les recettes issues du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux, soit 182,33 millions d'euros (**89 % de l'évaluation des recettes totales pour 2002**) ;

- **n° 902-20 - Fonds national pour le développement de la vie associative** : de même, ce compte ne pourra plus percevoir les recettes issues du prélèvement sur le produit du pari mutuel sur les hippodromes et hors des hippodromes, soit 9,91 millions d'euros (**100 % de l'évaluation des recettes totales pour 2002**) ;

- **n° 902-33 - Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État** : le financement des charges de retraites par les redevances UMTS manque ici de fondement (**100% de l'évaluation des recettes**).

Si le fonds national de l'eau pourrait voir ses autres recettes relevées à due concurrence, cela sera moins facile pour le fonds pour le développement du sport, en raison de la proportion de ses recettes issues de la Française des Jeux et la difficulté à les compenser par un relèvement de ressources issues du PMU, déjà fortement mis à contribution par le fonds national des courses et de l'élevage. Le fonds national de la vie associative, pour lequel il sera difficile de trouver une ressource en liaison directe avec ses dépenses, est menacé. Il devrait en toute hypothèse être budgétisé.

D'autre part, les recettes des comptes d'affectation spéciale ne pourront plus être complétées par des versements du budget général que dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte, contre 20 % aujourd'hui. Le **compte 902-15 d'emploi des taxes parafiscales affectées au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision**, dont 17 % des ressources sont aujourd'hui constituées par un versement du budget général, pourrait, sans augmentation de la redevance à due concurrence, voir son fonctionnement remis en cause.

A l'inverse de cette analyse qui prévoit une diminution du nombre de comptes d'affectation spéciale, il convient de rappeler que la disparition au 1^{er} janvier 2004 des taxes parafiscales pourrait conduire à leur remplacement par des taxes affectées à un compte d'affectation spéciale comme cela est juridiquement possible. Ce sera en effet le seul moyen de préserver la logique d'affectation qui prévalait pour ces taxes parafiscales.

C. QUEL AVENIR POUR LES COMPTES DE COMMERCE ?

S'agissant des comptes de commerce, les dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et de la loi organique du 1^{er} août 2001 paraissent assez proches :

Article 26 de l'ordonnance organique du 1er janvier 1959 : *« les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat. Les prévisions de dépenses concernant ces comptes ont un caractère évaluatif ; seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Sauf dérogations expresses prévues par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances ainsi que des opérations d'emprunts. Les résultats annuels sont établis pour chaque compte selon les règles du plan comptable général. »*

Article 22 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : *« les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt. »*

Il semble que le passage d'un dispositif à l'autre puisse donner lieu néanmoins à réexamen, sinon en droit, du moins en opportunité, de certains comptes de commerce. On peut ainsi citer les comptes de commerce 904-11 « *régie industrielle des établissements pénitentiaires* » et 904-19 « *opérations à caractère industriel et commercial de la documentation française* ». On peut en effet considérer que ces deux comptes n'effectuent pas leurs opérations industrielles et commerciales à titre accessoire, mais bien à titre principal. En toute logique, les deux services devraient être transformés en établissement public.

Enfin, si aucun des comptes de commerce ne supporte directement de dépenses de personnel – sauf dérogation d’une loi de finances, il est interdit d’imputer directement à un compte spécial du Trésor les dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l’Etat ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques –, cinq sur onze remboursent à l’Etat ou à des collectivités publiques les dépenses de personnel supportées au budget général ou au budget de ces collectivités. Ces remboursements sont rarement satisfaisants et le cas de la régie industrielle des établissements pénitentiaires est très éclairant. Toutes les charges de personnel ne sont pas remboursées par la régie, ce qui lui permet de bénéficier discrètement d’une subvention d’équilibre déguisée.

Une vision stricte de la loi organique pourrait conduire à interdire les comptes de commerce à dépenses de personnel.

II. DES DYSFONCTIONNEMENTS IMPORTANTS AU SEIN DE CERTAINS COMPTES SPÉCIAUX

Votre rapporteur spécial ne peut que déplorer que les comptes spéciaux du trésor, moins exposés au contrôle parlementaire et à la régulation budgétaire que les chapitres ministériels, soient considérés par certains ministères comme une cagnotte à l’abri des regards dans laquelle il est possible de puiser, quand bon leur semble, en toute quiétude. Certains comptes montrent des anomalies graves dans leur fonctionnement qui peut inciter à réviser les crédits qui leur sont attribués voire même à revoir leur existence.

A. LE POIDS ANORMAL DES REPORTS DU FONDS NATIONAL DE L’EAU, DU FONDS DE MODERNISATION DE LA PRESSE QUOTIDIENNE ET DU FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

M. Philippe Marini, rapporteur général, dans une communication à la commission des finances du Sénat relative à la régulation budgétaire s’est inquiété de l’ampleur prise par le volume des reports et invité le gouvernement à réduire fortement le montant de ceux-ci. **Trois comptes d’affectation spéciale constituent un cas d’espèce particulièrement éclairant des abus qui peuvent être constatés en matière de reports.** Le ratio entre le montant des reports et la dotation votée en loi de finances initiale est très significatif en ce qui concerne les comptes 902-00 « *fonds national de l’eau* », 902-32 « *fonds de modernisation de la presse quotidienne* » et 902-17 « *fonds national pour le développement du sport* » :

**Ratio des reports de crédits sur 2002
par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2002**

	Reports 2001/2002 (en millions d'euros)	Crédits LFI 2002 (en millions d'euros)	Ratio Reports/Crédits
Compte 902-00 Fonds national de l'eau	307,75	225,43	136,5%
Compte 902-17 Fonds national pour le développement du sport	133,25	205,81	64,7%
Compte 902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne	64,74	28,99	223,3%

La situation de ces trois comptes présente un caractère inadmissible lorsque l'on sait que :

- ces reports ne cessent d'augmenter depuis 1999;
- les crédits votés en loi de finances initiale ne cessent également de croître ;
- le projet de loi de finances 2003 ne prévoit pas de baisse de leurs crédits (dans deux cas même, il prévoit une hausse de ceux-ci).

La cause de ces reports réside évidemment dans la difficulté à consommer l'ensemble des crédits voté en loi de finances initiale. Les deux sections du fonds national de l'eau, fonds national de développement des adductions d'eau et fonds national de solidarité pour l'eau présentent toutes deux un taux de consommation des crédits très faible. **En 2001, le taux de consommation des crédits du premier fonds n'a été que de 38% et le taux de consommation des crédits du second a été de 28% seulement.**

La résolution de telles anomalies, répétées depuis de nombreuses années, ne peut qu'emprunter deux voies :

- **la voie de la réduction des dotations votées en loi de finances initiale.** Tel serait le cas pour le fonds national pour le développement des adductions d'eau qui a fait l'objet à l'Assemblée nationale d'un amendement adopté en séance publique qui prévoit de ne pas prélever la taxe affectée à ce fonds en 2003. **On voit mal pourquoi cette décision courageuse ne pourrait pas s'appliquer aux autres fonds concernés.**

- **la voie de l'annulation des crédits de reports fin 2002**, qui, moins porteuse de sens sur le plan politique, est peut être plus simple à pratiquer. **Elle est de la responsabilité du gouvernement.**

En tout état de cause, **il convient à tout prix d'éviter la situation actuelle, pour le moins paradoxale, où les crédits ouverts en loi de finances ne sont pas appelés à être consommés tandis que les crédits consommés ne sont pas débattus.**

S'agissant du fonds national de l'eau, il convient d'apporter une réponse rapide à un problème récurrent. Le fonds national de l'eau connaît des reports en raison de la difficulté qu'il a à mener des opérations d'investissement à partir d'un compte d'affectation spéciale. La conséquence est claire : **les comptes d'affectation spéciale ne constituent pas le support adapté pour l'investissement**, les dépenses ne pouvant être supérieures aux recettes. Les autorisations de programme ne peuvent elles-mêmes qu'être égales aux crédits de paiement dont le montant ne peut lui-même excéder les recettes. Faut-il réintégrer les crédits du fonds national de l'eau au budget général ? La réponse s'impose d'elle même....

B. LE COMPTE FRICASSÉE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE : LE 902-32

Le compte 902-32 géré par la direction des médias du ministère de la culture a un intitulé qui suscite le scepticisme de votre rapporteur spécial : *« Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale et de soutien à l'expression radiophonique locale »*. Il croit bon de rappeler ici l'objet d'un compte d'affectation spéciale qui est d'affecter **certaines recettes à certaines dépenses**.

L'article 25 du projet de loi de finances prévoit en effet de modifier le compte 902-32 destiné à moderniser la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, en créant en son sein une seconde section dédiée au soutien à l'expression radiophonique locale. La cohérence d'une telle modification n'est pas avérée. **Les deux politiques menées, l'une en direction du monde de la presse, l'autre en direction des radios locales, ne nécessitent aucune coordination particulière ; elles ne sont pas financées par les mêmes ressources financières ; elles n'ont évidemment pas les mêmes destinataires.** Pourquoi prévoir, puisque les deux fonds doivent fonctionner de façon autonome, qu'ils forment un seul et même compte spécial du Trésor, d'autant qu'il existe déjà un compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision dont le champ aurait sans doute pu être étendu ?

La réponse est à trouver dans le ministère ordonnateur de chacun de ces deux comptes. Dans le premier cas, celui du compte 902-33, c'est le ministère de la culture et sa direction des médias qui gèrent le compte. Dans le second cas, celui du compte 902-15, c'est le ministère de l'économie et des finances qui gère le compte. Cette réponse n'est pas la bonne. Outre le fait qu'il existe déjà un compte «hétérodoxe», le compte 902-00, qui dispose de deux sections chacune gérée par un ministère différent, la logique selon laquelle on pourrait empiler des sections hétérogènes au sein d'un seul compte d'affectation spéciale est éminemment condamnable. En effet, des transferts entre sections sont juridiquement licites et il serait à terme possible de voir apparaître un compte qui constituerait une sorte de budget de la culture bis et qui mutualiserait les fonds recueillis par le biais de diverses ressources affectées pour les réorienter vers les actions prioritaires du ministère. Telle n'est pas la logique d'un compte d'affectation spéciale.

Le choix d'un compte d'affectation spéciale à part entière, consacré au soutien à l'expression radiophonique locale, aurait été beaucoup plus justifié à cette réserve près que les fonds recueillis par la taxe affectés, 22,1 millions d'euros sont limités. Une budgétisation totale de la taxe paraissait s'imposer : c'est d'ailleurs la logique qui a prévalu pour d'autres taxes affectées comme la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat qui finançait le FISAC (fonds d'intervention pour la sauvegarde du commerce et de l'artisanat), désormais intégrée au budget général.

C. LE COMPTE 902-33 : UN COMPTE MORT-NÉ ?

Le compte d'affectation spéciale 902-33 est le fonds de provisionnement des charges de retraite. Il est financé par les redevances perçues pour l'utilisation des fréquences UMTS. Ses dépenses sont constituées par des versements au fonds de réserve pour les retraites (FRR). Ce compte est un compte mort né :

- Son objet a été restreint, un an après sa création, par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2001 qui a supprimé la possibilité de versements à la caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP). Le compte 902-33, à sa création en loi de finances initiale pour 2001 due à l'espérance d'une manne UMTS, était destiné à la fois au désendettement de l'Etat et au financement des retraites. Aucune recette n'a jamais été versée au désendettement de l'Etat.

- Les crédits destinés à doter le compte ont été continuellement revus à la baisse : « le ticket d'entrée » de l'UMTS a été réduit, deux licences (Orange et SFR) ont été attribuées en 2001 et une seule (Bouygues Télécom) en 2002.

Les crédits du compte ont été divisés de moitié en 2001.

La prévision de recettes a été encore réduite de moitié pour 2002, mais seule la moitié de cette prévision a été réalisée.

Aucune recette n'est attendue pour la période 2003-2005 : aucun opérateur n'a manifesté d'intérêt à ce jour pour la dernière licence restante et les recettes assises sur le chiffre d'affaires des activités UMTS ne peuvent être envisagées avant 2005 car les services commerciaux ne seront pas lancés avant 2004.

Évolution des crédits affectés au compte 902-33 (en millions d'euros)

	2001		2002			2003-2005
	Prévision LFI 2001	Réalisation 2001	Prévision 2001	Prévision LFI 2002	Réalisation 2002	Prévision/Réalisation
Fonds de réserve des retraites	2.820	1.238	2.820	1.238	619	0
Amortissement de la dette	2.134	0	2.134	0	0	0

Les recettes obtenues par le compte 902-33 n'ont pas été à la hauteur des besoins du Fonds de Réserve des Retraites qui n'est sans doute lui-même pas à la hauteur des problèmes suscités par l'évolution démographique. Le compte 902-33 aura en effet versé fin 2002 au FRR 1.857 millions d'euros. A titre de comparaison, la fraction des recettes issues de la privatisation d'Autoroutes du Sud de la France et affectées via le compte 902-24 « *Produits de cessions de titres du secteur public* » au FRR s'élève à 1.100 millions d'euros. Les réserves du FRR devraient s'élever à 12,7 milliards d'euros fin 2002 et à 17 milliards d'euros fin 2003. Le compte 902-33 est donc un piètre contributeur au FRR.

Dans ces conditions, compte tenu de l'extinction des recettes du fonds et de la modestie des recettes passées par rapport aux besoins du fonds de réserve des retraites, on peut se demander pourquoi le gouvernement n'a pas proposé la clôture du fonds 902-33. Cette clôture est inéluctable : l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 dispose que « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». On voit mal quel est le lien entre les recettes UMTS et les dépenses de retraite. L'article 21 s'appliquant à compter du 1^{er} janvier 2006 et les premiers chiffres d'affaires sur l'UMTS étant attendus au mieux en 2005, il n'y a pas lieu d'attendre pour fermer le compte et solder le fiasco budgétaire et industriel de l'UMTS.

CHAPITRE III :

LE COMPTE DE PRIVATISATION 902-24, UN SUPPORT BUDGÉTAIRE POUR QUELLE POLITIQUE ?

Le compte 902-24 « *Produit de cessions de titres parts et droits de sociétés* » concentre toutes les inquiétudes de votre rapporteur spécial. L'effet de ciseau entre besoins de dotations en capital et recettes issues des privatisations, déjà constaté l'an passé, s'est accentué au point où le gouvernement est tenté de recourir à des solutions extrabudgétaires pour recapitaliser certaines entreprises publiques. Ce recours est le symptôme de la grave crise traversée non seulement par le compte 902-24, mais aussi et surtout par l'État actionnaire.

Le compte 902-24, n'est pas, contrairement à ce qui pourrait apparaître ici ou là, un compte de l'Etat investisseur : il est un compte de restructuration, de cantonnement d'actifs dévalorisés et de désendettement : les principaux bénéficiaires sont ainsi le GIAT, Charbonnages de France, l'EPFR¹, Bull, d'autres structures de cantonnement et Réseau Ferré de France. Les actifs de valeur de l'État sont cédés pour permettre la poursuite d'activité d'entreprises qui ne pourront jamais être mises sur le marché et qui pour certaines seront à terme fermées.

I. QUELLES RECETTES POUR QUELLES DÉPENSES ?

A. UN EFFORT DE CLARIFICATION À MENER DANS LA DÉFINITION DES RECETTES AFFECTÉES

Le troisième alinéa de l'article 71 modifié de la loi de finances pour 1993 fixe la liste des recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-24 des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés. Il a été modifié à plusieurs reprises et notamment par l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2001 pour intégrer aux recettes du compte d'affectation spéciale « *le reversement, sous toutes ses formes, par l'établissement public Autoroutes de France du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans la Société des autoroutes du sud de la France* ». Cette modification était rendue nécessaire par la privatisation d'Autoroutes du Sud de la France (ASF)

¹ Etablissement public restructuration du Crédit Lyonnais

et la nécessité d'imputer les recettes en résultant au budget de l'Etat, mais hors budget général comme le prévoient les normes comptables européennes recensées dans le SEC 95.

Les recettes pouvant, et devant être imputées au compte d'affectation spéciale n° 902-24, sont ainsi « le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés, le reversement, sous toutes ses formes, par la société Thomson SA, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres des sociétés Thomson CSF et Thomson Multimédia, le reversement, sous toutes ses formes, par la société Compagnie Financière Hervet, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres de la société Banque Hervet, les versements résultant des investissements réalisés directement ou indirectement par l'Etat dans des fonds de capital-investissement, le reversement, sous toutes ses formes, par l'établissement public Autoroutes de France du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans la Société des autoroutes du sud de la France, le reversement d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et des produits de réduction du capital ou de liquidation ainsi que les versements du budget général ou d'un budget annexe ».

La rédaction actuelle prend en compte les critiques que la Cour des Comptes avait formulées dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998 en constatant qu'un montant très important de recettes n'avait pas été inscrit dans le compte n° 902-24 précité et cela en contradiction avec les textes et les principes comptables qui régissent les cessions de titres. La Cour des Comptes avait estimé que les recettes inscrites dans les comptes en 1998 ne retraçaient pas la réalité des opérations effectuées durant cet exercice puisque les recettes de la cession du GAN et du CIC n'avaient pas été inscrites audit compte : les produits des cessions avaient été « bloqués » au niveau d'une société-écran, la société de défaisance du GAN dont l'Etat était l'actionnaire unique. Ce blocage était critiquable au regard des principes budgétaires d'unité et d'universalité.

La même question avait été posée à l'occasion de la vente des titres de Thomson CSF, devenue Thalès, par Thomson SA dont le produit a finalement été imputé sur le compte d'affectation spéciale.

L'article 71 dans sa rédaction actuelle permet donc, au nom du principe d'universalité et de sincérité budgétaires, la remontée dans le compte d'affectation spéciale 902-24 des produits de cession d'une filiale par sa société-mère dès lors que ceci est explicitement précisé dans le texte de l'article.

Ceci oblige encore cette année, dans le projet de loi de finances pour 2003, le gouvernement à demander au Parlement l'autorisation d'affecter les recettes qui seront issues d'une part de la cession de titres des sociétés Thomson Multimedia, Thalès et EADS NV par les sociétés Sofivision et la Sogepa et d'autre part du produit des ventes de toutes participations que l'établissement Autoroutes de France (ADF) détient dans des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Il faut se féliciter de la volonté du gouvernement de faire du compte n° 902-24 le compte unique des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés, que ces titres, droits et parts soient détenus directement par l'Etat ou, pour le compte de l'Etat, par une société-mère ou encore une société-écran. Il semble opportun que de telles recettes ne soient pas uniquement « captées » par ces sociétés mais qu'elles puissent bénéficier à l'Etat actionnaire pour financer les dotations en capital dont ont besoin certaines entreprises publiques. **Il reste néanmoins, pour l'avenir, à trouver une formulation suffisamment générale qu'elle puisse permettre de prévoir tous les cas de figure de reversement de recettes sur le budget de l'Etat, sans que le gouvernement ne soit obligé de revenir pour chaque cas particulier devant le Parlement.**

B. UNE AFFECTATION DES DÉPENSES AU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES QUI MANQUE DE COHÉRENCE

La loi de finances initiale pour 2002 a prévu que les recettes issues des privatisations, et notamment celle d'Autoroutes du Sud de la France (ASF) pourraient abonder le fonds de réserve pour les retraites (FRR) dans la limite de 1.240 millions d'euros. Sur le produit issu de l'ouverture de capital de d'ASF, 1.100 millions d'euros ont été reversés au fonds de réserve des retraites. Il semble également qu'une fraction des recettes tirées de la cession de la part résiduelle de l'Etat dans le Crédit Lyonnais soit affectée au FRR. Selon le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 500 millions d'euros seraient réservés à cet effet.

Si l'affectation d'une part des produits de privatisation au Fonds de réserve des retraites vise à respecter l'engagement du gouvernement précédent vis à vis de ce fonds, elle pose néanmoins un problème essentiel lié à l'objet du compte de privatisations. On peut certes considérer que les retraites constituent un passif à combler mais votre rapporteur spécial craint que cette nouvelle logique ne conduise à négliger les autres besoins de financement, en premier lieu l'investissement des entreprises publiques, sans résoudre le problème de fond des retraites.

On voit mal la cohérence d'une politique qui affecte un milliard d'euros, montant ridicule face au montant des engagements de retraite à provisionner, dans un fonds de réserve qui n'est lui-même pas à la hauteur de l'enjeu d'une réforme des retraites. En revanche, ce milliard d'euros aurait eu une utilité immédiate et peut être décisive sur l'avenir de certaines entreprises publiques aujourd'hui notoirement sous-capitalisées.

C. OÙ IMPUTER LES FRAIS DE CESSIION ?

Selon le rapport 2002 relatif à l'Etat actionnaire, les dépenses engagées dans le cadre d'opérations de cession peuvent être imputées soit sur crédits budgétaires (article 81 du chapitre 37-75 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) soit au titre du compte d'affectation spéciale 902-24. Sont financés sur crédits budgétaires les dépenses d'études préalables à toute décision de cession. Sont imputés sur le compte d'affectation spéciale, à la rubrique « dépenses afférentes aux ventes de titres » les dépenses postérieures à la prise de décision de cession. Cette catégorie regroupe les frais de mission de conseil du gouvernement, la quote-part de l'Etat afférent aux frais de campagne de communication (définies par les conventions de partage de frais), les commission de garantie, de placement et de direction, les honoraires d'incitation (*incitive fees*).

D'août 2001 à août 2002, période couverte par le rapport relatif à l'Etat actionnaire 2002, les dépenses afférentes aux ventes de titres se sont élevées à 84,66 millions d'euros. Les dépenses les plus importantes ont concerné Renault, pour 29,78 millions d'euros et ASF pour 54,8 millions d'euros.

Au cours de la même période, les dépenses d'études imputés sur les chapitres du MINEFI se sont élevées à 2,34 millions d'euros, réparties principalement entre des études relatives à:

- la réorganisation du secteur nucléaire : 0,72 millions d'euros ;
- le rapprochement DCN/Thomson CSF : 0,54 millions d'euros,
- le pôle multimodal alpin : 0,35 millions d'euros ;
- le Crédit Lyonnais : 0,13 millions d'euros ;
- le rapprochement CDC/Caisses d'Epargne : 0,12 millions d'euros

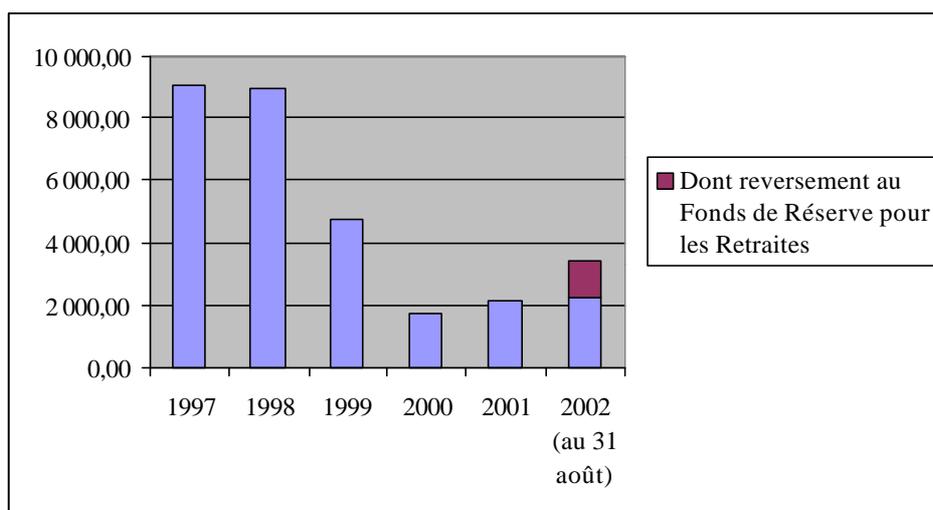
Votre rapporteur spécial comprend les fondements de la répartition opérée entre budget général de l'Etat et compte d'affectation spéciale, même si elle est parfois artificielle. Il lui semble que l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui fait de chaque compte spécial une mission poussera à bien identifier l'ensemble des opérations liées aux privatisations, en amont ou en aval de la décision, dans un compte bien défini, qui ne peut être *a priori* que le compte 902-24.

II. UN COMPTE EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE

A. DES RECETTES DE PRIVATISATION DE PLUS EN PLUS LIMITÉES

Après les années fastes de 1997-1998, les recettes qu'il est désormais possible de tirer des privatisations sont de plus en plus limitées. L'année 2002 ne fait pas exception, bien au contraire. Son profil, plus avantageux que celui des années 2001 et 2002, s'explique par le recours à la manne issue de la privatisation « surprise » d'Autoroutes du Sud de la France, qui ne constitue pas une opération reproductible à l'infini. Les gains tirés de cette privatisation sont, du point de vue du financement des besoins en capital des entreprises publiques, très limités puisque 1,1 milliards d'euros, sur les 1,8 milliards issus du produit de la vente, ont été reversés au Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR).

Recettes issues des privatisations depuis 1997



La diminution des recettes de privatisation s'explique d'une part par la réduction du périmètre des entreprises publiques. Les privatisations ne constituent pas une ressource pérenne pour l'Etat : les bénéfices qu'elles lui procurent ont vocation à se réduire à mesure que s'accroissent les aliénations d'actifs.

Elle trouve sa cause d'autre part dans la conjoncture défavorable des marchés financiers qui peut conduire, soit à une cession à moindre prix des entreprises publiques, soit à un report de leur mise sur le marché.

Le tableau¹ suivant illustre la diminution continue de la valorisation des participations de l'État dans les sociétés cotées depuis 1999 :

	Participations de l'État dans les sociétés cotées (en millions d'euros)	Diminution par rapport à l'année précédente
Au 31/12/1997	102.182	
Au 29/12/2000	82.040	-19,71%
Au 28/12/2001	44.967	-45,19%
Au 15/09/2002	24.935	-45,75%
<i>Soit une diminution totale depuis 1999 de 76,13%</i>		

Les recettes des privatisations constituent par nature des recettes exceptionnelles, non reconductibles. Ces recettes sont fragiles puisqu'elles dépendent pour beaucoup de la conjoncture économique et variables. Elles couvrent pourtant des besoins de financement d'entreprises publiques qui sont eux bien souvent réguliers et pérennes. **Ainsi, une conjoncture défavorable conduit à un double paradoxe. Les entreprises figurant sur la liste de privatisation ne bénéficient pas des financements qu'elles pourraient trouver sur les marchés d'actions. Les autres ne peuvent bénéficier de dotations en capital à la hauteur de leurs besoins en raison de la raréfaction des recettes de privatisations.**

¹ Ce tableau prend d'une part en compte la chute des cours de bourse depuis 2001, qui a eu un fort impact sur la valeur du portefeuille de l'État eu égard au poids de France Télécom dans celui-ci et la diminution de la participation de l'État dans certaines sociétés (Renault, Thomson Multimédia, France Télécom) partiellement contrebalancée par l'introduction en bourse d'ASF.

Recettes et dépenses du compte d'affectation spéciale 902-24 entre 1993 et 2001 (en milliards d'euros)

1993			
RECETTES		DEPENSES	
Rhône Poulenc	2,6	Défaisance Crédit Lyonnais	0,5
Crédit Local de France	0,4	Air France	0,2
BNP	1,2	CGM	0,1
UAP	0,4	SNCF	0,3
Total	0,4	Aérospatiale	0,3
		Snecma	0,1
		Bull	0,7
		Audiovisuel public	0,3
		Société Marseillaise de Crédit	0,1
		Secteur minier	0,1
		Hervet	0,1
		Divers	0,4
		Frais	0,2
		Dépenses « emploi »	1,3
TOTAL	4,9	TOTAL	4,8

En 1993, 2,74 milliards d'euros de recettes de privatisation ont par ailleurs directement été inscrits sur le budget général.

1994			
RECETTES		DEPENSES	
Renault	1,3	Bull	0,4
UAP	0,3	Audiovisuel public	0,1
Divers salariés	0,2	CGM	0,2
Total	0,3	Air France	1,0
		Hervet	0,1
		Défaisance comptoir des entrepreneurs	0,1
		Divers	0,1
		Frais	0,1
TOTAL	2,1	TOTAL	2,1

En 1994, 7,6 milliards d'euros de recettes de privatisation en provenance d'Elf (5,1 milliards d'euros) et de l'UAP (2,5 milliards d'euros) ont par ailleurs directement été inscrits sur le budget général en application de la loi de finances pour 1994 (art 49).

1995			
RECETTES		DEPENSES	
Seita	0,9	Air France	1,0
Usinor	1,6	Société Marseillaise de Crédit	0,2
Bull	0,1	Défaisance Crédit Lyonnais	0,4
Divers salariés	0,2	Défaisance comptoir des entrepreneur	0,7
Divers	0,0	Bull	0,1
Péchiney	0,4	Divers	0,2
		Frais	0,1
		Désendettement (CADEP, FSR)	1,0
TOTAL	3,3	TOTAL	3,8

1996			
RECETTES		DEPENSES	
AGF	1,4	Air France	0,8
Renault	0,4	CGM	0,3
Divers salariés	0,1	GIAT	0,6
Divers	0,2	SMC	0,1
Total	0,5	Défaisance Crédit Lyonnais	0,2
CLF	0,2	Défaisance comptoir des entrepreneur	0,2
		Divers	0,3
		Frais	0,1
Versement du Budget général	0,6	Thomson	0,4
TOTAL	3,3	TOTAL	2,9

1997			
RECETTES		DEPENSES	
France Telecom I	6,5	Thomson	1,7
Elf	1,5	Secteur minier	0,4
Bull	0,2	RFF	1,2
Usinor	0,4	GIAT	1,2
Divers	0,1	GAN	1,4
		BDPME- Sofaris	0,2
		Défaisance Crédit Lyonnais	2,1
		Défaisance comptoir des entrepreneur	0,5
		Divers	0,3
Versement du Budget général	0,3	Frais	0,3
TOTAL	9,0	TOTAL	9,3

1998			
RECETTES		DEPENSES	
France Telecom II	5,5	SFP	0,3
Compagnie Nationale de Prvoyance	1,1	Secteur minier	6
Participations minoritaires	0,8	RFF	2,3
France Telecom I salariés	0,2	GIAT	0,9
Divers	0,1	SMC	0,4
		BDPME/Sofaris	0,1
		Défaisance Crédit Lyonnais	1,9
		Défaisance comptoir des entrepreneurs	0,2
		Capital-risque	0,1
		GAN (OPR)	0,7
Remboursement SFP	0,2	Dassault (achat d'actions)	0,5
Versement du Budget général	0,4	Frais	0,2
TOTAL	8,2	TOTAL	8,2

1999			
RECETTES		DEPENSES	
Aérospatiale Matra	1,6	Secteur minier	0,6
Air France	0,6	RFF	1,9
SOGEPA/Thomson-CSF	0,2	Défaisance Crédit Lyonnais	0,5
Thomson-CSF	0,6	Divers	0,1
France Telecom I et II salariés	0,4	Aérospatiale Matra (achat d'actions)	0,8
Divers	0,0	Framatome (achat d'actions)	0,6
Reversement SGGP (GAN)	1,4	Thomson-CSF (achat d'actions)	0,4
Budget général	0,1	Frais	0,1
TOTAL	4,8	TOTAL	4,9

2000			
RECETTES		DEPENSES	
EADS	1,1	Secteur minier	0,4
Divers salariés	0,2	RFF	1,1
Altadis	0,1	Défaisance Crédit Lyonnais	0,2
Complément prix Société marseillaise de Crédit	0,1	Divers	0,0
Reversements divers	0,2	Frais	0,0
TOTAL	1,7	TOTAL	1,7

2001			
RECETTES		DEPENSES	
EADS	0,2	GIAT	0,3
Divers salariés	0,1	RFF	1,1
Dividende Thomson SA	0,7	Avance Bull	0,1
Soule Lagardère EADS	0,2	Divers	0,2
Cie financière Hervet	0,4	Frais	0,0
FCPR	0,2		
Divers	0,3		
TOTAL	2,1	TOTAL	1,8

**B. LES ANNÉES 2001 ET 2002 MARQUÉES PAR DES RESTRICTIONS SUR
LES DOTATIONS EN CAPITAL DES ENTREPRISES PUBLIQUES**

**1. 2001 : le report des dotations pour l'EPFR et charbonnages de
France**

En 2001, le compte n° 902-24 « Produit de cessions de titres parts et droits de sociétés » a enregistré 2,1 milliards d'euros de recettes et 1,8 milliard d'euros de dépenses. **Les recettes ont été près de moitié moindres que prévu**, l'État ayant renoncé à céder sa participation dans Dassault Systèmes compte tenu des conditions défavorables du marché boursier. Cinq recettes sur ce compte 902-24 ont dépassé 100 M€:

- un dividende et un précompte versés le 15 mai 2001 par Thomson SA pour 724 millions d'euros en contrepartie de la cession de 28 millions d'actions Thomson Multimédia pour 1,4 milliards d'euros, le solde entre les 1,4 milliards d'euros et les 724 millions d'euros ayant été conservé par la société pour réduire son endettement (ce versement a été effectué sur le compte n° 902-24, et non en recettes non fiscales, en vertu de l'article 5 de la loi de finances rectificative du 31 décembre 2000) ;

- 513 millions d'euros de versements relatifs à la banque Hervet, comprenant 421 millions d'euros au titre de la transmission à l'État de la Compagnie financière Hervet prononcée après sa dissolution le 20 novembre 2001 ;

- 376 millions d'euros liés à la constitution de EADS, comprenant une soulte versée par Lagardère pour 175 millions d'euros suite à la chute du cours en bourse, une cession de 7,5 millions de titres EADS à 22 €, soit pour 165 millions d'euros et des versements de salariés ayant acheté des actions ;

- le remboursement par la Société de gestion de garanties et de participations de primes d'émission liées à la privatisation du GAN pour près de 290 millions d'euros qui viennent compléter 1,37 milliards d'euros déjà remontés dans les comptes de l'État en 1999, et 152 millions d'euros en 2000, suite à une réserve émise par la Cour des Comptes concernant l'exercice 1998 ;- et le produit de souscriptions différées d'actions France Telecom par des salariés, produit enregistré le 5 mars 2001 pour millions d'euros.

Les autres recettes sont d'un montant unitaire très inférieur qui ne dépasse pas 40 millions d'euros.

Parmi les dépenses, 1,07 milliard d'euros ont été versés, en période complémentaire, à Réseau Ferré de France qui a reçu sur 5 ans 7,6 milliards d'euros au lieu des 9,15 milliards d'euros annoncés et au montant de la dette financière nette de l'établissement qui s'élève à 21,5 milliards d'euros au 31 décembre 2001. GIAT Industries a reçu 305 millions d'euros soit depuis 1996 au total près de 3 milliards d'euros par le seul canal de ce compte.

Au titre des autres dépenses, d'un montant unitaire moindre, on relève un versement de 100 millions d'euros pour le redressement de la société Bull ou encore de 50 millions d'euros pour la Banque de développement des PME, qui a par là bénéficié depuis 1996 de 344 millions d'euros.

L'EPFR et Charbonnages de France, qui avaient respectivement reçu 5,3 milliards d'euros et 1,8 milliard d'euros de 1995 à 2000 par le canal de ce compte, n'ont bénéficié d'aucun versement en 2001. L'EPFR a prélevé 1,08 milliard d'euros sur sa trésorerie pour faire face seul à l'amortissement des prêts et au paiement des intérêts. L'État n'a donc pas pris en charge cette année le poids des pertes anciennes du Crédit Lyonnais.

2. La prévision 2002 ne sera pas tenue : de nouveaux reports

Le compte 902-24 a reçu jusqu'au 31 août 3,8 milliards d'euros de recettes dont 1,8 milliards d'euros au titre d'ASF, 1,4 milliards d'euros au titre de la cessions de titres de Renault et 250 millions d'euros au titre du remboursement du dividende de Thomson SA.

Compte tenu la conjoncture des marchés financiers, aucune recette substantielle ne peut raisonnablement être attendue d'ici la fin de l'année. Comme la privatisation de la SNECMA en 2001, la mise sur le marché d'Air France, pourtant annoncée par le gouvernement, est repoussée *sine die*. La prévision de recettes, fixée en loi de finances initiale pour 2002 à 5,4 milliards d'euros, ne sera pas tenue.

Les dotations en capital seront donc limitées en 2002, le versement de 1,1 milliard d'euros au Fonds de Réserve des Retraites limitant d'autant les ressources. Les apports ou avances en capital déjà effectuées s'élèvent dès lors à 2.501,3 millions d'euros qui se répartissent entre :

- l'EPFR : 868,95 millions d'euros
- RFF : 762,25 millions d'euros
- Charbonnages de France : 404,04 millions d'euros
- Bull : 350 millions d'euros ;

- Aéroports de Paris : 65,2 millions d'euros ;
- DCN Développement : 12 millions d'euros
- IDES : 2,3 millions d'euros
- Autres : 36,56 millions d'euros

Les besoins en dotations en capital d'ici à la fin de l'année 2002 s'élèvent à 3,2 milliards d'euros et concernent principalement RFF et l'EPFR. Le gouvernement a d'ores et déjà reconnu que ces dotations seraient repoussées. On aboutit donc à un report de « dépenses » qui va croissant. Il n'est pas certain que l'exercice 2003 puisse faire face à tous les besoins.

Les 2,2 milliards d'euros du Crédit Lyonnais : des recettes pour 2002 ou 2003 ?

Le gouvernement a mis aux enchères dans la journée du 23 novembre 2002 les 10,9% que détenait encore l'Etat dans le Crédit Lyonnais. Aux termes de la journée d'enchères, quatre sociétés avaient répondu. L'assureur AGF, filiale du groupe Allianz, a présenté une offre sur seulement 3,5 % du capital du Crédit Lyonnais. La Société Générale a répondu à l'appel d'offres avec une offre de 1,79 milliards d'euros et le Crédit Agricole avec une offre de 1,67 milliards d'euros. BNP Paribas a proposé 2,2 milliards d'euros pour la participation de l'Etat.

C'est donc cette banque qui a remporté l'appel d'offres, les critères de celui-ci étant exclusivement fondés sur le prix offert par les candidats. Compte tenu des délais pour boucler le dossier de vente, il n'est pas certain que ces recettes pourront être imputées sur l'exercice 2002, du moins pour la plus large part. Il est donc probable qu'elles correspondront à une fraction des 8 milliards de recettes prévues pour 2003.

C. 2003 : LA TENTATION DE LA DÉBUDGÉTISATION

Pour 2003, les crédits du compte 902-24 ont été évalués à 8 milliards d'euros. **Ils constituent moins une prévision de recettes qu'une prévision de dépenses :**

Ces dépenses se répartiraient entre :

- 4,8 milliards d'euros de dotations nouvelles (dont RFF et l'EPFR...);
- 3,2 milliards d'euros de 2002 non versés.

C'est en fonction de ces besoins financiers que sont évaluées les recettes. Il s'agit donc bien moins d'une prévision de recettes que d'une espérance de recettes.

Les 8 milliards de recettes correspondraient à :

- des cessions de participations minoritaires de l'Etat : 4.200 millions d'euros ;
- des cessions privatisantes pour lesquelles la participation de l'Etat passe en-dessous de 50% : 1.600 millions d'euros ;
- des ouvertures de capital : 2.100 millions d'euros
- un versement différé du paiement d'actions acquises par les salariés d'Hervet et des recettes diverses dont des remboursements relatifs aux fonds publics de capital risque : 100 millions d'euros

Il n'est évidemment pas possible de savoir si cette prévision de 8 milliards d'euros sera tenue. Il est simplement possible de constater qu'elle est très élevée, et témoigne donc d'une forte volonté en termes de privatisations, mais qu'elle est conditionnée par la bonne tenue des marchés financiers. Quatorze participations de l'Etat pourraient être mises en vente au cours des prochains mois :

Sociétés non cotées (part de l'État dans le capital)	
EDF	100%
GDF	100%
SNECMA	98%
Sociétés cotées (part de l'État dans le capital)	
Air France	55,9%
France Télécom	55,5%
Autoroutes du Sud de la France	40,8%
Thalès	32,6%
Renault	25%
Thomson Multimédia	20,99%
Bull	16,3%
Dassault Systèmes	15,6%
EADS	15%
CNP	1,2%

Ces quatorze sociétés sont celles qui ont fait l'objet d'un appel d'offres lancé par Bercy pour le choix des banquiers conseils. La cession de certaines de ces sociétés demanderait une adaptation législative (EDF, GDF, France Télécom). Pour d'autres, une cession ne sera possible que si leur équilibre financier est restauré (Bull, France Télécom...). Enfin, outre ces quatorze sociétés, d'autres sont parfois citées : Aéroports de Paris, Areva, Française des jeux etc...

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter un oubli majeur dans la prévision de dépenses pour 2003 du compte 902-24. Il s'agit bien entendu de France Télécom. Ne figure pas en effet dans la loi de finances initiale, que l'on examine le budget général ou le compte d'affectation spéciale 902-24 « produits de privatisation et dotations en capital des entreprises publiques » les dépenses liées à une probable recapitalisation de France Télécom dont le coût est évalué jusqu'à 15 milliards d'euros, dont plus de 8 milliards à la charge de l'Etat. La structure qui pourrait être choisie, un établissement public s'endettant en lieu et place de l'Etat et recapitalisant à sa place l'entreprise publique, expliquerait que les dépenses ne soient pas inscrites en lois de finances.

Le choix d'une telle structure paraîtrait contestable à votre rapporteur. Il n'est évidemment pas conforme aux principes d'universalité et de sincérité du budget de l'Etat. En clair, il s'agit d'une débudgétisation qui ne se justifie pas au regard de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Il ne serait de toute façon vraisemblablement pas neutre sur le plan des critères de Maastricht. Si le choix de l'établissement public permettrait de ne pas peser sur le déficit maastrichtien, il aurait par contre un lourd impact sur la dette maastrichtienne. L'établissement public qui serait créé risquerait fort en effet d'être classé en organisme divers d'administration centrale (ODAC) et d'entrer à ce titre dans la dette des administrations publiques. La dette maastrichtienne, déjà proche des 60 % du PIB (58,8 % prévus pour 2003), pourrait alors tangenter dangereusement cette limite.

Alors que les engagements hors bilan sont dénoncés à juste titre au nom de la vertu budgétaire et de la transparence des comptes de l'Etat, le recours à un établissement public pour recapitaliser France Télécom, avec la garantie implicite de l'Etat, constituerait un hors bilan éminemment critiquable. Financièrement, la dette de cet établissement public serait plus coûteuse qu'une dette négociée directement par l'Etat.

Il faut évidemment reconnaître que, en l'état, le compte 902-24 ne disposera pas des recettes nécessaires à une recapitalisation de France Télécom. Il ne pourra pas davantage financer toutes les dotations en capital promises à l'EPFR et à RFF. Pourquoi la dotation en capital à France Telecom devrait-elle être traitée différemment des autres dotations en capital ? Faut-il dès lors créer un grand établissement public s'endettant pour recapitaliser les entreprises publiques de l'Etat à la place de celui-ci, en complément des cessions d'actifs publics qui seront réalisés ? Votre rapporteur spécial ne le croit pas.

Une solution conforme à l'orthodoxie budgétaire s'impose. Elle passe par l'affectation de nouvelles recettes au compte 902-24. Si un versement du budget général, qui serait limité par l'ordonnance organique à 20 % des recettes, n'est pas à la hauteur du problème, d'autres recettes pourraient être trouvées. Elles doivent être « *en relation directe avec les dépenses concernées* », conformément à l'article 21 de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001. **Dès lors, ce sont sans doute les dividendes des entreprises publiques (EDF, Caisse des dépôts...), voire les versements exceptionnels d'établissements publics, qui pourraient le plus légitimement, financer les besoins réels du compte 902-24.** Ne serait-il pas légitime que le dividende France Télécom finance une part de la recapitalisation des entreprises publiques ? Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois que des dividendes sont versées sur le compte 902-24 : cela a été le cas pour Thomson SA récemment.

Certes, une telle solution aurait un impact sur le déficit budgétaire. Elle n'en serait pas moins conforme à l'opération vérité que souhaite lancer le gouvernement sur la situation de ces entreprises publiques. Elle permettrait d'avoir une vision plus consolidée de ce que rapportent les entreprises publiques (cessions de titres et dividendes) et de ce qu'elle coûtent (dotations en capital). C'est ainsi également que l'Etat se rapprocherait d'un investisseur plus traditionnel qui choisit de réinvestir ou de répartir ses dividendes. Pour l'heure, les dividendes perçus par l'Etat ont été bien peu réinvestis...

III. QUELLE POLITIQUE POUR L'ETAT ACTIONNAIRE ?

Les entreprises détenues par l'Etat actionnaire ont vu leur situation se dégrader en 2001 dans un contexte pourtant marqué par la progression de leur chiffre d'affaires de 14%. Le chiffre d'affaires des entreprises publiques, qui emploient plus d'un million de personnes et dont la masse salariale s'établit à 100 milliards d'euros, atteignait, fin 2001, 200 milliards d'euros, à mettre en perspective avec leurs 50 milliards d'euros de fonds propres et leurs 150 milliards de dettes financières. Les résultats de la « holding » des entreprises publiques ont été nuls en 2001.

Dès lors, le montant des dividendes perçus par l'Etat a fléchi et devrait s'établir en 2002 à 990 millions d'euros contre 1,4 milliards d'euros en 2001 au titre des résultats de l'exercice 2000.

Il convient de souligner le poids de l'endettement des entreprises publiques, le ratio masse salariale/chiffre d'affaires particulièrement défavorable, y compris pour des entreprises intervenant dans les services, et une constante : la sous-capitalisation des entreprises du secteur public dont est responsable au premier chef l'Etat actionnaire.

Privées de dotations en capital par leur principal actionnaire, dans l'impossibilité de se financer sur les marchés d'actions, les entreprises publiques ont recouru à l'emprunt dans des proportions qui ont mis, pour certaines, comme France Telecom, leur équilibre financier en péril.

Secteurs non financiers

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001
Chiffre d'affaires	123 896	127 442	137 413	154 755	176 474
Evolution en %	+ 6,68 %	+ 21,86 %	+ 7,82 %	+ 12,62 %	+ 14,03 %
Résultat net	- 70	1 948	3 827	4 546	- 10 375
Capitaux propres	34 399	39 150	46 254	62 431	48 605
Evolution en %	+ 61,61 %	+ 13,81 %	+ 18,15 %	+ 34,97 %	- 22,15 %
Dette financière nette et frais financiers nets	92 144	91 787	90 760	140 664	150 474
Evolution en %	+ 11,5 %	- 0,4 %	- 1,1 %	+ 55,0 %	+ 7,0 %
Coefficient dette nette sur fonds propres	+ 249,8 %	+ 212,6 %	+ 176,2 %	+ 203,7 %	+ 246,6 %
Secteur financier					
Produit net bancaire ou primes brutes d'assurances	17 753	16 589	18 089	18 597	18 472
Evolution en %	+ 11,35 %	- 6,56 %	+ 9,04 %	+ 2,81 %	- 0,67 %
Résultat net total	335	375	524	611	799
Comptes consolidés	3 205	3 693	4 074	4 532	5 682
Evolution en %	+ 25,98 %	+ 15,23 %	+ 10,32 %	+ 11,24 %	+ 25,39

A. LA NÉCESSITÉ DE LA TRANSPARENCE

La première condition pour que l'Etat remplisse sa mission d'actionnaire est évidemment qu'il dispose des données financières pour effectuer ses choix stratégiques. Malgré des progrès au cours des dernières années, la transparence financière du secteur public n'est pas encore parfaite.

Le délai de production des comptes doit d'abord être raccourci. Si 28 entreprises suivies par le service des participations de la direction du trésor avaient arrêté leurs comptes au 31 mars 2002 alors qu'elles n'étaient que 19 au 31 mars 2001, il reste un certain nombre d'entités du secteur public pour arrêter leurs documents financiers avec retard.

De même, la présentation des comptes consolidés n'est pas encore un réflexe pour les entreprises publiques : CNR a établi et publié des comptes consolidés pour la première fois en 2001, la RATP ne le fera qu'à compter de l'exercice 2002. Aéroports de Paris, par exemple, ne publie pas de comptes consolidés car il n'est astreint qu'aux règles de la comptabilité publique. Par ailleurs, toutes les entreprises émettant des titres sur le marché ne publient pas de comptes semestriels.

Enfin, les entreprises publiques sont loin d'être en avance dans leur adaptation aux règles de l'International Accounting Standards Board qui deviendront la norme de présentation des comptes consolidés à partir de 2005.

Il n'y a donc rien d'étonnant qu'à son tour, l'Etat ne soit pas en mesure de présenter les comptes consolidés de ses participations dans les entreprises publiques. En ce domaine, la commission des finances entend jouer le rôle d'aiguillon. Elle est ainsi à l'origine de l'article 20 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui avait modifié l'article 164 de l'ordonnance no 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Cet article prévoyait que serait fourni chaque année au Parlement un rapport d'analyse des entreprises publiques établi à partir des comptes consolidés des sociétés et des établissements publics transmis en annexe. Ce rapport n'a jamais donné entière satisfaction au Parlement.

A l'occasion du débat du projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques, une réflexion a été entamée pour tenter d'améliorer le dispositif juridique. L'article 142 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques prévoit que le gouvernement présente au Parlement et au Haut Conseil du secteur public au plus tard le 30 septembre de chaque année un rapport qui analyse la situation économique, à la clôture du dernier exercice, des principaux établissements publics de l'Etat qui exercent une activité industrielle ou commerciale et des principales sociétés dont l'Etat détient, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital. Cette analyse est établie à partir des comptes consolidés, qui figurent

en annexe du rapport. Elle a notamment pour objet d'apprécier la situation financière, y compris les engagements hors bilan, l'évolution globale et sectorielle de la valeur patrimoniale et des résultats de ces entreprises.

Après un rapport intitulé « l'État actionnaire » 2001 décevant, l'exemplaire 2002, remis avec très long retard au Parlement, a réalisé une petite avancée dans la présentation d'indicateurs consolidés pour les principales entreprises publiques du secteur non financier.

On est encore bien loin d'une présentation des comptes consolidés au sens comptable du terme et votre commission des finances présentera au cours du débat sur le projet de loi de finances 2003 un amendement visant à une telle présentation. Le dispositif proposé prévoit que ces comptes fassent l'objet d'un rapport annexé au projet de loi de finances et qu'ils soient le cas échéant l'objet d'un audit externe.

Cet amendement devrait constituer un levier pour faire progresser la transparence financière des entreprises publiques.

B. D'UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE À UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE ?

1. Le cas du Crédit Lyonnais

Les tergiversations autour de la vente de la dernière part de l'Etat dans le Crédit Lyonnais ont cessé grâce à la mise aux enchères de celle-ci en 24 heures, le samedi 24 novembre 2002¹. Cette opération est assurément une belle affaire pour le budget de l'Etat et donc pour le compte d'affectation spéciale. Le cours de 58 euros l'action que BNP a accepté de payer a permis à l'Etat d'enranger, non une plus-value car le produit de la cession des parts de l'Etat dans le Crédit Lyonnais doit être rapproché du coût budgétaire de la structure de défaisance de l'ex-banque publique, mais une recette bienvenue de 2,2 milliards d'euros.

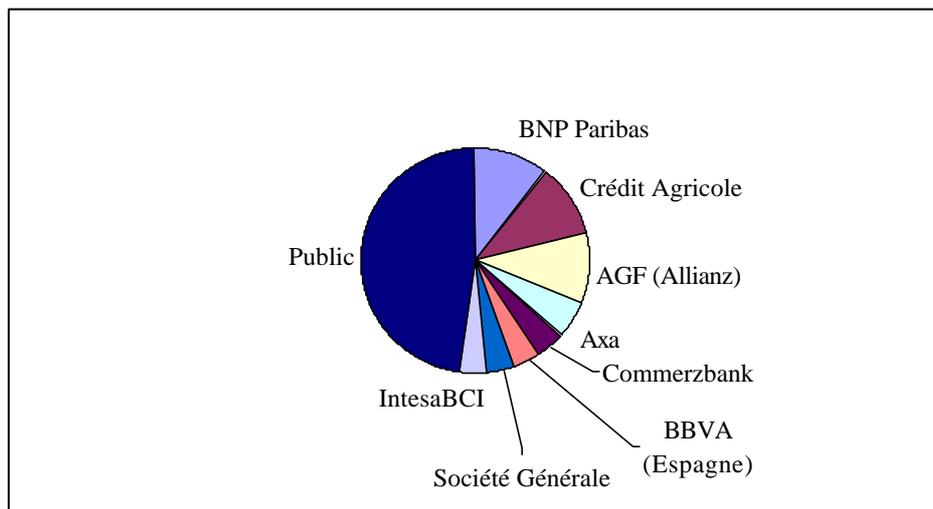
Sur le plan patrimonial, force est donc de reconnaître que l'affaire a été bien menée et que sa conclusion est plutôt inespérée après l'année d'hésitation entre les aspirations des membres du Groupement d'Actionnaires

¹ Si la cession de parts au sein d'une entreprise comme le Crédit Lyonnais n'est évidemment pas du domaine législatif, on peut regretter que la commission des finances du Sénat n'ait été informée d'une telle mise aux enchères que par la presse, et ce dix jours après une audition du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie relative à l'Etat actionnaire. Le secret des affaires, s'il doit être préservé, n'implique pas nécessairement que la presse soit informée avant le Parlement...

Partenaires (GAP), les vellétés d'indépendance du management et les ambitions industrielles du gouvernement.

Un simple coup d'œil sur la composition actuelle du capital de la banque incite votre rapporteur spécial à poser une question simple : et maintenant ? Certes, ainsi que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie l'a indiqué, l'Etat n'est « *plus concerné par l'évolution du capital du Crédit Lyonnais* ». Il n'empêche que l'avenir du Crédit Lyonnais manque aujourd'hui de visibilité et l'on peut craindre qu'une nouvelle bataille entre groupes bancaires se déroule dans les prochains mois sur la place de Paris sans que le secteur bancaire français n'en sorte vraiment renforcé, bien au contraire.

Répartition du capital du Crédit Lyonnais le 25 novembre 2002



La mise aux enchères des parts de l'Etat dans le Crédit Lyonnais semble quoiqu'il en soit traduire un changement de stratégie dans l'attitude de l'Etat actionnaire, passant d'une stratégie industrielle à une stratégie purement patrimoniale. On peut considérer que ce changement de stratégie est aussi un constat d'échec, celui d'un actionnaire, *a priori* puissant, incapable d'imposer ses vues à un management récalcitrant.

2. Quel avenir pour les entreprises publiques en difficulté ?

S'agissant des entreprises comme Bull ou GIAT qui connaissent depuis de nombreuses années des difficultés financières considérables, l'Etat semble également hésiter entre stratégie industrielle et stratégie patrimoniale. Faute d'opter clairement pour l'une ou l'autre stratégie, il semble malheureusement que l'Etat investisse de l'argent public dans un puits sans fonds, sans que l'opportunité industrielle de cet investissement soit véritablement justifiée. Un seul chiffre illustre ses difficultés : pour 2002, GIAT a prévu un chiffre d'affaires de 830 millions d'euros, avec une prévision de perte opérationnelle de 135 millions d'euros. La dotation en capital versée par l'Etat en 2002 atteignait 591 millions d'euros...

Un ultime redimensionnement de GIAT et de Bull semble donc s'imposer, et ce pour préserver les intérêts patrimoniaux de l'Etat cruellement lésés depuis de nombreuses années.

C. DÉFINIR LES CONTOURS DU PÉRIMÈTRE PUBLIC

Au-delà, et peut-être à l'occasion d'un éventuel changement de statut de l'opérateur historique EDF-GDF, qui ne pourra passer que par une loi, il convient que le gouvernement présente à la représentation nationale le périmètre du secteur public qu'il lui paraît nécessaire de préserver au cours de la législature.

En effet, au-delà de la recherche rapide de recettes de privatisation, les entreprises qui resteraient au sein de la sphère publique méritent qu'une stratégie claire les concernant soit arrêtée, et que les moyens leur soient donnés pour que leur mission de service public puisse être correctement assumée, tout ceci dans le souci de préserver les intérêts patrimoniaux de l'Etat, qui sont aussi ceux de la Nation.

CHAPITRE IV :

LA NÉCESSAIRE RÉFORME DU COMPTE DE LA RÉGIE INDUSTRIELLE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Votre rapporteur spécial s'est penché au cours du premier semestre 2002 sur le compte de commerce 904-11 de la Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (R.I.E.P) dont la situation financière lui paraissait fragile. Saisissant l'occasion de la nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui lui donne des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place accrues, votre rapporteur spécial a mené une mission de contrôle complète qui l'a amené, par le biais de nombreuses auditions (administration pénitentiaire, syndicats, associations, entreprises, personnalités qualifiées...), de déplacements dans neuf établissements (maisons d'arrêt, centres de détention et maisons centrales) et de l'étude des documents budgétaires et comptables, à examiner l'ensemble de la politique du travail pénitentiaire. Un rapport d'information, intitulé « Prisons : le travail à la peine » a été publié début juillet 2002.

SI certaines de ses propositions ont très rapidement été suivies d'effet, grâce aux amendements que votre rapporteur spécial a présenté lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur la justice, celui-ci regrette que la réforme de la R.I.E.P. et de son compte de commerce ne soit pas elle-même à l'ordre du jour. Il souhaite rappeler le contenu de ses propositions qui concerne directement la structure de la R.I.E.P.

I. LA R.I.E.P. : PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE ET DES CRÉDITS

La Régie Industrielle des Établissements Pénitentiaires (R.I.E.P) constitue **l'acteur public historique** dans le domaine du travail pénitentiaire.

Jusqu'au 1er janvier 1951, les dépenses de fonctionnement des ateliers en régie directe des prisons étaient couvertes par des crédits inscrits au budget ordinaire, les recettes étant versées au budget général.

Depuis le 1er janvier 1951 (Loi de Finances n° 50-1615 du 31 décembre 1950), le compte de commerce 904-11 « Régie industrielle des Etablissements Pénitentiaires » (R.I.E.P) retrace les opérations relatives à la fabrication à la vente d'objets divers par les ateliers industriels des établissements pénitentiaires.

Les dépenses et les recettes de la R.I.E.P. sont imputées à ce compte. La seule condition imposée est que le compte soit en équilibre, c'est-à-dire que les recettes couvrent les dépenses. Toutefois, un découvert provisoire de 600.000 euros est autorisé.

A. LA STRUCTURE

Si la R.I.E.P. bénéficiait d'une autonomie budgétaire grâce à son statut de compte de commerce, elle ne disposait en revanche d'aucune identité sur le plan organisationnel dans la mesure où elle s'intégrait totalement dans le schéma général de l'administration pénitentiaire. En effet, sa direction était assurée par un bureau de l'administration centrale tandis que le personnel travaillant dans les ateliers de la Régie n'était nullement reconnu en tant que tel puisqu'il était inclus, sans distinction particulière, dans les effectifs des services déconcentrés.

Or, l'absence de structure propre à la R.I.E.P. n'était pas de nature à favoriser l'émergence d'une dimension d'entreprise.

C'est pourquoi, le ministère du budget et l'administration pénitentiaire ont décidé en 1993 de créer au sein de cette Administration une entité ad hoc disposant d'une autonomie organisationnelle et économique, ayant en charge la gestion du compte de commerce R.I.E.P. et pour le développement du travail pénitentiaire.

Il s'agit du Service national pour le travail en milieu pénitentiaire (SNTMP) créé par arrêté en date du 16 mai 1994.

Par arrêté en date du 4 septembre 1998, le Service national pour le travail en milieu pénitentiaire a été transformé en Service de l'emploi pénitentiaire (SEP) avec un statut de service à compétence nationale (cf. décret du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation de ces services), placé sous l'autorité du directeur de l'administration pénitentiaire.

Le SEP est chargée d'assurer la gestion et le développement d'activités de travail et de formation dans les établissements pénitentiaires ainsi que la gestion de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

En qualité d'ordonnateur secondaire, le directeur du SEP gère le compte de commerce 904-11 – Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

B. LES CRÉDITS

Evaluation de la charge nette

	Budget voté 2002	Budget proposé 2003	Différence par rapport à 2002
Recettes	23.115.000	23.415.000	+ 300.000
Dépenses	22.939.500	23.315.000	+ 375.500
Charge nette	-175.500	-100.000	+ 75.500

Evaluation des découverts

	Budget voté 2002	Budget proposé 2003	Différence par rapport à 2002
Services votés	609.800	609.800	-
Mesures nouvelles	609.800	609.800	-
Découverts autorisés totaux	609.800	609.800	-

II. LE RAPPORT D'INFORMATION « PRISONS : LE TRAVAIL À LA PEINE »

A. LES CONSTATS ET LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial a formulé dans son rapport d'information un constat critique sur la politique du travail pénitentiaire, constatant que moins d'un détenu sur deux travaillait et qu'il manquait 10.000 emplois en prison. Il

a souligné que les emplois offerts à la population pénale étaient trop souvent déqualifiés et déqualifiants, les rémunérations moyennes brutes inférieures à 200 euros par mois et les périodes d'inactivité forcée fréquentes. Il a relevé que les normes d'hygiène et de sécurité restaient inégalement respectées et que la formation professionnelle était la grande absente des ateliers de travail en prison.

Parmi les cause de ces difficultés, il a indiqué que figuraient d'une part les multiples contraintes qui s'exercent sur le travail pénitentiaire : contraintes de sécurité, vétusté des ateliers, mauvaise organisation de la journée pénitentiaire, mouvements de personnels et de détenus et d'autre part le manque de dynamisme des acteurs du monde pénitentiaire. Il a ainsi remarqué que l'administration pénitentiaire faisait preuve d'un pragmatisme à courte vue et que la R.I.E.P était fragilisée sur le plan financier.

Considérant que l'emploi des détenus constituait une priorité nationale, car il prépare la réinsertion ultérieure au sein de la société, votre rapporteur spécial a **énoncé 62 mesures concrètes pour une nouvelles politique du travail pénitentiaire**. Il a ainsi proposé d'ériger les prisons en zones franches pénitentiaires en consentant aux acteurs économiques des abattements de cotisations sociales, suggéré d'assortir cette incitation d'exigences accrues vis à vis des acteurs du travail pénitentiaire : octroi d'un certificat de travail, introduction mesurée du droit du travail, augmentation du salaire minimum pénitentiaire horaire à un demi-SMIC, obligations de financement de la formation professionnelle. Il a proposé enfin de transformer la R.I.E.P. en un Établissement Public Pénitentiaire de Réinsertion par le Travail et la Formation Professionnelle, financé selon des modalités proches des entreprises d'insertion, et tourné vers des secteurs d'activité à plus haute valeur ajoutée.

B. DES SUITES RAPIDES

Au cours de la discussion du projet de loi d'orientation pénitentiaire de juillet 2002, votre rapporteur spécial a déposé 16 amendements dont trois ont été intégrés dans le dispositif final. A ainsi été ajouté au code de procédure pénale, insérer un article autorisant les personnes détenues à travailler pour leur propre compte et, dans le rapport annexé de la loi d'orientation relative à la justice la mention selon laquelle le programme de construction des établissements pénitentiaires prévoira des espaces de travail de manière à ce qu'une activité professionnelle adaptée puisse être proposée à toute personne qui en fait la demande.

Enfin, et surtout, une proposition déjà formulée par la commission d'enquête sénatoriale, a été acceptée. Elle permet de supprimer les frais d'entretien qui étaient seul assumés par les détenus au travail en concession et à la R.I.E.P. Ce prélèvement avait un effet désincitatif au travail car il n'était pas supporté par les détenus ne travaillant pas, alors que parmi ces derniers, certains touchaient pourtant des mandats d'un montant bien plus élevé que celui d'un détenu au travail. La suppression de ce prélèvement permet d'augmenter jusqu'à 30 % le pouvoir d'achat de détenus sans remettre en cause l'équilibre économique de la R.I.E.P.

Parmi les 62 propositions, d'autres devraient pouvoir inspirer l'action du gouvernement en matière de travail pénitentiaire. Il faut maintenant également que le principal levier public du travail pénitentiaire soit réformé et modernisé. Sur la R.I.E.P. repose en effet beaucoup des efforts que l'administration pénitentiaire entend poursuivre en ce qui concerne la réinsertion des détenus. Pour que ces efforts soient couronnés de succès, il faut que la R.I.E.P. bénéficie d'une structure juridique, financière et budgétaire adaptée.

III. RÉFORMER LA R.I.E.P. POUR CHANGER LE TRAVAIL EN PRISON

La R.I.E.P. est fragilisée par sa situation financière. Celle-ci la conduit parfois à perdre de vue sa mission essentielle de réinsertion des détenus en établissements pour peine pour rechercher des activités plus lucratives comme le façonnage, peu qualifiant. **Elle est face à un dilemme : supporter la charge financière de son rôle de service public ou assumer une perte de sens de sa mission.**

Face à une situation commerciale fragile, seule une stratégie offensive peut réussir. Le repli sur son métier de base, d'équipementier pénitentiaire, paraît peu souhaitable. Pour remplir pleinement son rôle d'employeur dans les maisons centrales et les établissements pour peine, la R.I.E.P. est contrainte d'innover, dans son statut, sa politique commerciale et son offre d'activités.

A. UN NÉCESSAIRE CHANGEMENT DE STATUT

Qu'on le veuille ou non, le statut juridique de la R.I.E.P. ne pourra longtemps perdurer sans être nuisible à l'existence même de la R.I.E.P. : la R.I.E.P. n'est pas une administration mais subit toutes les lourdeurs d'une administration. La R.I.E.P. est une entreprise de réinsertion, mais sans la souplesse de gestion d'une entreprise. Le compte de commerce risque de plus

d'être remis en cause du fait de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cela fait plus de 10 ans que la perspective d'une transformation de la R.I.E.P. en E.P.I.C. est évoquée. Depuis le rapport du Conseil économique et social de 1987 sur le travail pénitentiaire jusqu'à la négociation en 1993 de la délocalisation à Tulle, l'administration pénitentiaire a présenté cette réforme comme essentielle au développement du travail pénitentiaire.

Cette perspective n'a finalement pas été retenue en 1993 : les acteurs de l'époque ont conclu à une nécessaire poursuite de la concertation interministérielle sur le sujet. Le ministère du budget avait souligné le coût prévisible de cette transformation, jugé excessif au regard du nombre d'emplois concernés¹ et des perspectives de développement de la R.I.E.P. Le ministère de la fonction publique s'était interrogé sur l'opportunité de cette transformation au regard de la gestion des personnels pénitentiaires affectés à ce service. Le ministère chargé de l'aménagement du territoire avait signalé qu'une transformation éventuelle pouvait suivre mais ne devait pas précéder la délocalisation, sauf à la rendre plus difficile².

Au final, il a été décidé de créer un service à compétence nationale et de repousser l'examen du projet d'E.P.I.C. à fin 96, après évaluation de la validité économique du plan de transformation en E.P.I.C.

Rien n'a changé et pourtant, la mutation en établissement public s'impose pour relancer la R.I.E.P. plutôt que la laisser disparaître petit à petit du paysage pénitentiaire, fruit désuet de l'histoire carcérale française.

B. LES AVANTAGES DU STATUT D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Les avantages d'un statut d'établissement public, qui relèverait en l'occurrence du législateur, sont multiples :

- nouvelle dynamique de développement ;
- nouvelle décentralisation du « management » ;
- modernisation de la gestion et de la production ;
- liberté de recrutement accrue ;
- possibilité de faire du négoce ;

¹ 1.200 détenus concernés.

² Cette analyse s'est avérée totalement erronée : établissement public ou pas, aucun des personnels de l'époque n'a suivi la R.I.E.P. à Tulle. Cette occasion était donc la bonne...

- fin des marchés publics pour les achats et les fournitures.

Ces avantages sont énormes et le statut d'établissement public est le seul qui permette de lever les contraintes juridiques qui pèsent sur la politique commerciale, sur la politique de recrutement et sur la politique des achats. Sans une telle réforme, c'est la marginalisation de la R.I.E.P. qui se profile au grand avantage des concessionnaires.

C. LES ASPECTS FINANCIERS

De nouvelles charges pèseraient fatalement sur le nouvel établissement public.

Le passage au statut d'établissement public assujettirait l'ensemble de l'activité de la R.I.E.P. au paiement de la TVA tout en autorisant la déduction de la taxe acquittée sur les achats (en remplacement du système actuel du prorata). Le montant des ventes aux clients publics, dont dépend pour beaucoup la R.I.E.P., se trouverait désormais taxé au taux plein (19,6 %) sans qu'il soit généralement possible d'imputer sur le prix final au client l'augmentation de tarifs qui en résulterait, en raison du niveau actuel des prix et de la concurrence privée. La marge de la R.I.E.P. devrait assumer cette charge complémentaire¹. La R.I.E.P. a indiqué que : « de façon schématique, on peut estimer cette charge supplémentaire à 4 % du chiffre d'affaires total, soit 0,91 million d'euros ».

De plus, l'établissement public devrait assumer l'ensemble des charges salariales et sociales des personnels qui lui sont affectés (soit 4,6 millions d'euros), au lieu du remboursement forfaitaire limité (1,5 millions d'euros)².

D'autres charges, plus ou moins certaines, sont également citées par l'administration pénitentiaire :

- coût de la modification des statuts des personnels pour accompagner la transformation (estimé à 10% de la charge salariale, soit + 460.000 euros)³ ;

- imputation à l'établissement public des charges de structure assurées par le ministère de la justice (budget de fonctionnement du siège, parc automobile, investissement informatique, soit + 150.00 euros) ;

¹ Le résultat net d'exploitation est déficitaire depuis 1997.

² En droit, La R.I.E.P. devrait déjà assumer l'ensemble de la charge financière du personnel qui lui est affecté. La subvention déguisée dont elle bénéficie aujourd'hui n'est en rien conforme à l'orthodoxie budgétaire : soit le compte de commerce ne comporte aucune dépense de personnel, soit il les comporte toutes.

³ La transformation peut néanmoins se faire à statuts de personnels constants.

- frais entraînés par la structure de l'établissement pénitentiaire (constitution et réunions du conseil d'administration, formalisme de la gestion budgétaire, assujettissements à diverses impositions dont la taxe sur les salaires, la taxe professionnelle, la participation à la formation continue, à l'effort de construction...).

Au total, la direction de l'administration pénitentiaire estime à 5,34 millions d'euros, soit 25 % des recettes, l'impact financier direct de la création de l'établissement public. Ceci devrait évidemment être apprécié au regard des bénéfices attendus de l'établissement public.

D. DES CRAINTES EXPRIMÉES

Il n'y a pas de réelle adhésion des agents pénitentiaires affectés à l'activité travail à une mutation de la R.I.E.P. Ceux-ci se montrent plutôt soucieux des conséquences d'une telle transformation sur leurs conditions d'emploi.

La direction de la R.I.E.P. redoute, elle, quelque peu de perdre ses derniers marchés protégés (uniformes et diverses fournitures) négociés de gré à gré avec l'administration. Cette perte, qui n'est en rien inéluctable si l'administration pénitentiaire recourt à la clause sociale, pourrait être compensée par les progrès de la clientèle privée.

E. LA CRÉATION D'UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC PÉNITENTIAIRE DE RÉINSERTION PAR LE TRAVAIL ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Plutôt que d'ériger simplement la R.I.E.P. en E.P.I.C. il paraît nécessaire de constituer un statut d'établissement public sui generis qui prenne en compte la spécificité des missions de la R.I.E.P.

L'exemple espagnol est en la matière particulièrement instructif. C'est l'Office autonome pour le travail et les prestations pénitentiaires (OATPP) qui organise le travail à l'intérieur des établissements pénitentiaires. L'OATPP est un établissement doté la personnalité juridique et de la personnalité financière créé par un décret du 3 mars 1995.

L'OATPP gère directement des ateliers de fabrication et des exploitations agricoles, les détenus travaillent alors sous la direction de personnels de l'OATPP. L'OATPP gère également certains services internes aux établissements (boulangerie, cuisine, économat, réparation...) sous forme d'ateliers de production.

L'OATPP peut aussi concéder à des entreprises privées la totalité des activités de production, les entreprises concessionnaires organisant le travail, fournissant le personnel d'encadrement et le matériel, se chargeant de la commercialisation des produits et veillant au respect de la législation sur l'hygiène et la sécurité. Les entreprises concessionnaires et les détenus sont liés par un contrat qui définit le poste de travail, la durée de l'éventuelle période d'essai, la rémunération, les horaires et les congés annuels. Les entreprises concessionnaires remboursent à l'OATPP les coûts qu'il supporte.

S'il ne paraît pas raisonnable d'imaginer que la R.I.E.P. puisse gérer, à court terme, en plus de ses activités de production, le service général et l'ensemble des concessionnaires, le modèle espagnol pourrait un jour inspirer une réforme de plus grande importance que celle qu'entend proposer votre rapporteur spécial.

Il s'agit d'abord de modifier le statut de la R.I.E.P. pour lui assurer un dynamisme à moyen terme.

La nouvelle R.I.E.P., transformée en Établissement Public Pénitentiaire d'Insertion par le Travail et la Formation Professionnelle, présenterait les caractéristiques suivantes :

- sa mission principale serait la réinsertion du détenu par le travail et la formation professionnelle ;

- elle serait sous la tutelle du ministère de la justice. Son conseil d'administration serait composé de représentants de l'administration pénitentiaire et du budget, de personnalités qualifiées dans le domaine de l'insertion par l'économique et de représentants du monde économique ;

- elle serait dispensée des procédures prévues par le code des marchés publics ;

- son fonctionnement, dans son encadrement et son financement, serait inspiré des entreprises d'insertion.

En ce qui concerne le financement en effet, la R.I.E.P. serait éligible aux exonérations de la part patronale des cotisations et toucherait une subvention par emploi créé, exactement comme une entreprise d'insertion. Compte tenu des rémunérations actuellement pratiquées par la R.I.E.P., une aide par poste inférieure de moitié à celle reçue par les entreprises d'insertion (7.622 euros) paraît bien « calibrée ».

Le rapprochement de la R.I.E.P., des conditions de droit commun du travail pénitentiaire en ce qui concerne les exonérations de cotisations sociales, et des entreprises d'insertion en ce qui concerne les aides par poste, permettrait d'éviter les inévitables critiques qu'aurait suscitées une subvention d'exploitation de l'Etat au regard du droit européen de la concurrence.

Saine sur le plan juridique, prometteuse sur le plan de la gestion, la réforme de la R.I.E.P. serait globalement neutre pour le budget de l'Etat : les dépenses nouvelles pour l'Etat seraient neutralisées par les recettes fiscales nouvelles perçues de la R.I.E.P. Le nouveau circuit financier aurait au moins pour avantage un rapprochement avec le droit commun de l'emploi aidé et comme vertu une plus grande transparence budgétaire.

LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

L'article 42 récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Le montant des crédits serait fixé à 3.125 millions d'euros.

L'article 43 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Les autorisations de programme s'élèveraient à 8.065 millions d'euros et les crédits de paiement à 8.570 millions d'euros répartis entre 505 millions d'euros de dépenses ordinaires civiles et 8.065 millions d'euros de dépenses civiles en capital.

L'article 44 concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor. Le montant des découverts applicables en 2003 aux services votés des comptes de commerce serait fixé à 1.936 millions d'euros. Le montant des crédits ouverts au titre des services votés des comptes d'avances et au titre des services votés des comptes de prêts s'élèverait respectivement à 57.509,9 millions d'euros et 720,9 millions d'euros.

L'article 45 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale. 2,52 millions d'euros seraient ouverts et concerneraient les avances au sport de haut niveau (100.000 euros au Fonds national pour le développement du sport) et les avances pour le financement des projets de modernisation du système de distribution de la presse (2,42 millions d'euros au compte d'affectation spéciale 902-32, section « *Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et à la distribution presse quotidienne nationale d'information politique et générale* »).

L'article 46 concerne les mesures nouvelles des comptes de prêts qui s'élèveraient à 794,3 millions d'euros.

L'article 47 concerne les mesures nouvelles des comptes de commerce. Au titre des mesures nouvelles, une autorisation de découvert serait ouverte à hauteur de 713.000 d'euros, au profit du compte de la Documentation Française.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits des comptes spéciaux du Trésor et articles 42 à 47, sur le rapport de M. Paul Loridant, rapporteur spécial.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a présenté les crédits pour 2002 des comptes spéciaux du trésor qui retracent les opérations prévues pour 36 comptes spéciaux parmi lesquels 11 comptes d'affectation spéciale. Il a souhaité faire trois observations sur ce budget.

Premièrement, M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a relevé un certain nombre d'anomalies dans le fonctionnement de certains comptes spéciaux. Il a souligné le volume anormalement élevé des reports de crédits de trois comptes d'affectation spéciale, les comptes 902-00 « fonds national de l'eau », 902-32 « fonds de modernisation de la presse quotidienne » et 902-17 « fonds national pour le développement du sport ». Il a indiqué que la situation de ces trois comptes présentait un caractère d'autant plus inadmissible que les reports ne cessaient d'augmenter depuis 1999 et que les crédits votés en loi de finances initiale ne cessaient également de croître. Il a expliqué le volume exceptionnel de ces reports par un taux de consommation des crédits particulièrement faible, considérant que la résolution du problème, répété et amplifié depuis de nombreuses années, ne pouvait qu'emprunter deux voies, la voie de la réduction des dotations votées en loi de finances initiale ou la voie de l'annulation des crédits de reports, de la responsabilité du gouvernement. Il a fait part d'autres critiques au sujet du compte d'affectation spéciale 902-32 qu'il a qualifié de « compte fricassée du ministère de la culture », notant que l'intitulé de ce compte parlait de lui-même : « fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale et de soutien à l'expression radiophonique locale ». Il a regretté le mélange des genres pratiqué par ce compte, entre aides à la presse et soutien à l'expression radiophonique locale. Il a expliqué que le choix d'un compte d'affectation spéciale à part entière, consacré au soutien à l'expression radiophonique locale, aurait été beaucoup plus justifié, à cette réserve près que les fonds recueillis par la taxe affectée, 22,1 millions d'euros étaient limités. Il a dès lors montré qu'une budgétisation totale de la taxe aurait dû en définitive s'imposer, relevant que telle était d'ailleurs la logique qui avait prévalu pour d'autres taxes affectées, comme la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, qui finançait le fonds d'intervention pour la sauvegarde du commerce et de l'artisanat, désormais intégrée au budget général.

Il a enfin relevé une dernière anomalie liée au fonctionnement du compte d'affectation spéciale 902-33, fonds de provisionnement des charges de retraite, financé par les redevances perçues pour l'utilisation des fréquences UMTS, qu'il a jugé mort né. Il a observé que les recettes, plusieurs fois diminuées en raison des déboires de l'UMTS, n'avaient jamais été à la hauteur des besoins et qu'aucune recette ne serait enregistrée en 2003, 2004 et 2005. Il s'est interrogé sur l'opportunité de clore ce compte.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a deuxièmement abordé la question de l'avenir des comptes spéciaux du trésor au regard de la loi organique du 1er août 2001. Il a détaillé le dispositif prévu par l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit d'une part que les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « en relation directe avec les dépenses concernées » et d'autre part, que les recettes des comptes d'affectation spéciale ne pourront plus être complétées par des versements du budget général que dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte, contre 20 % aujourd'hui. Il a souligné que ces dispositions auraient d'importantes conséquences pour un grand nombre de comptes d'affectation spéciale.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a troisièmement, pour terminer, fait part de ses inquiétudes pour le compte 902-24 « produit de cessions de titres, parts et droits de sociétés », jugeant que l'effet de ciseau entre besoins de dotations en capital et recettes issues des privatisations, déjà constaté l'an passé, s'était accentué au point où le gouvernement était tenté de recourir à des solutions extrabudgétaires pour recapitaliser certaines entreprises publiques. Il a considéré ce recours comme le symptôme de la grave crise traversée non seulement par le compte 902-24, mais aussi et surtout par l'État actionnaire. Il a défini le compte 902-24, non comme un compte de l'État investisseur, mais comme un compte de restructuration, de cantonnement d'actifs dévalorisés et de désendettement, dont les principaux bénéficiaires sont ainsi le GIAT, Charbonnages de France, Bull, la structure de défaillance du Crédit Lyonnais et Réseau Ferré de France. Il a constaté qu'après les années fastes de 1997-1998, les recettes qu'il était désormais possible de tirer des privatisations étaient de plus en plus limitées. Il a souligné que, dans le même temps, les besoins en dotations en capital étaient, eux, toujours aussi importants. Il a relevé que les conséquences de ces difficultés étaient un report des dotations en capital d'année en année, indiquant que les dotations 2002 destinées à Réseau Ferré de France et la structure de défaillance du Crédit Lyonnais, 3,2 milliards d'euros au total, seraient repoussées en 2003. Il a constaté par ailleurs que, malgré une prévision de recettes optimiste, fixée à 8 milliards d'euros, la recapitalisation de France Telecom, dont le coût est évalué jusqu'à 15 milliards d'euros, n'avait pas pu être budgétée. Il a observé que la solution qui pourrait être choisie pour France Telecom, un établissement public s'endettant en lieu et place de l'État, et recapitalisant à sa place l'entreprise publique, paraissait critiquable, puisque non conforme aux principes d'universalité et de sincérité du budget de l'État. Il a relevé que cette

solution ne serait pas, de toute façon, neutre sur le plan des critères de Maastricht, le choix de l'établissement public permettant certes de ne pas peser sur le déficit maastrichtien, mais ayant par contre un lourd impact sur la dette des administrations publiques. Il a expliqué que l'établissement public ainsi créé risquait fort en effet d'être classé en organisme divers d'administration centrale (ODAC) et d'entrer à ce titre dans la définition de la dette publique, déjà proche des 60 % du produit intérieur brut (PIB).

Il a jugé que le recours à un établissement public pour recapitaliser France Telecom, avec la garantie implicite de l'Etat, constituait un hors bilan éminemment critiquable, et que ce recours serait de plus financièrement coûteux. Il a reconnu qu'en l'état le compte 902-24 ne disposerait pas des recettes nécessaires à une recapitalisation de France Telecom, considérant dès lors comme nécessaire le versement d'autres recettes au compte d'affectation spéciale « en relation directe avec les dépenses concernées », conformément à l'article 21 de la nouvelle loi organique du 1er août 2001. Parmi les pistes possibles, il a évoqué celle du versement au compte 902-24 des dividendes des entreprises publiques (EDF, Caisse des dépôts...), voire des prélèvements exceptionnels sur les établissements publics. Il a considéré que cette piste permettrait, malgré son impact certain sur le déficit budgétaire, d'avoir une vision plus consolidée de ce que rapportent les entreprises publiques (cessions de titres et dividendes) et de ce qu'elle coûtent (dotations en capital).

Puis M. Jean Arthuis, président, a souhaité une plus grande transparence dans la présentation budgétaire des comptes spéciaux du trésor.

MM. Yves Fréville et François Trucy se sont inquiétés des crédits disponibles pour le fonds national de solidarité pour l'eau.

En réponse, M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a indiqué que le volume anormalement élevé des reports rendait nécessaire un ajustement des crédits.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé, sur proposition du rapporteur spécial, de proposer au Sénat d'adopter le budget des comptes spéciaux du Trésor pour 2003 ainsi que les articles de récapitulation 42 à 47 dans la rédaction qui résultera des votes du Sénat en première partie.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les crédits du compte d'affectation spéciale 902-00 « fonds national de l'eau » ont été réduits par coordination avec les articles de première partie 23 modifié et 23 bis adoptés par l'Assemblée Nationale.

Les crédits du chapitre 02 article 10 affectés à la section A du compte d'affectation spéciale « Fonds national pour le développement des adductions d'eau » sont réduits de 65.000.000 euros en autorisations de programme et crédits de paiement en conséquence de la suppression de l'affectation du prélèvement sur le produit du pari mutuel.

Les dépenses de la section B « Fonds national de solidarité sur l'eau » sont minorés de 41.634.000 euros en conséquence de la diminution à due concurrence du prélèvement de solidarité sur l'eau. Cette diminution se répartit comme suit :

-3.300.000 euros en autorisation de programme et crédits de paiement sur le chapitre 06 article 40 ;

-13.000.000 euros en autorisation de programme et crédits de paiement sur le chapitre 07 dont 1.000.000 euros en autorisation de programme et crédits de paiement sur l'article 20, 9.000.000 euros en autorisation de programme et crédits de paiement sur l'article 30, 1.500.000 euros en autorisation de programme et crédits de paiement sur l'article 40, 1.500.000 euros en autorisation de programme et crédits de paiement sur l'article 50 ;

-9.400.000 euros sur le chapitre 08 dont 40.000 euros sur l'article 10, 9.260.000 euros sur l'article 20 et 100.000 euros sur l'article 30 ;

-15.934.000 euros sur le chapitre 09 dont 3.300.000 euros sur l'article 10, 12.634.000 euros sur l'article 20.