

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, 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 : Mme Marie-France BEAUFILS

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	4
CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	5
I. LES CRÉDITS POUR 2005	5
A. EVOLUTION DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	5
1. <i>Evolution du nombre de comptes spéciaux du Trésor depuis 2000</i>	5
2. <i>Les modifications proposées dans le présent projet de loi de finances</i>	6
B. LA CONTRIBUTION DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR AU SOLDE GÉNÉRAL	7
1. <i>Une contribution positive mais fragile</i>	7
2. <i>Répartition du solde des comptes spéciaux du Trésor pour 2005</i>	11
C. PRÉSENTATION PAR CATÉGORIE DE COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	13
1. <i>Les opérations des comptes d'affectation spéciale</i>	13
2. <i>La catégorie hétérogène des comptes de commerce</i>	16
3. <i>Les comptes de prêts : une charge nette négative en 2004</i>	18
4. <i>L'importance budgétaire au titre des opérations temporaires des comptes d'avances</i>	20
5. <i>Le fonctionnement erratique du compte d'émission des monnaies métalliques</i>	23
II. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS ET LES ARTICLES DE NOMENCLATURE : ARTICLES 52 À 58	25
A. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DE CRÉDITS	25
B. LES ARTICLES DE « NOMENCLATURE » : ARTICLE 54	26
CHAPITRE II : QUEL AVENIR POUR LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ?	27
I. LA NOUVELLE PHYSIONOMIE DES COMPTES SPÉCIAUX ISSUE DE LA LOLF	27
A. LES CONSÉQUENCES LIÉES AUX DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	27
1. <i>Les dispositions de la LOLF relatives aux comptes spéciaux</i>	27
2. <i>Le réexamen de tous les comptes d'affectation spéciale</i>	29
B. LA MAQUETTE ENVISAGÉE POUR LES COMPTES SPÉCIAUX	30
1. <i>Les missions et programmes liés aux comptes spéciaux</i>	30
2. <i>Deux « comptes miroirs » du budget général : le compte pensions et le compte de gestion de la dette de l'Etat</i>	32

II. DES COMPTES DE L'ETAT ACTIONNAIRE PLUS TRANSPARENTS	34
A. LES COMPTES DE L'ETAT ACTIONNAIRE	35
1. <i>La présentation pour la première fois des « comptes combinés » de l'Etat</i>	35
2. <i>La valorisation du patrimoine de l'Etat actionnaire</i>	37
3. <i>La persistance de besoins en fonds propres de la part de certaines entreprises</i>	39
B. LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE N° 902-24	40
1. <i>Les recettes</i>	40
2. <i>Les dépenses</i>	41
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	43
EXAMEN EN COMMISSION	44

AVANT-PROPOS

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 2005 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.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 97 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE PREMIER : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

I. LES CRÉDITS POUR 2005

A. EVOLUTION DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

1. Evolution du nombre de comptes spéciaux du Trésor depuis 2000

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. Il décroît régulièrement depuis.

Evolution du nombre de comptes spéciaux par catégorie

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Comptes d'affectation spéciale	12	12	11	11	9	7
Comptes de commerce	10	11	11	11	11	10
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	1	1	1	1	0	0
Comptes d'opérations monétaires	4	4	4	4	3	3
Comptes d'avances	5	5	5	5	5	6
Comptes de prêts	4	4	4	4	4	4
Total	36	37	36	36	32	30

En 2005, on dénombrera ainsi 30 comptes spéciaux du Trésor, dont 9 comptes d'affectation spéciale. Sur les 30 comptes restants, **six comptes ne font l'objet d'aucune évaluation en dépenses et en recettes** dans le présent projet de loi de finances : deux comptes d'affectation spéciale, parmi les plus récents, le compte n° 902-31 « indemnités au titre des créances françaises sur la Russie¹ » et le compte n° 902-33 « fonds de provisionnement des charges de retraite » ; le compte de commerce n° 904-15 « lancement de

¹ Qui fait l'objet néanmoins de reports.

certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ; deux comptes d'opérations monétaires, le compte n° 906-01 « pertes et bénéfices de change » et le compte n° 906-05 « opérations avec le Fonds monétaire international » ainsi que le compte d'avances n° 903-58 « avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics¹ ».

2. Les modifications proposées dans le présent projet de loi de finances

Deux comptes d'affectation spéciale sont supprimés dans le présent projet de loi de finances. Un compte d'avances est créé.

L'article 24 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit de modifier le régime de la redevance audiovisuelle. L'adossement de la redevance audiovisuelle à la taxe d'habitation conduirait à la **clôture** du compte n° 902-15 « compte d'emploi de la redevance audiovisuelle » et à la **création** d'un compte d'avances n° 903-60 « avances aux organismes de l'audiovisuel public ». Ainsi, l'article 36 du projet de loi de finances pour 2005 crée le compte n° 903-60 « avances aux organismes de l'audiovisuel public » et procède à la clôture du compte d'affectation spéciale précité.

L'article 38 du projet de loi de finances pour 2005 procède à la **clôture** du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA). Les dépenses et ressources de ce compte sont intégrées au budget général pour 113,8 millions d'euros.

Par ailleurs, deux comptes d'affectation spéciale font l'objet de modifications.

L'article 37 du projet de loi de finances pour 2005 modifie la nomenclature du compte de commerce n° 904-11 « régie industrielle des établissements pénitentiaires » pour étendre l'objet des opérations. Il permettrait à la régie de se livrer à des opérations de négoce.

L'article 54 du projet de loi de finances pour 2005 modifie la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ». Cet article induit la création d'un chapitre intitulé « apports à l'Agence nationale pour la recherche et au groupement d'intérêt public chargé de préfigurer celle-ci ».

¹ Le compte est souvent doté en cours d'année au profit de l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole au titre des besoins temporaires de préfinancement des dépenses communautaires.

B. LA CONTRIBUTION DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR AU SOLDE GÉNÉRAL

1. Une contribution positive mais fragile

Les comptes spéciaux du Trésor se solderaient, comme les années précédentes, par une « charge nette négative ». Ils dégageraient ainsi un excédent de 571 millions d'euros, en augmentation de plus de 250 millions d'euros par rapport à l'excédent prévu en loi de finances initiale pour 2004 qui s'élevait à 313 millions d'euros.

a) La difficulté de prévision du solde des comptes spéciaux du Trésor

Charge nette¹ des comptes spéciaux du Trésor

(en milliards d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 2004	PLF 2005	Ecart
I – Opérations à caractère définitif			
Comptes d'affectation spéciale			
Charges ²	7,629	4,890	-2,739
Ressources	7,631	4,892	-2,739
Total des opérations à caractère définitif	- 0,003	- 0,003	0,000
II – Opérations à caractère temporaire			
Charges	66,810	72,141	5,331
Ressources	67,120	72,710	5,589
Total des opérations temporaires	- 0,310	- 0,569	- 0,258
Total général	- 0,313	- 0,571	- 0,258

Cette prévision reste fragile en raison des **importants écarts constatés sur le solde des comptes spéciaux du Trésor entre loi de finances initiale et loi de règlement.**

Pour la Cour des comptes, dans ses réponses à la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de règlement pour 2002, « *la comparaison entre la loi de finances initiale et l'exécution ne prend une réelle signification que pour les comptes d'affectation spéciale, les comptes d'avances qui décrivent les avances consenties dans la limite des crédits ouverts à cet effet et les comptes de prêts qui retracent les prêts consentis par l'Etat soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation.*

¹ Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

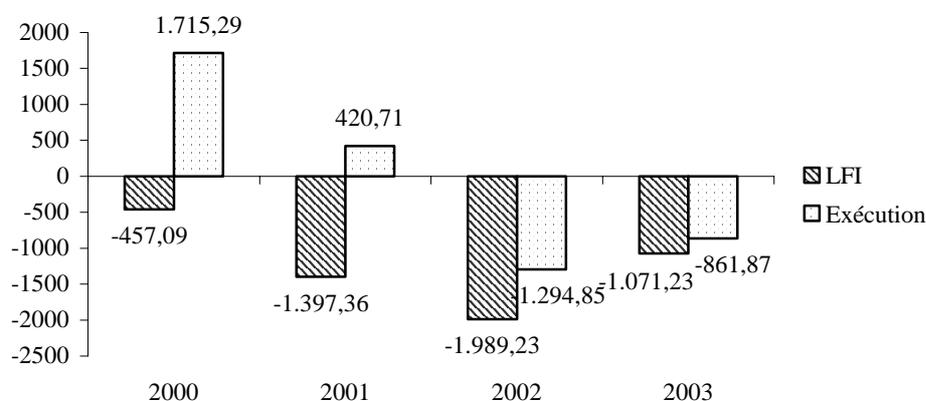
² A structure constante, les charges et les ressources des comptes d'affectation spéciale seraient augmentées de 113,8 millions d'euros au titre du FIATA.

« Pour les comptes de commerce qui retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat, les prévisions de dépenses ont un caractère évaluatif, seul le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Il en est de même pour les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers et les comptes d'opérations monétaires où la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative ; c'est, là aussi, le découvert fixé annuellement pour chacun des comptes qui a un caractère limitatif ».

En 2001, la charge nette a ainsi été positive, à + 421 millions d'euros, alors qu'il avait été prévu une charge négative de - 1.397 millions d'euros. En 2002, l'excédent sur les comptes spéciaux du Trésor a été ramené en loi de règlement à 1.294,85 millions d'euros au lieu des 1.989 millions d'euros prévus. De même, en 2003, l'excédent constaté en exécution (861 millions d'euros) a été moindre que celui prévu en loi de finances initiale (1.294 millions d'euros).

Ecart entre prévision et exécution sur les comptes spéciaux du trésor

(en millions d'euros)



b) Le solde des comptes spéciaux du Trésor, un solde consolidé

Le solde présenté dans le projet de loi de finances constitue de plus 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'Etat 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 »¹.

¹ L'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pose une condition plus restrictive : « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions

Le budget général contribuera aux recettes des comptes spéciaux du Trésor à hauteur de 960,5 millions d'euros en 2005 tandis que les comptes spéciaux du Trésor reverseront 438,3 millions d'euros au budget général. Les flux de recettes et de dépenses concernent désormais cinq des dix comptes de commerce et un compte d'avances.

Le compte d'avances concerné est le compte d'avances n° 903-60 « avances aux organismes de l'audiovisuel public » qui se substituera en 2005 au compte d'affectation spéciale n° 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 avait reçu 16 % de ses recettes en 2004 (17 % en 2003) sous forme d'une subvention du budget général (428,1 millions d'euros) et qui remboursait à l'Etat les frais de gestion du service chargé de la perception de la redevance (73,5 millions d'euros prévus en 2004).

Ce mécanisme budgétaire n'est plus autorisé par le régime prévu par la LOLF. Ceci explique en partie la création d'un compte d'avances qui recevra en recettes d'une part le produit de la redevance et d'autre part la compensation des dégrèvements et remboursements, qui figurent au budget des charges communes 2005 pour 440 millions d'euros.

Les comptes de commerce concernés ont une part variable de leurs ressources, en plus des produits de leurs opérations commerciales (souvent aux administrations dans le cas des comptes de commerce de la défense), complétées par le budget général. Ils inscrivent en dépenses le remboursement des frais de personnel pris en charge par le budget général¹.

prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte ».

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 ». Cette règle est très imparfaitement respectée aujourd'hui.

Les comptes spéciaux du Trésor en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 2000	Exécution 2000	LFI 2001	Exécution 2001	LFI 2002	Exécution 2002	LFI 2003	Exécution 2003	LFI 2004	Exécution au 30 juin 2004
I - Opérations à caractère définitif										
Comptes d'affectation spéciale										
Charge nette	- 0,08	- 326,56	- 7,39	- 190,52	-4,60	-269,05	-2,52	412,79	-2,52	- 1.947,72
II - Opérations à caractère temporaire										
Prêts des comptes d'affectation spéciale	0,08	- 1,21	7,39	36,73	4,60	1,55	2,52	1,72	2,54	0,68
Comptes de commerce	7,02	- 426,77	15,56	569,48	-186,52	-112,72	-251,12	119,23	- 292,98	- 154,83
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	6,10	0	- 2,29	- 3,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Comptes d'opérations monétaires	84,61	2.283,88	59,56	411,15	-533,00	-543,91	50,00	- 1.323,09	- 214,00	- 120,87
Comptes d'avances	- 256,57	599,03	- 592,57	- 132,13	-896,19	-277,02	-615,41	- 655,56	66,39	12.139,85
Comptes de prêts	- 298,25	- 413,09	- 877,62	- 270,61	-373,51	-93,71	- 1.068,71	- 1.274,66	- 310,32	11.767,20
Total des opérations temporaires	- 457,02	2.041,84	- 1.389,96	611,23	-1.984,63	-1.025,81	-1.068,71	-1.274,66	- 310,32	11.767,20
Total général	- 457,09	1.715,28	- 1.397,36	420,71	-1.989,23	-1.294,85	-1.071,23	-861,87	- 312,86	9.819,48

2. Répartition du solde des comptes spéciaux du Trésor pour 2005

L'impact, en prévision, des opérations définitives 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 ou à constater des excédents et à effectuer des reports, si les recettes constatées excèdent les recettes prévues. Ce sont les autres catégories de comptes, retraçant des opérations à caractère temporaire, qui ont, en prévision, un impact sur le solde des comptes spéciaux du Trésor.

Evolution des comptes spéciaux du Trésor¹

(en millions d'euros)

Comptes spéciaux du Trésor	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Ecart 2005-2004
I – Opérations à caractère définitif				
Comptes d'affectation spéciale				
Charge nette	- 2,52	-2,54	-2,58	- 0,04
II – Opérations à caractère temporaire				
Prêts des comptes d'affectation spéciale	2,52	2,54	2,58	0,04
Charges	2,52	2,54	2,58	0,04
Ressources	0	0	0	0
Comptes de commerce	- 251,22	-292,98	- 328,27	- 35,28
Comptes de règlement avec gouvernements étrangers	0	0	0	0
Comptes d'opérations monétaires	50,00	-214,00	- 105,0	109,0
Comptes d'avances	- 615,41	66,39	94,7	28,31
Charges	57.509,89	60.799,89	66.699,02	5.899,13
Ressources	58.125,30	60.733,50	66.604,32	5.870,82
Comptes de prêts	- 254,60	127,73	- 232,63	- 360,36
Charges	1.515,19	1.321,43	828,66	- 492,77
Ressources	1.769,79	1.193,70	1.061,29	- 132,41
Total des opérations temporaires	- 1.068,71	-310,32	- 568,62	- 258,30
Total général	- 1.071,23	-312,86	- 571,20	- 258,33

¹ Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

Les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale présenteraient un solde positif de 2,58 millions d'euros en 2005 comme en 2004.

Les prêts des comptes d'affectation spéciale (opérations temporaires) présenteraient en 2005, comme en loi de finances initiale pour 2004, une charge de 2,58 millions d'euros liée au montant des avances remboursables inscrites sur le fonds de modernisation de la presse et sur le fonds national pour le développement du sport.

Les comptes d'avances enregistreraient un déficit de 95 millions d'euros en 2005, contre un déficit prévu en loi de finances initiale pour 2004 de 66 millions d'euros. Ce déficit résulte principalement du solde négatif (- 91 millions d'euros en 2005) prévu en 2005 sur le compte n° 903-54 « avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ». Cette prévision est néanmoins à prendre avec circonspection tant les prévisions en loi de finances initiale ont souvent été invalidées en exécution au cours des dernières années sur le compte d'avances aux collectivités territoriales, le déficit prévu se transformant en excédent.

Les comptes de commerce enregistreraient en 2005, comme en 2004, un excédent à hauteur de 328 millions d'euros (293 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2003). Ceci est dû essentiellement à l'excédent prévu du compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat » qui devrait induire un excédent de 347 millions d'euros.

Les comptes de prêts enregistreraient un excédent de 233 millions d'euros en 2005 au lieu d'un déficit de 128 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004 : les remboursements de prêts accordés à des Etats étrangers demeurent supérieurs aux nouveaux emprunts effectués, ce qui se traduit par un excédent de 242 millions d'euros (contre 208 millions d'euros prévus en 2004). Le compte de prêt n° 903-17 « prêts du trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » verrait son déficit se réduire, à - 22 millions d'euros contre - 345 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2004.

Enfin, le compte d'émission des monnaies métalliques présenterait un excédent de 105 millions d'euros en 2005, à comparer à l'excédent prévu en 2004 de 214 millions d'euros.

C. PRÉSENTATION PAR CATÉGORIE DE COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

1. Les opérations des comptes d'affectation spéciale

La catégorie des comptes d'affectation spéciale, qui représente 6,9 % des dépenses des comptes spéciaux du Trésor¹, laisse apercevoir des situations contrastées.

a) Les crédits prévus dans le projet de loi de finances

Dépenses des comptes d'affectation spéciale

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Ecarts en niveau	Ecarts en %
902-10 Soutien financier cinéma et audiovisuel	475,66	490,96	15,30	+3,2 %
902-15 Redevance télévision	2.652,30	-		clôture
902-17 Fonds national pour le développement du sport	248	260	12,00	+4,8 %
902-19 Fonds national des courses et de l'élevage	86	90	4,00	+4,6 %
902-24 Produits cessions de titres secteur public	4000	4000	0,00	-
902-25 Fonds intervention aéroports et transports aériens	118,0	-		clôture
902-31 Indemnisation des créances françaises sur la Russie	0	0	0	-
902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne	51,43	51,43	0	-
902-33 Retraites et désendettement	0	0	0	-
Total	7.631,39	4.892,39	- 2.739,00	- 35,9 %²

Parmi les sept comptes d'affectation spéciale restants, les dépenses progressent très légèrement. En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale n° 902-24, l'hypothèse de 4 milliards d'euros en 2005, comme en 2004³, n'est en vérité qu'une hypothèse conventionnelle qui n'est liée, ni au besoin de financement des entreprises publiques, ni à un programme de cession d'actifs pour 2005, inconnu à ce stade et dont les recettes

¹ En raison de l'importance des versements qui transitent par le compte d'avances aux collectivités territoriales.

² A structure constante, il n'y a pas de baisse des dépenses : la forte diminution des dépenses des comptes d'affectation spéciale est due à la clôture du compte n° 902-15.

³ Au 1^{er} septembre 2004, le produit des cessions d'actifs publics s'établissait déjà à 4,86 milliards d'euros.

escomptées ne sont jamais publiques, afin de ne pas influencer sur le déroulement des opérations.

Tous les autres comptes, à l'exception du compte n° 902-32 « fonds de modernisation de la presse quotidienne » qui affiche une stabilité de ses ressources, connaîtront une progression nette de leurs crédits en volume, et pas seulement en valeur.

Les comptes n° 902-10 « soutien au cinéma et à l'audiovisuel », n° 902-17 « fonds national pour le développement du sport » et n° 902-19 « fonds national des courses et de l'élevage » connaîtront une augmentation significative de leurs crédits, respectivement de 3,2 %, 4,8 % et 4,6 %.

Pour les comptes n° 902-17 et n° 902-19, l'affichage à la hausse des crédits tient principalement au dynamisme des recettes issues du produit du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux.

b) Le niveau des reports : 544,19 millions d'euros en 2004

L'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit à l'article 24 que le solde de chaque compte spécial du Trésor est reporté d'année en année. Elle ne fixe pas de limite aux reports de crédits. Les crédits ouverts dans le présent projet de loi de finances pour 2005 doivent donc être mis en perspective avec le montant des reports de 2003 vers 2004, dont une part pourrait être à nouveau reportée sur l'exercice 2005.

Dans le passé, le volume des reports sur les comptes d'affectation spécial s'est avéré très important (encore 822,14 millions d'euros de 2002 vers 2003).

Ceci tient pour une part au fait que la procédure d'affectation des recettes permet à l'Etat, en sous-évaluant les ressources attendues en loi de finances initiale, d'abonder positivement le Trésor à hauteur des plus-values de recettes constatées en cours d'exercice et qui ne seront reportées que l'année suivante, tout en interdisant aux ministères « dépensiers » d'engager à hauteur des recettes réelles.

Ceci tient pour une autre part à la spécificité de chacun des comptes d'affectation spéciale. Dans le passé, un grand nombre de comptes d'affectation spéciale a été destiné à financer de l'investissement. Or, un compte spécial du Trésor présente des spécificités techniques au regard du financement des investissements. La combinaison des procédures d'engagement des autorisations de programme qui doivent concerner l'ensemble de l'opération d'investissement et de la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui dispose que les dépenses engagées ou ordonnancées ne peuvent excéder les ressources constatées, conduit le gestionnaire du compte à attendre de disposer des recettes nécessaires pour pouvoir engager

son opération d'investissement. Ces modalités conduisent mécaniquement à des reports importants pouvant représenter plus d'une année de dépenses. C'est notamment en raison de reports importants qu'a été clôturé le compte n° 902-00 « fonds national de l'eau » dont les actions sont désormais financées par le budget général.

Niveau des reports de crédits

(en millions d'euros)

Comptes d'affectation spéciale	Montant des reports				
	Vers 2000	Vers 2001	Vers 2002	Vers 2003	Vers 2004
902-00 Fonds national de l'eau	169,38	241,67	307,75	322,19	116,63 ¹
902-10 Soutien financier cinéma et audiovisuel	6,14	185,53	191,86	186,42	101,18
902-15 Redevance télévision	52,14	27,10	17,98	49,41	17,29
902-17 Fonds national pour le développement du sport	53,86	120,87	133,25	150,01	178,29
902-19 Fonds national des courses et de l'élevage	21,25	21,46	18,41	17,29	24,75
902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative	1,92	1,50	1,87	2,77	2,16 ²
902-24 Produits de cessions de titres du secteur public	nc	nc	nc	nc	203,66
902-25 Fonds d'intervention aéroports et transports aériens	29,51	34,22	20,69	13,1	13,13
902-31 Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	275,41	253,03	5,10	2,53	1,88
902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne	45,21	59,87	64,74	78,42	88,67
Total	654,82	845,25	761,65	822,14	544,19

Parmi les sept comptes d'affectation spéciale restants, deux comptes présentent encore un profil préoccupant en termes de reports : le compte n° 902-17 « fonds national pour le développement du sport » et le compte n° 902-32 « fonds de modernisation de la presse quotidienne ». Le montant des reports provenant de l'année n-1 doit en effet être rapproché des dotations de l'année n.

Sur le fonds national de modernisation de la presse, votre rapporteur spécial renverra utilement au rapport d'information³ de notre ancien collègue Paul Loridant intitulé « Jusqu'où aider la presse ? ».

¹ Report sur le budget général et clôture du compte.

² Idem.

³ Rapport d'information n° 406 (2003-2004).

La gestion des comptes n° 902-17 et n° 902-32 : reports n -1 et dotations de l'année n

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
902-17 Fonds national pour le développement du sport					
Reports de l'année n-1	53,86	120,87	133,25	150,01	178,29
Dotation de l'année n	166,02	182,79	205,81	218,37	248,00
Pourcentage des reports par rapport à la dotation voté en LFI	32,4%	66,1%	64,7%	68,7%	71,9%
902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne					
Reports de l'année n-1	45,21	59,87	64,74	78,42	88,67
Dotation de l'année n	24,39	24,39	28,99	51,09	51,43
Pourcentage des reports par rapport à la dotation voté en LFI	185,4 %	245,5 %	223,3 %	153,5 %	172,4%

2. La catégorie hétérogène des comptes de commerce

a) Le nombre prépondérant des comptes dépendant du ministère de la défense

Sur les 10 comptes de commerce, quatre dépendent du ministère de la défense. Ceux-ci sont pour une part des comptes d'approvisionnement et de fourniture 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.

Le compte n° 904-05 « constructions navales de la marine militaire » n'a plus d'activité industrielle et commerciale. Il assume les conséquences financières de la réforme de la direction des constructions navales (DCN) initiée par l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001¹. Il sera clos, en application de l'article précité, au 31 décembre de la quatrième année suivant la promulgation de la loi de finances rectificative pour 2001 (soit au 31 décembre 2005). Le compte de commerce a été abondé à hauteur de 138 millions d'euros en 2004 provenant du fonds d'adaptation industrielle (F.A.I.). Pour 2005, ce montant s'élèvera à 122,4 millions d'euros. Ces crédits sont destinés à financer les dépenses de dégageant des cadres du personnel de DCN ayant quitté l'entreprise entre 1997 et 2002 et l'impact du volet social de la réforme DCN en 2005. Une quinzaine de personnes restent affectés au service à compétence nationale qui préexistait à l'entreprise nationale DCN pour procéder aux opérations de clôture du compte et à la gestion des changements d'affectation des immobilisations restant à apporter à la nouvelle entreprise.

¹ Loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001.

b) L'incidence financière du compte de gestion de la dette et de la Trésorerie de l'Etat

Un seul compte de commerce a une réelle influence sur le solde des comptes spéciaux du Trésor : le compte n° 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.

61 milliards d'euros de swaps avaient été réalisés à la fin 2002, pour un gain budgétaire enregistré sur le compte de commerce de 290 millions d'euros en 2004. **Depuis l'été 2002, aucun nouveau swap n'a été conclu en raison de la forte volatilité des taux d'intérêt.** Le stock actuel de swaps devrait néanmoins engendrer pour le compte de commerce un gain budgétaire en 2005 de 347 millions d'euros. L'écart entre 2004 et 2005 s'explique par le renouvellement des swaps d'échéance 2 ans conclu du dernier trimestre de 2001 et en 2002.

La relance du programme de « swaps » prévu dépendra des conditions de marché.

Recettes et charge nette¹ des comptes de commerce 2004-2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
904-03 Exploitations industrielles ateliers aéronautiques	315,00	312,50
904-05 Constructions navales marine militaire	138,000	122,40
904-06 Opérations commerciales des domaines	125,71	90,55
904-11 Régie industrielle des établissements pénitentiaires	22,02	21,22
904-14 Liquidation d'établissements publics	0,00	0,00
904-15 Lancement matériels aéronautiques	0,00	0,00
904-19 Opérations de la documentation française	16,51	16,93
904-20 Approvisionnement des armées en produits pétroliers	453,00	458,50
904-21 Opérations industrielles et commerciales des DDE	770,00	780,00
904-22 Gestion active de la dette	2.159,00	2.144,00
Total pour les comptes de commerce		
Recettes	4.040,26	3.946,10
Dépenses	3.747,28	3.617,83
Charge nette	- 292,98	- 328,27

¹ Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

3. Les comptes de prêts : une charge nette négative en 2004

La contribution des comptes de prêts au solde général serait positive en 2005, à hauteur de 232,63 millions d'euros. Elle était négative en 2004, à hauteur de 127,73 millions d'euros. Le solde des comptes de prêts s'améliorerait donc de manière significative.

a) La prévision 2005

Les crédits inscrits au titre des comptes de prêts devraient évoluer comme suit en 2005 :

Crédits et charge nette¹ des comptes de prêts

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
903-05 Prêts du fonds de développement économique et social		
<i>Recettes</i>	18,00	18,00
<i>Dépenses</i>	8,50	5,00
<i>Charge nette</i>	- 13,00	- 3,50
903-07 Prêts du Trésor à des États étrangers		
<i>Recettes</i>	432,65	446,52
<i>Dépenses</i>	225,00	205,00
<i>Charge nette</i>	- 207,65	- 241,52
903-15 Avances du Trésor consolidées par transformation en prêt		
<i>Recettes</i>	0,15	0,15
<i>Dépenses</i>	0,00	0,00
<i>Charge nette</i>	- 0,15	- 0,15
903-17 Prêts à des États étrangers pour consolidations de dettes envers la France		
<i>Recettes</i>	742,90	596,62
<i>Dépenses</i>	1.087,93	618,66
<i>Charge nette</i>	345,03	22,04
Total pour les comptes de prêts		
Recettes	1.193,70	1.061,29
Dépenses	1.321,43	828,66
Charge nette	127,73	- 232,63

b) Les reports

Le volume le plus important des reports est constaté sur le compte n° 903-15. Ce compte de prêt destiné à la consolidation des dettes d'États étrangers connaît de fréquents reports ; le retard dans la signature de certains accords bilatéraux conduisant à ne pas consommer la totalité des crédits alloués et se traduisant par un report de crédits. En général, les créances des ces pays sont financées sur la gestion ultérieure.

¹ Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

Montant des reports de 2003 vers 2004

(en millions d'euros)

903-05 Prêts du fonds de développement économique et social	21,65
903-07 Prêts du Trésor à des États étrangers	60,14
903-15 Avances du Trésor consolidées par transformation en prêt	410,72
Total	532,51

c) La nécessaire prise en compte de la dotation globale

Pour analyser la prévision d'activité des comptes de prêts, il convient de prendre en compte à la fois la dotation 2005 mais également les reports attendus de l'exercice 2004. Ainsi, en ce qui concerne le compte n° 903-17 « prêts à des Etats étrangers pour consolidations de dettes envers la France », les refinancements à venir sur l'exercice 2005 devraient s'élever à 728,6 millions d'euros environ. Ils concernent d'une part les accords bilatéraux déjà conclus, la période de consolidation couvrant parfois deux ou trois années. Par ailleurs, de nouveaux accords bilatéraux pourraient être conclus en 2005, avec, entre autres, l'Angola et le Soudan. Ces 728,6 millions d'euros seraient abondé par la dotation initiale pour 2005 (618,66 millions d'euros) et par des crédits de reports attendus de 109,94 millions d'euros.

A l'inverse, il est possible que la dotation du compte n° 903-07 « prêts du Trésor à des Etats étrangers », de 205 millions d'euros ne soit pas entièrement utilisée en 2005, générant des reports supplémentaires sur 2006. Pour 2005, à ce stade, les prévisions de tirages de Natexis et de l'Agence Française de Développement s'établissent à 136 millions d'euros.

4. L'importance budgétaire au titre des opérations temporaires des comptes d'avances

Les comptes d'avances représenteraient en 2005 86,5 % des dépenses des comptes spéciaux du Trésor.

Les comptes d'avances en 2004-2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005
903-52 Avances aux départements		
<i>Recettes</i>	145,00	145,00
<i>Dépenses</i>	145,00	145,00
<i>Charge nette</i>	0,00	0,00
903-53 Avances aux DOM-TOM		
<i>Recettes</i>	3,00	3,00
<i>Dépenses</i>	6,80	6,80
<i>Charge nette</i>	3,80	3,80
903-54 Avances sur impositions aux collectivités locales		
<i>Recettes</i>	60.580,00	63.810,00
<i>Dépenses</i>	60.242,00	63.901,00
<i>Charge nette</i>	62,00	91,00
903-58 Avances à divers services de l'Etat		
<i>Recettes</i>	0,00	0,00
<i>Dépenses</i>	0,00	0,00
<i>Charge nette</i>	0,00	0,00
903-59 Avances à des particuliers		
<i>Recettes</i>	5,50	4,50
<i>Dépenses</i>	6,09	4,40
<i>Charge nette</i>	0,59	- 0,10
903-60 Avances aux organismes de l'audiovisuel public		
<i>Recettes</i>	-	2.641,82
<i>Dépenses</i>	-	2.641,82
<i>Charge nette</i>	-	0,00
Total pour les comptes d'avances		
Recettes	60.733,50	66.604,32
Dépenses	60.799,89	66.699,02
Charge nette¹	66,39	94,70

¹ Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

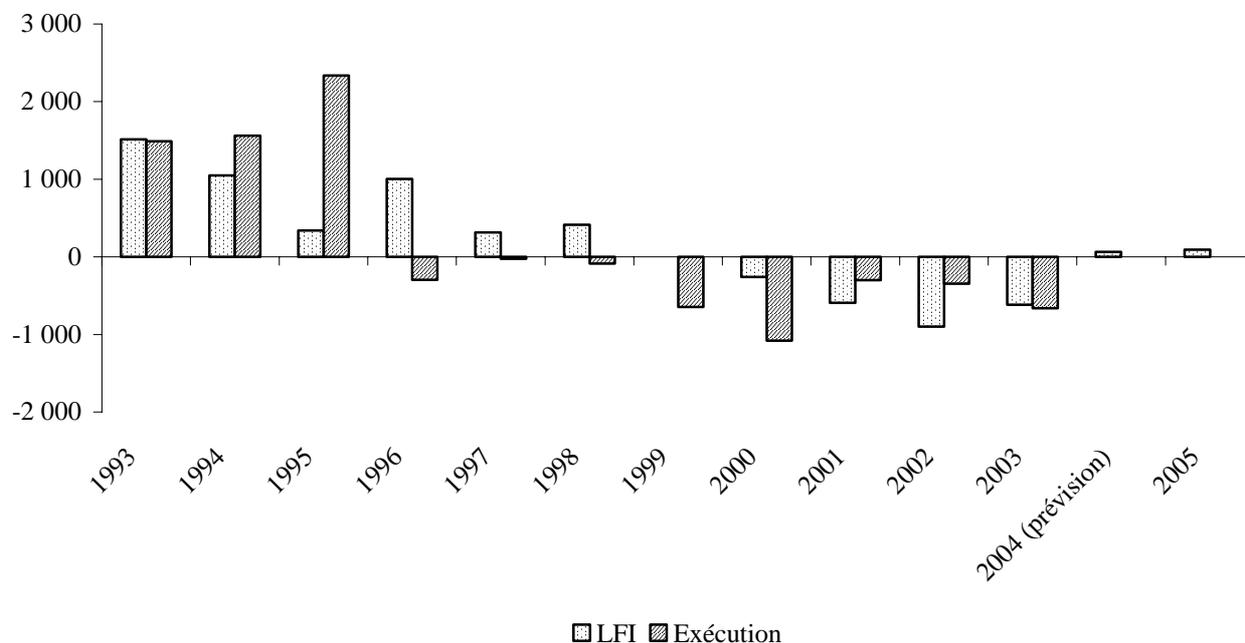
a) Une inflexion du solde du compte d'avances aux collectivités locales ?

La catégorie des comptes d'avances est représentée pour l'essentiel dans le présent projet de loi de finances par le compte d'avances n° 903-54 « avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ». **Ce compte recouvre 95,8 % des dépenses et recettes de la catégorie, et les 82,9 % des crédits des comptes spéciaux du Trésor pour 2005.**

La charge nette de ce compte d'avances, qui a été très longtemps positive s'était redressée de manière spectaculaire et durable depuis 1996. La charge nette du compte a en effet été négative pendant huit ans. Depuis 2004, le mouvement inverse se produirait. La prévision relative à la charge nette du compte s'établirait en 2004 à 62 millions d'euros et en 2005 à 91 millions d'euros. Il convient néanmoins d'être prudent sur cette prévision tant les écarts entre prévision et exécution sur ce compte ont pu être importants par le passé¹.

La charge nette² du compte d'avances aux collectivités locales depuis 1993

(en millions d'euros)



¹ On renverra sur ce sujet au rapport d'information n° 24 (2003-2004) de notre ancien collègue Paul Loridant : « Quelles relations de trésorerie entre Etat et collectivités locales ? ».

² Dans le vocabulaire budgétaire lié aux comptes spéciaux du Trésor, une charge nette négative correspond à un excédent...

En 2003, la charge nette s'est établie en exécution à – 664 millions d'euros. La prévision était de – 620 millions d'euros. Le solde a été marqué par les conséquences du report en 2003 d'une partie des ordonnancements de dégrèvements de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée au titre de 2001. Le solde 2003 s'est ainsi trouvé amélioré de près de 500 millions d'euros.

b) Un nouveau compte d'avances : le compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public

L'article 36 du présent projet de loi de finances propose l'ouverture du compte d'avances n° 903-60 « avances aux organismes de l'audiovisuel public ». Ce changement intervient dans le cadre de la réforme de la redevance audiovisuelle consistant à adosser son recouvrement à la taxe d'habitation pour les particuliers et à la TVA pour les professionnels.

A compter du 1^{er} janvier 2005 seraient retracées dans un compte d'avances l'ensemble des opérations afférentes à la redevance audiovisuelle. Ce compte serait géré par le ministre chargé du budget.

Il sera débité du montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public et crédité d'une part, des remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et, d'autre part, du montant des dégrèvements de redevance.

L'Etat effectuera un prélèvement de 1 % sur le montant de la redevance audiovisuelle. Toutefois, pour 2005, ce taux serait fixé à 2 %. La majoration du taux en 2005 s'explique par le coût initial lié au changement du mode de collecte, et à la réorganisation en conséquence du service de la redevance audiovisuelle.

En 2005, les frais de gestion de la redevance audiovisuelle devraient ainsi s'élever à 46 millions d'euros, puis à 23 millions d'euros à partir de 2006, alors qu'ils atteignent actuellement 73 millions d'euros, soit des gains en gestion de 27 millions d'euros en 2005 et 50 millions d'euros en 2006.

Le taux d'intérêt applicable aux avances serait celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance que les avances ou, à défaut, d'échéance la plus proche.

Les avances seraient versées chaque mois aux organismes bénéficiaires à raison d'un douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le montant des avances mensuelles serait ajusté sur la base des recettes prévisionnelles attendues en fonction des mises en recouvrement dès que celles-ci sont connues¹.

Les différentes composantes du compte d'avances prévues dans le projet de loi de finances pour 2005 figurent dans le tableau ci-dessous.

**Ressources du compte d'avances n° 903-60 aux organismes de l'audiovisuel public
prévues dans le projet de loi de finances pour 2005**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Ecart PLF/LFI
Encaissements de redevance de l'année (TTC)	2 191,8	2 266,8	75,0
Frais de gestion et de trésorerie	- 73,5	-65	8,5
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	428,1	440,0	11,9
Excédents de collecte des années antérieures	32,4	0,0	-32,4
Total disponible pour répartition (TTC)	2 578,8	2 641,8	63,0
Total (HT*) disponible sur le compte d'avances n° 903-60	2 525,7	2 587,5	61,8

** Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %.*

Source : direction du développement des médias

5. Le fonctionnement erratique du compte d'émission des monnaies métalliques

Les comptes d'opérations monétaires autres que le compte n° 906-04 « *compte d'émission des monnaies métalliques* » ne sont présents que pour mémoire dans le bleu 2004 : ils n'enregistreront aucune opération.

a) Un compte perturbé par le passage à l'euro

Le compte n° 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.

Durant la préparation du passage à l'euro, entre 1998 et 2001, le compte a été déficitaire, alors qu'il avait été régulièrement excédentaire jusqu'à cette date, en raison du décalage temporel entre les gains de

¹ En pratique, cette information est connue en septembre.

seigneurage¹ et les coûts de fabrication des pièces en euros. Le compte spécial n° 906-04 a acheté les pièces au budget annexe des monnaies et médailles au moment où elles ont été frappées, c'est à dire à partir du printemps 1998, et non au moment où elles sont rentrées dans l'économie, c'est à dire en 2002. Le coût de fabrication global des pièces réglé sur le compte 906-04 depuis 1998 s'élevait au 31 juillet 2003 à 487,98 millions d'euros. Le compte a eu par ailleurs à supporter à partir de 1998 les coûts de transports, de manutention et de stockage des pièces déjà réglées.

En 2002, un solde positif de 533 millions d'euros avait été inscrit en loi de finances initiale, correspondant aux gains de « seigneurage » attendus des pièces mises en circulation. Les incertitudes en prévision étaient fortes : l'excédent a été en fait beaucoup plus faible puisqu'il s'est établi à 10,7 millions d'euros du fait de la contraction de la circulation monétaire et de l'ampleur inattendue du phénomène de remontée des euros vers les succursales de la Banque de France, entraînant une dégradation progressive du solde du compte qui est débité du règlement à la Banque de France de la valeur faciale des pièces restituées.

En 2003, à l'inverse, il était attendu un solde négatif de 50 millions d'euros. Or le compte a enregistré un important excédent, de 225,81 millions d'euros.

Les prévisions pour 2004 du solde du compte ont été établies à + 214 millions d'euros.

b) La prévision pour 2005

Les prévisions pour 2005 du solde du compte ont été arrêtées à - 105 millions d'euros et reposent sur les hypothèses suivantes :

- un programme de frappe arrêté à 565 millions de pièces pour un coût de 28,75 millions d'euros ;

- une variation nette de la circulation monétaire évaluée à 215 millions d'euros, et appréciée sur la base de la moyenne hebdomadaire des flux constatés en avril 2004 sur les 52 dernières semaines ;

- un retour complémentaire de francs estimé à 10 millions d'euros. L'estimation s'avère très difficile car il s'agit de la dernière année où l'échange de pièces est possible, la date limite de retour des pièces étant fixée au 17 février 2005 ;

- un produit de la vente des métaux provenant des pièces en francs, estimé à 2 millions d'euros. Le volume des pièces restant à céder devrait être

¹ Le gain de seigneurage constitue la plus-value qu'enregistre un Etat entre les coût d'émission de sa monnaie et la valeur faciale de celle-ci.

vendu en 2004 et seul un appel d'offres "balai" pourrait être nécessaire après la date limite d'échange du 17 février 2005. Toutefois, les conditions du marché pourraient conduire, le cas échéant, à reporter une partie des appels d'offres sur 2005 ;

- le remboursement à la Banque de France de l'avance « monnaies métalliques » fixé à 75 millions d'euros. Ce montant reste néanmoins subordonné au versement effectif par la Banque de France d'une avance sur culot d'émission de 400 millions d'euros.

II. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DES CRÉDITS ET LES ARTICLES DE NOMENCLATURE : ARTICLES 52 À 58

A. LES ARTICLES DE RÉCAPITULATION DE CRÉDITS

L'article 52 récapitule les services votés relatifs aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Le montant des crédits serait fixé à 565,658 millions d'euros.

L'article 53 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations définitives des comptes d'affectation spéciale. Les autorisations de programme s'élèveraient à 3.988,4 millions d'euros et les crédits de paiement à 4.324,15 millions d'euros répartis entre 335,75 millions d'euros de dépenses ordinaires civiles et 3.988,4 millions d'euros de dépenses civiles en capital.

L'article 55 concerne les services votés relatifs aux opérations à caractère temporaire des comptes spéciaux du Trésor. Le montant des découverts applicables en 2005 aux services votés des comptes de commerce serait fixé à 1.929,3 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 64.057,2 millions d'euros et 107,71 millions d'euros.

L'article 56 concerne les mesures nouvelles relatives aux opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale. 2,58 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 (2,48 millions d'euros au compte d'affectation spéciale n° 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 57 concerne les mesures nouvelles des comptes de prêts qui s'élèveraient à 90 millions d'euros en autorisations de programme et à 720,95 millions d'euros en crédits de paiement.

L'article 58 concerne les mesures nouvelles des comptes d'avances qui s'élèveraient en 2005 à 2.641,82 millions d'euros.

B. LES ARTICLES DE « NOMENCLATURE » : ARTICLE 54

Le présent article propose d'une part d'inclure au titre des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés », les apports au groupement d'intérêt public chargé de préfigurer une agence nationale de la recherche et d'autre part d'allouer en 2005 une dotation de 350 millions d'euros à l'agence nationale de la recherche mentionnée au dernier alinéa de l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) ainsi qu'au groupement d'intérêt public constitué avant la création de cette agence.

Il ouvre ainsi la possibilité pour l'Etat de verser des dotations à l'Agence nationale de la recherche (ANR). Un montant de 350 millions d'euros pourrait être consacré à cette agence en 2005, auquel il convient d'ajouter le solde de la dotation en capital de 150 millions d'euros destinée en 2004 aux fondations de recherche.

CHAPITRE II : QUEL AVENIR POUR LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ?

I. LA NOUVELLE PHYSIONOMIE DES COMPTES SPÉCIAUX ISSUE DE LA LOLF

En application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le nombre de comptes spéciaux, désormais dénommés comptes spéciaux, va être réduit en application de dispositions rendant les procédures d'affectation plus strictes et plus « vertueuses » sur le plan budgétaire.

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, il n'en est pas de même pour les comptes de commerce et les comptes d'affectation spéciale.

Parmi les comptes spéciaux existants, un compte d'affectation spéciale existant, le compte n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » voit son existence consacrée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Son importance économique et politique se trouve ainsi confirmée.

A. LES CONSÉQUENCES LIÉES AUX DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

1. Les dispositions de la LOLF relatives aux comptes spéciaux

En ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale, l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « **par nature en relation directe avec les dépenses concernées** ».

En vertu du même article, 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.

En matière de reports par ailleurs la loi organique précitée du 1^{er} août 2001 apporte des limites. En application de l'article 15, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux.

Par ailleurs, la LOLF incite à un réexamen des conditions de fonctionnement de certains comptes de commerce.

L'article 26 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit que : *« 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 ».*

L'article 22 de la loi organique précitée du 1^{er} août 2001 a adopté une rédaction assez proche : *« 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 convient de remarquer que, de ce point de vue, les comptes de commerce n° 904-11 « régie industrielle des établissements pénitentiaires » et 904-19 « opérations à caractère industriel et commercial de la documentation française » posent question. Ils n'effectuent pas leurs opérations industrielles et commerciales à titre accessoire, mais bien à titre principal.

Enfin, l'article 20 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précise que chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission et que leurs crédits sont spécialisés par programme. Cette disposition pourrait exclure certains comptes qui n'auraient pas la « taille critique » ou qui ne pourraient définir un champ d'activité suffisamment large pour constituer une mission. Il implique également que le compte d'affectation spéciale devienne le support d'une mission cohérente sur le plan budgétaire. Ce n'est sans doute pas le cas du 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 et de soutien à l'expression radiophonique locale ».

2. Le réexamen de tous les comptes d'affectation spéciale

L'interprétation proposée par le gouvernement en ce qui concerne l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et la relation directe que doivent entretenir les recettes et les dépenses des comptes d'affectation spéciale conduit à envisager une forte réduction du nombre de comptes spéciaux à compter de 2006. Le tableau ci-dessous récapitule l'impact de cette disposition sur certains comptes :

Compte d'affectation spéciale	Mode de financement	Conformité avec l'article 21 de la LOLF
902-00 Fonds national de l'eau	Redevance sur les consommations d'eau ; Prélèvement sur le pari mutuel urbain ; Prélèvement de solidarité sur l'eau.	Clôture en loi de finances pour 2004. Pas de relation directe entre certaines recettes et les dépenses.
902-10 Soutien financier cinéma et audiovisuel	Produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles de spectacles cinématographiques Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence ; - Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements ; - Taxe sur les encaissements au titre de la commercialisation des vidéogrammes.	Oui
902-15 Redevance télévision	Redevance	Clôture dans le projet de loi de finances pour 2005. Non conforme à l'article 21 en ce qui concerne la limitation des versements du budget général à 10 % des crédits initiaux.
902-17 Fonds national pour le développement du sport	Partie du produit du prélèvement sur le pari mutuel urbain ; Produit de la taxe spéciale sur les débits de boisson et sur les dépenses d'indemnisation ; Produit de la contribution sur cession à un service de télévision des droits de diffusion ; Prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux.	Pas de relation directe entre certaines recettes et les dépenses. Clôture en loi de finances pour 2006
902-19 Fonds national des courses et de l'élevage	Partie du produit du prélèvement sur le pari mutuel urbain.	Oui

902-20 Fonds national pour le développement de la vie associative	Partie du produit du prélèvement sur le pari mutuel urbain	Pas de relation directe entre certaines recettes et les dépenses. Clôture en loi de finances pour 2004
902-24 Produits de cessions de titres du secteur public	Compte créé de droit par l'article 21 : « les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale ».	
902-25 Fonds d'intervention aéroports et transports aériens	Produit de la taxe de péréquation des transports aériens ; Part de la taxe d'aviation civile affectée à ce fonds.	Clôture dans le projet de loi de finances pour 2005. Non conforme en ce qui concerne certaines dépenses d'aménagement du territoire et la dotation de continuité territoriale avec les DOM.
902-31 Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	Indemnités de la Russie	Oui
902-32 Fonds de modernisation de la presse quotidienne et de soutien à l'expression radiophonique	Produit de la taxe sur la publicité hors media ; Produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision.	Oui.
902-33 Retraites et désendettement	Redevances UMTS	Clôture en loi de finances pour 2006. Non conforme à l'article 21 de la LOLF.

B. LA MAQUETTE ENVISAGÉE POUR LES COMPTES SPÉCIAUX

1. Les missions et programmes liés aux comptes spéciaux

Sans prendre en considération les comptes de concours financiers et les comptes d'opérations monétaires, la catégorie des comptes spéciaux sera dorénavant fortement recentrée sur les trois comptes créés de droit par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – **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 créé à l'initiative du Sénat**, 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.

Le gouvernement a proposé le 16 juin 2004 une nouvelle architecture du budget en application des principes définis par la LOLF. Il a ainsi apporté des précisions sur la structuration en programmes des comptes spéciaux à compter du 1^{er} janvier 2006. La maquette figure à la page suivante.

LES MISSIONS ET PROGRAMMES LIÉES AUX COMPTES SPÉCIAUX AU 16 JUIN 2004 (HORS COMPTES DE COMMERCE)

COMPTES D'AFFECTION SPECIALE			
PENSIONS	Fonctionnaires civils et militaires relevant du code des pensions et allocations temporaires d'invalidité	Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	Pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre et autres
PARTICIPATIONS FINANCIERES DE L'ETAT	Participations financières de l'Etat		
CINÉMA ET AUDIOVISUEL	Industries cinématographiques	Industries audiovisuelles	
SOUTIEN AUX MÉDIAS	Soutien à l'expression radiophonique locale	Modernisation de la presse	
COURSES ET ELEVAGE	Fonds commun de l'élevage et des courses		
COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS			
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international		
PRETS A DES ETATS ETRANGERS	Prêts à des Etats étrangers	Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	Prêts à l'Agence française du développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers
AVANCES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES	Avances aux départements sur le produit différentiel de la taxe sur les véhicules à moteur	Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer	Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes
AVANCES A DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GERANT DES SERVICES PUBLICS	Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics		
PRÊTS ET AVANCES A DES PARTICULIERS OU A DES ORGANISMES PRIVÉS	Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés		

2. Deux « comptes miroirs » du budget général : le compte pensions et le compte de gestion de la dette de l'Etat

a) Un compte de commerce contrepartie du programme « charge de la dette et trésorerie de l'Etat » de la mission « engagements financiers de l'Etat »

L'article 22 de la LOLF prévoit que les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, seront retracées dans un compte de commerce déterminé. Il constituera la contrepartie du programme « charge de la dette et trésorerie de l'Etat » de la mission « engagements financiers de l'Etat » au sein du budget général.

Le compte de commerce actuel n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat » qui constitue le support budgétaire des opérations de swaps verra ainsi son périmètre élargi à l'ensemble des opérations du service primaire de la dette. En recettes pourront figurer les recettes d'ordre liées aux politiques d'émission des emprunts, ce qui permettra une présentation budgétaire en **charge nette de la dette**.

Selon l'article 54 du projet de loi de finances rectificative pour 2004, le compte de commerce serait structuré en deux sections.

La première section retracerait les opérations relatives à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion des opérations réalisées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporterait, en recettes et en dépenses, les produits et les charges résultant de ces opérations ainsi que les dépenses directement liées à l'émission de la dette de l'Etat.

La seconde section retracerait les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Elle comporterait, en dépenses et en recettes, les produits et les charges des opérations d'échange de devises ou de taux d'intérêt, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'Etat autorisées en loi de finances.

Chacune de ces sections ferait l'objet d'une autorisation de découvert limitative dont le montant serait fixé chaque année par la loi de finances.

La première section ferait l'objet de versements réguliers à partir du budget général, sans doute hebdomadaire, à partir du programme « charge de la dette et de trésorerie de l'Etat ».

Comme c'est aujourd'hui le cas pour le compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat », le gouvernement

transmettra au Parlement le compte rendu d'un audit contractuel organisé chaque année sur les états financiers du compte de commerce, sur les procédures prudentielles mises en œuvre, sur l'ensemble des opérations effectuées en vue de couvrir les charges de la trésorerie et de gérer les liquidités ou les instruments d'endettement de l'État, ainsi que sur l'incidence de ces opérations sur le coût de la dette.

b) Un compte d'affectation spéciale pour les charges de retraite abondé par les ministères au titre de l'Etat employeur

Ainsi que le Sénat l'avait souhaité, l'article 21 de la LOLF prévoit qu'un compte d'affectation spéciale est créé de plein droit pour retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires.

En recettes devraient être versées les cotisations salariales et employeurs liées aux retraites et en dépenses les pensions servies aux fonctionnaires retraités. Ainsi apparaît, certes sans personnalité juridique, une « caisse de retraite » de la fonction publique permettant de faire apparaître de façon plus transparente un taux de cotisation employeur pour les retraites, comme cela existe pour la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

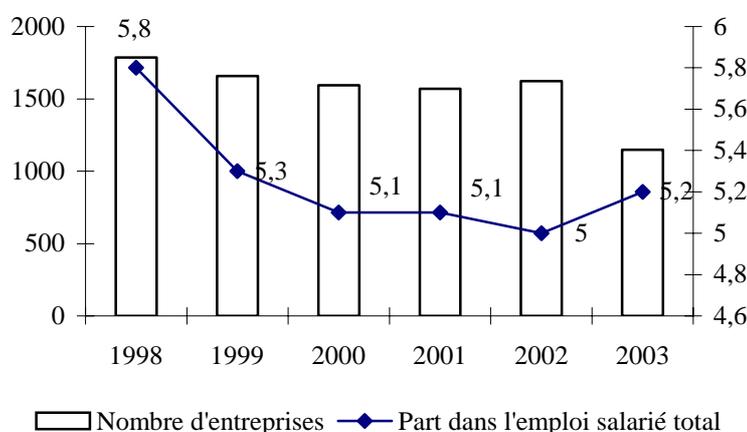
Ces cotisations employeurs pourraient être inscrites au sein de chaque mission, au prorata des personnels employés. Le taux de cotisation pourrait être modulé entre personnels civils et personnels militaires.

II. DES COMPTES DE L'ETAT ACTIONNAIRE PLUS TRANSPARENTS

Au 31 décembre 2003, l'Etat contrôlait, directement ou indirectement, 1.447 entreprises, dont 99 de premier rang.

Evolution du périmètre de l'Etat actionnaire

(en nombre d'entreprises et en % de l'emploi salarié total)



Source : rapport relatif à l'Etat actionnaire pour 2005

Le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ne rend pas directement compte de la politique menée par le gouvernement en direction des entreprises qu'il contrôle. Il présente les opérations de patrimoine relatives aux établissements et entreprises dans lesquels l'Etat détient des participations : cessions de parts et dotations en capital.

Il permet ainsi d'examiner la présentation des comptes de l'Etat actionnaire. Ceux-ci se caractérisent par une transparence accrue en 2005, avec la présentation pour la première fois des comptes combinés des entreprises publiques.

A. LES COMPTES DE L'ETAT ACTIONNAIRE

1. La présentation pour la première fois des « comptes combinés » de l'Etat

A l'initiative de votre commission des finances¹, l'article 110 de la loi de finances initiale pour 2003 modifiant l'article 142 de la loi sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 a posé l'obligation pour l'Etat actionnaire de présenter les comptes combinés de toutes les entités significatives, établissements et sociétés qu'il contrôle. Il s'agit d'une exigence affichée par votre commission des finances dès la loi DDOEF du 8 août 1994.

Il était prévu que ces comptes soient publiés dans le rapport relatif à l'Etat actionnaire annexé au projet de loi de finances. C'est désormais chose faite avec le rapport relatif à l'Etat actionnaire annexé au présent projet de loi de finances pour 2005. Il présente les comptes combinés de toutes les entités significatives, établissements et sociétés, cotés et non cotés, contrôlés par l'Etat. Ces comptes sont conformes au règlement n° 2002-12 du comité de réglementation comptable du 12 décembre 2002 ayant trait à l'établissement de comptes combinés par une entité privée².

Ces comptes combinés ont été établis après réalisation d'un manuel de combinaison réalisé sous la surveillance du Conseil national de la comptabilité. Ils portent sur toutes les entités significatives contrôlées par l'Etat, à l'exception de la Banque de France, de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que des établissements qui constituent l'instrument d'une politique de l'Etat (Commissariat à l'Energie Atomique en matière de recherche, Banque de Développement des PME, Agence Française de Développement).

La présentation de ces comptes vise à donner une image fidèle et consolidée de la situation financière des participations détenues par l'Etat :

¹ Article 110 de la loi de finances pour 2003 modifié par l'article 136 de la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003.

² A la différence des comptes consolidés qui ont pour but de présenter le patrimoine, la situation financière et les résultats de l'ensemble constitué par une entité consolidante et les entreprises qui lui sont liées par un lien capitalistique ou par une relation de contrôle comme s'il ne formait qu'une seule entité, les comptes combinés concernent des entreprises ou entités qui constituent un ensemble mais dont la cohésion ne résulte pas de liens capitalistiques ou de contrôle, mais de liens économiques ou organisationnels, ce qui correspond à l'ensemble formé par les entreprises publiques. L'établissement des comptes combinés des entités contrôlées par l'Etat présente des spécificités par rapport au dispositif de droit commun car l'Etat (entité chargée d'établir les comptes combinés) n'est pas incluse dans le périmètre de combinaison. Par ailleurs, le critère de combinaison qui permet de déterminer le périmètre de combinaison est fixé par la loi.

Comptes combinés au 31 décembre 2003 : bilan

(en milliards d'euros)

Actif		Passif
Actifs immobilisés 382 milliards d'euros	Incorporels 57 milliards d'euros	Fonds propres 49 milliards d'euros
	Corporels 268 milliards d'euros	Autres fonds propres 36 milliards d'euros
		Provisions pour risques et charges 85 milliards d'euros
	Financiers 55 milliards d'euros	Dettes nettes 159 milliards d'euros
		Besoin en fonds de roulement 53 milliards d'euros

Source : rapport relatif à l'Etat actionnaire

La première version des comptes combinés des entreprises contrôlées par l'Etat montre premièrement le poids de l'endettement des entreprises publiques. La dette nette atteint 159 milliards d'euros en 2003. Elle est cependant en diminution : son montant était de 180 milliards d'euros en 2002.

Elle montre deuxièmement que le montant des survaleurs ou « goodwill » (37 milliards d'euros), qui constitue la différence entre le prix payé par l'acheteur d'une entreprise et la valorisation de celle-ci dans les comptes de l'année, équivaut presque en 2003 aux capitaux propres inscrits au bilan (capitaux propres part du groupe : 38,5 milliards d'euros). Les survaleurs sont principalement dues à France Télécom (écarts d'acquisition de 25,8 milliards d'euros en 2003 : Orange (21,5 milliards d'euros) et Wanadoo (1,8 milliard d'euros) essentiellement) et à EDF (écarts d'acquisition de 5,1 milliards d'euros liés à EDF Energy, EnBW, Dalkia...).

Elle montre troisièmement, en conséquence, la faiblesse des fonds propres des entreprises contrôlées par l'Etat.

Quelques points restent par ailleurs à approfondir. La prise en compte des engagements hors bilan n'est pas encore exhaustive en raison du manque d'informations dans les comptes d'EDF ou de la SNCF, notamment sur les engagements de retraites. Il convient de rappeler que la comptabilisation des engagements de retraite est rendue obligatoire par les normes IFRS à compter de 2006 pour les entreprises faisant appel public à l'épargne.

La dette de 9 milliards d'euros du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD) ne figure, ni au budget de l'Etat, ni sur celui des comptes combinés des entreprises publiques,

2. La valorisation du patrimoine de l'Etat actionnaire

L'Agence des participations de l'Etat n'est pas en mesure de présenter la valorisation des participations détenues par l'Etat dans les sociétés non cotées, qui ne correspond pas à la valeur comptable des participations figurant les comptes de l'Etat.

Seule figure dans le rapport relatif à l'Etat actionnaire la valorisation au cours de marché des participations détenues dans des sociétés cotées. Celle-ci a diminué entre 2002 et 2003 en raison pour l'essentiel d'un effet volume lié à la cession de titres de Thomson et de France Télécom.

Valorisation boursière des participations de l'Etat

(en millions d'euros)

	Participations de l'Etat dans les sociétés cotées	Evolution 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 %
Au 09/09/2003	40.400	+ 62 %
Au 21/09/2004	38.118	- 5,65 %
		<i>Effet cours : + 829 millions d'euros</i>
		<i>Effet volume : - 3.084 milliards d'euros</i>
Soit une diminution totale à structure courante depuis 1997 de 62,7 %		

Source : rapport relatif à l'Etat actionnaire

Valorisation des participations de l'Etat dans des sociétés cotées

(% détenu par l'Etat et valorisation de la participation de l'Etat en millions d'euros)

Sociétés cotées	Au 31/12/1999		Au 31/12/2000		Au 31/12/2001		Au 28/08/2002		Au 28/08/2003		Au 21/09/2004	
	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur
Air France	61,0	2.360	55,9	3.074	55,9	2.021	54,4	1.635	54,4	1.706	44,6	1.625
Alcan (Péchiney)	0,1	4	0,1	3	0,1	3	0,1	2	0,1	2		1
Alstom											21,4	535
Altadis	3,0	116	0,0	0	0,0	0	0,0	0				
Arcelor (Usinor)	0,1	2	0,1	2	0,1	2	0,1	2		2		2
ASF		-		-		-	50,4	3.025	50,4	3.042	50,3	4.296
ASM	48,0	4.194		-		-		-				
Bull	17,0	229	17,0	136	16,3	34	16,3	18	16,3	20	3,5	10
CNP	2,0	112	1,2	72	1,2	58	1,2	62	1,2	62	1,2	84
Crédit Lyonnais	13,0	2.017	13,0	1.605	11,6	1.495	11,6	1.783				
Dassault Systèmes	15,6	1.134	15,6	1.297	15,6	962	15,6	589				
EADS		-	16,7	3.181	16,7	1.834	15,2	1.673	15,1	1.906	15,1	2.694
France Télécom	63,0	81.905	55,5	58.909	55,5	28.765	56,3	8.572	58,7	28.649	42,2	21.336
Renault	43,8	4.947	43,8	5.885	43,8	4.200	26,7	3.747	16,6	2.557	15,6	3.050
Snecma											65,7	2.920
Thalès		-		-	32,7	2.122	32,7	2.098	31,3	1.448	31,3	1.471
Thomson-CSF	33,0	1.782	32,7	2.861		-		-				
TMM	52,0	3.380	38,0	5.015	38,0	3.471	20,9	1.189	20,9	978	2,0	95
Total		102.182		82.040		44.967		24.395		40.372		38.119

3. La persistance de besoins en fonds propres de la part de certaines entreprises

Certaines entreprises se trouvent placées dans une situation financière telle qu'elle demande des dotations en fonds propres très importantes. Il en est ainsi de GIAT Industries. Compte tenu de ses difficultés, GIAT industries a bénéficié de la part de l'Etat de 5 recapitalisations successives :

- en 1991, une première recapitalisation de 160 millions d'euros ;
- en 1996, une deuxième recapitalisation a été effectuée pour un montant de 567 millions d'euros ;
- en 1997 a eu lieu une troisième recapitalisation d'un montant de 564 millions d'euros ;
- en 1998, une quatrième recapitalisation d'un montant de 1,52 milliard d'euros; elle a été versée en deux fois, d'une part au travers d'une avance d'actionnaire versée dès le 6 février 1998 et enfin le solde le 25 janvier 1999.
- enfin une augmentation de capital a été souscrite à la fin de l'année 2001 de façon à ramener les fonds propres de GIAT au dessus de la moitié du capital social de l'entreprise. 305 millions d'euros ont été libérés immédiatement, 720 millions d'euros en août 2003 et 300 millions d'euros restent à réaliser fin 2004.

Ceci ne préjuge pas de dotations en capital supplémentaires en 2005.

La situation financière de GIAT

Les résultats 2003 traduisent les difficultés persistantes de l'entreprise GIAT Industrie. Le chiffre d'affaires du groupe, qui s'établit à 728 millions d'euros, est en baisse de 6 % par rapport à 2002. 36 matériels de la famille Leclerc ont été livrés. Le résultat d'exploitation 2003, égal à - 29 millions d'euros, s'est toutefois amélioré (- 107 millions d'euros en 2001).

Le résultat net 2003 est négatif, à hauteur de - 640 millions d'euros, du fait de la constitution d'une provision relative au plan de redressement d'un montant de 572 millions d'euros.

Les capitaux propres consolidés à fin 2003 étaient négatifs et s'élevaient à - 895 millions d'euros. Le groupe n'est pas endetté, son financement reposant uniquement sur les fonds propres et avances apportés par l'Etat client.

Les prises de commandes en 2003, d'un montant de 483 millions d'euros, sont en progression de 60 % par rapport à 2002, malgré le faible niveau enregistré à l'export (35 millions d'euros). Les commandes de l'Etat représentent 387 millions d'euros. Aucune commande d'importance à l'exportation, qu'il s'agisse du Leclerc ou du CAESAR, n'a été enregistrée.

B. LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU COMPTE N° 902-24

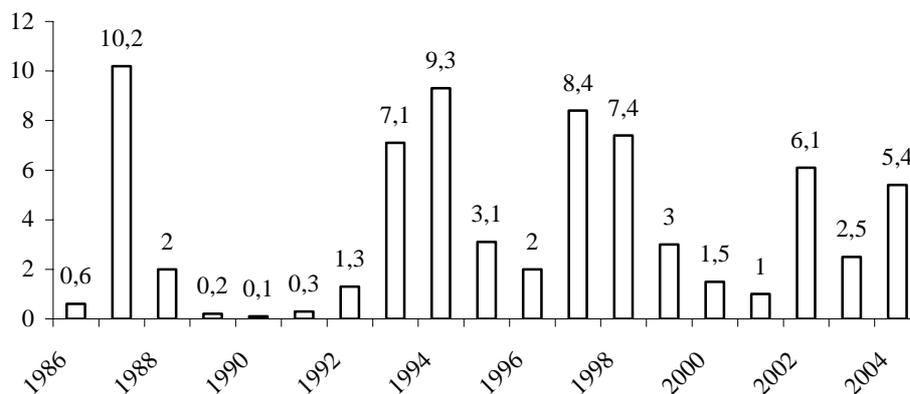
Le compte n° 902-24 supporte en recettes le produit de cession des participations de l'Etat dans les établissements et entreprises publiques et en dépenses les dotations et apports en capital.

1. Les recettes

Le graphique suivant montre le montant annuel des privatisations depuis 1986.

Recettes de cessions de titres et de privatisations depuis 1986

(en milliards d'euros)



Source : agence des participations de l'Etat

En 2004, le compte n° 902-24 a bénéficié de reports issus de l'exercice 2003 à hauteur de 203,66 millions d'euros. En intégrant les produits de cession de participations, les recettes du compte s'élèvent d'ores et déjà à plus de 4,86 milliards d'euros.

Etat du compte n° 902-24 en recettes en septembre 2004

(en euros)

Reports 2003 > 2004	203 665 094,17
RECETTES REALISEES 2004	
SNECMA (avance d'actionnaire)	617 939,29
SNECMA (cession de titres aux particuliers et investisseurs institutionnels)	1 331 537 902,99
PECHINEY	17 583 603,63
SNI (cession de titres)	518 636 051,00
SEMMARIS	2 466 128,37
Thomson SA	1 020 000 000,00
FDS CABLAGE INTERNET DANS Ets Scolaires	1 993 429,74
ALSTOM (Intérêts sur souscription)	3 230 400,00
ALSTOM (Intérêts sur TSDD)	9 477 922,22
ARCELOR	45 160,28
SNECMA (offre aux salariés : paiement au comptant + 1ère échéance)	50 880 970,60
FRANCE TELECOM (cession de 100.000.000 titres)	1 905 000 000,00
Total	4 861 469 508,12

D'autres recettes pourraient être versées au compte avant la fin de l'exercice 2004. Selon les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le total des recettes serait alors pour 2004 de 5,64 milliards d'euros, contre 4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.

Recettes prévisionnelles complémentaires 2004

(en euros)

Renault (salariés, années antérieures)	52 400 000
Divers	5.000.000
Total	57 400 000
Total des recettes attendues en 2004 (arrondi)	5.640.000.000

Pour 2005, les recettes sont estimées à 4 milliards d'euros.

2. Les dépenses

Les versements effectués au titre de l'exercice 2004 sont aujourd'hui de seulement 411,57 millions d'euros. Selon les indications fournies par le gouvernement, les versements au titre d'apports en capital ou du désendettement atteindraient bien le montant des recettes attendues en 2004, soit 5,64 milliards d'euros. Il paraît néanmoins vraisemblable que des reports seront effectués sur l'exercice 2005.

Prévisions réajustées de dépenses 2004 et prévisions de dépenses 2005

(en euros)

VERSEMENTS 2004 EFFECTUES	
IMPRIMERIE NATIONALE (Avance d'actionnaire - 2ème versement et solde)	47 000 000,00
RFO (dotation en capital)	10 000 000,00
EMC (dotation en capital)	84 000 000,00
SNECMA (commissions OPO + PGG + GREENSHOE)	43 034 836,15
SNECMA (Incentive fee)	2 951 990,00
ALSTOM (souscription Augmentation de capital + achat de titres à la CFDI)	215 063 791,30
FRANCE TELECOM (commissions)	9 525 000,00
Total	411 575 617,45

VERSEMENTS A REALISER D'ICI FIN 2004	
Fret SNCF	250.000.000
GIAT solde recapitalisation	300.000.000
EPFR	700.000.000
ERAP	1.850.000.000
Fonds co-inv	6 870 000
Sofaris / BDPME	580.000.000
Autres dotations / désendettement des administrations publiques	824 088 984
Reports sur 2005	200.000.000
Total dépenses	4 710 958 984
Total des versements prévus en 2004 (arrondi)	5.640.00. 000

Par ailleurs, sur 4 milliards d'euros de versements prévus au titre du compte n° 902-24, sont déjà prévues les opérations suivantes :

PREVISIONS DE DEPENSES 2005	
Dotations liées à des opérations de recapitalisation (GIAT, DCN ...)	1.000.000.000
Agence nationale pour la recherche ¹	350.000.000
Commissions	73.000.000
Autres dotations / désendettement des administrations publiques	250.000.000

¹ Montant maximum, dans l'hypothèse où aucun versement n'aurait été réalisé en 2004.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DE L'ARTICLE 54 RATTACHÉ

A l'article 54, l'Assemblée nationale a adopté un amendement ouvrant la possibilité de verser, par le biais du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « produits de cessions de parts et titres de sociétés », une aide à la restructuration au profit de Bull pour un montant de 517 millions d'euros.

II. ARTICLE 56 BIS (NOUVEAU)

L'Assemblée nationale a adopté un article 56 bis (nouveau) ouvrant pour 2005, au titre des mesures nouvelles des comptes spéciaux du Trésor, une autorisation de découvert s'élevant à 29.265.000 euros pour le compte de commerce « approvisionnement des armées en produits pétroliers », de manière à couvrir à court terme une évolution non prévisible des besoins en la matière, liée notamment à la fluctuation des cours du baril ou à d'éventuels déploiements en opérations extérieures.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 23 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, puis de M. Jean-Pierre Masseret, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits des comptes spéciaux du Trésor et articles 52 à 58, sur le rapport de Mme Marie-France Beaufile, rapporteur spécial.

Puis la commission a examiné les **crédits des comptes spéciaux du Trésor et articles 52 à 58, Mme Marie-France Beaufile, rapporteur spécial**, a présenté ses principales observations sur le budget des comptes spéciaux du Trésor. Elle a remarqué au préalable que c'était la dernière fois qu'était présenté, sous cette forme, un fascicule budgétaire unique des comptes spéciaux du Trésor qui retraçait les opérations budgétaires de 30 comptes spéciaux. Elle a rappelé qu'à compter du projet de loi de finances pour 2006, conformément à la LOLF, chaque compte spécial deviendrait une mission en tant que telle, et donc une unité de vote budgétaire. Elle a considéré que ceci éviterait à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances la présentation d'un rapport sur 30 comptes distincts, sans aucun rapport les uns avec les autres, dont la cohérence d'ensemble pouvait largement échapper au lecteur, et qui pouvait paraître particulièrement décousu.

Mme Marie-France Beaufile, rapporteur spécial, a observé que, depuis plusieurs années, le nombre de comptes spéciaux du Trésor avait tendance à décroître de manière significative et que cette tendance se renforçait à l'approche de la mise en œuvre de la LOLF. Elle a précisé que ce phénomène concernait principalement les comptes d'affectation spéciale, qui traduisaient la volonté d'affecter certaines ressources spécifiques à des dépenses particulières. Elle a ainsi montré que ces comptes n'étaient plus que sept dans le projet de loi de finances pour 2005 et qu'ils seraient encore moins nombreux dans le prochain projet de loi de finances. Elle a souligné que deux reproches étaient adressés à ces comptes d'affectation spéciale :

- le premier étant qu'un certain nombre d'entre eux avait accumulé des reports de crédits. Elle a indiqué que ces reports étaient parfois importants puisque, en ce qui concernait, par exemple, le fonds d'aide à la modernisation de la presse, qui avait fait l'objet d'un contrôle de M. Paul Lorient, alors rapporteur spécial, les reports sur l'exercice 2004 représentaient 172 % des crédits de la dotation initiale pour 2004. Elle a expliqué que ces reports étaient dus pour l'essentiel aux modalités spécifiques de financement des investissements des comptes d'affectation spéciale, la combinaison des

procédures d'engagement des autorisations de programme qui devaient concerner l'ensemble de l'opération d'investissement et de la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui disposait que les dépenses engagées ou ordonnancées ne pouvaient excéder les ressources constatées, conduisant le gestionnaire du compte à attendre de disposer des recettes nécessaires pour pouvoir engager son opération d'investissement. Elle a noté que ces modalités conduisaient mécaniquement à des reports, jugeant que c'était pour cette raison que les comptes d'affectation spéciale étaient considérés par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, comme ne constituant pas un support idéal pour l'investissement ;

- en second lieu, un certain nombre de comptes d'affectation spéciale contrevenait à la règle posée par l'article 21 de la LOLF qui voulait que les recettes soient, par nature, en relation directe avec les dépenses. Elle a indiqué qu'en conséquence avaient été clôturés l'année passée, et leurs actions inscrites au budget général, le fonds national pour le développement des adductions d'eau, le fonds national de développement de la vie associative, cette année le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, et l'année prochaine, sans doute, le fonds national pour le développement du sport. **Mme Marie-France Beaufile, rapporteur spécial**, a souligné que ce mouvement de budgétisation des comptes d'affectation spéciale lui inspirait une certaine inquiétude, rien ne garantissant, en effet, que les actions financées par ces fonds très utiles, notamment sur le plan local, connaissent à l'avenir les ressources budgétaires dont ils bénéficiaient auparavant grâce au compte d'affectation spéciale. Elle a souhaité un suivi, sur la durée, pour vérifier les conditions de transfert des comptes les plus importants sur le budget général. Elle a précisé qu'elle souhaitait, le cas échéant avec son collègue rapporteur spécial chargé des crédits des sports, réaliser en 2005 un nouveau contrôle du fonds national de développement du sport, qui avait déjà fait l'objet, par le passé, d'un rapport de MM. Michel Sergent et Paul Loridan.

Mme Marie-France Beaufile, rapporteur spécial, a ensuite procédé à l'analyse du compte n° 902-24 d'affectation des produits de cessions de titres et de parts de sociétés, dit « compte de privatisation », alors qu'il relatait autant des recettes liées à des cessions d'actifs publics, que des dépenses, c'est-à-dire en l'occurrence le plus souvent des apports en capital. Elle a fait observer que ce compte avait été consacré par la LOLF, puisque l'article 21 de ladite loi organique créait de droit un compte retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante.

Elle a énuméré les conditions devant être réunies, selon elle, pour que ce compte fonctionne de manière satisfaisante, indiquant tout d'abord qu'il fallait que le compte n° 902-24 soit exhaustif, et mentionne l'ensemble des opérations patrimoniales de l'Etat. Elle a fait remarquer que les dotations en capital à Réseau Ferré de France ne transitaient plus par ce compte depuis la loi de finances pour 2004 et qu'elles étaient financées par le budget général, ce

qui ne paraissait pas très satisfaisant au regard du principe posé par la LOLF. Elle a montré qu'échappaient également à ce compte les recettes issues des cessions immobilières de l'Etat. Elle a considéré, ensuite, qu'il fallait que les comptes soient transparents, se félicitant, de ce point de vue, de la publication, dans le rapport relatif à l'Etat actionnaire, des premiers comptes combinés des entreprises publiques. Elle a souligné que l'effort était réel et que les comptes combinés permettaient d'éclairer le Parlement sur la situation consolidée des entreprises du secteur public.

Elle a tiré un premier constat de ces comptes, faisant observer que les entreprises publiques manquaient globalement de fonds propres. Elle a donc enfin appelé l'Etat à une véritable politique en direction de ses entreprises, et notamment de celles qui avaient besoin de son appui, évoquant notamment GIAT Industries. Elle a rappelé qu'il lui paraissait regrettable de ce point de vue que l'Etat, client des entreprises publiques, ait différé, en raison de la régulation budgétaire qui avait pesé en 2003, le paiement de certaines de ses factures. Elle a expliqué par ailleurs que rien, dans le fonctionnement du compte d'affectation spéciale ne permettait une adéquation entre des recettes de privatisation, par définition frappées d'aléas économiques, financiers, politiques, et les besoins en fonds propres des entreprises publiques, ajoutant qu'il lui paraissait tout à fait imaginable qu'aucune recette de privatisation ne soit envisagée. Elle a noté des reports parfois préoccupants dans les dotations en capital, car l'Etat n'investissait jamais à partir du budget général dans ses entreprises, alors que cela était possible. Elle a jugé que la conséquence logique de cette situation était le manque de fonds propres des entreprises publiques, qu'elle avait précédemment souligné dans son propos.

Elle a indiqué que, dans ces conditions, les entreprises publiques n'avaient pas eu dans le passé d'autre alternative que de financer leurs investissements par un endettement devenu parfois préoccupant, évoquant l'exemple d'Aéroports de Paris. Elle a regretté que, faute d'exercice de ses responsabilités par l'Etat actionnaire, le mode de financement retenu pour le secteur public soit devenu celui du marché.

Elle a souligné, en conclusion, qu'il y avait un vrai sujet d'examen sur la façon dont l'Etat exerçait son rôle d'actionnaire et une investigation à mener.

Présentant les articles rattachés au fascicule des comptes spéciaux du Trésor, **Mme Marie-France Beaufile, rapporteur spécial**, a indiqué que les articles 52, 53, 55, 56, 57 et 58 étaient des articles de récapitulation de crédits dont le contenu résulterait des votes du Sénat en première partie. Elle a expliqué que l'article 54 modifiait la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » afin de permettre de verser des dotations en capital à la future agence nationale de la recherche, à hauteur de 350 millions d'euros.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que les combinés présentés dans le rapport relatif à l'Etat actionnaire, qu'il convenait de saluer, montraient que les actifs incorporels étaient supérieurs aux fonds propres des entreprises publiques, et, qu'en particulier, les survaleurs, qui constituaient la différence entre le prix payé par l'acheteur d'une entreprise et la valorisation de celle-ci dans les comptes de l'année, représentaient l'équivalent desdits fonds propres. Il a souligné que la note de présentation de **Mme Marie-France Beaufils, rapporteur spécial**, montrait la forte perte de valeur qu'avait connue la participation de l'Etat dans France Télécom en quelques années. Il a invité **Mme Marie-France Beaufils, rapporteur spécial**, à l'accompagner lors de la visite qu'il souhaitait effectuer à l'Agence des participations de l'Etat en début d'année 2005.

La commission a alors **adopté les crédits des comptes spéciaux du Trésor** ainsi que **les articles 52, 53, 55, 56, 57 et 58** dans la rédaction qui résulterait des votes du Sénat en première partie, ainsi que **l'article 54**.

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 56 bis (nouveau) rattaché**.