

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 46

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergeant, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

CHAPITRE PREMIER : LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES COMPTES SPECIAUX POUR 1997	5
I. DES STRUCTURES MODIFIÉES	5
II. COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	12
CHAPITRE II : LES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE UNE SUSPENSION DU DÉGONFLEMENT DU VOLUME DES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE	15
I. L'ACCROISSEMENT DES RECETTES DE CESSIONS DE TITRES DU SECTEUR PUBLIC	16
A. UNE FUSION QUI MARQUE UN REVIREMENT PARTIEL PAR RAPPORT À DES DÉCISIONS RÉCENTES.....	16
B. DES RECETTES DE MOINS EN MOINS MOBILISABLES :.....	17
1. Les recettes de 1995.....	17
2. Les recettes en 1996 et 1997.....	19
C. DES DÉPENSES DE PLUS EN PLUS SOLLICITÉES.....	21
II. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (FNDS) ET LE FONDS NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (FNDVA)	26
A. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT.....	26
B. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (FNDVA).....	32
III. DEUX STRUCTURES INÉGALEMENT RÉTABLIES : LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU -FNDAE- ET LE FONDS FORESTIER NATIONAL -FFN-	33
A. LE FNDAE EN 1997 : UNE FORTE PROGRESSION DES RESSOURCES.....	33
1. Rôle et structure du Fonds.....	33
2. Une évolution favorable en 1997.....	34
B. LE FONDS FORESTIER NATIONAL : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DES RESSOURCES.....	37

CHAPITRE III : LES COMPTES DE PRÊTS : UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE À L'AMÉLIORATION DU SOLDE PRÉVISIONNEL DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	41
I. LE COMPTE DE PRÊTS DU TRÉSOR À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR LA CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE	42
A. L'OBJET ET LE FINANCEMENT DU COMPTE.....	42
B. EVOLUTION RÉCENTE : LE POIDS DE LA CRISE DE L'ENDETTEMENT.....	43
II. LE COMPTE DE PRÊTS DU TRÉSOR À DES ÉTATS ÉTRANGERS ET À LA CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (C.F.D.)	46
CHAPITRE IV : UNE ÉVOLUTION DES COMPTES D'AVANCES LARGEMENT OPTIQUE	49
I. LE COMPTE D'AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	50
II. LE COMPTE SPÉCIAL RETRAÇANT LES ACTIONS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS, DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE MER	53
A. LES RESSOURCES DU COMPTE.....	53
B. LES DÉPENSES.....	55
C. DE RÉELLES DIFFICULTÉS D'ENGAGEMENT DES DÉPENSES.....	57
CHAPITRE V : LES ARTICLES RATTACHES	61
I. LES ARTICLES RÉCAPITULATIFS	61
II. LES AUTRES ARTICLES RATTACHES	62
EXAMEN EN COMMISSION	67



CHAPITRE PREMIER

LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES COMPTES SPECIAUX POUR 1997

I. DES STRUCTURES MODIFIEES

Evolution des charges et ressources des comptes spéciaux du Trésor

(en milliards de francs)

Opérations à caractère définitif	1996	1997	Ecart
Charges	44,564	53,235	8,671
Ressources	44,629	56,701	12,072
Solde	0,065	3,466	-3,401
Opération à caractère temporaire			
Charges	389,37	389,44	0,07
Ressources	378,50	386,67	8,17
Solde	-10,87	-2,77	8,10

L'an prochain, les 44 comptes spéciaux du Trésor du budget de l'Etat -nombre inchangé par rapport à 1996- peuvent se résumer en trois données essentielles :

- **une prévision de recettes représentant globalement 443,4 milliards de francs** en hausse de 4,8 % par rapport à 1996 ;

- **une estimation de dépenses égale à 442,7 milliards de francs**, en hausse de 1,9 % par rapport à l'an dernier ;

- **un excédent net de 0,7 milliard de francs** contre une charge nette l'an dernier de 10,8 milliards de francs qui correspondait à 3,72 % du déficit prévisionnel de l'Etat.

On notera comme d'habitude que les deux premières données diffèrent sensiblement des chiffres figurant dans le tableau d'équilibre de la loi de finances. On retrouve ainsi l'une des singularités des comptes spéciaux. L'écart provient en effet des comptes de commerce, qui font l'objet de prévisions purement indicatives mentionnées dans le fascicule budgétaire, mais sur lesquelles le Parlement n'a pas à se prononcer.

Au-delà de ce constat, la comparaison entre les données retenues pour 1997 et celles figurant dans la loi de finances initiale de 1996 s'avère délicate, compte tenu des modifications opérées par le projet de loi de finances.

En effet, à cette occasion :

- trois comptes spéciaux - deux comptes d'affectation spéciale et un compte de commerce - sont fusionnés en un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Compte d'affectation des produits des cessions de titres, parts et droits de sociétés » ; cette « fusion » n'a pas d'impact sur le solde apprécié « ex ante » ;

- deux nouveaux comptes d'affectation spéciale sont créés :

• le compte n° 902-30 « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété » dont l'excédent serait de 3,5 milliards de francs en 1997.

• le compte n° 902-29 « Fonds pour le logement des personnes en difficultés » dont les opérations seraient, elles, équilibrées.

Les articles du projet de loi de finances pour 1997 comportant modification des ressources des comptes spéciaux du Trésor sont en petit nombre :

- l'article 12 du projet de loi de finances modifie le mode de calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises louant des biens à des sociétés appartenant à un même groupe ce qui a pour effet de réduire les dégrèvements de taxe professionnelle et donc d'améliorer le solde du compte d'avances sur le montant des impositions locales (+ 700 millions de francs).

- l'article 27 prévoit une diminution du tarif de la taxe sur les passagers destinée à financer les interventions du fonds de péréquation des transports aériens ; le tarif de la taxe passerait de 3 à 1 franc. Compte tenu de la progression du trafic, l'impact de la mesure se traduit par une perte de recettes de l'ordre de 80 millions de francs.

- l'article 29 qui accroît la contribution des organismes collecteurs du 1 % logement affectée au nouveau compte n° 902-30.

Comptes spéciaux du Trésor à structures constantes

(en milliards de francs)

Opérations à caractère définitif	1996	1997	Ecart
Charges	44,564	50,185	5,621
Ressources	44,629	50,151	5,522
Solde	0,065	-0,034	-0,099
Opération à caractère temporaire			
Charges	389,37	416,44	27,07
Ressources	378,50	413,67	35,17
Solde	-10,87	-2,77	8,10

Le tableau ci-dessus illustre, comparé avec le tableau qui le précède, l'impact des modifications de structure qui interviendraient en 1997 sur la charge nette des comptes spéciaux du Trésor.

Hors effet de structure, les comptes spéciaux du Trésor dégageraient un déficit (- 2,8 milliards de francs) et non un excédent.

Le projet de loi de finances pour 1997 se caractérise donc :

- par la suspension du phénomène observé l'an dernier de dégonflement du volume global des comptes d'affectation spéciale, principalement sous l'effet de la création du fonds pour le financement de l'accession à la propriété ;

- et par une maîtrise quelque peu optique de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor qui viendrait confirmer le mouvement engagé depuis 1995 -v. tableau n° 1- et proviendrait d'une réduction conjuguée du déficit des comptes de prêts, d'avances et, phénomène notable, des comptes d'affectation stable -v. tableau n° 2-

Charges nettes constatées de 1990 à 1995

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution
Comptes d'affectation spéciale	-15,44	-1 246,55	-30,60	-696,11	-104,60	-383,75	-91,00	-720,42	-130,60	453,25	-120,00	-2 052,61
Comptes de commerce	-698,30	-2 852,30	-54,70	-641,83	-103,20	-428,71	-154,40	2 111,56	-111,00	1 936,61	-14,72	2 569,13
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	140,00	43,00	140,00	160,41	140,00	21,51	120,00	19,72	70,00	-40,17	40,00	-32,50
Comptes d'opérations monétaires	-450,00	1 813,95	-305,00	-297,69	-725,00	11 043,95	-1 958,00	708,89	-213,00	3 793,63	-380,00	-4 420,82
Comptes d'avances	-8 938,00	-3 472,65	54,00	7 436,60	47,00	9 965,34	-5 148,00	9 753,28	5 725,00	10 190,56	2 280,00	15 280,90
Comptes de prêts	9 151,57	4 588,57	10 198,46	12 727,01	13 568,00	7 977,43	15 631,00	11 366,02	13 855,00	11 130,22	13 921,00	3 511,14
TOTAL DES COMPTES SPECIAUX	-810,17	-1 125,98	10 002,16	18 688,39	12 822,20	28 195,77	8 399,60	23 239,05	19 195,40	27 464,10	15 726,28	14 855,24

Tableau n° 2

Evolution des soldes des comptes spéciaux du Trésor

	1996	1997	Ecart
Comptes d'affectation spéciale	105,00	3 500,00	3 395,00
Fonds forestier national	105,00	0,00	-105,00
Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	0,00	3 500,00	3 500,00
Comptes de commerce	39,99	32,56	-7,43
Opérations commerciales des domaines	111,77	107,55	-4,22
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	1,00	1,00	0,00
Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses	72,78	75,99	3,21
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	-40,00	-40,00	0,00
Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base	-40,00	-40,00	0,00
Comptes d'opérations monétaires	380,00	200,00	-180,00
Compte d'émission des monnaies métalliques	380,00	200,00	-180,00
Comptes de prêts	-4 661,70	-871,10	3 790,60
Prêts de fonds de développement économique et social	-200,00	250,00	450,00
Prêts du Trésor à des Etats Etrangers et à la Caisse française de développement	-2 763,00	-1 722,00	1 041,00
Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor	1,30	1,00	-0,30
Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France	-1 700,00	600,00	2 300,00
Comptes d'avances du Trésor	-6 628,50	-2 122,50	4 506,00
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'Outre-mer	-40,00	-40,00	0,00
Avance sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	-6 580,00	-2 070,00	4 510,00
Avances à des particuliers et associations	-8,50	-12,50	-4,00
TOTAL	-10 805,21	698,96	11 504,17

Liste des taxes, prélèvements et impositions, de toute nature dont le produit est affecté pour tout ou partie aux comptes spéciaux du Trésor (1990 à 1995)

Désignation	Compte spécial bénéficiaire	Produit											
		1990	% (1)	1991	% (1)	1992	% (1)	1993	% (1)	1994	% (1)	1995	% (1)
Redevance sur les consommations d'eau	Fonds national pour le développement des adductions d'eau	336,66	10,86	384,91	14,33	413,02	7,30	375,47	-9,09	415,91	10,77	445,52	7,12
Prélèvement sur le produit du Pari mutuel	Fonds national pour le développement de la vie associative	24,94	8,96	25,51	2,29	29,39	15,21	25,04	-14,80	24,67	-1,48	24,11	-2,27
	Fonds national pour le développement des adductions d'eau	462,33	7,01	476,25	3,01	484,10	1,65	467,04	-3,52	456,39	-2,28	449,57	-1,49
	Fonds national pour le développement du sport	25,95	8,94	26,54	2,27	30,59	15,26	33,58	9,77	33,34	-0,71	32,71	-1,89
	Fonds national des haras et des activités hippiques	528,73	6,95	498,16	-5,78	669,91	34,48	768,72	14,75	726,06	-5,55	51,00	-92,98
Prélèvement sur les sommes mises au loto national	Fonds national pour le développement du sport	324,94	10,08	373,34	14,90	343,57	-7,97	445,01	29,53	0,00		0,00	
Prélèvement sur les sommes mises au loto sportif	Fonds national pour le développement du sport	257,49	-39,18	196,10	-23,84	187,83	-4,22	154,69	-17,64	0,00		0,00	
Produit de la taxe spéciale sur les débits de boisson et sur les dépenses d'indemnité	Fonds national pour le développement du sport	33,05	2,86	33,97	2,78	32,98	-2,91	33,14	0,49	34,25	3,35	35,13	2,57
Prélèvement sur les sommes mises sur les jeux de loterie instantanés	Fonds national pour le développement du sport												
Prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des	Fonds national pour le développement du sport									700,53		749,24	6,95
Taxe forestière	Fonds forestier national	663,63	11,73	254,50	-61,65	250,04	-1,75	207,17	-17,15	276,46	33,45	451,41	63,28
Taxe de défrichement des surfaces en nature de bois ou de forêts	Fonds forestier national									26,89		30,64	13,95
Taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles de spectacles cinématographiques	Soutien financier de l'industrie cinématographique	397,76	-1,87	419,92	5,57	409,90	-2,39	483,24	17,89	438,96	-9,16	474,65	8,13
Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques, d'incitation à la violence	Soutien financier de l'industrie cinématographique	0,31	-32,61	0,32	3,23	1,28	300,00	15,10	1 079,69	0,66	-95,63	0,28	-57,58

Taxe sur les encaissements au titre de la commercialisation des vidéogrammes	Soutien financier de l'industrie cinématographique							17,30		64,54	273,04	63,95	-0,91
Produit des redevances incluses dans le prix de certains carburants et combustibles liquides	Fonds de soutien aux hydrocarbures	210,58	-2,34	205,92	-2,21	201,01	-2,38	197,64	-1,68	194,07	-1,81	181,03	-6,72
Redevance de la TV	Compte d'emploi des taxes parafiscales attachées au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	8 017,66	6,51	8 353,26	4,19	9 448,03	13,11	9 617,86	1,80	10 091,57	4,93	10 918,47	8,19
Redevance sur l'édition des ouvrages de librairie	Fonds national du livre	20,19	-2,42	26,07	29,12	23,87	8,44	24,54	2,81	25,78	5,05	29,75	15,40
Redevance sur l'emploi de la reprographie	Fonds national du livre	94,49	2,09	108,11	14,41	96,35	-10,88	71,79	-25,49	83,61	16,46	84,59	1,17
Redevance sur les ressources des grands fonds marins	Fonds pour la participation des PVD aux ressources des grands fonds marins											0,00	
Produit de la taxe sur les bureaux	Fonds pour l'aménagement de l'Île-de-France	970,43		1 128,88	16,33	1 349,57	19,55	1 419,77	5,20	1 532,68	7,95	1 606,42	4,81
Produit de la taxe de péréquation des transports aériens	Fonds de péréquation des transports aériens											120,50	
Produit de la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables											890,28	
Produit de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables											906,59	
	TOTAUX	12 369,14	13,65	12 511,76	1,15	13 971,44	11,67	14 357,10	2,76	15 126,39	5,36	17 545,84	15,99

II. COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

• Les prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor connaissent une croissance sensible.

Les données figurant dans le tableau qui précède rappellent la structure et l'évolution des prélèvements obligatoires affectés au financement des comptes spéciaux du Trésor.

Entre 1990 et 1995, ils se sont accrus de 41,2 % soit un accroissement annuel moyen soutenu (+7,1 %).

Mais les variations d'une année sur l'autre sont très inégales. Cela correspond d'abord à des réformes de structure avec, certaines années, la création de nouveaux comptes. Ainsi, la forte progression des prélèvements affectés aux comptes spéciaux en 1995 avec 15,9 % peut elle être imputée à la création du fonds de péréquation des transports aériens et du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables en particulier. Les modifications apportées aux tarifs des prélèvements concourent également aux variations observées.

Mais cela correspond aussi au dynamisme propre des bases servant d'assiette aux impôts affectés au comptes spéciaux du Trésor. Au cours de ce rapport, des éléments d'analyse ponctuels seront donnés sur ce sujet. Mais, **votre rapporteur estime le temps venu de procéder à une réflexion plus globale sur la nature des prélèvements affectés aux comptes spéciaux du Trésor et s'attachera à la développer au cours de l'année à venir.**

• **Le montant des prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor représente une faible part du volume de leurs opérations.** Ainsi, en 1995, avec 17,5 milliards de francs ne s'élevaient qu'à un peu moins de 5 % du total.

Ceci n'est en soi guère surprenant, l'essentiel des opérations retracées par les comptes spéciaux du Trésor consistant dans des opérations qui par nature ne supposent pas un financement par prélèvements obligatoires.

Mais, même si l'on ne considère que les comptes d'affectation spéciale qui ont vocation à "retracer des opérations qui, par suite d'une disposition de la loi de finances prise à l'initiative du Gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières", l'observation précédemment faite se vérifie. En ce qui les concerne, la part des prélèvements obligatoires

dans le total de leurs ressources s'élevait en 1995 à environ 41 %, soit bien moins de la moitié.

Ce résultat confirme que **la formule des comptes spéciaux du Trésor a pour effet, entre autres choses, de financer une partie importante des dépenses publiques sans supporter l'obligation de recourir à due concurrence à des prélèvements fiscaux.** Le bilan de ce mécanisme pour 1995 s'agissant des comptes d'affectation spéciale a ainsi été le suivant :

<u>Dépenses</u>	<u>Recettes fiscales</u>	<u>Recettes non fiscales</u>
40,2	17,5	24,8

• **La structure des prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor apparaît très typée.** Si l'on néglige le produit de la redevance audiovisuelle qui représente 62,2 % des prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor, 19,7 % des prélèvements obligatoires provenaient en 1995 des contributions assises sur les jeux, 24,2 % du produit de la taxe sur les bureaux, le reste - 55,4 % - résultant essentiellement d'impositions prélevées auprès des professionnels (dans le domaine forestier, de la communication, du pétrole), de titulaires de concessions ou d'ouvrages publics, ou des consommateurs.

Si dans l'ensemble, on peut observer une logique de financement convenable des opérations des comptes, une certaine sur-représentation des recettes assises sur les jeux doit être relevée tandis que, pour certains comptes, soit le système de financement apparaît inutilement complexe (fonds national de développement du sport), soit il semble dépourvu d'une logique solide (fonds national pour le développement de la vie associative).

• **Certains prélèvements ne donnent lieu qu'à des produits très modestes.** Il en va ainsi pour les prélèvements concernant les débits de boisson, les dépenses d'indemnité, la taxe de défrichement des surfaces en nature de bois ou de forêts ou encore la redevance sur l'emploi de la reprographie dont les montants sont chaque fois inférieurs à 50 millions de francs.

Cette situation n'est pas entièrement satisfaisante au regard des coûts d'administration pour les services fiscaux mais aussi pour les contribuables qu'elle implique.

Il y a d'ailleurs lieu d'observer dans certains cas des phénomènes de non recouvrement partiel particulièrement accusés qui, il faut le concéder, concernent également des taxes d'un produit potentiel plus substantiel (ainsi, de la taxe forestière).



CHAPITRE II

LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE UNE SUSPENSION DU DÉGONFLEMENT DU VOLUME DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

Les flux qui transitent par ces 19 comptes -1 de plus que l'an dernier- totaliseraient 53,2 milliards de francs contre 44,6 milliards de francs l'an dernier, soit une croissance de 19,3 % faisant suite à la décreue constatée l'an dernier de 26,7 %.

Cet accroissement provient pour une grande partie des mouvements concernant les comptes spéciaux consacrés au logement qui se traduisent par une hausse des dépenses de 3,05 milliards de francs -35,5 % du supplément de dépenses- mais il provient aussi d'une augmentation des crédits prévus au bénéfice des entreprises publiques -+ 5 milliards de francs-.

La variation nette provenant des évolutions concernant les autres comptes est ainsi modeste -550 millions de francs- mais résulte de modifications parfois non négligeables.

Les principales concernent :

- le compte de soutien des industries cinématographique et audiovisuelle (+ 137 millions de francs) ;
- le compte d'emploi de la redevance (+ 189,2 millions de francs) ;
- le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (+ 115 millions de francs) ;
- le fonds de péréquation des transports aériens (- 73 millions de francs).

I. L'ACCROISSEMENT DES RECETTES DE CESSIIONS DE TITRES DU SECTEUR PUBLIC

L'article 43 du projet de loi de finances pour 1997 projette de fusionner les comptes d'affectation spéciale 902-24 et 902-27 et le compte de commerce n° 904-09 en un seul compte d'affectation spéciale intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société ».

A. UNE FUSION QUI MARQUE UN REVIREMENT PARTIEL PAR RAPPORT À DES DÉCISIONS RÉCENTES

L'article 16 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 avait créé le compte d'affectation spéciale n° 902-27 sous l'intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat ».

La même loi de finances comprenait une disposition qui modifiait en profondeur les règles d'affectation des recettes de privatisation en :

- supprimant l'affectation des recettes au budget général,
- et en organisant le partage des recettes entre les dotations en capital aux entreprises publiques et le désendettement de l'Etat entre deux comptes distincts.

La mesure proposée ne reviendrait pas sur la suppression de l'affectation des recettes de privatisations au budget général. En revanche, elle abolirait les règles de partage telles que prévues mi-1995 du produit des cessions des entreprises publiques entre un compte dédié au désendettement de l'Etat et un autre compte voué à abonder les fonds propres des entreprises publiques.

Le dispositif envisagé est analogue au dispositif mis en place à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 1986. A l'époque, le gouvernement avait décidé de créer un seul compte d'affectation spéciale ayant la double vocation d'abonder les dotations en capital des entreprises publiques et de contribuer au désendettement de l'Etat.

Lorsque ce système fut remis en cause en 1995, la commission des finances du Sénat avait considéré que le choix de recourir à deux comptes

spécialisés était « loin d'être neutre. » A l'appui de cette appréciation elle avait souligné :

« En effet, sur un compte unique, la ventilation des dépenses telle qu'elle figure en loi de finances initiale, n'a pas de caractère réellement contraignant et peut donc être modifiée par le gouvernement en cours de gestion. Au contraire, le recours à des comptes « spécialisés » impose au gouvernement de soumettre au Parlement, dans le cadre de la loi de finances, une disposition organisant la répartition du produit des privatisations entre les deux structures. Toute modification de la clé de répartition en cours de gestion suppose alors une nouvelle intervention du législateur. »

Se félicitant du souci de transparence que témoignait ainsi le gouvernement, la commission avait indiqué que « la mise en place de deux comptes d'affectation spéciale ayant la même recette mais clairement séparés pour leurs dépenses obligeait le gouvernement à exécuter rigoureusement ses prévisions, tant pour le versement des dotations en capital que pour les opérations de désendettement de l'Etat. »

La mesure proposée marque incontestablement un recul par rapport aux motifs de satisfaction exprimés alors.

B. DES RECETTES DE MOINS EN MOINS MOBILISABLES :

1. Les recettes de 1995

La loi de finances initiale pour 1995 avait prévu des recettes de privatisation à hauteur de 55 milliards de francs prévision corrigée par la loi de finances rectificative du 4 août qui prévoyait une recette de 40 milliards et, par ailleurs, distribuait cette recette entre le compte destiné aux dotations en capital des entreprises publiques pour 14,5 milliards de francs et le compte destiné au désendettement de l'Etat pour 25,5 milliards de francs.

Les recettes effectives se sont élevées à 21,09 milliards de francs, inférieures de 33,91 milliards de francs à la prévision initiale et de 18,9 milliards de francs à la prévision rectifiée.

Le compte n° 902-24 destiné à couvrir les dotations en capital aux entreprises publiques n'a pas pâti de ces moins-values. Les recettes qui lui ont été affectées se sont élevées à 14,5 milliards de francs comme prévu. Le détail des recettes versées au compte est le suivant :

- produit de la cession de la SEITA en février 1995 : 5.779,9 millions ;

- partie de la cession d'USINOR en juillet : 7.458,53 millions sur un total de 10.487,31 millions de francs ;

- 600,6 millions de francs à l'occasion de l'ouverture minoritaire du capital de Bull en septembre ;

- 660,9 millions de francs correspondant aux reliquats de ces opérations de privatisation de l'UAP (369,9 millions) et d'ELF (275 millions).

Le compte n° 902-27 a, quant à lui, subi la totalité de la moins-value de recettes par rapport aux prévisions. Il n'a bénéficié que de 6.597,7 millions de francs contre 25,5 milliards de francs escomptés soit un écart conséquent de 18,9 milliards de francs.

Les recettes sont venues :

- du reliquat de la cession d'USINOR en juillet 1995 : 3.028,78 millions de francs ;

- de la cession de Pechiney en décembre 1995 : 2.861,09 millions de francs ;

- et de reliquats sur les opérations de privatisation de Renault (219,9 millions) et de la BNP(440,7 millions).

Hormis les très importants écarts entre les prévisions et les réalisations, les **recettes de cessions de titres publics se caractérisent pas le caractère aléatoire de leur calendrier.**

Ces aléas se répercutent bien sûr sur le rythme des dépenses des comptes qui, lui-même, a des incidences sur l'effet des mesures de désendettement de l'Etat et sur les comptes des entreprises publiques bénéficiaires des dotations en capital qu'ils financent.

Enfin, contrairement aux critiques fréquemment formulées, il apparaît, comme le souligne la Cour des comptes, , que « *les prix des cessions pratiqués dans le cadre des procédures d'offre publique de vente et de placement global garanti ont tous été supérieurs aux prix planchers déterminés par la commission de privatisation.* »

**Comparaison des prix plafonds et prix effectifs des titres cédés dans le cadre des
privatisations d'entreprises 1992 - 1995**

	Avis de la commission	OPV			PGG		
		Prix	Ecart	en %	Prix	Ecart	en %
Rhône Poulenc (janvier 1993)	492,05	500,00	7,95	1,59	500,00	7,95	1,62
CLF (juin 1993)	372,02	386,00	13,98	3,62	386,00	13,98	3,76
BNP (octobre 1993)	235,50	240,00	4,50	1,88	240,00	4,50	1,91
Rhône Poulenc (2 décembre 1993)	131,00	135,00	4,00	2,96	146,00	15,00	11,45
Elf (février 1994)	376,70	385,00	8,30	2,16	403,00	26,30	6,98
UAP (avril 1994)	150,06	152,00	1,94	1,28	155,00	4,94	3,29
Renault (novembre 1994)	163,20	165,00	1,80	1,09	176,00	12,80	7,84
SEITA 5 février 1995)	125,60	129,00	3,40	2,64	133,00	7,40	5,89
Usinor (juillet 1995)	84,43	86,00	1,57	1,83	89,00	4,57	5,41
Pechiney (décembre 1995)	186,79	187,00	0,21	0,11	187,00	0,21	0,11

Source : Cour des comptes : Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1995.

2. Les recettes en 1996 et 1997

Les recettes des deux comptes devaient être en 1996 de 16,5 milliards de francs pour le compte n° 902-24 et de 5,5 milliards de francs pour le compte n° 902-27¹, soit un montant total correspondant à **22 milliards de francs de produits résultant de cessions de participation au capital d'entreprises publiques au secteur privé.**

Pour 1997, la prévision de recettes s'élève à 27 milliards de francs (+ 5 milliards de francs). Elle n'est pas entièrement comparable avec l'estimation pour 1996 puisque le compte de commerce n° 904-09, également fusionné l'an prochain, ne disposait d'aucune ressource propre l'année dernière. En effet, l'ensemble de ses recettes était constitué des versements provenant du compte n° 902-24, la loi de finances initiale ne comportant aucune recette au titre des ressources autonomes du compte de commerce que

¹ Cependant, le projet de loi de finances rectificative contient un article visant à renoncer à doter ce compte de toutes ressources, ce qui aurait pour conséquence d'affecter la totalité des recettes de cessions de titres publics au compte n° 902-24

sont jusqu'à fin 1996 les produits des ventes par l'Etat de titre **ne comportant pas la cession au secteur privé** d'une participation au capital social d'une entreprise publique. En revanche, en 1997, 1 milliard de francs de recettes sont prévues à ce titre.

Le montant des recettes encaissées en 1996 s'élevait à fin septembre à 12,8 milliards de francs. Il correspondait aux opérations suivantes :

- Péchiney : 817 millions de francs
- AGF : 9.273 millions de francs
- Renault : 2001 millions de francs
- Différés de paiement des salariés sur opérations antérieures : 708 millions de francs.

Pour atteindre le montant de recettes initialement prévu, il fallait alors réaliser 9,2 milliards de francs de produits avant la fin de l'année (71,9 % des recettes perçues lors des neuf premiers mois).

L'opération portant sur Elf-Aquitaine

L'Etat a tout récemment -le 12 novembre- cédé l'essentiel du reliquat de sa participation dans l'entreprise Elf-Aquitaine pour un montant de l'ordre de 10 milliards de francs dont l'essentiel viendra abonder les ressources du compte n° 902.24 -une fraction minimale des recettes perçues à ce titre devant participer au désendettement de l'ERAP-.

Au total, les recettes du compte n° 902-24 s'élèveraient ainsi à environ 22,8 milliards de francs. Elles excéderaient donc le plafond de recettes du compte - 16,5 milliards de francs- fixé pour 1996. C'est la raison pour laquelle le projet de loi de finances rectificative pour l'année prévoit de dé plafonner le compte n° 902-24, ce qui aurait pour conséquence de priver de ses recettes le compte n° 902-27 et, par conséquent, de réduire à rien l'affectation des recettes de cessions de titres publics au désendettement de l'Etat.

Pour 1997, les recettes prévues s'élèveraient à 27 milliards de francs : 26 milliards de francs au titre des transferts au secteur privé de participations de l'Etat dans des entreprises publiques, 1 milliard de francs au titre de cessions de titres ne correspondant pas à la vente de participations de l'Etat.

Les recettes de "privatisation" s'accroîtraient de 4 milliards de francs par rapport au montant prévu en loi de finances initiale pour 1996.

L'essentiel des produits proviendrait de l'opération prévue sur France Telecom. Avec 25 milliards de francs de recettes estimées à ce titre, cette opération procurerait la quasi totalité des recettes du compte.

S'y ajouteraient le produit des différés de paiement des salariés sur opérations antérieures pour 1 milliard de francs et des recettes hors "privatisation" pour un montant analogue.

C. DES DÉPENSES DE PLUS EN PLUS SOLLICITÉES :

1. Les dépenses en 1995

Le compte n° 902.24 a supporté deux catégories de dépenses :

- les frais de privatisation ;
- les dotations aux entreprises publiques.

Les dépenses représentatives des frais de privatisation ne faisaient l'objet d'aucune prévision en loi de finances initiale. Elles se sont élevées en 1995 pour le compte n° 902-24 à 501,4 millions de francs (3,4 % de ses ressources).

Le solde des recettes -13.998,6 millions de francs- et des disponibilités correspondant à des reports d'exercices antérieurs -353,4 millions- a été utilisé à renforcer les fonds propres des entreprises publiques à travers l'octroi de dotations en capital, d'avances d'actionnaires et d'autres apports.

Ces concours qui ont presque tous transité par le compte n° 904-09 « gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques » se sont donc élevés à 14.351,92 millions de francs auxquels il faut ajouter pour mesurer le niveau des apports de l'Etat aux entreprises publiques en 1995 un montant de 427,9 millions de francs versé à partir des ressources du compte 904-09 et une ponction de la quasi-totalité de ses disponibilités.

Au total, les apports aux entreprises publiques auront progressé de 28,6 % par rapport à l'année 1994 où le produit des privatisations avait pourtant été près de trois fois supérieur.

On ne peut que souligner la concomitance de ce phénomène avec la création d'un compte spécifique chargé de retracer les dépenses d'apports aux entreprises publiques.

Les principales dotations au secteur public en 1995

	Montant	En % du total
Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) - Crédit Lyonnais	2.838,1 ⁽¹⁾	16,7
Établissement public de réalisation et de défaisante (EPRD) - Comptoir des Entrepreneurs	4.907,3	28,9
Air France	6.820 ⁽²⁾	40,1
Société Marseillaise de Crédit	1.060	6,2

(1) dont 1.432,2 millions de francs à partir du compte 902-24

(2) dont 1.820 millions de francs à partir des disponibilités propres du compte 904-09

Le compte n° 902-27 a supporté 271,7 millions de francs de dépenses au titre des frais de privatisation (4,18 % de ses ressources).

Prévues pour 25 milliards de francs, ses dépenses au titre du désendettement de l'Etat se sont effectivement élevées à 6.326 millions de francs :

- 5.426 millions de francs ont été consacrés à la Caisse d'amortissement de la dette publique -la CADEP- ;
- le reliquat (900 millions) a été attribué au fonds de soutien des rentes.

b) Les dépenses en 1996 et 1997

(1) Une modification des actions :

Alors que la loi de finances initiale pour 1996 prévoyait une utilisation bifide des recettes attendues, une part - les 16,5 premiers milliards - revenant aux entreprises publiques, l'autre - 5,5 milliards - servant au désendettement de l'Etat, **le projet de loi de finances pour 1997 ne comporte plus de dotations en vue d'alléger la dette de l'Etat.**

C'est une première différence importante qui a probablement motivé les opérations de fusion projetées pour 1997.

Il faut toutefois observer que jusqu'à présent, en 1996, l'ensemble des

recettes a été affecté aux entreprises publiques, le plafond à partir duquel les produits de "privatisation" sont censés financer les opérations de désendettement de l'Etat, -16,5 milliards de francs - n'ayant pas été atteint et souligné l'intention du gouvernement de déplaçonner le compte n° 902-24 afin que l'ensemble des recettes de "privatisation" soit affecté aux entreprises publiques.

(2) Les dépenses réalisées en 1996

Les dotations en capital versées aux entreprises publiques en 1996 ont été les suivantes :

	<i>en millions de francs</i>
Air France.....	5.000
CGMF.....	1.125
CFD (SODERAG, SIMKO, SOFIDEG).....	88
CADEC.....	44
SMC.....	858
TOTAL	7.115

Pour être complet sur les versements effectués au profit des entreprises publiques, il faut ajouter un montant de 3716 millions de francs versés au GIAT à partir des crédits du ministère de la Défense.

Le reliquat disponible pour procéder au renforcement des fonds propres des entreprises publiques s'élève ainsi :

- à 9,385 milliards de francs si l'on se réfère au montant prévisionnel des recettes ;

- et à 15,685 milliards de francs compte tenu de l'opération concernant Elf-Aquitaine, si le déplaçonnement du compte n° 902-24 devait être autorisé.

Ces montants doivent être mis en rapport avec les besoins des entreprises publiques. Leur évaluation est partiellement conjecturale -elle varie selon la politique financière privilégiée ou les ambitions nourries par l'Etat industriel ou financier- mais répond aussi pour une partie à des variables objectives comme les obligations pesant sur l'Etat.

Ces obligations peuvent provenir de conventions passées par l'Etat, comme celles conclues dans le cadre des opérations de redressement des entreprises publiques financières, ou d'obligations légales et réglementaires telles celles prévues par la législation commerciale en matière de fonds propres.

La loi du 24 juillet 1966 impose en effet une obligation de disposer d'un capital social d'un montant minimum. La condition de montant ainsi imposée n'est guère exigeante, son niveau étant modeste. Mais, il n'est guère concevable, s'agissant d'entreprises de la taille des entreprises publiques, que l'Etat puisse s'en tenir au respect des règles ainsi édictées.

Or, un certain nombre d'entreprises publiques sont aujourd'hui presque dépourvues de fonds propres.

De la même manière, les règles concernant le ratio européen de solvabilité -proches de celles du ratio Cooke- ont un caractère obligatoire et obligent l'Etat à faire en sorte que le rapport existant entre les fonds propres de l'entreprise financière et les risques pris par elles du fait de ses opérations prenne une valeur imposée.

En tout état de cause, les dépenses réalisées jusqu'à présent sont loin d'épuiser les dépenses qu'il devrait falloir réaliser en 1996.

Les opérations en cours concernant le secteur public se traduisent, pour certaines, par d'importants besoins de crédits.

Il s'agit d'abord de la cession de Thomson dans le cadre de laquelle le gouvernement s'est engagé à recapitaliser la société à hauteur de 11 milliards de francs. Mais, il s'agit aussi de l'opération concernant la Société française de production -SFP- dont le rétablissement de la situation financière supposerait le versement de près d'1 milliard de francs.

En outre, aucun versement n'a encore bénéficié cette année aux établissements mis en place dans le cadre du redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs. Il faut encore compter sur l'engagement pris par l'Etat de racheter pour 2,9 milliards de francs la participation du Crédit lyonnais dans Thomson et les 2,5 milliards de francs nécessaires au financement de la structure de cantonnement des actifs du Crédit foncier.

Hors organismes mis en place pour redresser le Crédit lyonnais et le Comptoir des entrepreneurs, le montant total des dépenses de recapitalisation des entreprises publiques encore à réaliser en 1996 s'élèverait à 17,4 milliards de francs. Les ressources mobilisables inscrites au compte spécial n° 902-24 s'élèveraient, elles, à 15,685 milliards de francs. Elles seraient insuffisantes à hauteur de 1,715 milliard de francs à quoi il faut ajouter les besoins des structures mises en place au bénéfice du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs.¹

¹ L'évaluation précise des besoins annuels de ces structures est, par méthode, impossible, seule une fraction d'entre eux devant, en principe, être prise en charge sur la base d'un calendrier par annuités.

(3) Les dépenses prévues pour 1997

L'estimation des besoins pour 1997 est fortement dépendante -outre des obligations citées plus haut- des opérations de débudgétisation observées dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997 -ainsi, dans le cadre du budget du ministère de l'industrie, de la suppression des concours à Charbonnages de France au CEA et aux opérations de reconversion minière mais aussi des perspectives d'évolution du secteur public (Aérospatiale et Réseau ferré national) et des ambitions d'investissements nourries par l'Etat actionnaire (Aérospatiale, SNECMA...).

En l'état, les besoins semblent être évalués ainsi qu'il suit :

- Entreprises financières : 9,6 milliards de francs dont l'essentiel au bénéfice des structures Crédit Lyonnais et Comptoir des entrepreneurs.

- Entreprises non financières : 13,8 milliards de francs, dont :

- Charbonnages de France :	2,5 milliards de francs
- Reconversion minière :	0,160 milliard de francs
- Commissariat à l'énergie atomique :	0,350 milliard de francs
- CGMF :	0,525 milliard de francs
- Entreprise minière et chimique :	0,250 milliard de francs
- SNCF : . Réseau ferré national :	3 milliards de francs
. Régionalisation :	0,8 milliard de francs
- GIAT :	2,3 milliards de francs
- Aérospatiale et SNECMA :	4 milliards de francs

- Dépenses afférentes aux ventes de titres : 1,35 milliard de francs¹

- Reliquat non affecté : 2,25 milliards de francs.

Compte tenu du poids du remboursement des seuls intérêts supportés par l'EFPR, on notera que le projet de loi de finances pour 1997 n'est guère

¹ L'essentiel de cette somme est censé couvrir les frais de cession des titres France-Telecom qui constitueraient la quasi-totalité des recettes du compte

compatible avec le commencement du provisionnement des pertes en capital qu'en bout de course il faudra bien constater pourtant.

En toute hypothèse, les charges de recapitalisation des entreprises financières ne laissent que peu de moyens pour satisfaire les besoins des entreprises industrielles.

Dans ce contexte, parmi d'autres questions, se posent celles de la suffisance des moyens prévus dans le cadre de la constitution probable de l'établissement "Réseau Ferré National" et du niveau des dotations prévues au bénéfice d'Aérospatiale et de SNECMA confrontées entre autres à la nécessité de financer des programmes de développement sans lesquels notre construction aéronautique risquerait d'être distancée par ses concurrents.

II. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (FNDS) ET LE FONDS NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (FNDVA)

Ces deux comptes, gérés par le ministère de la jeunesse et des sports, sont dotés l'un, le FNDS, de 850 millions de francs, l'autre, le FNDVA, de 24 millions de francs.

A. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DU SPORT

Evolution des recettes et des dépenses du FNDS entre 1996 et 1997

(en millions de francs)

	1 996	1 997	Différence par rapport à 1996
Recettes	820	850	30
Dépenses	820	850	30
Charge nette	0	0	-

Créé par la loi de finances pour 1976, le fonds national pour le sport de haut niveau est devenu depuis 1979 l'actuel fonds national de développement du sport. Il a pour objet d'assurer le financement de l'aide aux sportifs de haut niveau, le soutien de diverses actions d'animation et celui de l'aide au sport de masse.

Autant dire que ses missions sont définies avec un peu d'imprécision si bien que l'une des critiques usuellement adressées à l'encontre du fonds

consiste à souligner combien, dans son fonctionnement, ses interventions se sont éloignées de celles que commandait sa vocation initiale.

On peut également remarquer que le FNDS est devenu une variable d'ajustement à la disposition du ministère gestionnaire – celui de la jeunesse et des sports – pour se décharger d'interventions qu'il aurait dû financer sur ses propres crédits.

En tout état de cause, avec 850 millions de francs de crédits prévus en 1997, le fonds dispose de moyens équivalents à environ 30 % de ceux confiés à son ministère gestionnaire par le projet de loi de finances pour 1997.

Les recettes du fonds avaient été évaluées en loi de finances initiale pour 1996 à **820 millions de francs**, en retrait de **7,2 % par rapport à 1995**.

Les recettes théoriques se répartissent en cinq catégories.

- Le fonds reçoit d'abord une **partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel** sur les hippodromes et hors les hippodromes. Le taux du prélèvement ainsi affecté au FNDS est de 0,1 %. Son produit, inchangé par rapport à 1996, est estimé à **32 millions de francs en 1997**.

- **Le produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux** représente 92 % des recettes du fonds. La "rentree" est évaluée, pour 1996, à **755 millions de francs**, soit un recul de 7,6 % par rapport à l'année précédente, serait en 1997 de **785 millions de francs**, en hausse de 4,7 %.

Dans la pratique, trois catégories différentes de jeux étaient visées : les loteries instantanées, le loto national et le loto sportif. En 1994, à ces prélèvements dont les taux avaient évolué de façon contradictoire, s'est substitué l'actuel prélèvement au taux de 2,4 % désormais opéré sur les sommes mises lors des jeux exploités par la Française des jeux.

- **L'excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons et sur les dépenses d'indemnisation** est évalué à 33 millions de francs.

- Enfin, le fonds est censé bénéficier d'autres recettes, mais ni la ligne "**remboursement des avances consenties aux associations sportives**" ni celles relatives aux **recettes diverses et accidentelles** ne font l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale.

Les prévisions de recettes donnaient lieu traditionnellement à une certaine surévaluation. La volonté de présenter des estimations réalistes explique la décreue apparente des recettes observée depuis 1995.

En dépit de l'engouement de nos compatriotes pour les jeux et de la progression de l'assiette qui s'ensuit, il apparaissait presque systématiquement un décalage entre les évaluations de recettes initiales et les recouvrements effectifs. Ainsi, en 1995, les recettes effectives s'étaient élevées à 817,5 millions de francs contre une estimation de 884 millions de francs en loi de finances initiale, soit une moins-value de 7,5 %.

En réalité, la modification de l'assiette des ressources du fonds adoptée en 1994 a permis d'enrayer un phénomène suivi de baisse des recettes du FNDS.

Le prélèvement uniforme sur les produits de la Française des jeux qui a été mis en place a permis de lisser les évolutions contradictoires des enjeux portant sur les diverses catégories de jeux gérés par elle.

Le défaut d'évaluation en loi de finances initiale des recettes tirées des remboursements des avances consenties aux associations sportives s'explique par la faiblesse des sommes en jeu (régulièrement moins de 1 million de francs). Il ne paraît cependant pas entièrement justifié et semble traduire une maîtrise incomplète des implications financières des conventions passées avec le monde sportif.

Le prélèvement sur le PMU est semble-t-il, quelque peu dépourvu de justification compte tenu de la nature des dépenses du fonds.

Initialement évaluées à 884 millions de francs, les **dépenses** effectives du FNDS en 1995 se sont élevées à 726,1 millions de francs, soit une sous-exécution s'établissant à près du cinquième des crédits votés.

Ce phénomène a pour conséquence pratique d'importants reports de crédits d'une année sur l'autre. Il s'explique par l'impossibilité d'utiliser les recettes perçues après le 15 novembre.

Les crédits d'investissement s'élevaient en 1996 **197,5 millions de francs** - 24,1 % du total -, **ceux de fonctionnement** à **622,5 millions de francs** - 75,9 % du total.

429,5 millions de francs ont été consacrés à l'aide au sport de masse tandis que les subventions en faveur du sport de haut niveau se sont établies à **193 millions de francs**.

INVESTISSEMENTS

(en millions de francs)

	1996	1997	Différence par rapport à 1996
Equipements de l'Etat contribuant au développement du sport	41,0	35,0	6,0
<i>dont :</i>			
<i>Equipements de l'Etat contribuant au développement du sport</i>	41,0	35,0	6,0
<i>Etudes, travaux, équipements à vocation olympique</i>	-	-	-
<i>Subventions pour études, travaux, équipements à vocation olympique</i>	-	-	-
<i>Dépenses pour études, travaux, équipements à vocation olympique</i>	-	-	-
Etudes, travaux, équipements liées à la Coupe du monde de football	75,5	78,5	3,0
<i>dont :</i>			
<i>Subventions pour études, travaux, équipements liés à la Coupe du monde de football</i>	75,5	78,5	-3,0
Subventions pour la réalisation d'équipements sportifs	81,0	70,0	11,0
<i>dont :</i>			
<i>Subventions d'équipement</i>	81,0	70,0	11,0
TOTAUX	197,5	183,5	14,0

FONCTIONNEMENT

	1 996,0	1 997,0	Différence par rapport à 1996
Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	192,5	198,5	6,0
<i>dont :</i>			
<i>Subventions pour l'aide au sport de haut niveau</i>	192,5	198,5	6,0
Avances consenties aux associations constitutives pour l'aide au sport de haut niveau	0,5	0,5	-
Subventions de fonctionnement pour l'aide du sport de masse	429,5	467,5	38,0
<i>dont :</i>			
<i>Frais de gestion</i>	-	-	-
<i>Gestion</i>	-	-	-
Restitutions de sommes indûment perçues	-	-	-
Dépenses diverses (Coupe du monde de football de 1998 ; subventions remboursables) ou accidentelles	-	-	-
<i>dont :</i>			
<i>Dépenses liées à la Coupe du monde de football de 1998</i>	-	-	-
Totaux pour le fonctionnement	622,5	666,5	44,0
Totaux pour les dépenses	820,0	850,0	30,0

Les documents budgétaires usuels paralysent tout effort d'analyse des dépenses. Par exemple, l'action en faveur du sport de masse y est agrégée dans une ligne de subventions de fonctionnement qui, à elle seule, regroupe 65,5 % des crédits de fonctionnement du fonds.

Aucune individualisation des frais de gestion n'apparaît.

Seul un examen approfondi permettrait d'évaluer la pertinence de la dépense et sa conformité avec les principes parfois un peu vagues qui sont censés la gouverner.

Il faut cependant se féliciter que, sur ce plan, des mesures aient été prises pour améliorer la situation.

Au nombre de ces dernières, on peut citer :

- la clarification des rôles respectifs des crédits d'intervention budgétaire du ministère et des crédits de subvention du FNDS intervenue lors de la réunion de son conseil le 1er février 1994. Ne sont théoriquement plus financées sur le FNDS les actions suivantes qui incombent donc aux crédits du ministère :

- profession sport,
- subventions aux CREPS pour les centres permanents d'entraînement et de "formation pour l'évaluation des sportifs de haut niveau" (SIC),
- formations aménagées et conventions d'emploi des sportifs de haut niveau,
- recherche,
- actions déconcentrées de médecine et lutte contre le dopage.

- Le souci de renforcer le contrôle des subventions versées qui s'appuie sur le dispositif du décret du 10 mars 1972 relatif aux subventions d'investissement de l'Etat et passe par un contrôle du respect des engagements pris par les fédérations dans les conventions d'objectifs conclues par elles et de la situation financière de celles-ci.

En ce qui concerne les subventions versées pour soutenir le sport de masse, une moitié est attribuée aux fédérations au plan national et l'autre est répartie par les comités locaux du FNDS sous l'autorité du préfet de région.

Il serait utile de clarifier les critères d'attribution des subventions.

Il y a lieu de saluer enfin l'initiative prise pour développer le plan sport-emploi qui a permis de créer en 1996 près de 3.000 emplois et constitue une mobilisation intelligente des crédits d'aide à l'emploi.

B. LE FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (FNDVA)

Evolution des recettes et des dépenses du FNDVA entre 1996 et 1997

(en millions de francs)

	1996	1997	Différence par rapport à 1996
Recettes	24	24	0
Dépenses	24	24	0
Charge nette	0	0	0

En dépit des intentions formulées, les dotations du fonds resteraient inchangées par rapport à 1996.

Le doublement souhaité des moyens du FNDVA n'a pas été suivi de mesures budgétaires concernant le compte spécial, ce qui a obligé à recourir aux crédits budgétaires du ministère gestionnaire sollicités pour assurer le respect de l'engagement ainsi pris.

Cette situation guère satisfaisante s'est traduite par la mise en place de processus de cogestion d'une partie des crédits du ministère.

La centralisation de la gestion du fonds pose en outre des problèmes récurrents. Elle introduit une distance entre le mouvement associatif fréquemment local et le fonds qui est pourtant censé favoriser la vie associative en favorisant au plus près du terrain les actions les plus efficaces.

III. DEUX STRUCTURES INÉGALEMENT RÉTABLIES : LE FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU -FNDAE- ET LE FONDS FORESTIER NATIONAL -FFN-

A. LE FNDAE EN 1997 : UNE FORTE PROGRESSION DES RESSOURCES

1. Rôle et structure du Fonds

- Le FNDAE, créé en 1954, est un compte spécial du Trésor géré par le **ministère de l'agriculture**.

Initialement destiné à apporter une **aide financière aux communes rurales** dans le domaine de l'**adduction d'eau**, son intervention s'étend depuis 1979 à l'**assainissement**.

- Ce fonds est alimenté par deux ressources, une **redevance sur les consommations d'eau** distribuée dans les communes bénéficiant d'une distribution publique d'eau potable et un prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel Urbain.

- Le rôle du FNDAE apparaît éminent dans la mesure où il **contribue aux investissements importants** effectués par les communes dans ce domaine. **Les besoins d'investissements pour l'adduction et l'assainissement restent très élevés** -notamment en raison du renforcement des contraintes réglementaires en matière de qualité de l'eau et de collecte et de traitement des eaux résiduaires urbaines.

- Il convient enfin de noter le rôle du FNDAE dans le domaine de la solidarité nationale face aux intempéries, car il vient en aide aux départements touchés par les phénomènes naturels.

L'effort annuel moyen des communes dans ces différents domaines qui s'est élevé à 8,5 milliards de francs par an sur la période 1990-1994, est en effet évalué à **11,5 milliards de francs par an** pour la **période 1995-1999**.

Votre rapporteur considère en conséquence que la préservation du niveau des moyens financiers du FNDAE est indispensable.

2. Une évolution favorable en 1997

L'an dernier, afin de préserver le niveau des moyens financiers du FNDAE, le Sénat avait proposé un relèvement de la redevance sur les consommations d'eau. Le gouvernement avait accepté de réviser le montant de cette redevance qui passait ainsi de 12,5 centimes par mètre cube à 14 centimes par mètre cube, soit une révision limitée d'un centime et demi, ce qui devait procurer au fonds, en 1996, 18 millions de francs de ressources supplémentaires.

Pour l'année prochaine, l'évolution des ressources du compte serait favorable : elles progresseraient de 7,5 % grâce à l'application en année pleine de la mesure décidée l'an dernier.

Evolution des recettes du FNDAE

	Budget voté 1996	Evaluation pour 1997	Différence par rapport à 1996
Ligne 01 - Produit de la redevance sur les consommations d'eau	463 000 000	532 000 000	69 000 000
Ligne 02 - Annuités de remboursements des prêts			
Ligne 03 - Prélèvements sur le produit du pari mutuel	458 000 000	458 000 000	
Ligne 04 - Recettes diverses ou accidentelles			
TOTAUX pour les recettes	921 000 000	990 000 000	69 000 000

Le prélèvement sur le produit du PMU serait stable -458 millions de francs- en francs courants.

Mais, le produit de la redevance sur les consommations d'eau s'accroîtrait fortement (+ 14,9 %) d'une année à l'autre.

En raison de ces évolutions asymétriques, la structure de financement du fonds se déformerait la part des recettes provenant de la redevance sur les consommations d'eau passant de 50,3 à 53,7 %.

Les interventions du FNDAE ont évolué ainsi qu'il est rappelé dans le tableau ci-après entre 1992 et 1996.

Année	Dotations conventionnées	Dotations travaux courants	Qualité de l'eau	Assain. du littoral	Grands ouvrages	Sécheresse	Divers intempéries	TOTAL
1992	566,0	178,0	37,0	17,0	81,0	7,0	9,0	895,0
1993	651,0	126,4	30,6	165,0	53,0	0,0	22,7	1 048,7
1994	651,0	126,4	30,6	165,0	71,4	0,0	40,5	936,4(*)
1995	629,3	197,3	0,0		22,5	0,0	11,1	860,2
1996	606,2	224,4	0,0		4,9		8,2	843,7(**)

(*) En 1994 : 960 millions de francs d'AP avaient été inscrits en Loi de finances ; 23,5 millions de francs ont été réservés au traitement des intempéries.

(**) mi 1996

Jusqu'en 1991, les crédits étaient répartis entre :

- les dotations pour travaux courants (de 55 à 65 % des crédits délégués selon les années),

- et les dotations spécifiques correspondant à des programmes d'intérêt national en vigueur à l'époque, portant sur les thèmes ou opérations suivants :

- . qualité de l'eau,
- . assainissement du littoral,
- . grands ouvrages
- . développement économique des zones rurales fragiles,
- . sécheresse (en 1990)

En 1991, un processus de conventionnement pluriannuel (1991-1994) entre le ministère chargé de l'agriculture et les départements volontaires s'est engagé. Il s'est prolongé depuis.

Le conventionnement, qui a débuté mi 1991, a régulièrement progressé : fin 1991, 27 départements étaient concernés par une convention approuvée par le comité consultatif du fonds ; fin 1992, ils étaient 54 et, au total, 65 départements ont actuellement signé une convention avec le FNDAE.

Fin 1995, après analyse des résultats d'un inventaire portant sur l'assainissement et l'alimentation en eau potable des communautés rurales, le comité du FNDAE a arrêté une nouvelle clé de répartition des dotations entre les départements et décidé de relancer la politique de conventionnement sur la période 1996-2000, en donnant la priorité aux départements qui y avaient souscrit sur la précédente période.

L'instruction du conventionnement engagée depuis le début de l'année 1996 se résume ainsi :

- 62 départements ont à nouveau décidé de conventionner leurs relations avec le FNDAE,

- 3 ont renoncé,

- 6 nouveaux départements ont été admis dans le dispositif.

Les premiers enseignements tirés de l'inventaire précité montrent que **les besoins des collectivités rurales seront en forte croissance sur les cinq années à venir**, comparés aux investissements qu'elles ont réalisés sur la précédente période quinquennale (de l'ordre de 20 %). Les collectivités rurales doivent, rappelle-t-on, assurer une meilleure qualité des eaux distribuées et améliorer la sécurité de l'approvisionnement en eau potable de

leur population. Des investissements importants devront être consacrés à l'assainissement des agglomérations pour satisfaire aux exigences de la directive européenne relative aux eaux résiduaires urbaines.

En outre, l'activité normative de la Commission européenne ne se relâche pas, le coût de la norme européenne en préparation sur la teneur en plomb des eaux destinées à la consommation étant d'ores et déjà estimé à 100 milliards de francs.

Or, les capacités de financement des collectivités sont d'autant plus réduites que, d'une part, le prix de l'eau est déjà dans de nombreuses situations, élevé et que, d'autre part, les aides apportées par les partenaires financiers sont limitées.

La contribution du FNDAE est donc essentielle même si elle se limite à environ 10 % du coût des projets.

Dans un contexte où il paraît difficilement envisageable de réduire la part du financement apportée par le fonds, il y a tout lieu de penser que les crédits du FNDAE devraient connaître à l'avenir une progression constante.

Dans ces conditions, il ne paraît pas envisageable d'étendre le champ des missions du fonds sans lui accorder de nouveaux moyens. C'est ainsi que le projet de demander au FNDAE de participer au financement du programme de maîtrise des pollutions agricoles ne saurait être admis sans une mise à niveau des ressources du fonds.¹

Les tensions que connaît le FNDAE devraient par ailleurs inciter à **reconsidérer les conditions de son intervention en lui permettant de financer des projets moins coûteux et, en particulier, d'aider les équipements d'assainissement individuel ce qui serait, par ailleurs, une mesure d'équité.**

¹ *A ce sujet, il y a lieu de rappeler que le choix de financement des programmes de lutte contre les pollutions de l'eau ne sont pas neutres. Le recours aux moyens du FNDAE minore l'impact de ces programmes sur le prix de l'eau puisqu'une partie des ressources du fonds provient d'un prélèvement sur le PMU par rapport à un choix alternatif consistant à asseoir le financement de ces programmes sur des redevances. En atténuant le lien entre pollution et le prix payé pour les corriger, le recours aux ressources du FNDAE éloigne notre système de financement des coûts des luttes antipollution du système préconisé par les instances internationales dit "pollueur-payeur".*

B. LE FONDS FORESTIER NATIONAL : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DES RESSOURCES

L'année 1995 avait vu se poursuivre l'effort de consolidation financière du Fonds forestier national (FFN) qui s'était trouvé en quasi cessation de paiement à l'automne 1993.

La réforme de la taxe forestière en 1991 et la crise traversée par le secteur de la transformation du bois avaient en effet entraîné une forte dégradation des ressources du FFN et nécessité un plan de redressement.

En 1995, le fonds avait bénéficié en particulier, de la suppression du préciput de 15 % sur le produit de la taxe forestière qui lui revenait désormais en totalité et de l'augmentation d'un tiers des taux de la taxe de défrichement.

L'an dernier, votre rapporteur s'était inquiété de l'optimisme sous-jacent aux évaluations de recettes pour 1996. 524 millions de francs avaient été prévus provenant en particulier d'une estimation des produits de la taxe forestière de 390 millions de francs et de la taxe de défrichement de 32 millions de francs.

Le chiffre des réalisations observées au premier semestre semble d'ores et déjà donner raison aux alarmes alors exprimées.

Comme c'est malheureusement l'habitude, l'année 1996 devrait se solder par une notable sous-exécution des principales recettes du fonds. Ainsi, le produit de la taxe forestière ne devrait guère excéder 283 millions de francs, soit une moins-value de 107 millions de francs.

Evolution du produit des "taxes forestières"

(en millions de francs)

	1994		1995		1996*	
	Estimation	Réalisation	Estimation	Réalisation	Estimation	Réalisation
Taxe forestière	312	276,4	330	313,3	390,0	144,9
Taxe défrichement	50	26,9	58	30,6	32,0	14,9

* Premier semestre

Les perspectives pour 1997, si elles apparaissent relativement plus réalistes, n'en sont pas moins défavorables.

Variation des prévisions de recettes du fonds
entre 1996 et 1997

(en millions de francs)

	Budget voté 1996	Evaluation pour 1997	Différence par rapport à 1996
Ligne 01-Produit de la taxe forestière	390 000 000	317 000 000	-73 000 000
Ligne 02-Remboursement des prêts pour reboisement consentis en argent	39 000 000	39 800 000	800 000
et ligne 03-Remboursement des prêts pour reboisement sous forme de travaux de reboisement			
Ligne 04-Remboursement des prêts pour équipement et protection de la forêt consentis en argent	50 000 000	50 000 000	
Ligne 05-Remboursement des prêts pour équipement et protection de la forêt sous forme de travaux de reboisement			
Ligne 06-Remboursement de prêts pour éviter le démembrement et les coupes abusives	1 500 000	1 500 000	
Ligne 07-Recettes diverses ou accidentelles	1 500 000	1 500 000	
Ligne 08-Produit de la taxe papetière			
Ligne 09-Produit de la taxe de défrichement des surfaces en nature de bois ou de forêts	32 000 000	34 000 000	2 000 000
TOTAUX pour les recettes	514 000 000	443 800 000	-70 200 000

L'an dernier, votre rapporteur s'était inquiété du mauvais recouvrement de la taxe forestière.

Il ne peut que renouveler ses observations et souhaiter avec la plus extrême insistance que les moyens de remédier à cette situation soient trouvés au plus vite.

Les crédits du fonds s'accroîtraient de 8,5 % par rapport à 1996 et seraient d'un montant identique à celui des recettes.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 1996 où un excédent était prévu -qui ont d'ailleurs été déjouées dans les faits, -v. supra et infra- cette situation traduit un certain renoncement à reconstituer la situation financière du FFN.

Il est vrai que l'ambition affichée sur ce plan l'an dernier s'est, dans les faits, révélée excessive puisque les recettes n'ont pas progressé comme prévu. Alors qu'à fin décembre 1995, le fonds de roulement était négatif de 35 millions de francs, il devrait connaître à fin 1996 une situation négative pour 143 millions de francs.

Evolution des crédits du fonds forestier national entre 1996 et 1997

	1996	1997	Différence par rapport à 1996
Dépenses d'investissement			
Chap. 01 - Financement d'activités forestières d'intérêt général	22 270 000	24 745 000	2 475 000
Chap. 03 - Subventions	190 730 000	212 129 000	21 399 000
Art. 10 - Opérations de protection des forêts de production (libellé modifié)	1 790 000	2 500 000	710 000
Art. 20 - Equipement forestier de DFCI des forêts de production - Amélioration de la gestion et de la production forestière (libellé modifié)	35 881 000	43 208 000	7 327 000
Art. 30 - Boisement, reboisement, conversions et gestion des forêts de production (libellé modifié)	147 084 440	151 276 200	4 191 760
Art. 80 - Mesures forestières en agriculture	5 972 000	15 144 000	9 172 000
Chap. 04 - Prêts	47 900 000	54 826 000	6 926 000
Art. 10 - Protection et amélioration des structures sylvicoles			0
Art. 20 - Opérations de boisement et reboisement	16 430 000	24 064 700	7 634 700
Art. 30 - Travaux de boisement-reboisement exécutés par l'Etat	15 800 000	13 742 000	-2 058 000
Art. 40 - Equipement des forêts de production	9 070 000	13 136 700	4 066 700
Art. 50 - Défense contre l'incendie des forêts de production			0
Art. 60 - Amélioration de la productivité forestière	6 600 000	3 882 600	-2 717 400
Totaux pour l'investissement	260 900 000	291 700 000	30 800 000
Dépenses de fonctionnement			0
Chap. 06 - Matériel et frais de fonctionnement	13 000 000	13 000 000	0
Art. 10 - Dépenses de fonctionnement	13 000 000	13 000 000	0
Chap. 07 - Subventions à divers organismes	133 600 000	137 600 000	4 000 000
Art. 10 - Centre technique du bois et de l'ameublement	49 800 000	48 850 000	-950 000
Art. 20 - Fonds national de développement agricole	10 000 000	10 250 000	250 000
Art. 30 - Centres régionaux de la propriété forestière	32 000 000	36 900 000	4 900 000
Art. 40 - Inventaire forestier national	10 000 000	10 250 000	250 000
Art. 50 - Institut de développement forestier	6 000 000	6 150 000	150 000
Art. 60 - Comité national de développement du bois	25 000 000	24 380 000	-620 000
Art. 70 - Fédération nationale des communes forestières de France	800 000	8 200 000	7 400 000
Chap. 08 - Restitutions de sommes indûment perçues			0
Art. 10 - Sommes indûment perçues			0
Chap. 10 - Dépenses diverses ou accidentelles			0
Art. 10 - Dépenses diverses ou accidentelles			0
Chap. 11 - Prêts à la sylviculture à remboursements fixés et différés : provision et compensation auprès de la Caisse nationale de crédit agricole	1 500 000	1 500 000	0
Art. 10 - Versements	1 500 000	1 500 000	0
Totaux pour le fonctionnement	148 100 000	152 100 000	4 000 000
Totaux pour les dépenses	409 000 000	443 800 000	34 800 000

Les dépenses d'investissement représentent 65,7 % des crédits du FFN. Leur évolution est largement conditionnée par des engagements passés au titre des autorisations de programme. L'essentiel des actions est concentré sur des opérations de boisement, de reboisement et de gestion des forêts de production qui bénéficient de subventions.

Une partie des interventions est réalisée à travers des prêts (environ 19 % des dépenses d'investissement). L'encours de prêts accordé par le fonds est d'ailleurs extrêmement important avec 1 milliard de francs. Il s'agit cependant d'emplois peu porteurs de recettes : les prêts sont en effet accordés à des conditions préférentielles avec un taux effectif de l'ordre de 1,5 %. En toute hypothèse, les concours accordés ne bénéficient plus ni aux entreprises ni aux particuliers, l'essentiel étant consenti aux collectivités locales tandis qu'une part importante (- 25 %) finance des travaux exécutés par l'Etat.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, elles sont principalement constituées de subventions aux organismes publics ou privés chargés de l'animation de la filière.

Priorité est donnée au financement des actions structurantes (formation, recherche, développement), ce dont il faut se féliciter.

CHAPITRE III

LES COMPTES DE PRÊTS :

UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE À L'AMÉLIORATION DU SOLDE PRÉVISIONNEL DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Il existe quatre comptes de prêts qui retracent des opérations dont les volumes sont très inégaux.

Les deux comptes de prêts à destination de bénéficiaires internes -le compte décrivant les prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) et celui concernant les consolidations d'avances du Trésor- ne représentent pas plus de 8 % de l'ensemble.

L'essentiel des opérations des comptes de prêts intéressent donc des bénéficiaires étrangers à travers :

- les prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement (près de 3 milliards de dépenses prévues en 1997),
- et les prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (1 milliard de francs de charges prévues en 1997).

Le projet de loi de finances pour l'année prochaine comporte **une amélioration très substantielle du solde des comptes de prêts**. Leur charge nette diminuerait de 3,790 milliards de francs en passant de 4.661,7 à 871,1 millions de francs.

L'évolution du solde résulterait, d'une part d'une progression des recettes de 19,4 % (+ 506,1 millions de francs) et, d'autre part, d'une baisse des dépenses de 45,2 %.

Il y a lieu de faire un bref rappel : la catégorie des comptes de prêts comporte avec le compte de consolidation des avances en prêts du Trésor des opérations, d'un faible montant d'ailleurs (1 million de francs), qui ne correspondent qu'à des écritures d'ordre.

Evolution des comptes de prêts

(en millions de francs)

Désignation des comptes	Evaluation des recettes		Charge nette	
	1996	1997	1996	1997
Prêts du FDES	250	250	200	-250
Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la CFD	1.054	1.260,4	2.763	1.722,1(1)
Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor	1,3	1	-1,3	-1
Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France	1.300	1.600	1.700	-600(2)
Total	2.605,3	3.111,4	4.661,7	871,1(3)

(1) Rappel 1995 : 4.971

(2) Rappel 1995 : 8.750

(3) Rappel 1995 : 10.921

I. LE COMPTE DE PRÊTS DU TRÉSOR À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR LA CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE

A. L'OBJET ET LE FINANCEMENT DU COMPTE

Le compte n° 903-17 est l'un des instruments budgétaires de prise en charge des impayés constatés sur des crédits accordés à des Etats étrangers, soit au titre des grands contrats, soit dans le cadre de la politique d'aide au développement.

Il assure ainsi le refinancement par l'Etat, des créances les plus compromises, mais son intervention est subordonnée à la conclusion d'un accord en "Club de Paris" avec le pays défaillant.

Concrètement, il retrace, en dépenses, les versements effectués par le Trésor en vue d'honorer, à la place du pays emprunteur, les échéances :

- d'un prêt précédemment accordé par le Trésor ou la Caisse française de développement ;

- d'un prêt de refinancement précédemment accordé par la BFCE pour le compte de l'Etat ou pour le Trésor.

En contrepartie de la prise en charge de ces échéances consolidées, le Trésor constate une créance sur le pays emprunteur, créance dont les modalités de remboursement sont adaptées à la situation du débiteur (délai de grâce de 5 ans, taux d'intérêt réduit). Les remboursements en capital viennent alors en recettes du compte n° 903-17, tandis que les intérêts alimentent le budget général.

B. EVOLUTION RÉCENTE : LE POIDS DE LA CRISE DE L'ENDETTEMENT

Le compte n'est véritablement actif que depuis 1985, date à laquelle il a été décidé de mettre progressivement fin à la procédure de refinancement de la BFCE. Il s'agissait ainsi d'assurer effectivement la budgétisation des créances compromises au lieu de les faire porter par un intermédiaire agissant pour le compte de l'Etat.

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes et des dépenses du compte, et illustre l'impact de la crise de l'endettement sur le budget de l'Etat.

(en millions de francs)

CST 903-17	DEPENSES		RECETTES	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
1990	7 650	7 646	500	660
1991	9 000	9 006	500	732
1992	9 000	9 000	600	1 024
1993	11 383	5 883	1 000	535
1994	9 000	6 935	1 000	313
1995	10 000	2 079	1 250	768

Alors que de 1990 à 1992, les dépenses effectuées correspondaient aux crédits autorisés en Loi de Finances Initiale, les dépenses sont devenues très inférieures aux prévisions entre 1993 et 1995. Cette décélération brutale des dépenses résulte :

- d'une part, des pays sortis de la crise de la dette, qui respectent leurs engagements envers leurs créanciers (Brésil, Maroc, Mexique et les pays d'Asie du sud-est) ;

- d'autre part, des pays dont, à l'inverse, la viabilité financière demeure insuffisante et qui n'ont pas obtenu un accord avec le FMI, préalable nécessaire pour le réaménagement de la dette en Club de Paris (Madagascar, Nigeria, Soudan et Zaïre).

L'exécution en 1995 (2.079 millions de francs), très nettement inférieure aux prévisions, s'explique par le faible nombre de pays passés en Club de Paris.¹

• Le projet de loi de finances pour 1997 tire les conséquences de cette évolution et fixe à 1 milliard de francs le montant des dépenses du compte pour l'année à venir.

En conséquence, la charge nette se trouve ainsi annulée et le compte dégagerait un excédent de 600 millions de francs.

Le compte de prêts fait l'objet de crédits limitatifs.

Mais, le compte bénéficie des reports de crédits non consommés lors de l'exercice précédent.

En 1996, les crédits ouverts par la loi de finances s'élevaient à 3 milliards de francs mais les crédits réellement disponibles atteignent pour l'année en cours 6.646 millions de francs grâce à un report de crédits non consommés et non annulés en 1995 de 3.446 millions de francs.

Un phénomène analogue devrait se reproduire en 1997.

Les besoins de refinancement sont estimés à 4 milliards de francs environ, correspondant à des accords déjà conclus et à des accords bilatéraux en cours de négociation (Mozambique, Equateur, Pays de l'ex-Yougoslavie...).

Avec 1,6 milliard de francs prévus en recettes, la charge nette devrait être de l'ordre de 2,4 milliards de francs. Mais, les reports de crédits non consommés en 1996 permettraient d'en compenser le poids et même de dégager un solde positif (+ 600 millions de francs).

Une des raisons importantes de la baisse des dépenses du compte vient, on l'a dit, du développement des remises de dettes.

¹ Ce phénomène a permis une annulation de crédits de 2.840 millions de francs dans l'arrêté du 28 juin 1995 accompagnant la première loi de finances rectificative pour 1995. La seconde loi de finances rectificative pour 1995 comportait à nouveau une annulation de crédits de 3,7 milliards de francs.

Evaluation de l'incidence sur le compte depuis 1990, des remises de dettes

(en millions de francs)

ANNEE	TORONTO, LONDRES ou NAPLES	DAKAR I	CONFERENCE DE PARIS	DAKAR II	LIBREVILLE	TOTAL
1989	537	1 043				1 580
1990	590	2 004				2 594
1991	331	2 012	78			2 421
1992	169	2 072	46			2 287
1993	163	2 097	44		479	2 783
1994	958	2 109	43	3 953	24	7 087
1995	488	1 981	42	1 818	158	4 487
TOTAL	3 236	13 318	253	5 771	661	23 239

Le tableau qui précède décrit l'impact sur le compte des remises de dettes accordées aux pays débiteurs.

Le traitement budgétaire des annulations et remises de dettes est variable :

- une partie -les annulations de dettes- est prise en charge par le budget des Charges communes ;

- une autre -les remises de dettes contractées auprès du Trésor- qui correspond à des prêts refinancés par le compte spécial du Trésor lors d'accords antérieurs donne lieu à un transport aux découverts du Trésor approuvé par le Parlement lors de la loi de règlement.¹

L'estimation des dépenses à venir en 1997 est à l'évidence délicate. L'effet des diverses annulations de dettes consenties à de nombreux pays devrait se poursuivre, mais, au-delà des aléas ponctuels liés aux dates de passage en Club de Paris, votre rapporteur constate qu'à l'avenir, la décroissance des charges du compte sera sans doute extrêmement progressive du fait de la situation de nombre de pays à revenus intermédiaires ou des problèmes aujourd'hui posés par certains Etats potentiellement riches, mais au comportement de paiement incertain. A ce sujet, votre rapporteur estime d'ailleurs que ces problèmes devraient un jour trouver une solution qui risque là encore de se concrétiser par des rééchelonnements de dettes.

¹ Ainsi, l'incidence favorable des remises de dettes sur le déficit public est-elle partiellement compensée par un impact défavorable sur le besoin de financement de l'Etat et donc des administrations publiques dont on sait qu'il constitue le critère pertinent -reconnu comme tel par le Traité d'Union économique et monétaire- pour juger de la gestion des finances publiques.

— Pour l'année prochaine, il y a en particulier lieu de s'interroger sur les conséquences sur les dépenses du compte envisageables si des débiteurs importants de notre pays -Zaïre, Nigeria- devaient accéder aux mécanismes de refinancement du compte.

II. LE COMPTE DE PRÊTS DU TRÉSOR À DES ÉTATS ÉTRANGERS ET À LA CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (C.F.D.)

La charge nette de ce compte diminue de 1.040,9 millions de francs pour s'établir à 1.722,1 millions de francs.

• **Les recettes** progresseraient de 206,4 millions de francs, et s'établissent à 1,260,4 millions de francs.

• **Les dépenses** diminueraient de 834,5 millions de francs (après 2.008 millions de francs l'an dernier) et s'établissent à 2.982,5 millions de francs.

Le compte est organisé en deux chapitres dont, l'un, retrace les prêts aux Etats étrangers et, l'autre, les prêts à la Caisse française de développement.

S'agissant du premier chapitre, la diminution de ces dépenses traduit d'abord, avec retard, la réduction régulière de l'enveloppe annuelle des prêts sur protocoles conclus entre la France et les Etats étrangers : il faut en effet compter **un délai moyen d'exécution variant entre 3 et 4 ans** entre la signature du protocole et la date du dernier paiement sur ce protocole.

Alors que le montant total des protocoles signés en **1995** a atteint **5.996,15 millions de francs**, le montant des protocoles conclus au titre de **1996** atteindrait 3.350 millions de francs en 1996.

Pour 1997, l'enveloppe de prêts retenue est de 2.900 millions de francs en autorisations de signatures.

L'encours des protocoles se réduit. Il est aujourd'hui de 44 milliards de francs.

Les orientations privilégiées par notre pays en la matière ne sont pas entièrement autonomes.

Nous nous efforçons de sortir d'une logique d'abonnement pour adopter une gestion plus dynamique de notre aide mais nous devons nous conformer aux règles de l'OCDE -règles dites de "consensus"- qui évoluent vers des contraintes renforcées. Celles-ci se traduisent par le renforcement de

l'obligation de réserver une fraction de l'intervention à des dons purs et simples -la part de l'élément "don" devant être de 35 % dans les cas ordinaires et de 50 % lorsque sont concernés les pays les moins avancés- et par l'exclusion du champ des interventions de secteurs considérés comme justiciables de financements privés tels que les télécommunications.

Ce durcissement des règles explique, avec la contrainte budgétaire, l'évolution tendancielle à la baisse des crédits de protocoles.

S'agissant du chapitre retraçant les prêts à la Caisse française de développement, le projet de loi de finances pour 1997 ne lui consacre aucune dotation spécifique. La dotation prévue l'an dernier s'élevait à 790 millions de francs. La sous-consommation des crédits disponibles permettrait de poursuivre les interventions financées par le compte sans ouverture de dotations nouvelles.

Il est vrai que le déroulement des projets soutenus par la CFD prend du temps. Les projets s'étalent sur plusieurs années et sont soumis à des conditions suspensives qu'il s'agisse des projets publics ou parapublics pour lesquels la Caisse consent des prêts à conditions concessionnelles ou des projets du secteur privé soutenus à des conditions de marché raisonnables.

L'absence de dotation en 1997 qui s'accompagne d'une croissance des recettes correspondant au remboursement des prêts de longue durée -30 ans en général- accordés dans le passé (elle passe de 105 à 217 millions de francs) devrait rester un cas exceptionnel. Il est en effet prévu de développer à l'avenir les interventions de la CFD soutenues par le compte ici examiné.

CHAPITRE IV

UNE ÉVOLUTION DES COMPTES D'AVANCES LARGEMENT OPTIQUE

En dépit d'une forte progression des dépenses (+ 6 %), **le déficit des comptes d'avances se réduirait fortement l'an prochain, passant de 6,6 à 2,1 milliards de francs.**

Evolution des crédits de dépenses des comptes d'avances

(en millions de francs)

Désignation de comptes	1996	1.997	Ecart
Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur	14.000,0	14.000,0	0,0
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer	60,0	60,0	0,0
Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	321.880,0	342.170,0	20.290,0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	-	-	-
Avances à des particuliers et associations	93,5	97,0	3,5
Total	336.033,5	356.327,0	20.293,5

Les crédits prévus au titre des dépenses des comptes d'avances représentent 80,5 % du volume des comptes spéciaux du Trésor.

Pour la presque totalité – 96 % –, ils concernent le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales qui représente donc 77,4 % des dépenses des comptes spéciaux.

La baisse du déficit mentionnée ci-dessus est largement optique. Elle n'est vérifiée que lorsqu'on compare les lois de finances initiales successives. En revanche, une comparaison fondée sur les réalisations de l'exercice 1996 indique une détérioration du solde des comptes d'avances dans le projet de loi de finances pour 1997.

I. LE COMPTE D'AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

C'est la diminution de la charge nette de ce compte (voir le tableau ci-après) qui explique la baisse du déficit des comptes d'avances par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1996.

Récapitulation des évaluations de recettes et de la charge nette

Désignation des comptes	Evaluation des remboursements			Evaluation de la charge nette		
	1996	1997	Ecart	1996	1997	Ecart
Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur	14.000,0	14.000,0	0,0	40,0	40,0	0,0
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer	20,0	20,0	0,0	40,0	40,0	0,0
Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes.	315.300,0	340.100,0	24.800,0	6.580,0	2.070,0	-4.510,0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	-	-	-	-	-	-
Avances à des particuliers et associations	85,0	84,5	-0,5	8,5	12,5	4,0
Total	329.405,0	354.204,5	24.799,5	6.668,5	2.162,5	-4.506,0

Cependant, cette amélioration est largement optique l'évolution réelle du solde du compte d'avances ayant été réestimée.

Cette réévaluation est d'abord le résultat d'un changement portant sur la méthode d'estimation des produits des impositions locales.

Jusqu'en 1994, le dispositif comptable en vigueur ne permettant pas de faire apparaître directement les recouvrements relatifs à chacune des catégories d'impôts directs perçus par voie de rôles, **une ventilation des recettes était opérée de manière forfaitaire en fonction de la structure des émissions de ces rôles** : lorsqu'une somme était encaissée par un comptable du Trésor en paiement d'une imposition, elle était comptabilisée en fonction de l'exercice auquel ce paiement se rapportait (exercice courant, exercice précédent ou exercices antérieurs) et non selon le type d'impôt pour lequel ce paiement était effectué.

La méthode de répartition forfaitaire des recettes entre catégories d'impositions était alors la suivante :

- répartition des recettes de l'exercice courant au prorata des émissions d'impôt venant à échéance dans l'année ;

- application aux montants pris en charge par les comptables du Trésor pour l'exercice précédent, d'un taux de recouvrement proche de celui constaté sur l'ensemble des recettes de l'exercice ;

- enfin, la ventilation des recettes des exercices antérieurs était réalisée en appliquant aux restes à recouvrer par catégorie d'impôts le taux d'apurement constaté sur l'ensemble des recettes de l'exercice.

En 1995, la mise en oeuvre d'une application informatique nouvelle (FVENT) a permis d'effectuer **une répartition des recouvrements d'impôt de l'exercice courant** en fonction de la ventilation réelle des recettes.

Pour les exercices précédent et antérieurs, les recouvrements **en 1995** ont été déterminés en fonction de la structure des restes à recouvrer.

La nouvelle méthode de répartition à partir des recouvrements réels constatés a révélé que la répartition forfaitaire avait conduit à majorer les recettes d'impôts locaux de l'exercice courant d'environ 5 milliards de francs.

Ainsi, pour l'année 1995, une dégradation exceptionnelle du solde du compte d'avances aux collectivités locales a été enregistrée, à hauteur de 5 milliards de francs.

Les prévisions de recettes relatives aux exercices antérieurs seront effectuées, à partir de 1997, pour l'exercice 1995, selon la ventilation réelle.

Le changement de méthode a pour effet d'améliorer le solde du compte d'avances prévu en 1996 et 1997. En effet, les recettes d'impôts locaux de l'exercice précédent seront déterminées à partir de la ventilation réelle et seront donc supérieures à celles déterminées suivant la méthode forfaitaire, car le taux de recouvrement des impôts locaux apprécié à deux ans est supérieur (96,18 % contre 94,71 % par la méthode forfaitaire), à ce qu'il était dans la méthode forfaitaire. Il implique en effet une réévaluation des recettes portant principalement sur l'exercice 1996.

Mais, la réestimation du solde réel d'avances est également le résultat d'autres phénomènes.

Le compte devrait enregistrer en 1996 une croissance de ses recettes plus forte que prévu.

Les prévisions révisées pour 1996 et 1997 s'établissent ainsi (hors mesures nouvelles éventuelles du PLF 1997) :

	1996	1997
Avances	322.750	342.170
Recettes	322.100	339.400
Solde du compte d'avance	-650	-2.770

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1996, les recettes seraient supérieures d'un montant de 6,8 milliards de francs.

Ce phénomène s'explique par le report de paiement en janvier 1996 accordé en décembre 1995 aux contribuables, d'une partie des recettes de taxe professionnelle venant à échéance le 15 décembre.

La majoration des recettes réellement encaissées en 1996 due à cette mesure de bienveillance se traduit par une amélioration du solde réellement observé en 1996. Il serait en réalité négatif à hauteur de 650 millions de francs contre une prévision de 6,58 milliards de francs de déficit.

Il s'agit d'une correction très significative qu'il conviendra de garder à l'esprit au moment de l'examen des conditions de l'équilibre budgétaire en 1996.

Une seconde conséquence de cette réestimation est que, derrière l'amélioration apparente du solde de compte d'avances en 1997, se cache une détérioration réelle de son équilibre. **Le déficit s'accroîtrait spontanément entre 1996 et 1997, passant de 650 à 2.770 millions de francs.**

L'article 12 du projet de loi de finances se traduirait cependant par un léger supplément de recettes par rapport aux évolutions tendanciennes qui permettrait de contenir le déficit à 2.070 millions de francs.

On rappelle que la mesure dont s'agit consiste à modifier le calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises appartenant à un même groupe. Les loyers versés à une entreprise liée, au titre d'immobilisations mises à sa disposition, seraient exclus des éléments pris en compte pour la détermination de la valeur ajoutée du locataire. Cette mesure permettrait de réduire le montant des dégrèvements. Son incidence en 1997 sur les recouvrements de taxe professionnelle est estimée à + 700 millions de francs, ce qui améliore d'autant le solde du compte d'avances aux collectivités locales.

II. LE COMPTE SPÉCIAL RETRAÇANT LES ACTIONS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS, DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE MER

A. LES RESSOURCES DU COMPTE

Evolution des recettes du compte

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bénéfice de l'IEDOM	100,0	101,6	102,9	100,2	92,2	24,0	17,0
Bénéfice de l'IEDOM			75,0	50,4	33,4	14,0	13,0
Total	100,0	101,6	177,9	150,6	125,6	38,0	30,0

Les recettes du compte se réduisent à une vitesse impressionnante. Elles ne sont plus aujourd'hui qu'à moins du tiers de leur niveau au moment de sa création et s'infléchissent par rapport à 1996 de 21 %.

Les recettes du compte sont dépendantes des bénéfices nets de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM).

Ceux-ci sont eux-mêmes fonction :

- pour une part essentielle (2/3), des intérêts versés aux instituts d'émission en rémunération de leur compte d'opérations,

- et, pour une moindre part (1/3), du montant des intérêts perçus par les instituts sur leurs opérations de refinancement.

Les recettes provenant de la rémunération des comptes d'opérations des instituts sont évalués sur la base d'hypothèses dont la pérennité est remise en cause.

Les instituts sont chargés d'exécuter les virements de fonds entre la métropole et les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon. Pour l'exécution de ces transferts, les instituts passent par un compte d'opérations ouvert dans les comptes du Trésor. En vertu de conventions signées entre l'Etat et les instituts, le taux de rémunération de 8,5 % du solde moyen des comptes d'opérations s'applique à une assiette égale à 25 % du solde moyen du compte de l'IEDOM et à 60 % de celui du compte de l'IEOM.

Un problème particulier

Le maintien du rattachement du compte d'opérations des instituts d'émission d'outre-mer dans les comptes du Trésor apparaît comme une survivance. Sa conformité aux règles d'inspiration communautaire excluant toute participation des banques centrales au financement de l'Etat est douteuse.

La pérennité du rattachement en question est, semble-t-il, remise en question.

Une solution pratique consisterait à y substituer un rattachement dans les écritures de la Banque de France.

Conséquence pratique : l'Etat perdrait, de ce fait, une ressource de trésorerie qui s'élevait, pour le compte de l'IEDOM, à 11,8 milliards de francs en 1994 (montant du solde moyen journalier du compte), rémunérée au taux de 2,125 %. Compte tenu du niveau des taux des bons du Trésor, le surcroît net de dépenses résultant de cette opération pour l'Etat s'élèverait à environ 186 millions de francs.

Mais un effet indirect de l'opération doit être signalé : le solde moyen des comptes serait désormais rémunéré au minimum du taux des appels d'offre pratiqué par la Banque de France, ce qui accroîtrait les produits des instituts, leur bénéfice à due concurrence et ainsi, leurs versements au compte spécial.

Le bilan complet de l'opération pourrait être le suivant :

	Surcoût pour l'Etat (1)	Impact sur les bénéfices des Instituts
IEDOM	186	186
IEOM	- 22,4	- 22,4
Total	163,6	163,6

(1) sur la base d'un taux d'appel d'offres de 3,7 %, d'un taux des bons du Trésor de 3,7 % et du solde moyen journalier des comptes d'opération en 1994⁽¹⁾

(1) Depuis 1995 et jusqu'en 1998, le montant de ce solde est nettement inférieur à celui de 1994 pour une raison exceptionnelle : la convention passée avec la Banque de France portant sur le reversement de la part indue des avances gratuites octroyées par cette

Compte tenu de ces révisions, le projet de loi de finances pour 1997 pourrait donc sous-estimer les ressources du compte.

S'agissant des produits liés aux opérations de refinancement, leur évolution devrait être négative en 1997 en raison de la baisse du taux de réescompte décidée par le conseil de surveillance des instituts en juin 1996.

Mais, la chute des recettes du compte s'explique pour l'essentiel par un événement accidentel : le plan de reversement de l'indu à la Banque de France aux termes duquel les instituts doivent rembourser, entre 1995 et 1997, 6,4 milliards de francs.

Les instituts assurent en effet, en tant que correspondants de la Banque de France, la mission de gérer la circulation fiduciaire dans les DOM et les TOM. Ils bénéficient à cet effet d'avances gratuites de la part de la "Banque" qui figurent au passif de leurs bilans et à l'actif de celui de la banque centrale. Or, il est apparu que le montant de la circulation monétaire dans les DOM-TOM était régulièrement inférieur au montant des avances gratuites de la Banque de France. Il fut donc décidé de rembourser à celle-ci, en trois versements, l'excédent des avances.

En 1995 et 1996, l'IEDOM et l'IEOM ont respectivement remboursé de ce fait 208 et 224,6 millions de francs.

La soulte versée en 1997 explique la très forte baisse des recettes du compte pour l'exercice à venir. Les exercices 1996 et 1997 sont donc à tous égards deux exercices exceptionnels pour le compte de soutien aux collectivités territoriales d'outre-mer.

Une fois les effets de la convention avec la Banque de France épuisés, le niveau du solde moyen journalier du compte d'opérations connaîtra une hausse sensible qui, conjuguée à l'amélioration nette des conditions de sa rémunération, devrait entraîner une très conséquente hausse des ressources du compte.

B. LES DÉPENSES

Les dépenses effectuées dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon se sont élevées entre 1992 et 1995 à 266,9 millions de francs.

Le volume actuel des dépenses varie considérablement : en 1994, il était en repli par rapport à l'année précédente de 41 % tandis qu'en 1995, il avait presque doublé par rapport à son niveau de 1994.

Ceci manifeste la contingence des interventions du compte qui paraissent soumises davantage qu'à une logique cohérente de développement économique et social aux coups décidés par les circonstances du moment.

Répartition des dépenses par département

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	St Pierre & Miquelon
1992	7,0	24,3	0,6	1,8	0,0
1993	14,0	34,7	7,6	15,1	0,0
1994	1,8	16,1	12,4	0,0	0,0
1995	5,0	5,7	2,0	8,8	2,5
Total	27,8	80,8	22,6	25,7	2,5

Le total des dépenses géographiquement identifiées s'élève à 159,4 millions de francs. Une somme de 107,5 millions de francs a été attribuée à des structures diverses – Société financière de gestion des fonds de garantie des départements d'outre-mer (SOFODOM), Société de crédit pour le développement des départements d'outre-mer (SOCREDOM), Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer (ODEADOM)... – qui ont vocation à intervenir au profit de l'ensemble des départements d'outre-mer.

Les trois autres départements d'outre-mer ont reçu en quatre ans des concours analogues autour de 25 millions de francs.

Répartition sectorielle des dépenses par département

(en % du total des dépenses géographiques)

	Agricole	Economie/social	Immobilier
Guadeloupe	0,0	18,0	82,0
Guyane	33,9	34,1	32,0
Martinique	0,0	8,8	91,2
Réunion	0,0	0,0	100,0
St Pierre & Miquelon	0,0	100,0	0,0

Seule la Guyane a pu bénéficier au cours des quatre années passées d'interventions variées. Dans les autres collectivités, le secteur immobilier accapare l'essentiel des crédits géographiquement identifiés.

Le tableau se modifie si l'on prend en considération l'ensemble des dépenses du compte. Dans cette hypothèse, du fait des dépenses massives - 72,5 millions de francs, soit 27 % des dépenses cumulées en 4 ans – décidées en 1995 pour abonder la Caisse d'investissement des départements d'outre-mer (CIDOM) dont la vocation est de renforcer les fonds propres des entreprises

du secteur productif, ce sont les dépenses de soutien économique qui occupent la première place.

Une part importante des concours du compte est versée à la SOFODOM. Entre 1992 et 1995, les fonds versés à la SOFODOM se sont élevés à 55 millions de francs, qui a donc reçu le cinquième des dépenses cumulées du compte de soutien.

La SOFODOM a repris en 1992 l'ensemble du passif et de l'actif des fonds locaux de garantie interbancaire. Il s'agit d'une société financière soumise aux dispositions de la loi bancaire dont le capital est détenu par l'IEDOM et les banques de la place. L'essentiel de ses ressources provient d'une cotisation sur les crédits réescomptés qui s'élève à 0,75 % du montant du crédit.

Les ressources qu'elle reçoit du compte spécial de soutien sont le plus souvent versées à des sections spéciales ouvertes dans ses comptes. C'est ainsi qu'ont été successivement ouvertes des sections destinées à couvrir les dommages occasionnés par les différents cyclones dont ont souffert la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ou encore les sections de soutien conjoncturel au BTP en Guyane ou, dans le même département, de relance de la filière crevette.

Dans tous ces cas, la SOFODOM n'agit que pour compte de tiers. Les concours sont accordés en marge de ses comités directeurs et sa responsabilité du fait des garanties qu'ils financent est théoriquement déagée.

Mais, une certaine confusion demeure du fait qu'une part du versement occasionnel à la SOFODOM provenant du compte de soutien ne trouve pas d'inscription spécifique dans les comptes de la société et d'autre part, de l'absence de rémunération des concours de garantie attribués par les sections spéciales de la SOFODOM.

C. DE RÉELLES DIFFICULTÉS D'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

• **Le tableau suivant met en parallèle le montant des crédits disponibles sur le compte et le montant des crédits effectivement dépensés chaque année.**

Dépenses du compte

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Crédit de l'exercice	100	101,6	177,9	150,6	125,6
Report de l'exercice précédent		49,7	117,5	169,0	210,7
Montant disponible	100	151,3	295,4	319,6	336,3
Dépenses effectives	25,3	33,5	86,4	108,9	nd
Prélèvement budget général	25	-	40		61
Report sur l'exercice suivant	49,7	117,8	169	210,7	nd

Le décalage persistant entre ces deux données alimente ainsi des reports de plus en plus importants, en dépit des prélèvements opérés périodiquement par le budget général.

Cette situation peu satisfaisante traduit en fait un des problèmes structurels du compte, à savoir une extrême lenteur dans l'engagement des crédits. Selon les informations dont dispose votre rapporteur, il peut s'écouler un délai de trois à quatre années entre l'exercice au titre duquel les crédits sont ouverts sur le compte et celui durant lequel ces mêmes crédits sont effectivement consommés. On mesure ainsi le poids des procédures administratives dans la répartition de ces dotations.

• De même, l'utilisation effective de ces crédits ne semble pas totalement exempte de critiques.

En effet, le compte a normalement pour vocation d'attribuer des fonds à des **organismes publics**, en vue de soutenir des actions de développement agricole, immobilier ou social dans les départements ou territoires d'outre-mer.

Au plan formel, l'obligation de passer par des organismes publics est apparemment respectée, mais on ne peut exclure que ceux-ci jouent, de temps en temps, le rôle "d'intermédiaire" budgétaire.

En outre, le respect des secteurs d'intervention peut s'avérer assez relatif. Des constatations faites par le ministère des finances, il ressort que certaines dotations ont permis de financer des actions dans le domaine de

l'artisanat ou de l'hôtellerie, ou même, des dépenses d'équipements portuaires parfois peu utilisés. Sans méconnaître l'intérêt de ces opérations, votre rapporteur relève qu'il s'agit de secteurs qui ne figurent pas dans le champ d'intervention normal du compte.

Votre rapporteur se propose d'approfondir ses investigations sur ce point l'an prochain.

CHAPITRE V

LES ARTICLES RATTACHES

Les comptes spéciaux du Trésor sont traditionnellement l'objet de rattachements d'articles, les uns récapitulant les crédits ouverts pour l'année budgétaire, les autres modifient les conditions de gestion des comptes.

I. LES ARTICLES RÉCAPITULATIFS

Ces articles rattachés ont un caractère habituel et constituent le support sur lequel le Parlement se prononce pour voter les comptes spéciaux. Leur commentaire est donc l'objet même du présent rapport.

L'article 46 fixe à 16,577 milliards de francs le montant des services votés apparaissant en 1997 au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 47 résume les mesures nouvelles demandées pour 1997 au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Elles représentent 38,989 milliards de francs en autorisations de programme et 36,658 milliards de francs en crédits de paiement.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 48 précise les services votés apparaissant pour les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor, et qui, selon les catégories de compte, se présentent sous la forme de crédit de dépenses ou d'autorisation de découvert.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 49 détermine les mesures nouvelles demandées pour 1997 au titre des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 50 ouvre les mesures nouvelles prévues pour 1997 sur les comptes de prêts, soit 145 millions de francs.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 51 ouvre des mesures nouvelles prévues pour 1997 sur les comptes de commerce, soit 1 million de francs.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

II. LES AUTRES ARTICLES RATTACHES

L'article 42 du projet de loi de finances pour 1997 prévoit d'étendre le champ d'intervention du compte d'affectation spéciale n° 902-10 "Soutien de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels" à l'ensemble de l'industrie audiovisuelle.

La deuxième section du compte d'affectation spéciale étant jusqu'à présent consacrée au soutien financier de l'industrie **des programmes** audiovisuels.

Il est proposé d'étendre le champ de son intervention à l'ensemble de l'industrie audiovisuelle afin de lui permettre de contribuer à des activités de soutien de cette industrie concourant à la formation, au développement des industries techniques ou des actions assurant la présence française sur les marchés internationaux.

Cette initiative heureuse doit être approuvée.

L'article 43 porte fusion des comptes d'affectation spéciale n° 902-24 et 902-27 et du compte de commerce n° 904-09.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le corps de cette note.

Votre rapporteur vous propose de l'adopter comme tel, sous réserve d'un approfondissement de la réflexion sur l'opportunité de supprimer la faculté de consacrer les dépenses du nouveau compte à des versements au budget général.

L'article 52 qui lui est lié comporte clôture du compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public."

Votre rapporteur vous propose de l'adopter.

L'article 44 du projet de loi de finances porte création d'un compte d'affectation spéciale intitulé "Fonds pour le logement des personnes en difficulté".

Il comporterait comme recettes principales le produit de la contribution sur les logements locatifs entrant dans le champ d'application du supplément de loyer prévu à l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

Les dépenses correspondraient à la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement institués par la loi du 31 mai 1990 et à la contribution de l'Etat au Fonds national de l'aide au logement pour l'aide aux associations logement à titre temporaire des personnes défavorisées.

Il serait doté de 450 millions de francs de crédits en 1997 se partageant entre 300 millions de francs d'aide aux fonds de solidarité pour le logement et 150 millions de francs au titre de la contribution de l'Etat au FNAL.

Par rapport aux estimations de recettes réalisées lors de l'instauration de la contribution organisée à l'article 302 bis ZC du code général des impôts, les recettes réellement encaissées en 1996 semblent en retrait pour un montant important : 300 millions de francs contre 525 millions de francs prévus.

L'évaluation de recettes pour 1997 paraît donc un peu optimiste.

En outre, la création de ce compte donne lieu à l'inscription d'une ligne de dépenses "versements au budget général de l'Etat".

Compte tenu de l'objet du compte, de la relative modicité de son volume et de l'organisation du financement des fonds de solidarité pour le logement qui, à côté de la part de l'Etat, retient le principe d'une participation égale à celle-ci des départements, il serait souhaitable de supprimer la faculté pour le compte d'opérer des versements au budget général de l'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

L'article 45 du projet de loi de finances pour 1997 porte création d'un compte d'affectation spéciale n° 902-30 intitulé "Fonds pour le financement de l'accession à la propriété".

L'essentiel de ses recettes proviendrait de la contribution des organismes collecteurs du 1 % logement au financement des aides à l'accession à la propriété telle que modifiée par l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997, dont le dispositif a été approuvé sur le fonds par votre commission, non sans quelques précautions d'ailleurs.

En ce qui concerne ses dépenses, elles consisteraient pour l'essentiel à financer les aides non fiscales à l'accession sociale à la propriété.

La création de ce compte a un effet important sur l'évolution du solde des comptes spéciaux du Trésor et donc de la loi de finances. Elle se traduit par une amélioration de ceux-ci à hauteur de 3,5 milliards de francs, différence entre des recettes estimées à 7 milliards de francs et des dépenses limitées à 3,5 milliards de francs. Si le gouvernement l'avait souhaité, il eût probablement été possible de limiter le prélèvement sur les organismes collecteurs du 1 % logement au montant des dépenses réellement prévues quitte à gérer avec moins d'aisance les autorisations de programmes prévues pour 1997.

Votre commission, s'interrogeant toutefois, compte tenu du dispositif de l'article qui prévoit que le compte nouvellement créé bénéficiera des versements des sommes figurant sur le compte d'affectation spéciale n° 902-28, sur les raisons pour lesquelles ce dernier compte n'est pas clôturé, vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 45 bis étend le champ des compétences du FNDAE en prévoyant que le fonds pourra attribuer des subventions pour l'exécution de travaux destinés à assurer la maîtrise des pollutions d'origine agricole en vue de protéger la qualité de l'eau.

Jusqu'à présent, les interventions du FNDAE telles que définies par l'article L 2335-9 du code général des collectivités territoriales relèvent de trois catégories :

- l'allégement de la charge des annuités supportées par les collectivités locales qui réalisent des adductions d'eau potable dans les communes rurales ;
- l'attribution de subventions en capital pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales ;
- subsidiairement, l'octroi de prêts pour financer des travaux d'alimentation en eau potable dans les zones rurales.

Les articles L 2335-11, L 3232-2 et L 3232-3 du code général des collectivités territoriales fixent les conditions dans lesquelles les aides du FNDAE sont accordées.

Les aides sont réparties chaque année par département sur proposition du comité consultatif du fonds. Le département règle, dans le cadre des lois et règlements, et sur la base des propositions présentées par les collectivités concernées, la répartition des dotations entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement.

L'amendement **présenté par le gouvernement et adopté par l'Assemblée Nationale** qui est devenu l'article 45 bis nouveau du projet de loi de finances **complète d'abord** l'article L 2335-9 du code cité en prévoyant que le FNDAE pourra attribuer des "subventions en capital aux exploitations agricoles pour l'exécution de travaux de maîtrise des pollutions d'origine agricole destinés à assurer la protection de la qualité de l'eau."

Puis, il modifie le texte des articles L 3232-2 et L 3232-3 du code général des collectivités territoriales en :

- prévoyant que le département règle les dotations du FNDAE sur la base des propositions des collectivités concernées mais aussi des exploitations agricoles concernées ;

- et en ouvrant la possibilité d'attribuer des dotations aux exploitations agricoles qui réalisent les travaux susvisés.

Le nouveau dispositif modifie en profondeur les conditions d'intervention du FNDAE :

- il étend le champ de ses interventions à la **prévention** des pollutions agricoles ;

- il élargit le champ des personnes éligibles à ses interventions aux exploitations agricoles alors que dans le régime en vigueur seuls des collectivités territoriales ou groupement de collectivités pouvaient bénéficier de ses interventions ; autrement dit, il se traduit par l'ouverture à des personnes privées du bénéfice des dotations versées par lui ;

- il se traduit aussi par un élargissement géographique de son champ d'intervention puisque, par tradition, réservées aux zones rurales, celles-ci pourront bénéficier à des zones non rurales dès lors que l'exploitation agricole bénéficiaire y sera localisée.

Le coût du dispositif est estimé à 150 millions de francs, autant de moins qui serait disponible pour les interventions traditionnelles du fonds dont on rappelle qu'elles sont un élément du pacte de stabilité passé entre l'Etat et les collectivités locales.

Dans ce contexte, il y a tout lieu de se féliciter de l'introduction par la Haute Assemblée de l'article 25 ter nouveau du projet de loi de finances qui devrait permettre de compenser partiellement et progressivement les charges nouvelles imputées au FNDAE.

Dans ces conditions, votre commission vous propose **d'adopter cet article.**

L'article 53 compote prorogation du compte d'opérations monétaire "opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin" (article 53).

Cette disposition est motivée par la prolongation de certaines opérations au retrait des forces françaises installées à Berlin.

Votre commission vous propose de l'adopter.

*

* *

En conséquence, votre commission vous propose **d'adopter les comptes spéciaux du Trésor et les articles rattachés ainsi modifiés.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président, et, enfin, de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a d'abord procédé à l'examen des crédits des **comptes spéciaux du Trésor** sur le rapport de **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial.**

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, ayant présenté ses observations, un large débat s'est alors ouvert en commission au cours duquel :

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord voulu souligner tout l'intérêt d'approfondir l'analyse des prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor et saluer les initiatives prises en ce sens par le rapporteur spécial.

M. Philippe Adnot a alors estimé que l'impact des opérations des comptes spéciaux du Trésor sur le déficit budgétaire et l'endettement de l'Etat devrait être pleinement mesuré et a jugé que les travaux du rapporteur spécial éclairaient la complexité de cette question.

M. Michel Sergent ayant souhaité savoir si des progrès avaient été réalisés dans le domaine de la lisibilité budgétaire de certains fonds et si le bilan des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ne devrait pas être actualisé, il a enfin regretté un défaut de maîtrise des coûts des directives européennes soulignant l'impact considérable de la directive actuellement en cours de préparation sur la teneur en plomb des eaux.

En réponse, le rapporteur spécial a indiqué que notre pays devait s'attacher à mieux peser sur la préparation des textes européens et déploré que la lisibilité budgétaire des comptes spéciaux du Trésor demeure encore faible.

La commission a alors décidé **d'approuver les crédits des comptes spéciaux du Trésor et les articles 42 à 53 rattachés.**

Réunie le **jeudi 7 novembre 1996**, sous la **présidence de M. Christian Poncelet, président**, la Commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la Défense : dépenses ordinaires (titre III)** ainsi que **l'article 37 du projet de loi de finances pour 1997.**

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-100997-0



9 782111 009974

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 9,10 F