

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 48

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Bekk, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabans, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larus, Paul Loridan, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Morsigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
AVANT PROPOS	11
CHAPITRE PREMIER : PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR DANS LE PROJET DE BUDGET	13
I - EVOLUTION D'ENSEMBLE	13
A. UN CADRE MOUVANT	14
1. Une légère réduction du nombre des comptes spéciaux	14
2. Le collectif 1993 comme base de référence	14
3. Des fluctuations récentes	15
B. DES EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES	16
1. Des mouvements contrastés	17
2. Une charge nette réduite et plus réaliste	18
II - LES DIVERSES CATEGORIES DE COMPTES	19
A. LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE	19
1. Une évolution déterminée par le compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public	19
2. Quelques progressions significatives	20
3. Trois situations opportunément rétablies	25
B. LES COMPTES DE COMMERCE	27
1. Les comptes militaires	27
2. Les comptes de commerce civils	28

	<u>Pages</u>
C. LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	29
1. Le compte d'émission des monnaies métalliques	29
2. Le compte "Pertes et bénéfices de change"	30
D. LES COMPTES DE REGLEMENT AVEC LES ETATS ETRANGERS .	32
E. LES COMPTES D'AVANCES	33
1. Le compte d'avances aux collectivités locales	33
2. Le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	34
F. LES COMPTES DE PRÊTS	34
1. Le compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France"	35
2. Le compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement"	37
 CHAPITRE II : OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES	 41
I. TROIS COMPTES IMPORTANTS	41
A. UNE STRUCTURE STRATEGIQUE : LE COMPTE D'AFFECTATION DES PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES DU SECTEUR PUBLIC	41
1. Le réceptacle naturel du produit des privatisations ..	41
2. Un recentrage opportun	43
3. Consolider les dotations en capital aux entreprises publiques	44
B. UN INSTRUMENT PRECIEUX : LE FONDS FORESTIER NATIONAL	47
1. Une situation paradoxale	47
2. Un acquis : la consolidation du Fonds Forestier National	49
3. Pour une politique de la forêt	52
C. UN OUTIL A PRESERVER : LE COMPTE "SOUTIEN FINANCIER DE L'INDUSTRIE CINEMATOGRAPHIQUE ET DE L'INDUSTRIE DES PROGRAMMES AUDIOVISUELS"	54
1. Des procédures plus strictes	54
2. Un mécanisme extrêmement utile	56

	<u>Pages</u>
II - TROIS DOSSIERS A SUIVRE	58
A. FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DU SPORT : UNE REMISE EN ORDRE NECESSAIRE	58
1. Clarifier les rôles respectifs du FNDS et du budget de la jeunesse et des sports	59
2. Réexaminer les conditions d'attribution des subventions	60
B. UN INSTRUMENT INADAPTE : LE COMPTE "CONSTRUCTIONS NAVALES DE LA MARINE MILITAIRE"	62
1. Un instrument comptable qui recouvre un vaste ensemble industriel	62
2. Une évolution nécessaire	64
C. LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE : UNE GESTION CONTESTABLE	65
1. Une structure modeste mais "autonome"	65
2. Des dépenses dont la finalité réelle n'est pas évidente	66
ARTICLES RATTACHES	69
ANNEXE	75

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Pour 1994, et répondant ainsi aux nombreuses observations formulées par la Cour des Comptes, la présentation des comptes spéciaux du Trésor fait apparaître, dès la loi de finances initiale, la charge nette due au compte n° 906-54 "Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes". En effet, jusqu'à présent, cette structure était systématiquement présentée en équilibre alors qu'elle dégage, en gestion, un déficit important. Certes, une première régularisation a en principe été opérée dans le cadre de la loi de finances initiale de 1993, mais elle servait alors de justification à une mesure de trésorerie éminemment contestable et qui a opportunément été supprimée par la loi de finances rectificative du printemps dernier. Votre rapporteur se félicite donc de l'effort de clarification consenti dans le présent projet de loi de finances, qui améliore sensiblement l'information du Parlement.

2. En l'état actuel des prévisions, environ 21 milliards de francs seront consacrés aux dotations en capital aux entreprises publiques sur l'ensemble de la période 1993-1994. Une telle somme représente certes un effort très significatif par rapport aux années précédentes, mais les retards accumulés restent également considérables, comme en témoignent les besoins exprimés par des entreprises comme Bull (9 milliards), Air France (5 milliards), l'Aérospatiale (3 milliards), la SNECMA (2 milliards), GIAT Industrie (1 milliard), la Compagnie Générale Maritime (500 millions) ou la Société Nationale des Poudres et Explosifs (400 millions).

De même, la situation critique que connaît la SNCF devrait contraindre l'Etat à lui apporter de nouveaux concours, dont l'importance n'a toutefois pas encore été estimée.

Votre rapporteur souhaite donc que les ressources supplémentaires qui pourraient être obtenues grâce à une éventuelle accélération du programme de privatisation soient prioritairement utilisées pour renforcer la situation financière des sociétés du secteur public.

Mais, votre rapporteur ne peut ignorer que l'adossement des dotations en capital aux privatisations comporte une part d'incertitude. Or, tout nouveau retard pèsera inévitablement sur des entreprises déjà fragilisées et largement exposées à la concurrence internationale. Aussi, votre rapporteur souhaite-t-il que le gouvernement s'engage à consolider, par la voie budgétaire, les prévisions retenues pour 1994 en matière de dotations en capital aux entreprises publiques, dans l'hypothèse où cela s'avérerait nécessaire.

3. Après avoir connu un début relativement lent, le compte "Fonds pour l'aménagement de l'Ile de France" semble avoir trouvé un certain équilibre. A la fin de 1992, 72 % des autorisations de programme ouvertes sur le compte depuis sa création étaient engagées et 63 % des crédits de paiement correspondants avaient donné lieu à des mandatements. Toutefois, jusqu'à présent, la programmation de ces dépenses est restée de la compétence exclusive de l'Etat.

Une telle situation n'est pas totalement satisfaisante, s'agissant d'actions prioritaires qui concernent la seule région Ile-de-France et dont certains aspects supposent une coordination, ou même un cofinancement de la part des collectivités locales concernées. Aussi, votre rapporteur estime-t-il nécessaire qu'à l'avenir les autorités régionales soient associées à la gestion du fonds. Il se félicite donc que le Gouvernement envisage d'attribuer au Conseil régional d'Ile-de-France un siège de vice-président du comité de gestion.

4. A la suite des observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport de 1993, le Centre National de la Cinématographie, organisme gestionnaire du compte "soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels", a adapté ses méthodes d'intervention et de contrôle. Ainsi, les critères d'attributions des aides ont été précisés par la voie réglementaire. De même, une réorganisation interne a permis de renforcer les procédures de suivi et de contrôle des projets financés par le compte. Votre rapporteur tient à souligner ces efforts et rappelle le rôle essentiel que joue ce compte d'affectation spéciale en matière d'aide à la production d'œuvres d'origine française.

En effet, à la différence de nombreux autres pays européens, la France dispose d'un outil de production important, tant dans le domaine cinématographique qu'en matière audiovisuelle, et se trouve donc très directement concernée par le traitement qui sera réservé à ces industries dans le cadre du GATT. Une telle perspective confirme donc pleinement la nécessité de renforcer les procédures de soutien aux producteurs.

Or, votre rapporteur constate que ce mouvement pourrait être accentué par une meilleure répartition du produit de la redevance, et que ce redéploiement devient possible si le gouvernement accepte de reconsidérer sa position sur la place d'ARTE dans le paysage audiovisuel public.

5. Alors que le secteur de l'exploitation forestière doit faire face à une situation difficile, le Fonds Forestier National (FFN), principal instrument d'intervention de l'Etat en ce domaine, est contraint de réduire ses interventions faute de ressources suffisantes.

Ce paradoxe trouve son origine dans la réforme de la taxe forestière opérée en 1991 et qui, dans les faits, s'est traduite par une diminution sensible et régulière des recettes perçues par le Fonds. Or, jusqu'à présent, le gouvernement ne semble pas avoir été extrêmement sensible à ce problème. Une telle situation est d'autant plus regrettable qu'une reprise des interventions du FFN reste indispensable pour poursuivre trois objectifs majeurs :

- soutenir l'effort d'adaptation des entreprises forestières. En effet, ce secteur sera inévitablement conduit à dégager une partie des gains de productivité qui sont nécessaires pour permettre à l'ensemble de la filière bois de résister à la concurrence étrangère ;

- accompagner la réforme de la politique agricole commune, en encourageant le reboisement qui constitue une alternative à la friche pour les terres agricoles mises en jachère ;

- aider au maintien d'emploi en zone rurale, en participant au développement d'activités liées à l'exploitation de la forêt.

Pour concourir à ces missions, il est urgent que le FFN dispose de ressources assises sur des bases stables, et représentant un montant annuel de l'ordre de 650 millions de francs, ce qui supposerait un apport de 350 millions par rapport à la situation actuelle.

6. Comme les années précédentes, les prévisions des ressources retenues pour le compte "Fonds National pour le développement du sport" restent extrêmement fragiles, et le gouvernement s'est d'ailleurs engagé à proposer une solution avant le 1er janvier 1994. Tout en comprenant la nécessité de consolider la situation financière de cette structure, votre rapporteur estime qu'il serait opportun, parallèlement, d'en clarifier les missions et d'en améliorer la gestion. En principe destiné à financer l'aide aux mouvements sportifs, le FNDS a progressivement été amené à prendre en charge des dépenses "exceptionnelles", et de fait, se trouve aujourd'hui contraint de sacrifier ses missions traditionnelles. En outre, les procédures d'attribution des crédits ont longtemps été peu rigoureuses, créant ainsi des situations acquises pour les Fédérations nationales et suscitant un certain saupoudrage des moyens attribués au plan local. Aussi, une remise en ordre paraît-elle indispensable, et votre rapporteur approuve les orientations de principe qui viennent d'être définies par le ministre.

7. Votre rapporteur regrette le manque d'ambition des moyens nouveaux mis à la disposition du Fonds National des adductions d'eau pour 1994.

Instrument de la solidarité nationale à l'égard des communes rurales, cette structure est désormais conduite à intervenir de façon très active pour assurer le financement des nouveaux - et importants - programmes d'investissements arrêtés en matière d'assainissement ou d'adduction d'eau.

Compte tenu des engagements pris dans le cadre des conventions déjà signées avec de nombreux départements, les moyens susceptibles d'être consacrés à de nouveaux projets en 1994 s'avèrent réduits, et le maintien global de l'aide apportée par le compte supposerait en fait un relèvement du taux de la redevance.

8. En 1994, l'évolution des moyens du Fonds national des haras et activités hippiques (FNHAH) est fortement influencé par l'application du protocole "courses" qui doit permettre d'engager une certaine restructuration du secteur hippique. En contrepartie de l'effort financier consenti par l'Etat, et qui doit se poursuivre jusqu'en 1997, les différents intervenants se sont engagés à réaliser des économies importantes et à regrouper leurs moyens, mais également à assurer la fermeture d'un hippodrome de galop en région Ile-de-France. Un suivi des différentes étapes de ce processus sera à l'évidence nécessaire.

Les autres dépenses du FNHAH évoluent peu (+ 1,4 %). Votre rapporteur s'interroge toutefois sur les critères d'attribution des subventions destinées à encourager l'élevage et l'équitation, et sur les modalités d'évaluation des actions ainsi financées.

En revanche il est certain que le service des haras éprouve des difficultés pour entretenir un patrimoine immobilier surdimensionné par rapport à ses besoins. Face à une telle situation, il serait sans doute utile de développer une véritable politique de valorisation de ce patrimoine historique, dans le cadre d'actions de partenariat menées avec les collectivités locales.

9. Retraçant les activités industrielles de la Direction des constructions navales, le compte de commerce "construction navale de la marine militaire" est certes un outil flexible au plan budgétaire, mais n'incite pas les arsenaux de se comporter en véritable entreprise. En fait, il s'expose aux mêmes critiques que celles qui s'adressaient à l'ancien compte "Fabrications d'armement" et qui ont conduit à la création de GIAT-Industrie. Fondé sur le principe d'une facturation des prestations au prix coûtant, il s'oppose, en effet, à la mise en place d'une véritable contractualisation des relations entre l'industriel et le client, et alimente sans doute des surcoûts non négligeables dans la réalisation des commandes militaires. Une réflexion semble d'ailleurs en cours sur ce point, et pourrait bien conduire à une réorganisation de ce secteur industriel. Il est nécessaire que le Parlement y soit associé en temps utiles.

10. Directement liées aux perspectives de décaissements sur des protocoles conclus dans le passé, les prévisions de dépenses du compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la caisse française de développement" sont par nature soumises à quelques aléas. Votre rapporteur relève toutefois qu'au cours des années passées, les ajustements nécessaires ont été financés non sur des crédits budgétaires, mais sur des avances rémunérées du Crédit national. L'ouverture, par le collectif de 1993, d'une dotation complémentaire de 500 millions de francs a toutefois permis de mettre fin à cette pratique contestable.

Sur le fond, votre rapporteur constate que la procédure du protocole reste fondée sur le principe de l'aide liée et s'appuie donc exclusivement sur une logique d'exportation. Héritée des années cinquante, cette approche revient à limiter le champ d'action du compte au financement de projets réalisés par des opérateurs étrangers et faisant appel à des produits français. Or, un tel schéma ne semble plus adapté aux contraintes actuelles. Dans de nombreuses situations, et notamment dans les pays de l'Est, une aide efficace suppose en réalité un investissement en capital de la part d'un opérateur français. Il serait donc utile que les modalités d'intervention du compte puissent évoluer dans un sens qui permette de soutenir de telles opérations.

11. Votre rapporteur s'interroge sur l'utilité et l'efficacité des interventions réalisées par l'intermédiaire du "Fonds national de développement de la vie associative" (FNDVA). Les sommes distribuées par cette structure restent certes modestes (26 millions de francs pour 1994), mais leur gestion semble avoir échappé au contrôle de l'Etat. Ainsi, le Fonds finance en principe des actions de formation dont le contenu reste d'ailleurs assez imprécis. Toutefois, dans certaines situations, ces concours représentent en réalité une véritable participation aux frais de structure des organismes bénéficiaires. De même, il apporte une aide financière à la réalisation d'études, parfois intéressantes, mais dont l'opportunité au regard de l'efficacité de la dépense publique n'apparaît pas toujours de façon évidente.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Définies par les articles 23 à 29 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les comptes spéciaux du Trésor ont essentiellement pour finalité de déroger à certains principes comptables propres au budget général. De ce fait, le fascicule soumis à notre examen présente trois caractéristiques :

- d'une part, il retrace à la fois des dépenses et des recettes, ce qui le place dans une position singulière au regard de l'article d'équilibre de la loi de finances ;

- il concerne des masses financières considérables. Déjà sensible dans les documents soumis au Parlement, ce phénomène prend toutefois sa pleine dimension en cours de gestion, et seule la loi de règlement permet d'apprécier l'exacte mesure des flux financiers qui transitent par ces structures ;

- enfin, il regroupe plus de quarante comptes qui apparaissent comme autant d'instruments d'interventions de l'Etat dans des domaines extrêmement variés.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que nombre d'entre eux aient déjà fait l'objet d'une analyse approfondie lors de l'examen d'autres fascicules budgétaires. Votre rapporteur s'efforcera donc d'éviter de revenir sur des débats qui ont déjà eu lieu, mais se réserve bien évidemment la possibilité de les enrichir.

Mais surtout, votre rapporteur relève avec satisfaction qu'une partie des observations formulées, lors de l'examen en Commission, ont d'ores et déjà reçu une réponse concrète.

A l'occasion du vote des articles de la première partie du présent projet de loi de finances, le gouvernement a en effet accepté de consolider et de renforcer la situation financière de trois comptes auxquels votre rapporteur s'était tout particulièrement intéressé. Aussi faut-il considérer que là encore, le débat est provisoirement tranché, du moins en ce qui concerne le montant de leurs recettes.

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR DANS LE PROJET DE BUDGET

En raison de l'hétérogénéité des structures qu'il regroupe, le fascicule Comptes spéciaux du Trésor reste un ensemble complexe qui se prête difficilement à une présentation synthétique et structurée autour de quelques thèmes dominants. Aussi, votre rapporteur vous présentera-t-il brièvement l'évolution du montant global des opérations envisagées pour l'année à venir avant d'évoquer plus en détail chacune des six grandes catégories de comptes définies par l'ordonnance organique.

I - EVOLUTION D'ENSEMBLE

Après le vote par le Sénat de la première partie du projet de loi de finances, les opérations prévues pour 1994 au titre des comptes spéciaux du Trésor, telles qu'elles figurent désormais dans l'article d'équilibre, peuvent se résumer en trois chiffres qui témoignent de l'importance stratégique de ces structures : 313,5 milliards de francs de recettes pour 332,7 milliards de francs de dépenses, soit une charge nette de 19,19 milliards de francs qui correspond donc à près de 6,4 % du déficit prévisionnel de l'Etat pour l'année à venir.

A. UN CADRE MOUVANT

L'analyse de ces données doit toutefois intégrer trois éléments.

1. Une légère réduction du nombre des comptes spéciaux

Pour 1994, le nombre des comptes spéciaux en activité s'établit à 41, soit une diminution de deux unités par rapport à l'année en cours.

Une telle inflexion traduit les conséquences de deux dispositions votées en loi de finances initiale pour 1993, à savoir :

- la clôture du compte n° 904-12 "Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme", dont les activités sont désormais couvertes par le Fonds d'aménagement de l'Ile-de-France ;

- la clôture du compte de commerce n° 904-02 "Fabrications d'armement". Initialement envisagée pour le 31 décembre 1992, cette mesure avait dû être reportée d'un an en raison de la complexité des opérations de liquidation de cette structure.

Après une période 1988-1993 marquée par l'apparition de nouveaux comptes, ce recul constitue donc un facteur favorable à la lisibilité du budget dans son ensemble.

2. Le collectif 1993 comme base de référence

L'analyse des données de 1994 se heurte en outre à un problème de méthode. Pour être significative, toute comparaison avec l'année en cours doit s'appuyer sur les éléments figurant dans la loi de finances rectificative, et non sur ceux fixés par la loi de finances initiale.

Le tableau suivant résume en effet les modifications introduites au printemps dernier dans certaines composantes les plus importantes des comptes spéciaux du Trésor.

(en milliards de francs)

	LFI 1993	LFR 1993	Variations	
			En milliards de francs	En %
Comptes d'affectation spéciale				
- Recettes	32,39	40,39	+ 8	+ 24,7
- Dépenses	32,30	40,30	+ 8	+ 24,7
Comptes de prêts				
- Recettes	2,1	2,1	-	-
- Dépenses	17,7	18,5	+ 0,8	+ 4,5
Comptes d'avances				
- Recettes	260,5	267,9	+ 7,4	+ 2,8
- Dépenses	255,3	275,1	+ 19,8	+ 7,7
Charge nette	8,4	21,5	+ 13,1	+ 156

L'ampleur de ces inflexions traduit en fait deux choix politiques :

- d'une part, la mise en oeuvre d'un véritable programme de privatisation , qui s'est substitué à la politique de cession de participations minoritaires au capital des entreprises publiques ;

- d'autre part, la suppression de l'article 27 de la loi de finances pour 1993. En modifiant les possibilités d'imputation du dégrèvement pour plafonnement de la taxe professionnelle, cette disposition pénalisait les entreprises et avait pour unique objet d'améliorer de façon optique, et provisoire, la présentation du budget initial de 1993 grâce à un effet de trésorerie.

3. Des fluctuations récentes

Enfin, les données relatives aux comptes spéciaux du Trésor pour 1994 ont d'ores et déjà été sensiblement modifiées par rapport au projet initial du gouvernement.

Cette évolution retrace l'impact de certaines mesures adoptées au cours de la discussion budgétaire.

Introduit par l'Assemblée nationale, l'article 23 bis du projet de loi de finances permet d'orienter 1,2 milliard de francs supplémentaires vers le compte d'avances aux collectivités locales, en limitant à un milliard de francs le montant du dégrèvement de taxe professionnelle susceptible d'être obtenu par une entreprise au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée.

Parallèlement, le Sénat a voté trois dispositions importantes qui concernent également les comptes spéciaux.

- l'article 17 bis renforce de 80 millions de francs les ressources du Fonds national des adductions d'eau, en opérant un relèvement de 2 centimes du tarif de la redevance affectée à cette structure ;

- l'article 17 quater consolide la situation financière du Fonds national de développement du sport, en substituant une partie de ses ressources actuelles un prélèvement de 2,3 % sur le montant des sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux ;

- enfin, et surtout l'article 18 bis restaure les finances du Fonds forestier national, en rattachant à cette structure le produit de l'ancienne taxe affectée au BAPSA et celui de la taxe de défrichement.

Par rapport aux prévisions initiales du Gouvernement, ces initiatives parlementaires ont donc conduit à majorer de 1.377 millions de francs les ressources attendues sur les comptes spéciaux en 1994. Sur ce total, 177 millions de francs sont destinés aux comptes d'affectation spéciale, dont les dépenses ont parallèlement été majorées de 91 millions. L'écart entre ces deux données traduit le décalage qui existe entre les ressources mobilisées pour ouvrir une autorisation de programme, et les crédits de paiement correspondants.

B. DES EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES

Fondé sur ces nouvelles bases, le tableau suivant fait ressortir les principales inflexions qui caractérisent les comptes spéciaux du Trésor en 1994.

(millions de francs)

	LFR 1993	PLF 1994 (1)	Variation en valeur
Opérations à caractère définitif			
- Recettes	40.267	21.949	- 18.318
- Dépenses	40.145	21.788	- 18.357
Opérations à caractère temporaire (2)			
- Recettes	270.135	291.613	+ 21.478
- Dépenses	293.799	310.969	+ 17.170
Total (2)	310.402	313.562	+ 3.160
- Recettes	333.944	332.757	- 1.187
- Dépenses			

(1) Après modifications introduites par le Parlement.

1. Des mouvements contrastés

Le volume des opérations à caractère définitif chute de 45,5 % en raison d'un reclassement de dépenses entre le budget général et le compte d'affectation du produit des cessions de titres du secteur public.

Les opérations à caractère temporaire connaissent en revanche une croissance soutenue, liée à l'évolution du produit des impôts locaux qui transitent par le compte d'avances aux collectivités locales.

Ce double mouvement se concrétise toutefois dans l'ensemble par une légère progression des recettes totales, et une réduction marginale des dépenses.

Encore faut-il souligner que ces quelques données n'intègrent pas les flux financiers qui transitent par les comptes de commerce. Le Parlement ne se prononce d'ailleurs pas sur ces évaluations qui sont fournies à titre indicatif, et retracent pour une large part des opérations dont le financement est essentiellement assuré sur crédits du budget général. Dans le cadre de cette présentation, leur exclusion répond donc au souci d'éviter de comptabiliser à nouveau des moyens budgétaires déjà pris en compte dans un autre fascicule.

2. Une charge nette réduite et plus réaliste

Dans ces conditions, la charge nette attendue des comptes spéciaux du Trésor en 1994 est évaluée à 19,19 milliards de francs, en retrait de 2,3 milliards par rapport aux données de la loi de finances rectificative pour 1993.

Décomposition de la charge nette

(en millions de francs)

	LFR 1993	PLF 1994	Variation en valeur
Charge nette, dont :	- 21.550	- 19.195	+ 2.355
- Comptes d'affectation spéciale	+ 91	+ 131	- 46
- Comptes de commerce	+ 154	+ 111	- 43
- Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	- 120	- 70	+ 50
- Comptes d'opérations monétaires	+ 1.958	+ 213	- 1.745
- Comptes de prêts	- 16.431	- 13.855	+ 2.576
- Comptes d'avances	- 7.202	- 5.725	+ 1.477

Les comptes de prêts expliquent à eux seuls près des trois quarts de la charge nette totale. Leur situation se redresse toutefois quelque peu en 1994 du fait d'une diminution des dépenses occasionnées par la politique de budgétisation des créances commerciales compromises.

Au contraire, la charge nette des comptes d'opérations monétaires se dégrade de manière sensible, sous l'effet des mouvements attendus sur le compte d'émission des monnaies métalliques. Mais, cette donnée reste assez théorique, car deux des trois comptes de cette catégorie sont en effet dotés pour mémoire. Or, ils enregistrent en cours de gestion des flux extrêmement importants et suscitent un résultat, excédentaire ou déficitaire selon les années, qui n'apparaît qu'en loi de règlement.

Enfin, la charge nette attendue au titre des comptes spéciaux du Trésor intègre désormais le déficit du compte d'avances aux collectivités locales. Jusqu'à un passé récent, cette structure était en effet systématiquement présentée en équilibre alors

qu'elle dégage, en gestion, un déficit structurel lié au taux de recouvrement effectif des impôts locaux. Cette situation étant régulièrement dénoncée par la Cour des comptes, un effort de clarification a certes été entrepris dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1993. Toutefois, il servait alors de contrepartie pour éviter de faire apparaître l'ampleur réelle de l'effet de trésorerie induit par l'article 27 du même texte. Contestable dans son principe, et économiquement dangereuse, cette dernière disposition a été opportunément remise en cause au printemps dernier.

Les documents soumis au Parlement font maintenant apparaître pleinement ce déficit et votre rapporteur se félicite de cet effort de sincérité dans les prévisions budgétaires.

II - LES DIVERSES CATEGORIES DE COMPTES

A. LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Pour 1994, les opérations, tant définitives que temporaires, retracées dans les treize comptes d'affectation spéciale représentent 22,07 milliards de francs en recettes et 21,94 milliards de francs en dépenses, ce qui correspond à un recul de 45,5 % par rapport aux données résultant de la loi de finances rectificative pour 1993.

1. Une évolution déterminée par le compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public

Créditée de 16,6 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1993, puis portée à 24,6 milliards de francs par le collectif, cette structure ne laisse plus apparaître, en 1994, qu'un volume d'opérations de 5 milliards de francs.

Dans un contexte marqué par une accélération du programme de privatisation (55 milliards de francs attendus pour 1994), ce mouvement résulte d'un double phénomène :

- d'une part, la reprise en charge par le Budget général, de 12,3 milliards de francs de dépenses d'interventions en faveur de

l'emploi et de subventions aux entreprises publiques que le Gouvernement précédent avait imputées sur ce compte pour des motifs de présentation budgétaire. Dans le projet de budget pour 1994, seule la ligne "*dotations en capital aux entreprises publiques*" reste effectivement dotée en dépenses.

- d'autre part, une diminution de ces mêmes dotations en capital, après l'effort important consenti lors du collectif. Les 5 milliards de francs prévus à ce titre pour 1994 se comparent en effet aux 15,9 milliards mobilisés pour l'année en cours.

Ce compte fait d'ailleurs l'objet d'un examen particulier au chapitre II du présent rapport.

2. Quelques progressions significatives

Les opérations effectuées sur les autres comptes d'affectation spéciale progressent globalement de 7,3% pour atteindre 16,9 milliards de francs. Dans ce contexte, plusieurs structures connaissent une évolution significative.

a) Le compte de soutien financier à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels

Pour 1994, les recettes de cette structure sont évaluées à 1,89 milliard de francs, marquant ainsi une progression de 11,3%. Une telle évolution repose essentiellement sur deux facteurs :

- d'une part, une progression de 17,2% du produit de la taxe sur les messages publicitaires par rapport aux estimations initiales de 1993. En fait, celles-ci devraient être dépassées, ce qui permet de crédibiliser la projection retenue pour l'année à venir,

- d'autre part, la montée en puissance de la taxe sur les vidéogrammes, qui a été instituée à partir de juillet dernier.

Sur ces bases, les prévisions de dépenses privilégient les actions de soutien à l'industrie cinématographique qui - hors frais de gestion - mobiliseront l'an prochain 1.041 millions de francs (+ 12,5%). Un effort tout particulier est consenti en matière d'aide

automatique à la production, tandis qu'une dotation nouvelle de 21,5 millions est réservée à l'aide à l'édition de vidéogrammes.

En matière d'aide à la création audiovisuelle, la priorité est, là encore, accordée aux procédures de soutien automatique.

La gestion de cette structure ayant fait l'objet de vives critiques de la part de la Cour des comptes, votre rapporteur se propose de lui consacrer un développement spécifique dans le chapitre II du présent rapport.

b) Le compte d'emploi de la redevance audiovisuelle

Pour l'année à venir, les opérations enregistrées sur ce compte augmentent de 7,9 % pour s'établir à 10,07 milliards de francs. Une telle progression résulte de trois événements :

- un relèvement de 4 % du taux de la redevance,
- la poursuite de la déformation du parc des téléviseurs au profit des postes en couleur,
- la prise en considération des résultats obtenus à la suite des contrôles.

En conséquence, la dotation réservée aux organismes du secteur public de radio et de télévision atteint 9,63 milliards de francs (+ 8,1 %). Sa répartition entre les différents opérateurs est retracée par l'article 44 du présent projet, et se trouve analysée par notre collègue Jean Cluzel dans son rapport sur le budget de l'Audiovisuel.

Dans ce contexte, votre rapporteur tient à souligner le considérable effort de productivité réalisé au cours des dernières années par le service de la redevance. En l'espace de huit ans, les frais de gestion de ce service n'auront progressé que de 4,1 % grâce à la suppression de 300 emplois. Dans le même temps, le nombre de situations régularisées du fait des contrôles est passé de 81.000 en 1988 à 256.000 l'an dernier. Une telle performance méritait à l'évidence d'être relevée.

c) Le Fonds national des Haras et des activités hippiques

Instrument de l'intervention de l'Etat en faveur du développement des activités hippiques, ce compte connaît, pour 1994, une progression relativement exceptionnelle. Ses recettes et ses dépenses sont en effet évaluées à 819,7 millions de francs, ce qui correspond à une augmentation de 209 millions, ou de 34 % par rapport aux prévisions initiales de l'année en cours.

• Cette situation retrace en fait l'application du protocole "course", conclu en décembre 1992 avec les professionnels du secteur. Cet accord comporte d'ailleurs deux volets qui s'insèrent dans un programme quinquennal :

- *Le volet structurel traduit l'effort de réorganisation demandé aux professionnels.* En particulier, les sociétés de galop se sont engagées à réaliser des économies d'un montant de 74 millions de francs en année pleine et à fermer au moins un hippodrome en région Ile-de-France. De même, un plan de réduction des naissances doit être mis en oeuvre par la Société du Cheval Français.

- *Le volet financier se concrétise par une aide de l'Etat représentant près de 1 milliard de francs sur l'ensemble des cinq années.* Son versement est toutefois subordonné au constat des efforts réellement consentis par la profession.

Financé par un relèvement du taux du prélèvement sur le Pari Mutuel Urbain, la mise en oeuvre de l'accord conduit donc pour 1994, à majorer de 200 millions de francs (+ 64,5 %) les sommes versées par le compte au Fonds commun de l'élevage et des courses. Votre rapporteur constate d'ailleurs que le projet de loi de finances rectificative qui vient d'être déposé par le Gouvernement propose simultanément d'ouvrir les crédits nécessaires au respect des engagements pris pour 1993.

Tout en soulignant la nécessité de mener à bien une opération indispensable, votre rapporteur souhaite assurer un suivi rigoureux des différentes étapes de ce processus.

• Les moyens consacrés aux autres interventions du compte connaissent une évolution beaucoup plus modeste puisqu'ils progressent de 1,4 % pour atteindre 297 millions de francs.

- *L'ajustement le plus significatif porte sur les dépenses de fonctionnement des haras nationaux* qui, en 1994, représenteront 67,3 millions de francs (+ 8,7 %).

Votre rapporteur relève toutefois que cette administration éprouve de sérieuses difficultés pour entretenir un patrimoine immobilier qui s'avère surdimensionné par rapport à ses besoins

réels. Mais, à l'évidence, la fermeture de certaines de ces implantations est difficilement envisageable. Aussi, et dans un souci d'aménagement du territoire, il pourrait être utile de réfléchir à des formules de partenariats qui permettraient simultanément de valoriser les activités équestres tout en incitant le service des haras à s'ouvrir vers l'extérieur. A cet égard, les collectivités locales concernées ont à l'évidence un rôle à jouer.

- En revanche, les subventions prévues au titre des interventions en faveur de l'élevage et de l'équitation demeurent pratiquement stables à 143 millions de francs (+ 1 %). Concrètement, elles permettent de soutenir des manifestations ayant pour objet d'assurer la promotion du cheval, mais également d'apporter une aide financière ou en nature, à divers centres équestres.

Votre rapporteur note cependant que les critères d'attribution de ces aides restent trop imprécis et il s'interroge sur l'efficacité des procédures mises en oeuvre pour évaluer l'impact réel de ces interventions.

d) Le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France

Alimenté par le produit de la taxe sur les bureaux situés en Ile-de-France, ce fonds est crédité en prévision de recettes, de 1,42 milliard de francs, et donc d'un volume identique de dépenses tant sous forme d'autorisations de programme que de crédits de paiement. La nouvelle tranche d'investissements financée à ce titre en 1994 excède donc de 4,4 % celle retenue pour l'année en cours.

• Créé dès 1990, le FARIF a connu des débuts difficiles qui s'expliquent en partie par les règles de fonctionnement d'un compte d'affectation spéciale. Alors que l'ouverture d'une autorisation de programme entraîne l'immobilisation d'un montant identique de recettes déjà perçues par le compte, les paiements correspondants peuvent s'étaler sur plusieurs années. Ce décalage est donc naturellement à l'origine de reports importants. Or, au cas particulier, ceux-ci ont été accentués par la complexité des opérations d'investissement prises en charge par le compte.

Toutefois, le FARIF semble avoir désormais trouvé son régime de croisière.

Au 31 décembre dernier, 72 % des 3,44 milliards de francs d'autorisations de programme ouvertes sur le compte depuis son origine étaient engagés et 63 % des crédits de paiement avaient donné lieu à un mandatement.

Aussi, le bilan de l'intervention du FARIF apparaît-il globalement significatif.

En effet, depuis sa création, cette situation a permis :

- de soutenir le financement de plus de 27 000 logements,
- d'acquérir environ 950 hectares dans le cadre de la politique d'action foncière,
- d'accélérer la réalisation des grands programmes de transport collectif que sont les projets EOLE et METEOR,
- enfin, de relancer les travaux routiers en vue d'assurer le bouclage de l'A 86.

• Dans ce cadre, les prévisions de dépenses pour 1994 accordent la priorité aux actions en faveur du logement social. L'enveloppe prévue à ce titre - soit 560 millions de francs (+ 12 %) - doit ainsi permettre d'accompagner l'effort de relance dans ce domaine.

En revanche, les moyens d'engagement réservés aux autres programmes sont identiques à ceux de l'année précédente. Le seul aménagement prend la forme d'une redistribution de crédits entre les projets EOLE et METEOR, au bénéfice de ce dernier.

• Aujourd'hui, le FARIF reste de la compétence exclusive de l'Etat. Contrairement à la solution adoptée pour d'autres comptes d'affectation spéciale, son comité de gestion est uniquement composé de représentants des ministères concernés par ses interventions.

Or, par définition, ces actions concernent la seule région Ile-de-France, et sont d'ailleurs financées par une taxe spécifique dont le champ d'application se limite à cette seule zone géographique. Dans de nombreux domaines, elles supposent d'ailleurs une coordination avec les interventions des autorités régionales, et appellent fréquemment un cofinancement de la part des collectivités locales.

Dans ces conditions, il est souhaitable que les autorités régionales soient associées à la gestion du fonds, et participent ainsi à la programmation de dépenses qui les concernent au premier plan.

Le gouvernement semble partager cette préoccupation et envisage d'attribuer au Président du Conseil régional d'Ile-de-France un siège de vice-président du comité de gestion du fonds.

Votre rapporteur approuve pleinement cette solution qui devrait permettre aux deux partenaires de définir ensemble les orientations prioritaires à retenir dans chaque grand domaine d'intervention du fonds.

3. Trois situations opportunément rétablies

Dans le projet de budget initial, trois comptes d'affectation spéciale connaissaient toutefois une évolution regrettable, et même pour l'un d'entre eux, inquiétante. Mais, les initiatives prises par notre Assemblée lors de l'examen des articles de la première partie ont maintenant permis d'inverser ces tendances.

a) Le Fonds national des adductions d'eau

En l'absence de relèvement du tarif de la redevance affectée à ce compte, les ressources et les moyens d'engagement du Fonds national des adductions d'eau (FNDAE) progressaient peu (+ 1,1 %) et se stabilisaient à 880 millions de francs.

Votre rapporteur avait alors estimé qu'une telle évolution traduisait un certain manque d'ambition dans la politique conduite en ce domaine.

Instrument de solidarité nationale à l'égard des communes rurales, cette structure doit désormais faire face aux besoins importants recensés dans trois secteurs :

- la qualité de l'eau distribuée,
- la fiabilité des équipements de production et de transport,
- la collecte et le traitement des eaux usées.

Certes, l'effort d'investissement à réaliser repose largement sur les départements. Mais, il doit impérativement être accompagné par le FNDAE qui, aujourd'hui, subventionne environ 13 % des dépenses annuelles.

Dans ce contexte, un relèvement régulier du tarif de la redevance est donc nécessaire pour permettre au fonds d'assurer ses missions dans de bonnes conditions.

Votre rapporteur se félicite donc que le gouvernement ait admis de reconsidérer son projet initial en acceptant de relever de 2 centimes le tarif de la redevance perçue en 1994.

Votée à l'initiative du Sénat, cette mesure permet de renforcer à hauteur de 80 millions de francs les moyens d'engagement du fonds, qui, en définitive, disposera l'an prochain d'une enveloppe d'autorisations de programme de 960 millions de francs, en progression de 10 % par rapport à 1993.

b) Deux comptes au financement désormais renouvelé

Les données figurant dans le fascicule budgétaire ne mettaient toutefois pas clairement en évidence la situation financière critique que pouvaient connaître le Fonds national pour le développement du sport (FNDS) et surtout le Fonds forestier national (FFN).

• S'agissant du FNDS, le projet retenait l'hypothèse d'une ressource globale identique à celle de 1993, soit 850 millions de francs. En réalité, une telle évaluation restait plus que fragile. Les perspectives réelles pour l'année en cours sont en fait plus proches de 650 millions de francs, et confirment ainsi les difficultés chroniques de cette structure dont le financement repose en grande partie sur le loto sportif. Le gouvernement lui-même avait d'ailleurs admis le caractère optimiste de ses prévisions, en acceptant, dans un premier temps, de garantir le fonds à hauteur des évaluations figurant dans les documents budgétaires.

• De même, le projet initial faisant apparaître une baisse de 19,4 % des recettes du Fonds forestier national, concrétisant ainsi de façon brutale la grave crise que traverse l'ensemble de la filière bois, mais aussi l'échec de la réforme de la taxe forestière décidée en 1991. Depuis cette période, le produit de la taxe s'est réduit de moitié, limitant ainsi de façon inquiétante la capacité d'intervention du fonds. Encore faut-il souligner qu'en dépit d'une sévère correction en baisse, l'évaluation retenue à ce titre pour 1994 -soit 265 millions de francs- restait là encore très optimiste, et que le rendement réel n'aurait sans doute pas dépassé 200 millions de francs.

Les mesures adoptées par notre Assemblée en première partie ont toutefois permis d'apporter une réponse satisfaisante à ces problèmes de financement.

Votre rapporteur se propose cependant d'évoquer, dans le cadre du chapitre II, les interrogations qu'appellent de sa part les perspectives de dépenses et, le cas échéant, la gestion de ces structures.

B. LES COMPTES DE COMMERCE

Les prévisions relatives aux onze comptes que regroupe cette catégorie n'ont qu'un caractère indicatif, et le Parlement se prononce sur le seul montant du découvert autorisé, soit 2,01 milliards de francs pour 1994.

Sous cette réserve, les estimations de recettes et de dépenses retenues pour l'année à venir s'avèrent inférieures de 10 % à celles envisagées pour 1993, tandis que l'excédent dégagé à ce titre recule de 27,8 % pour revenir à 111,5 millions de francs.

1. Les comptes militaires

Représentant 26,86 milliards de francs, les opérations enregistrées sur les quatre comptes militaires accusent une baisse de 2,6 %.

• Structure la plus importante, le compte n° 904-05 "constructions navales de la marine militaire" revient à 21,3 milliards de francs (- 4,2 %), traduisant ainsi le tassement régulier du plan de charge des arsenaux, mais également le transfert, au compte "exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat", des activités de l'établissement industriel de Cuers. Cette opération comptable retrace ainsi, avec un certain retard, le rattachement de cet atelier à la Direction des constructions aéronautiques.

Dans le chapitre II de son rapport, votre rapporteur consacre d'ailleurs de plus amples développements à ce compte n° 904-05.

• Deuxième grande structure gérée par le ministère de la Défense, le compte "approvisionnement des armées en produits pétroliers" se contracte de 320 millions de francs pour s'établir à 3 milliards de francs en 1994.

Ce recul est dû à la disparition des recettes et des dépenses afférentes à l'exploitaton de l'oléoduc Donges-Metz.

Construit à la fin de la dernière guerre, cet ouvrage est utilisé à des usages militaires et civils. Jusqu'à présent, il était géré en commun par la France et

les Etats-Unis. Or, ces derniers ont décidé de se retirer à compter du 1er janvier prochain.

Cette décision soulève une série de questions juridiques liées à la propriété des installations. Elle pose, en outre, le problème de l'avenir de cet ouvrage qui ne présente plus qu'un intérêt militaire restreint.

En l'état actuel du dossier, la gestion et l'exploitation de l'oléoduc devraient donc être concédés à un opérateur privé, dès qu'un accord aura pu être trouvé avec les Etats-Unis. En attendant, il est possible que les deux partenaires actuels continuent provisoirement de gérer ces installations pour éviter des opérations de "vidange" particulièrement délicates à conduire.

2. Les comptes de commerce civils

Avec 11,15 milliards de francs de recettes et 11,04 milliards de francs de dépenses, ils se contractent de 23,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, et de 49,2 % par rapport aux données résultant du collectif de printemps.

• Ce mouvement global provient pour l'essentiel du compte "gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques". Structure de transit pour les dotations en capital destinées aux entreprises publiques, ce compte enregistre en effet, de façon mécanique, la diminution des moyens budgétaires consacrés à ces apports au titre de 1994. Alimenté en cours d'exercice par le compte n° 902-24, il est donc crédité de 5 milliards de francs, contre 7,9 milliards de francs initialement prévus pour 1993 et 15,9 milliards réellement disponibles au titre de ce même exercice à la suite des mesures votées dans le collectif.

• Parallèlement le compte "opérations industrielles et commerciales des Directions départementales de l'Equipeement" se contracte de 9,8 % pour revenir à 4,9 milliards de francs. Un tel ajustement présente un aspect technique. Les prestations retracées dans cette structure font désormais l'objet d'une programmation contractuelle, ce qui permet une meilleure évaluation des besoins réels.

• Les cinq autres comptes de commerce en activité totalisent 1.196 millions de francs de recettes (+ 12,7 %) et 1.085 millions de francs de dépenses (+ 3,1 %), mais dégagent la totalité de l'excédent attendu pour 1994. Le résultat le plus important, soit 110,9 millions de francs, apparaît sur le compte "opérations commerciales des domaines" et s'explique essentiellement par un décalage temporel dans les recettes et les

dépenses liées aux opérations foncières poursuivies pour le compte des collectivités locales.

C. LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES

Ils sont au nombre de quatre, dont trois ne font pas l'objet de prévision en loi de finances initiale.

Parmi ces derniers, le compte "Soutien financier à moyen terme aux Etats membres de la Communauté européenne" n'a pas fonctionné depuis plusieurs années. En revanche, les deux autres enregistrent en cours de gestion des mouvements de grande ampleur liés aux fluctuations des devises et à la stratégie des autorités monétaires françaises.

Dans ce cadre, votre rapporteur souhaite toutefois évoquer deux structures qui, à des titres différents, vont enregistrer les conséquences de la réforme du statut de la Banque de France.

1. Le compte d'émission des monnaies métalliques

Il retrace les relations entre le Trésor et l'administration des Monnaies et Médailles d'une part, la Banque de France d'autre part, et apparaît comme le seul compte d'opérations monétaires faisant l'objet de prévisions initiales.

Encore faut-il souligner que celles-ci restent relativement sommaires. En 1994, elles se résument à l'inscription d'un excédent de 213 millions de francs, qui contraste avec le bénéfice de 1,96 milliard de francs attendu pour 1993.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, un tel mouvement traduit deux événements :

- d'une part, la diminution du programme de frappe qui porte essentiellement sur des pièces dégageant un bénéfice d'émission élevé ;

- d'autre part, l'apparition d'une charge nouvelle de 160 millions de francs, due à l'apurement progressif de l'avance jusqu'alors consentie à l'Etat par la Banque de France au titre de l'augmentation de la circulation des monnaies.

2. Le compte "Pertes et bénéfices de change"

Doté pour mémoire, il assure en cours d'année l'enregistrement comptable et budgétaire du résultat des opérations du Fonds de stabilisation des changes (FSC).

• Créé en 1936, le FSC a pour mission essentielle de "régulariser les rapports entre le franc et les devises étrangères"

Géré par la Banque de France, il dispose à cet effet d'actifs en or et en devises, ses ressources en francs lui étant fournies par la banque centrale sous la forme d'avances sans intérêt.

Ses modalités d'intervention sont d'ailleurs semblables à celle d'une banque centrale : achats et ventes de devises au comptant ou à terme, opérations de placements. En outre, il est actuellement l'intermédiaire systématique des opérations effectuées sur les réserves en devises de l'Etat.

Parmi ses multiples fonctions, il est à noter que le FSC prend notamment en charge le coût du mécanisme de garantie de change de la zone franc.

Dans ce contexte, les résultats d'ensemble du FSC sont alors reportés à la fin de chaque semestre sur le compte "Pertes et bénéfices de change", qui enregistre ainsi en gestion des mouvements importants, mais surtout très fluctuants.

Compte pertes et bénéfices de change

(millions de francs)

	1990	1991	1992
Recettes	185	15 374	5 515
Dépenses	4 940	14 188	821
Solde	- 4 775	+ 1 186	+ 4 694

Le mécanisme de la zone franc

Instrument de notre coopération monétaire avec quatorze Etats africains, le mécanisme de la zone franc s'appuie sur trois principes :

- une convertibilité illimitée et une parité fixe entre les diverses monnaies de la zone et le franc français ;
- une garantie illimitée du Trésor français ;
- une centralisation, dans les comptes du Trésor, de la majeure partie des réserves de change des trois instituts d'émission de la zone.

Concrètement, ces banques centrales sont titulaires, dans les écritures du Trésor, d'un "compte d'opérations", tenu en francs, et sur lequel elles déposent leurs avoirs en devises. En contrepartie, le Trésor s'engage à leur fournir, par l'intermédiaire de cette structure, toutes les devises dont elles peuvent avoir besoin.

Deux mécanismes complètent ce schéma.

a) Le système de rémunération

Par construction, le compte d'opérations peut donc, selon les circonstances, être créancier ou débiteur.

- le solde créancier est rémunéré au taux de pension, et la charge correspondante apparaît donc en gestion au budget général. Toutefois, le coût réel doit s'apprécier en tenant compte du fait que les actifs correspondants sont eux-mêmes placés sur le compte courant du Trésor, et donnent lieu à une rémunération au taux des appels d'offres.

- le solde débiteur s'analyse comme un prêt du Trésor et entraîne donc l'exigibilité d'intérêts. Toutefois, ceux-ci ne sont pas réellement versés, mais portés au débit du compte d'opérations. En conséquence, ils ne figurent pas en recettes du budget général. En revanche, pour respecter ses engagements, le Trésor est conduit à tirer sur son compte courant ou à emprunter sur le marché, ce qui, selon les cas, se traduit par une perte de recettes ou un alourdissement des charges de la dette.

b) La garantie de change

Le solde créancier du compte d'opérations est assorti d'une garantie de change, fondée sur la valeur du franc français par rapport au DTS.

Dans ce cadre, si le franc se déprécie par rapport au DTS, le coût de la garantie est alors pris en charge par le FSC, puis reporté sur le budget par l'intermédiaire du compte "Pertes et bénéfices de change".

A l'inverse, si le franc français s'apprécie, les gains de change sont alors stockés et permettent d'apurer les pertes suivantes, limitant ainsi les charges reprises par le FSC.

• Le rôle et le fonctionnement du FSC sont toutefois amenés à évoluer à la suite de la réforme du statut de la Banque de France

- d'une part, ses besoins en francs devront à l'avenir être directement couverts par le Trésor, et non plus par la Banque,

- d'autre part, il perd son rôle d'intermédiaire systématique dans la prise en charge des gains ou pertes sur devises, pour occuper celui d'intervenant ultime.

Dans le dispositif arrêté par la convention Etat/Banque de France du 10 juin 1993, ces pertes et bénéfices sur devises devront à l'avenir être portés sur un compte spécifique apparaissant au bilan de la Banque centrale. Dans l'hypothèse de moins values exceptionnelles, celles-ci seront alors imputées sur le résultat de la banque, puis sur les réserves de réévaluation des actifs en or. Dans ce schéma, l'intervention directe du Trésor, par l'intermédiaire du FSC, constitue alors la dernière étape.

En conséquence, il est probable que les masses enregistrées en gestion sur le compte "Pertes et bénéfices de change" vont, à l'avenir, se réduire.

D. LES COMPTES DE REGLEMENT AVEC LES ETATS ETRANGERS

Deux comptes figurent dans cette catégorie, mais un seul fait l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale.

• Retraçant la participation de la France au financement des stocks régulateurs d'étain et de caoutchouc, les dépenses du compte "Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base" sont estimées à 70 millions de francs pour 1994. L'appel de fonds ainsi envisagé concerne exclusivement l'accord sur le caoutchouc et conduit à accroître de 68 millions de francs le découvert autorisé au titre de ces opérations. Ce dernier ajustement peut toutefois être compensé par une diminution de même montant du découvert autorisé au titre de l'accord sur l'étain.

• En revanche, le compte "Opérations de liquidation de l'ancien secteur de Berlin" reste doté pour mémoire, la contribution demandée aux autorités allemandes, soit 25 millions de deutsche marks, n'ayant pas encore été approuvée par le Parlement fédéral.

E. LES COMPTES D'AVANCES

Les cinq comptes d'avances regroupent l'essentiel des flux financiers qui transitent par les comptes spéciaux. En pratique, ils retracent ainsi des opérations de trésorerie entre l'Etat et différents intervenants publics au nombre desquels figurent les collectivités locales.

1. Le compte d'avances aux collectivités locales

Elément dominant de cet ensemble, le compte "Avances sur le montant des impositions revenant aux départements communes et divers organismes" totalise à lui seul 280,9 milliards de francs de dépenses pour 275,2 milliards de francs de recettes.

Par rapport aux évaluations retenues dans la loi de finances rectificative pour 1993, ces deux composantes progressent donc respectivement de 7,2 % et 8,1 %, tandis que la charge nette se réduit de 2,6 milliards pour revenir à 5,7 milliards de francs.

Les modifications ayant affecté ce compte depuis le dépôt du projet de loi de finances ayant déjà été évoqué, votre rapporteur ne les rappellera pas, sinon pour indiquer que le déficit initial était estimé à 6,9 milliards de francs.

Votre rapporteur tient toutefois à souligner que ce solde déficitaire ne donne pas la mesure de la situation que connaît le compte en cours de gestion. Alors que les dépenses ont un rythme mensuel, la plupart des impôts locaux sont perçus au cours des trois derniers mois de l'année. De fait, le déficit d'exécution du compte atteint généralement 110 milliards de francs à la fin du mois de septembre avant de se réduire rapidement durant le dernier trimestre.

2. Le compte d'avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics

Crédité de 3 millions de francs en 1993, et doté pour mémoire en 1994, ce compte enregistre en gestion des montants considérables. Depuis trois ans, il retrace en effet essentiellement les avances de court terme consenties par l'Etat au régime général de Sécurité sociale pour lui permettre de faire face à ses échéances.

(milliards de francs)

	1991	1992	1993 (9 mois)
Recettes	103,3	489,5	1 358,3
Dépenses	103,3	489,5	1 486,1
Solde	0	0	(- 127,8)

Déjà significatif en 1991, le recours à cette procédure s'est accéléré en 1992. En l'espace de douze mois, le budget a été sollicité à 24 reprises afin d'alimenter la trésorerie de l'ACOSS et l'avance est d'ailleurs restée permanente du 25 août au 23 décembre. Le remboursement opéré à cette date répondait exclusivement à la nécessité d'équilibrer le compte avant la fin de l'année budgétaire. Le relais a alors été assuré par un prêt de la caisse des dépôts à l'ACOSS.

Mais cette procédure va trouver en 1993 une nouvelle dimension, qui illustre de façon brutale la situation financière inquiétante dans laquelle se trouve notre principal régime de protection sociale.

F. LES COMPTES DE PRETS

Par rapport aux données résultant de la loi de finances rectificative pour 1993, les dépenses programmées sur les trois comptes de prêts effectivement en activité s'allègent de 2,48 milliards de francs pour s'établir à 16,02 milliards de francs. Aussi, et contrairement à la tendance des années précédentes, la charge nette née des opérations de prêts se réduit de façon significative et revient à 13,8 milliards de francs.

Dans ce contexte, le projet de budget pour 1994 propose tout d'abord de consolider l'effort consenti lors du collectif en matière de prêts de restructuration industrielle, et reconduit donc les dépenses du compte "Prêts du FDES" à hauteur de 520 millions de francs (+ 136 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993). Compte tenu des prévisions de remboursements, la charge nette de cette structure atteindra 320 millions de francs l'an prochain.

Toutefois, les deux autres comptes mobilisent l'essentiel des crédits.

1. Le compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France"

Instrument de budgétisation des créances compromises, cette structure est paradoxalement, à l'origine du redressement attendu en 1994, au titre des comptes de prêts. Ses dépenses se réduisent, en effet, de 2,4 milliards de francs pour s'établir à 9 milliards et sa charge nette est ramenée à 8 milliards de francs.

Sur le fond, ce compte retrace les prêts consentis dans le cadre d'accords de consolidation, en vue d'assurer le refinancement public de prêts du Trésor, de prêts de la Caisse française de développement ou d'échéances de prêts de refinancement précédemment consentis par la Banque française du commerce extérieur (BFCE).

Largement sollicitée depuis 1987, cette structure a en fait permis de mettre un terme à la procédure de refinancement extrabudgétaire précédemment mise en oeuvre par le truchement de la BFCE. Depuis cette époque, le budget assume donc directement la charge financière liée à la défaillance de nos débiteurs les plus fragiles.

En conséquence, le montant des dépenses annuelles supportées par le compte a connu, au cours de cette période, une croissance particulièrement forte, passant de 1,37 milliard en 1987 à 11,3 milliards dans la loi de finances initiale pour 1993.

Au 31 décembre 1992, l'encours de prêts accordés dans le cadre de cette procédure atteignait 34,7 milliards de francs, réparti entre 53 pays. Toutefois, sept Etats représentent à eux seuls 62 % du total.

**Encours des prêts accordés sur le
compte n° 903-17**

(milliards de francs)

Pays	Montant
Côte d'Ivoire	5,6
Pologne	4,3
Bésil	4,2
Zaire	3,2
Congo	1,6
Cameroun	1,4
Nigéria	1,3
autres	13,1
Total	34,7

Dans ce contexte, la loi de finances initiale pour 1993 avait donc ouvert un crédit de 11,3 milliards de francs, dont près de la moitié correspondait à l'application des accords conclus avec l'Argentine, le Brésil, le Pérou et le Maroc. Toutefois, votre rapporteur constate que le gouvernement annule désormais 5,5 milliards de francs sur cette enveloppe globale.

Pour 1994, le montant des dépenses est évalué à 9 milliards de francs, en retrait de 20 % par rapport aux évaluations initiales de l'année en cours. Selon les informations transmises à votre rapporteur, cette inflexion traduit deux événements :

- d'une part, une diminution de l'encours consolidable. En particulier, le stock de prêts de refinancement encore porté par la BFCE est revenu à 28 milliards au 30 juin dernier, contre 42,7 milliards au début de 1990 ;

- d'autre part, les mesures d'annulations de dettes qui prennent désormais la forme d'une réduction de 50 % des échéances dues.

On peut toutefois se demander si l'économie qui vient d'être réalisée au titre de 1993, restera sans conséquence sur les charges de l'année à venir.

2. Le compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement"

Réorganisé par l'article 80 de la loi de finances pour 1993, ce compte retrace désormais l'ensemble des prêts directement consentis par l'Etat à des pays en voie de développement, dans le cadre de l'aide publique aux grands contrats et de la politique d'aide au développement.

• Instrument comptable, cette structure enregistre essentiellement les décaissements correspondants aux prêts déjà accordés, et dont l'exécution se déroule sur plusieurs années

Les dépenses prévues à cet effet pour l'année à venir représentent 6,5 milliards de francs. En particulier, les versements liés aux protocoles commerciaux s'élèvent à 5,67 milliards, soit un montant identique à celui retenu dans le cadre du collectif de printemps, mais supérieur de 587 millions aux évaluations initiales de l'année en cours. Parallèlement, les sommes destinées à couvrir les prêts consentis au travers de la Caisse française de développement reviennent à 828 millions de francs (- 18,6 %).

Dans ce cadre, votre rapporteur constate que l'ajustement opéré en collectif a permis de mettre fin à une pratique contestable. En effet, par nature, les dépenses du compte sont soumises à de nombreux aléas et les crédits -limitatifs- prévus en loi de finances peuvent s'avérer insuffisants. Or, au cours des dernières années, les dépassements constatés n'ont pas donné lieu à l'ouverture de crédits complémentaires, mais on été couverts par des avances rémunérées du Crédit National.

• Déterminant essentiel de la politique conduite en ce domaine, l'enveloppe de prêts du Trésor ouverte pour l'année à venir est fixée à 4,4 milliards de francs, contre 4,72 milliards pour 1993.

Formalisés dans des protocoles et assortis de conditions privilégiées, ces prêts sont directement liés à la fourniture de biens ou prestations français. Ils peuvent être associés à des crédits privés garantis et, le cas échéant, s'accompagnent de dons.

La plupart de ces prêts sont consentis à un petit nombre de pays, ce qui se traduit par une forte concentration de l'encours.

Encours de prêts du Trésor au 31.12.92
sur le compte n° 903-17
(milliards de francs)

Pays	Montant
Maroc	6,3
Indonésie	5,0
Inde	4,7
Egypte	4,2
Chine	3,7
Tunisie	2,9
Mexique	2,0
Pakistan	1,7
Kenya	1,5
Brésil	1,4
Algérie	1,4
Turquie	1,4
autres	10,4
Total	46,6

La période récente est ainsi marquée par la montée en puissance de la Chine, en liaison avec la construction de la centrale de Daya Bay. Toutefois, le Maroc, l'Inde et l'Indonésie figurent également parmi les bénéficiaires réguliers et le début de 1993 se caractérise par la signature de protocoles importants avec l'Algérie.

• Héritée des années cinquante, cette procédure se fonde donc exclusivement sur une logique d'exportation, même si elle s'insère dans le cadre d'une aide au développement

Aussi, par construction, le prêt est consenti à un gouvernement étranger en vue d'acquérir des biens français. Le grand contrat conclu à cette occasion doit alors être le prélude à un courant d'échanges plus réguliers, permettant d'assurer l'implantation française au plan local.

Or, un tel enchaînement ne répond plus nécessairement aux contraintes actuelles. Dans de nombreuses situations, le schéma le plus efficace s'organise autour d'un investissement en capital réalisé localement par un opérateur français.

A cet égard, l'exemple le plus significatif est sans nul doute celui des pays de l'Est, qui poursuivent actuellement de vastes programmes de privatisation. Dans de telles situations, la reconstruction de l'économie locale passe donc avant tout par la restructuration de l'appareil productif, approche dans laquelle les capitaux extérieurs ont un rôle essentiel à jouer. Mais les prises de participation réalisées à cette occasion sont également la clé d'une implantation stable, indispensable pour alimenter des courants d'échanges.

Les procédures actuelles du compte ne permettent pas de soutenir ces opérations en capital. Votre rapporteur estime donc qu'il serait temps de les adapter.

CHAPITRE II

OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES

I - TROIS COMPTES IMPORTANTS

A. UNE STRUCTURE STRATEGIQUE : LE COMPTE D'AFFECTATION DES PRODUITS DE CESSIONS DE TITRES DU SECTEUR PUBLIC

Organisé par l'article 71 de la loi de finances pour 1993, le compte n° 902-24 répondait, lors de sa création, à une double préoccupation: isoler sur une structure distincte les ressources dégagées grâce à la politique de "mobilisation des actifs publics", et décharger le budget général d'une partie des dépenses en faveur de l'emploi.

Avec la mise en oeuvre d'un vaste programme de privatisation, cette structure a toutefois changé implicitement de vocation et le projet de loi de finances propose désormais d'accentuer ce mouvement en recentrant ses activités.

1. Le réceptacle naturel du produit des privatisations

En recettes, le n° 902-24 retrace le produit des ventes par l'Etat de titres de sociétés *"réalisées à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital d'une entreprise du secteur public"*.

• Au plan juridique, la création de cette structure a ainsi permis d'organiser de façon précise le circuit budgétaire du produit des cessions, au secteur privé, de participations au capital des entreprises publiques.

En effet, faute de structure adaptée, le produit des cessions décidées dès 1991 par le précédent Gouvernement avait dû

emprunter des voies complexes pour remonter vers le budget général.
Ainsi :

- en application d'une disposition législative spécifique, le compte de commerce n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public" a accueilli, dès décembre 1991, 1,3 milliard de francs obtenus de la vente de 22 % du Crédit Local de France,

- cette même structure a pu recevoir spontanément les 8,3 milliards perçus, en juillet 1992, grâce à la cession de 26,7 % de Total,

- en revanche, les ressources dégagées en mars 1992 par la vente de 2,3 % d'Elf-Aquitaine ont été portées directement en recettes non fiscales, grâce à une réduction du fonds de dotation de l'ERAP.

La création du compte d'affectation spéciale a donc permis de simplifier ces circuits mais également de disposer d'une structure autonome dotée de missions propres.

• Sur cette base, les prévisions de recettes du nouveau compte ont donc été fixées dans la loi de finances initiale de 1993 à 16,65 milliards de francs.

Dès le début de l'année, le compte percevait d'ailleurs 3,2 milliards de francs, correspondant au montant de la cession d'une participation de 14 % au capital de Rhône Poulenc.

• Mais, depuis, cette structure est implicitement devenue le receptacle du produit des privatisations.

Au mois de juin, le compte recevait 2,3 milliards de francs à la suite de la privatisation du Crédit Local de France.

Puis, la loi du 19 juillet 1993 a autorisé un programme de privatisations dont le produit entre, par nature, dans les prévisions de ressources du compte, sous réserve d'une adaptation ponctuelle sur le cas particulier d'Elf-Aquitaine (cf. article 35 bis rattaché).

Tout en fixant à 40 milliards de francs le montant des recettes attendu de cette politique, en 1993, le Gouvernement a toutefois d'emblée demandé une dérogation à la règle d'affectation, à concurrence d'une somme de 18 milliards destinée à alimenter directement le budget général. En conséquence, les ressources attendues sur le compte n'ont été majorées que de 8 milliards, pour être portées à 24,6 milliards.

Aujourd'hui, tout laisse à penser que l'objectif d'ensemble sera atteint, sinon dépassé, compte tenu des sommes dégagées lors de

la privatisation de la BNP (28 milliards de francs) et de Rhône Poulenc (15 milliards de francs).

• Dans ce contexte, le projet de loi de finances propose donc apparemment d'accentuer le schéma mis en place au printemps 1993. Alors que le produit attendu des privatisations est désormais fixé à 55 milliards pour l'année à venir, les ressources du compte évoluent à la baisse en revenant à 5 milliards de francs.

Mais, cette inflexion sensible traduit avant tout un net recentrage des dépenses assumées par cette structure.

2. Un recentrage opportun

• La création du compte avait toutefois un deuxième objectif : alléger les dépenses du budget général pour maîtriser, au moins de façon apparente, l'évolution d'ensemble des dépenses de l'Etat.

Dans cette optique, les charges assumées par cette structure ont été organisées autour de trois pôles de nature très différente, à savoir :

- les dépenses exceptionnelles en faveur de l'emploi (8,7 milliards prévus),

- les dotations en capital aux entreprises publiques (7,65 milliards), parmi lesquelles figuraient toutefois 3,6 milliards de francs de subventions spécifiques jusqu'alors assumées par différents ministères (1),

- des versements au fonds de soutien des rentes, seul lien entre les cessions de titres et la dette, et doté pour mémoire.

• Dans le collectif de printemps, le nouveau Gouvernement a pris le parti de renforcer de façon significative les moyens de l'Etat actionnaire. Aussi, les 8 milliards de francs d'ouvertures complémentaires réalisées sur le compte ont été concentrés sur les dotations en capital. Dans le même temps, la totalité des moyens complémentaires mobilisés à cette occasion en faveur de l'emploi, soit 14 milliards de francs, était imputée sur le budget général.

1. Concours de l'Etat à la SNCF (1,8 milliard), dotation destinée au CEA (0,7 milliard) et apports aux organismes du secteur public de l'audiovisuel (1,08 milliard).

Les dépenses effectivement supportées sur le compte s'élevaient, au 20 octobre 1993, à 4,2 milliards de francs, ainsi réparties :

- dépenses en faveur de l'emploi : 2,5 milliards,
- dotations en capital : 1,5 milliard,
- frais et commissions liés aux opérations de cessions de titres : 200 millions.

Compte tenu des ressources déjà perçues à cette même date, soit 5,4 milliards de francs, le montant disponible atteignait 1,2 milliard. Mais, depuis, cette somme a dû considérablement évoluer. Le produit obtenu de la privatisation de la BNP (28 milliards) a permis de saturer l'enveloppe prioritairement destinée au budget général, laissant donc un "reliquat" de l'ordre de 10 milliards qui devrait être versé sur le compte.

- Dans ce contexte, le présent projet de budget propose d'achever le mouvement de clarification des rôles engagé dès le collectif, en déchargeant le compte de la totalité des dépenses en faveur de l'emploi. Pour 1994, seul reste donc inscrit en dépenses un crédit de 5 milliards destiné aux dotations en capital aux entreprises publiques.

3. Consolider les dotations en capital aux entreprises publiques

a) Un effort important

Sur l'ensemble de la période 1993-1994, l'effort consenti par l'Etat actionnaire devrait donc s'élever à 21 milliards de francs. Cette "enveloppe" globale prélevée sur le produit des privatisations doit d'ores et déjà être majorée de 2,06 milliards dégagés sur le compte de gestion de titres du secteur public (compte n° 904-09) grâce à la vente d'une participation de 3,17 % dans le capital de Total. Portant sur une entreprise qui n'appartient pas au secteur public, cette opération n'avait pas à transiter par le compte n° 902-24.

• Votre rapporteur constate donc que les sommes mobilisées à ce titre par le nouveau Gouvernement s'avèrent considérables au regard de la pratique des dernières années. A l'exception de 1990, notamment marquée par un apport de 4 milliards de francs à Renault, le flux annuel des dotations en capital aux

entreprises publiques durant la période 1989-1992 est resté proche de 5 milliards. Encore faut-il souligner que ces opérations ont parfois été accompagnées d'échanges de participation entre sociétés, sans véritable apport d'argent frais par l'actionnaire Etat. L'exemple, du Crédit Lyonnais et d'Uainor Sacilor illustre parfaitement ce schéma.

• Pour l'année en cours, 3,4 milliards de francs ont déjà été répartis entre 9 bénéficiaires.

Le tableau suivant résume la situation constatée au 20 octobre dernier en distinguant les sommes prélevées sur le produit des privatisations (compte n° 902-24) et celles provenant de la cession d'une participation dans Total (compte n° 904-09).

(en millions de francs)

Bénéficiaires	Montant versé	Origine	
		Compte n° 902-24	Compte n° 904-09
SNECMA	750		750
Compagnie Générale Maritime	500	300	200
SNPE	300		300
Charbonnages de France	181		181
Société Marseillaise de Crédit	620	160	460
FR3	50	50	
SFP	125	125	
CEA	500 (1)	500	
ARTE	367	367	
	3.393	1.502	1.891

(1) Cette affectation ne représente en fait qu'une partie de la subvention annuelle d'équipement de cet établissement public. Il s'agit d'un artifice comptable, les 500 millions en question n'étant en rien assimilables à une dotation en capital versée à une entreprise publique.

Votre rapporteur dénonce vivement l'utilisation du produit des cessions de titres pour assurer le financement courant des chaînes publiques de télévision et notamment celui d'Arte. Le versement consenti à cette chaîne apparaît d'ailleurs comme le seul "apport en capital" effectué par le compte n° 902-24 avant les élections législatives.

Votre rapporteur note que l'actuel Gouvernement a décidé de mettre fin à cette pratique, mais il s'interroge toujours sur la cohérence de la stratégie conduite par les pouvoirs publics en ce domaine.

b) Des besoins considérables

Votre rapporteur constate cependant que les besoins en fonds propres des entreprises publiques restent considérables, situation qui s'explique d'ailleurs par les carences de l'Etat actionnaire au cours des années passées, mais aussi par la dégradation récente de la conjoncture.

Ainsi, à ce jour, les besoins recensés, ou déjà exprimés par certaines entreprises représentent déjà :

- 9 milliards pour Bull, et dont le versement semble acquis,
- 7 milliards pour Air France, le montant initialement envisagé -soit 5 milliards- ayant été revu en hausse à la suite des événements récents,
- 5 milliards pour le Crédit Lyonnais,
- 3 milliards pour l'Aérospatiale,
- 1 à 2 milliards pour GIAT Industrie,
- 1,25 milliard pour la SNECMA, dont 750 millions ont déjà été versés.
- 500 millions pour la Compagnie générale Maritime,
- 400 millions pour la Société Nationale des Poudres et Explosifs (SNPE) qui viennent s'ajouter aux 300 millions déjà versés.

Encore faut-il souligner que cette liste, qui représente déjà plus de 26 milliards d'apports complémentaires à réaliser dans un avenir proche, est loin d'être complète.

Elle ne tient notamment pas compte de la SNCF dont la situation financière reste critique. Le cumul des déficits enregistrés dans le cadre du contrat de plan 1990-1994 pourrait avoisiner 20 milliards de francs, et un apport significatif -7 milliards selon les informations circulant dans la presse- devra donc être consenti à brève échéance.

Les vingt milliards encore disponibles sur l'enveloppe 1993-1994 ne permettront bien évidemment pas de répondre dans l'immédiat à l'ensemble de ces besoins. Or, il est certain que tout nouveau retard ne pourra qu'accentuer la fragilité d'entreprises largement exposées à la concurrence.

Votre rapporteur rappelle d'ailleurs qu'au plan budgétaire, l'adossement des dotations en capital aux privatisations comporte une part d'incertitude. Les succès rencontrés lors de la vente de la BNP, ou de Rhône Poulenc, suppriment les inquiétudes à court terme, mais la perspective d'un retournement du marché ne peut pas être totalement exclue.

Aussi, votre rapporteur souhaite-t-il que le Gouvernement puisse donner au Sénat deux assurances :

- d'une part, s'engager à consacrer par priorité aux dotations en capital un éventuel surplus du produit des privatisations,

- d'autre part, et dans l'hypothèse où l'état du marché ne permettrait pas de réaliser l'ensemble du programme de privatisation retenu pour 1994, s'engager à consolider sur crédits budgétaires l'enveloppe prévue pour la période 1993-1994 au titre des dotations en capital aux entreprises publiques.

B. UN INSTRUMENT PRECIEUX : LE FONDS FORESTIER NATIONAL

Alors que les entreprises de la filière bois traversent une période particulièrement difficile, le Fonds forestier national, principal instrument de la politique forestière de l'Etat, était jusqu'à présent conduit à réduire ses interventions, faute de ressources suffisantes.

Les mesures de sauvetage financier proposées par le Gouvernement et adoptées par le Sénat, lors de l'examen de la première partie de la loi de finances pour 1994 apportent certes une réponse immédiate. Mais elle ne doivent pas aboutir à différer la mise en oeuvre d'une véritable politique de la forêt.

1. Une situation paradoxale

a) Un secteur en crise

La filière bois est un secteur important de notre économie. La gestion de la forêt, l'exploitation des bois, leur transformation et

leur négoce occupent en effet, de manière directe ou indirecte, environ 550 000 emplois répartis de façon diffuse sur le territoire national. Or, ce secteur connaît actuellement une situation extrêmement difficile.

• Depuis 1992, les industries de première transformation du bois doivent faire face à un retournement de conjoncture particulièrement fort, qui trouve son origine dans la combinaison de quatre facteurs :

- une déstabilisation du marché du bois, liée aux conséquences des tempêtes de 1990 ;

- la crise économique, et plus précisément la récession enregistrée dans le secteur de la construction qui représente en moyenne 60 % des débouchés des scieries ;

- les très fortes dévaluations monétaires de la Suède (- 20 %) et de la Finlande (- 30 %) qui dopent la compétitivité-prix des produits importés de ces pays ;

- la nouvelle concurrence des pays de l'Est.

Regroupant 4 000 entreprises, le secteur de la scierie connaît de ce fait une crise financière grave. Jusqu'à présent, il a certes fait preuve d'une capacité de résistance assez remarquable (7 000 licenciements au lieu de 25 000 attendus), mais tout laisse à penser que celle-ci pourrait trouver rapidement ses limites.

• Les difficultés que rencontrent les industries de transformation se répercutent bien évidemment sur le secteur de l'exploitation forestière. Prestataires de services, les entrepreneurs de travaux forestiers subissent des interruptions imprévues de leurs contrats de coupe et une très forte réduction de leur rémunération. Si elle devait durer, cette situation pourrait les dissuader de poursuivre leur activité.

• Enfin, les investissements permettant d'assurer le renouvellement et l'entretien de la forêt restent nettement insuffisants. En 1991, l'écart entre les besoins recensés et les dépenses réalisées était évalué à 700 millions de francs par an. Depuis, il n'a fait que s'accroître.

b) Un instrument d'intervention privé de moyens

• Certes, devant la situation critique dans laquelle se trouve l'industrie de transformation du bois, le gouvernement a été amené à prendre, au début de 1993, des mesures d'urgence : report

du paiement des échéances d'achats de bois et du versement de la taxe BAPSA, mise en place d'une aide en trésorerie.

• En revanche, principal instrument de la politique forestière du Gouvernement, le "Fonds forestier national" ne dispose aujourd'hui que de moyens réduits.

Créé par une loi du 30 septembre 1946, le Fonds forestier national est un compte d'affectation spéciale dont l'objet est de promouvoir *"l'organisation des travaux de boisement et de reboisement, la mise en valeur et la conservation des terrains boisés, la meilleure utilisation des produits de la forêt, et en général, tout ce qui a pour but d'accroître les ressources forestières, de faciliter l'écoulement des produits forestiers et de mieux satisfaire les besoins de la population"*.

L'essentiel des recettes du fonds provient du produit de la taxe forestière. Or, la réforme opérée par la loi de finances pour 1991, et imposée par la mise en conformité au droit communautaire, a abouti à un effondrement du rendement de cette taxe. C'est ainsi que les recettes du Fonds sont passées de 808 millions de francs en 1990 à 478 millions de francs pour 1993, selon une estimation qui paraît maintenant très optimiste.

Dans ce contexte, le Fonds a été conduit à privilégier les interventions permettant de préserver les "outils" scientifiques. Alors que le cycle économique commençait à se retourner, l'essentiel de l'ajustement a donc porté sur les aides aux financements de travaux d'exploitation forestière et de reboisement. Au moment où un effort significatif serait plus que nécessaire en ces domaines, le Fonds ne peut actuellement qu'assurer un volume de dépenses nouvelles correspondant à 100 millions de francs en autorisations de programme, soit le quart du rythme antérieur, et, dans sa version initiale, le projet de budget pour 1994 ne laissait entrevoir aucune amélioration. De fait, le Fonds Forestier National s'est enfoncé dans une impasse financière à contrecycle, accentuant ainsi les difficultés du secteur de l'exploitation forestière.

2. Un acquis : la consolidation du Fonds Forestier National

a) Des enjeux importants

Au-delà de ces effets conjoncturels et immédiats sur l'activité des secteurs concernés, une reprise des interventions du

Fonds Forestier National reste indispensable pour poursuivre trois objectifs complémentaires.

• **Accompagner l'indispensable effort d'adaptation des entreprises d'exploitation forestière.**

Pour les entreprises de transformation du bois, restaurer leur compétitivité par rapport à leurs concurrentes des pays scandinaves est devenu un enjeu vital. Certes, l'ajustement s'opérera sans doute pour partie grâce à une remontée des prix. Mais il conduira également ce secteur à comprimer ses coûts de production, et donc à transférer sur l'exploitation forestière une partie des économies à réaliser.

Ce dernier secteur doit alors lui-même être en mesure de dégager des gains de productivité, ce qui suppose une amélioration des infrastructures forestières, une formation accrue pour les personnels, et l'accélération de la mécanisation des tâches. Or, l'ensemble de ces domaines entrent dans le champ d'intervention du Fonds Forestier National.

• **Participer à l'aménagement du territoire**

Dans cette optique, le Fonds Forestier National peut jouer un double rôle.

- L'un est traditionnel. Il se concrétise par la poursuite d'une politique de boisement et de reboisement régulière, permettant de rééquilibrer la place de la forêt en faveur de la partie nord du territoire, et d'assurer le renouvellement de la ressource indispensable aux industries de transformation du bois.

- L'autre s'analyse comme un dispositif d'accompagnement de la nouvelle politique agricole commune qui impose désormais la mise en jachère de 15 % des terres cultivées en céréales et en oléoprotéagineux. Le reboisement offre alors une alternative à la friche. Il permet de recourir à une solution économiquement intéressante et préservant l'espace rural.

• **Aider au maintien d'emplois dans le monde rural**

Conséquence des deux orientations précédentes, cette démarche est également, en soi, un objectif prioritaire. A cet égard, le rôle du Fonds Forestier National reste certes indirect, mais se concrétise de façon très tangible par le biais des emplois liés aux travaux d'exploitation forestière. Il pourra prendre une nouvelle dimension avec l'aide au reboisement des terres agricoles mises en jachère, cette politique ayant, notamment, pour but d'assurer le développement d'activités de substitution dans les zones concernées.

b) Le "nouveau" FFN

Dans sa situation actuelle, le Fonds Forestier National est bien évidemment hors d'état de concourir à la réalisation de tels objectifs. Il était donc nécessaire de le doter rapidement de ressources suffisantes et stables. Cette dernière caractéristique est d'ailleurs essentielle en raison de la nature des opérations financées, et qui elles-mêmes s'inscrivent dans la durée. En fait, le niveau adéquat des ressources du Fonds est estimé - à mission constante - à 650 millions de francs, ce qui supposait un apport de 350 millions de francs par rapport à la situation actuelle.

C'est pourquoi, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1994, douze amendements ont été présentés, dont l'un par M. Jean Arthuis, rapporteur général, au nom de la Commission des finances, et l'un par votre rapporteur, afin de dégager des ressources supplémentaires au profit du Fonds forestier national.

Le Gouvernement a alors proposé à la Haute Assemblée un amendement augmentant les recettes du Fonds et modifiant certaines de ses dépenses, qui a été adopté.

Par rapport au projet initial, le profil du Fonds forestier national est ainsi modifié en 1994 :

• Primitivement évaluées à 385 millions de francs, ses recettes sont globalement majorées de 97 millions de francs à la suite de trois adaptations :

- un réajustement du rendement de la taxe forestière, qui revient ainsi à un niveau plus réaliste (200 millions au lieu de 265 millions initialement annoncés),

- l'intégration dans la taxe forestière de la taxe sur les produits forestiers, qui alimentait jusqu'à présent le BAPSA (112 millions),

- l'affectation au Fonds de la taxe de défrichement (50 millions de francs).

• Ses dépenses augmentent de 11 millions, pour s'établir à 387,9 millions de francs. Cet ajustement modeste recouvre cependant des mouvements internes de plus grande ampleur qui permettent de dégager des disponibilités au bénéfice des crédits d'intervention et d'investissement. Ainsi, les dépenses de fonctionnement du compte sont allégées de 98 millions de francs

grâce au transfert, sur le budget général, des frais de personnel (67 millions), et à une économie de 31 millions de francs.

Ces modifications, en recettes et en dépenses, aboutissent à dégager 200 millions d'autorisations de programme supplémentaires, qui se comparent aux 100 millions initialement prévus.

Ce sauvetage financier auquel le ministre du budget s'était engagé devant votre Commission des finances au mois d'octobre dernier, ne peut que susciter l'approbation.

Toutefois, il doit être suivi, l'an prochain, de mesures complémentaires, et il ne saurait occulter la nécessité d'actions urgentes en faveur de la forêt française. Il s'agit de traiter les problèmes structurels des professions concernées, pour leur permettre de s'adapter à une évolution durable de leur contexte économique.

3. Pour une politique de la forêt

Les actions à mener au cours des prochaines années doivent se situer dans deux perspectives.

a) A court terme

La crise des industries de transformation du bois - scieries de résineux et de feuillus et aussi industries de "trituration", fabriquant pâte à papier et panneaux - appelle, au-delà des mesures de soutien conjoncturel, un programme de financement annuel estimé à 25 millions de francs par le ministère de l'agriculture, et qui comprendrait :

- le soutien des entreprises en difficulté dans le contexte industriel le plus critique ; à cette fin une enveloppe annuelle de 5 millions pourrait aider à la restructuration du secteur,

- l'aide à la modernisation des entreprises et des équipements en fonction des opérations éligibles au nouveau plan sectoriel CEE qui sera lancée début 1994. Une dotation annuelle de 10 millions de francs qui permettrait de constituer une part significative de la contrepartie nationale aux crédits européens,

- la mise en place d'actions à moyen terme destinées à restaurer la compétitivité des approvisionnements en bois des usines,

notamment en ce qui concerne les petits bois. Une enveloppe annuelle de 10 millions permettrait d'atteindre cet objectif sur cinq ans.

Une part de ces aides pourrait utilement être apportée sous forme d'investissements en fonds propres dans certaines entreprises, par exemple par l'intermédiaire d'une structure éprouvée de capital-développement, comme l'IDIAA.

b) A moyen et à long terme

Une action de fond en faveur de la forêt française doit intervenir à plus long terme, se fondant sur un double constat :

- un niveau d'investissement insuffisant. En effet, les derniers travaux d'experts font état d'un déficit important de boisement et reboisement, appelant un supplément d'investissement de l'ordre de 710 millions de francs,

- la faible rentabilité et les risques importants de l'investissement forestier. En effet le temps de retour sur investissement est long, et les risques économiques et climatiques sont importants.

Les actions à mener doivent donc s'ordonner autour de trois impératifs :

- maintenir des moyens publics à un niveau suffisant, notamment à travers le Fonds forestier national,

- permettre la restructuration de la forêt, en donnant aux propriétaires forestiers la possibilité d'accéder à des prêts à long terme et bas taux d'intérêt,

- couvrir les besoins à moyen terme par des prêts à conditions spécifiques et par des investissements en fonds propres.

Enfin, et pour faire face à une situation économique fluctuante, ainsi qu'aux aléas climatiques, dont l'actualité montre que le résultat peut être catastrophique pour la forêt française et l'industrie du bois, votre rapporteur préconise de mettre en place un fonds d'action conjoncturelle qui serait un outil utile pour sortir de la présente situation de crise.

Une telle formule permettrait en effet de disposer de ressources fongibles et disponibles pour les actions les plus urgentes.

C. UN OUTIL A PRESERVER : LE COMPTE "SOUTIEN FINANCIER DE L'INDUSTRIE CINÉMATOGRAPHIQUE ET DE L'INDUSTRIE DES PROGRAMMES AUDIOVISUELS"

Créé en 1959, ce compte a pour mission de soutenir l'ensemble des secteurs économiques du cinéma, et depuis 1983, de la production audiovisuelle.

Essentiellement alimenté par trois taxes, assises respectivement sur le prix des billets de cinéma, les messages publicitaires diffusés à la télévision, et les ventes ou locations de vidéogrammes, il apporte un concours significatif à l'ensemble des professionnels, sous la forme d'avances sur recettes aux producteurs, de subventions à la production de films ou à l'exploitation des salles, et de subventions d'investissement à la production de programmes audiovisuels.

Assurée par le Centre national de la Cinématographie (CNC), la gestion du compte a toutefois fait l'objet de vives critiques de la part de la Cour des comptes, dans son rapport public de juin dernier. Ces observations ont alors conduit le CNC à adapter ses méthodes.

1. Des procédures plus strictes

Les observations de la Cour des comptes se concentrent sur quatre aspects particuliers de l'activité du CNC.

a) L'aide automatique à la production

Sur le fond, cette procédure se concrétise par l'attribution d'une aide financière aux producteurs, aide dont le principe, et le montant, sont fonction des "droits" acquis par le producteur sur la base des recettes générées par ses films précédents. L'attribution effective de l'aide est toutefois subordonnée à une série de critères qui permettent de s'assurer de la participation technique et artistique de la France au projet.

Dans ce cadre, la Cour a toutefois relevé que les critères d'attribution restaient imprécis, et que les solutions apportées à des questions aussi importantes que celle du niveau exigé de la

participation française, reposaient avant tout sur une jurisprudence interne.

Ces imprécisions de la réglementation ont maintenant été levées par le décret du 24 novembre 1992.

b) Les avances sur recettes

Cette procédure permet d'attribuer aux producteurs une aide, sous la forme d'un prêt sans intérêt, et destiné à soutenir la réalisation du film. Le remboursement est effectué en fonction des recettes retirées de l'exploitation, après application d'une franchise.

En ce domaine, la Cour avait toutefois souligné la faiblesse des taux de remboursement effectifs (9 %). Elle relevait en outre des négligences dans le calcul des avances et dans le contrôle des déclarations de recettes qui conditionnent les remboursements.

En réponse à ces critiques, le CNC a donc rénové ses méthodes de contrôle avec un triple objectif :

- détecter les écarts éventuels entre le coût réel du film et le devis initial,

- vérifier la réalité du montant des recettes déclarées,

- et enfin, renforcer le suivi des engagements pris par le producteur.

c) Les aides aux salles

Calculées par application d'un barème sur le montant des recettes versées au compte par l'exploitant, elles sont destinées à aider au financement de travaux d'améliorations techniques ou de création de nouvelles salles.

Toutefois, la Cour a relevé que les contrôles portant sur la réalité des travaux ou de leur coût restaient relativement sommaires.

Là encore, le CNC a réagi, en retenant une procédure de contrôle par sondage.

d) Les aides au secteur audiovisuel

Isolées dans une section spécifique du compte, elles regroupent une série de procédures qui reposent sur des principes comparables à ceux mis en oeuvre pour le cinéma : avances, aides à la production.

Les critiques formulées par la Cour sur la gestion de ces mécanismes rejoignent donc très largement les observations précédentes : manque de sélectivité dans les aides, insuffisance des contrôles, imprécision de la réglementation. Elles sont toutefois largement évoquées par notre excellent collègue, M. Jean Cluzel, dans son rapport sur l'audiovisuel. Votre rapporteur ne les développera donc pas à nouveau, mais relève que là encore, le CNC a pris des mesures permettant d'apporter une réponse aux dérives constatées dans le passé.

2. Un mécanisme extrêmement utile

Votre rapporteur tenait toutefois à souligner l'importance des efforts réalisés par le CNC pour améliorer un ensemble d'aide dont l'utilité reste très actuelle.

Dès l'origine, la création du compte répondait à une double nécessité : faire face à la concurrence du cinéma américain, et maintenir en France une activité de création artistique.

A cette fin, le compte s'appuie sur un mécanisme astucieux. Ses ressources étant largement assises sur le prix des places de cinéma, et donc sur la fréquentation des salles, il organise un véritable système de redistribution auquel tous les films participent mais qui bénéficie aux seuls producteurs nationaux.

• Ce mécanisme a largement démontré son utilité. Avec 155 films produits ou coproduits en 1992, dont 113 d'initiative française, notre pays maintient un haut niveau de production qui le place largement devant ses principaux voisins européens.

Ce chiffre représente en effet le double des films produits en Allemagne et en Espagne, et le triple de ceux réalisés au Royaume-Uni. Seule, l'Italie conserve un niveau de production annuelle supérieur à cent unités. Aussi, au plan international, la France est devenue le pivot de l'industrie cinématographique européenne et

développe de ce fait une vaste politique de coopération et de coproduction.

Mais, l'année 1993 restera toutefois marquée par la crise des industries techniques du cinéma. Suscité par les différences de coût au sein de la Communauté européenne, et plus encore, avec les pays de l'Est, elle se concrétise par un mouvement de délocalisation des tournages et des productions. L'intervention des pouvoirs publics et par conséquent du compte, est donc plus que jamais nécessaire.

Les performances de la France dans le domaine audiovisuel restent également importantes, même si notre production en ce domaine a connu, une baisse sensible l'an dernier.

L'investissement global de ce secteur atteint en effet 4,7 milliards de francs pour un volume de 1.507 heures de programme. Toutefois, le chiffre d'affaire à l'exportation demeure modeste -390 millions de francs en 1992- et traduit des faiblesses certaines en matière d'adaptation des produits aux "standards" internationaux et de réels problèmes de distribution à l'étranger.

• Or, l'avenir de ces secteurs sera largement conditionné par le résultat des négociations du GATT, et la place réservée à cette occasion aux "produits" culturels.

En effet, aujourd'hui, ces produits restent en dehors des règles du commerce international et la pression américaine pour les y soumettre est extrêmement forte. Une donnée illustre l'enjeu : les biens et services audiovisuels sont le deuxième secteur d'exportation des Etats-Unis, derrière l'aéronautique.

Dans un marché totalement ouvert, les risques "d'invasion" seraient donc considérables avec les conséquences qu'une telle situation peut avoir en terme "d'identité" culturelle nationale et d'influence sur le mode de vie des européens. En outre, il est évident que l'industrie française des programmes aurait quelques difficultés face aux géants américains de ce secteur.

Aussi, on comprend que la France défende la notion d'exception culturelle qui permettrait alors de laisser ce secteur dans sa situation actuelle. La Commission européenne est, en revanche, plus sensible au concept de spécificité culturelle qui conduirait à intégrer ces biens et ces services dans le champ du GATT tout en leur accordant un régime dérogatoire.

Alors que le marché de l'image va connaître une croissance exponentielle au cours des prochaines années, il est cependant manifeste que la "spécificité culturelle" n'offrira qu'une protection limitée. Quant à "l'exception culturelle", il faut la mériter

et non l'envisager comme une simple barrière permettant de mettre notre industrie à l'abri d'une concurrence trop forte.

Aussi, et quelle que soit l'issue des négociations actuellement en cours, notre industrie cinématographique doit impérativement évoluer afin de conforter sa capacité de production tout en privilégiant les oeuvres les mieux adaptés aux attentes du public, qu'il soit français ou étranger.

Dans cette optique le compte de soutien a un rôle essentiel à jouer, et votre rapporteur relève d'ailleurs que plusieurs décisions importantes ont déjà été prises, sous la forme d'un relèvement des barèmes d'aides automatique à la production (avril 1993) ou à l'exploitation (octobre 1993).

Dans le domaine audiovisuel, cette démarche pourrait d'ailleurs être utilement complétée par une utilisation plus ciblée du produit de la redevance afin d'accentuer l'effort de production réalisé par les chaînes publiques. Or, un redéploiement de ce produit sera possible si le Gouvernement accepte de reconsidérer sa position sur la place d'Arte dans le paysage audiovisuel français.

II - TROIS DOSSIERS A SUIVRE

A. FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DU SPORT: UNE REMISE EN ORDRE NECESSAIRE

Largement adossé au Loto sportif, le Fonds national pour le développement du sport a connu, au cours des dernières années, une situation financière difficile.

Toutefois, pour l'avenir, cette hypothèque est désormais levée.

Introduit devant le Sénat à l'initiative du gouvernement, l'article 17 quater du présent projet de loi opère en effet une profonde réforme du mode de financement de ce compte. Il remplace les différents prélèvements spécifiques sur le loto, le loto national et les jeux instantanés par un prélèvement général de 2,3 % sur le chiffre d'affaire de la Française des jeux. Bien que plafonnée en valeur absolue, cette nouvelle ressource permet donc de consolider à 850 millions de francs les ressources du FNDS, répondant ainsi à un souhait fréquemment exprimé par le Parlement.

Mais les débats autour du FNDS ne sont pas pour autant achevés. Votre rapporteur estime en effet qu'il est indispensable d'opérer parallèlement une certaine remise en ordre dans les dépenses de ce compte.

1. Clarifier les rôles respectifs du FNDS et du budget de la jeunesse et des sports

En principe destiné à contribuer au développement de la pratique sportive, le FNDS a progressivement été contraint de prendre en charge des dépenses qui s'éloignent de sa vocation première.

Ainsi, la part des dépenses en faveur du sport de haut niveau dans l'ensemble des dépenses du compte est progressivement passée de 25 % en 1985 à 50 % l'an dernier.

Cette dérive a d'ailleurs été largement alimentée par l'imputation, sur le FNDS, de dépenses directement liées à la préparation des Jeux Olympiques d'Albertville.

Or, après avoir participé au financement des infrastructures sportives créées à cette occasion, le compte est désormais sollicité pour apurer une partie du déficit constaté à l'issue de cette manifestation.

En effet, le déficit ayant été arrêté à 319 millions de francs, l'Etat s'est engagé à en couvrir les trois quarts. Sur cette somme, 210 millions ont donc été mis à la charge du ministère de la jeunesse et des sports, qui lui-même les a transférés sur le FNDS.

Pour l'année en cours, cette structure est donc amenée à verser à ce titre 105 millions de francs, et le projet de budget pour 1994 intègre la deuxième tranche, majorée de 19,5 millions de francs de charge d'intérêt.

Or, dans le même temps, le FNDS est également sollicité, à hauteur de 30 millions de francs, afin d'assurer la prise en charge du déficit des jeux méditerranéens.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la composante la plus dynamique des dépenses du FNDS reste les charges "diverses ou accidentelles" qui représenteront, l'an prochain, 154,5 millions de francs, soit 18 % de l'ensemble des crédits. Les

autres interventions en supportent alors les conséquences, dans un contexte jusqu'alors marqué par de sérieuses difficultés financières.

En fait, il est manifeste que le FNDS est devenu, au cours du passé récent, la véritable variable d'ajustement sur laquelle le ministère a pu jouer pour se décharger d'interventions qui relevaient normalement du budget général.

Votre rapporteur estime qu'il est temps de mettre un terme à cette dérive qui conduit le Fonds à sacrifier ses interventions propres. Il souhaite donc qu'à l'avenir soient clairement établis les principes de la répartition entre les interventions du budget général et celles du FNDS.

2. Réexaminer les conditions d'attribution des subventions

Chaque année, le Fonds dépense environ 450 millions de francs sous forme de subventions de fonctionnement aux divers intervenants du mouvement sportif, que ce soit au titre de l'aide au sport de haut niveau ou de l'aide au sport de masse.

Cette manne est répartie en deux blocs d'inégale importance :

- la part nationale, attribuée aux fédérations et qui a représenté, l'an dernier, 298 millions de francs,

- la part régionale, destinée aux clubs et ligues locales, et dont le montant imputé sur le FNDS a atteint 152,3 millions de francs en 1992.

Or, votre rapporteur constate que les procédures actuelles d'attribution de ces aides souffrent d'une certaine opacité et, pour la part régionale, conduisent à un véritable saupoudrage des crédits.

- Près de 93 % des crédits de la part nationale sont versés dans le cadre de conventions d'objectifs signées avec les fédérations.

En principe, ces documents contractuels fixent une série d'objectifs à atteindre, tout en permettant une globalisation de l'aide apportée par l'Etat.

Toutefois, le ministère lui-même reconnaît que le suivi de ces conventions reste imparfait et que les conditions à respecter pour

obtenir la reconduction de l'aide mériteraient d'être précisées afin d'éviter certains automatismes.

Il serait en outre souhaitable que le ministère dispose d'informations sur l'ensemble des financements dont bénéficient les fédérations et les associations sportives, afin d'être en mesure de proportionner son aide aux besoins réels.

• La part régionale regroupe les crédits dont la gestion est déconcentrée. Pour 1992, les moyens effectivement attribués auront d'ailleurs atteint 202 millions de francs, à la suite d'un abondement budgétaire opéré en loi de finances rectificative.

Ces moyens sont répartis entre les régions sur la base d'une clé de répartition relativement rigide : 10 % à égalité entre les collectivités, 45 % au prorata de la population et 45 % au prorata des licenciés.

La répartition de l'enveloppe régionale entre les départements est ensuite arrêtée par le préfet, sur avis de la commission régionale du FNDS.

Enfin, la ventilation au plan départemental est assurée par le préfet, toujours après avis de la commission régionale.

De fait, ce système de répartition conduit à un véritable saupoudrage des crédits. Ainsi, l'an dernier, 100 millions de francs, soit 49 % de l'enveloppe régionale, auront été répartis entre 25.728 clubs, soit une moyenne d'environ 4.000 francs par bénéficiaire. Le solde a été attribué aux ligues (23,8 % de l'enveloppe), aux comités départementaux (22,3 %) et aux comités régionaux olympiques (4,9 %).

Certes, il est possible d'annoncer que 73 % des clubs demandeurs ont reçu une subvention. Mais, à ce stade, on peut s'interroger sur l'efficacité réelle des dépenses.

Votre rapporteur relève toutefois avec satisfaction que le ministre a d'ores et déjà annoncé des mesures qui devraient mettre fin à ces dérives. Ainsi, un réexamen complet des relations financières entre l'Etat et les Fédérations est en cours. De même, l'augmentation de la part des crédits déconcentrés devrait s'accompagner d'une plus grande contractualisation des actions à financer.

Votre rapporteur approuve pleinement ces orientations et se propose de suivre attentivement leur mise en oeuvre.

B. UN INSTRUMENT INADAPTE : LE COMPTE "CONSTRUCTIONS NAVALES DE LA MARINE MILITAIRE"

Ouvert en 1968, ce compte n° 904-05 est un compte de commerce et retrace donc, aux termes de l'ordonnance organique *"des opérations à caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat"*. Au cas particulier, il enregistre l'exécution des études, recherches, fabrications, constructions et réparations navales confiés à la Direction des constructions navales du ministère de la Défense. Or, s'il constitue un instrument budgétaire relativement flexible, il s'avère en revanche profondément inadapté à une véritable approche industrielle, pourtant indispensable dans ce domaine.

1. Un instrument comptable qui recouvre un vaste ensemble industriel

a) Un pôle industriel

Partie intégrante de la Délégation générale pour l'armement, la Direction des constructions navales regroupe deux catégories d'intervenants :

- d'une part, des services centraux, installés à Paris, et parmi lesquels figurent la direction des programmes et celle de l'ingénierie navale,

- d'autre part, une série d'établissements industriels dispersés sur le territoire national. Ainsi :

- quatre établissements se trouvent dans des ports militaires et assurent principalement les fonctions de construction, d'armement et d'entretien : Cherbourg (sous-marins nucléaires), Brest (navires de surface de fort tonnage), Lorient (navires de surface de moyen tonnage et sous-marins classiques), Toulon (entretien et soutien logistique de la flotte de surface),

- trois établissements situés hors des ports militaires assurent la conception et la fabrication de produits spécifiques : Indret (appareils propulsifs), Ruelle (mécaniques d'armes et munitions), St-Tropez (torpilles).

L'établissement de Papeete assure l'entretien de la flotte du Pacifique.

En pratique, ces divers établissements exécutent les commandes qui leur sont passées par l'état major de la marine, ainsi que celles résultant des contrats conclus avec des opérateurs extérieurs, et notamment étrangers.

b) Un instrument comptable

Le compte n° 904-05 retrace les flux financiers correspondant à l'exécution de ces commandes. Il s'apparente donc à un compte courant, alimenté par des ressources et utilisé pour effectuer des paiements.

- En recettes, il perçoit le produit des "cessions" à l'état major de la marine et celui des prestations réalisées pour des clients extérieurs. A hauteur de 90 %, ces ressources correspondent donc à des crédits budgétaires provenant de différents chapitres d'investissement de la section "Marine" du budget de la Défense. Les apports réellement extérieurs à l'Etat ne représentent pas plus d'un milliard, sur un montant annuel de recettes supérieur à 21 milliards de francs. En pratique, et compte tenu du délai de réalisation des commandes, les paiements prennent la forme d'avances, versées par trimestre.

- En dépenses, le compte assume les différentes charges liées à l'exécution des commandes. Ces paiements correspondent ainsi aux frais de personnel (25 %), aux achats de matières premières ou prestations fournies (57,6 %) et aux charges externes parmi lesquelles figurent les impôts, les frais de gestion et les travaux sous-traités à d'autres industriels. Enfin, le compte restitue au budget général 50 % des résultats dégagés au titre de ses activités pour des clients non budgétaires.

Ce bref rappel met ainsi clairement en évidence les deux caractéristiques essentielles du compte qui résultent très directement de l'organisation même de la DCN :

- les prestations et commandes effectuées pour le compte de l'état major de la marine sont facturées au prix de revient constaté *a posteriori*, les paiements correspondant intervenant en fonction de l'état d'avancement des travaux,

- il n'opère aucune distinction entre les responsabilités respectives du client (l'état major), du maître d'oeuvre (la DCN en

tant qu'administration) et de l'industriel (les établissements de la DCN).

2. Une évolution nécessaire

a) Une flexibilité coûteuse

Les règles de fonctionnement actuel du compte n° 904-05 présentent certes au moins un avantage. Elles autorisent une modulation de l'exécution des travaux en fonction des considérations budgétaires immédiates, le montant des prestations à réaliser au cours de l'année étant directement "calibré" sur celui des crédits disponibles. Dans un contexte de rigueur, une telle faculté est sans nul doute appréciable et donne une plus grande liberté pour remettre en question des projets.

Mais, cette démarche est manifestement à l'opposé d'une approche de type industriel, telle qu'elle serait mise en oeuvre en cas d'appel à une entité autonome.

En effet, elle interdit une réelle contractualisation préalable des relations entre le client et le fournisseur, prenant la forme d'un engagement sur un produit, un délai et un prix.

D'autre part, elle autorise une évolution permanente des spécificités techniques exigées du produit, sans que les conséquences financières de ces adaptations apparaissent comme un élément déterminant du choix.

Ainsi, et en l'absence d'un véritable cadre contractuel, il est probable que les procédures actuelles sont à l'origine de surcoûts non négligeables dans la réalisation des commandes de la marine militaire.

b) Vers une réforme ?

En fait, le compte n° 904-05 et donc indirectement l'organisation de la DCN, suscitent les mêmes critiques que celles adressées dans le passé au compte n° 904-02 "Fabrications d'armement", et qui ont conduit à la constitution de la société publique "GIAT-Industrie".

Pleinement consciente de cette situation, la DCN a d'ailleurs décidé d'adapter ses structures, au moins en termes d'organisation interne.

Sur le fond, l'objectif est bien évidemment de développer des relations de nature contractuelle, en dissociant de façon fonctionnelle au sein de la DCN un "maître d'ouvrage" et un "maître d'oeuvre" pour chaque programme. Cet effort de clarification interne se concrétise par la nomination d'un "chargé d'affaires" qui devient ainsi l'interlocuteur industriel de l'administration centrale pour la conception et la fabrication du produit.

Certes, cette approche interne de la contractualisation prend un caractère un peu artificiel, mais dénote toutefois une volonté de réforme.

Or, il n'est pas exclu que la démarche actuelle se prolonge par une décision politique qui conduirait à réorganiser l'ensemble de ce secteur industriel.

Votre rapporteur souhaite donc vivement que le Parlement soit associé, en temps utile, à ces réflexions, et suive attentivement l'évolution esquissée.

C. LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE : UNE GESTION CONTESTABLE

Créé en 1985, ce compte d'affectation spéciale est géré par le ministère de la jeunesse et des sports et a pour but de faciliter le développement des mouvements associatifs. Les sommes qui transitent par cette structure restent certes modestes, mais leur gestion appelle de vives critiques de la part de votre rapporteur.

1. Une structure modeste mais "autonome"

Alimenté par le produit d'un prélèvement de 0,074 % sur les sommes engagées au pari mutuel urbain, le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA) reste une structure d'un montant pratiquement anecdotique. Les prévisions retenues

pour 1994 font état d'une recette de 26 millions de francs, supérieure de 1 million à celle de l'année en cours.

Jusqu'à une période récente, ces ressources naturelles étaient cependant complétées par des crédits budgétaires provenant du titre IV du ministère de la jeunesse et des sports, et permettant de porter à 30 millions de francs le montant annuel des interventions relevant du compte.

Malgré cet apport, dont le principe est désormais remis en cause, les montants concernés restent très faibles.

Votre rapporteur constate toutefois qu'en l'état actuel de la situation, la gestion de ce compte semble avoir au moins partiellement échappé à l'Etat.

Présidé par le Premier ministre, ou en son absence par le ministre de la jeunesse et des sports, le Conseil de gestion du FNDVA se compose en effet de 11 représentants du mouvement associatif, de 10 représentants de l'Etat et de deux parlementaires. Les décisions prises par cette instance ont un caractère exécutoire.

Certes, le président conserve une voix prépondérante mais, selon les informations communiquées à votre rapporteur, l'équilibre des forces s'opère généralement au profit des représentants du mouvement associatif, qui dispose de fait du pouvoir de décision.

Or, s'agissant de fonds publics, une telle situation apparaît anormale à votre rapporteur.

2. Des dépenses dont la finalité réelle n'est pas évidente.

En dépenses, le FNDVA a pour unique mission d'attribuer des subventions répondant à deux objectifs précis.

a) *L'aide aux associations pour la formation de leurs responsables*

Représentant les trois-quarts des dépenses du compte, soit 19,5 millions de francs pour 1994, ces interventions sont en principe destinées à permettre aux responsables bénévoles "d'acquérir des connaissances et des compétences nouvelles".

Les critères retenus pour attribuer ces aides restent toutefois extrêmement souples. La décision est prise sur la base d'un dossier dont le contenu est assez réduit, du moins en ce qui concerne l'évaluation préalable des interventions à financer. Ces actions de formation peuvent d'ailleurs être dispensées par l'association elle-même, soit directement, soit par appel à des intervenants extérieurs.

En fait, la principale contrainte prend la forme d'un compte rendu d'exécution de l'action financée, que l'association s'engage à produire dans les deux mois qui suivent la fin de la formation.

Or, dans ce cadre, force est de constater qu'une part significative de ces subventions est régulièrement attribuée à un petit nombre d'associations nationales. Ainsi, chaque année, retrouve-t-on dans la liste des principaux bénéficiaires :

- l'Union des fédérations régionales des maisons de jeunes et de la culture,

- la Fédération nationale Léo Lagrange,

- la Fédération Unie des Auberges de jeunesse,

- la Fédération des centres sociaux et sociaux culturels de France,

- les Scouts de France,

- le Mouvement rural de jeunesse chrétienne.

Une telle énumération est loin d'être exhaustive, mais elle indique clairement que le système actuel suscite certains phénomènes "d'abonnement".

Dans ces conditions, il est probable que les subventions permettent en réalité de financer les activités permanentes de certains bénéficiaires.

Or, à l'évidence, tel n'est pas l'objectif des interventions du Fonds, le ministère disposant par ailleurs de moyens d'interventions spécifiques - mais budgétaires - pour les aides au fonctionnement.

b) Des études au contenu varié

La seconde mission du Fonds consiste à soutenir, grâce à une aide financière, des activités d'étude, de recherche ou d'expérimentation relatives à la vie associative.

La sélection du projet s'effectue également sur la base d'un dossier présenté par l'association concernée.

Si le projet est retenu, elle reçoit alors la moitié de la subvention, le versement du solde étant subordonné à la production du travail annoncé. En revanche, l'opportunité de l'étude ainsi financée n'est jamais remise en cause.

Votre rapporteur constate tout d'abord que certaines de ces études donnent lieu à des aides qui sont loin d'être négligeables, puisqu'elles peuvent atteindre 300.000 francs.

En outre, et après avoir consulté la liste des projets financés depuis 1986, il n'est pas persuadé que toutes ces études constituent une véritable priorité au regard de l'efficacité de la dépense budgétaire. Ainsi, parmi les productions les plus récentes, relève-t-il des sujets tels "l'ordinobus, vecteur de la communication et du développement culturel des quartiers", "la pédagogie du militantisme dans les mouvements de jeunesse", "Pourquoi un bus anglais" ou "étude d'opportunité sur la mise en place d'une boutique alimentation-conseil sur Mistral-Eaux Claires".

Sans méconnaître l'intérêt probable de ces sujets, votre rapporteur se demande s'il était véritablement indispensable de les financer sur des crédits publics.

*

* *

En fait, dans sa forme actuelle, le FNDVA semble donner lieu à des dérives inquiétantes. Aussi, et pour inciter le Gouvernement à agir, votre Commission des finances a adopté un amendement tendant à supprimer les mesures nouvelles demandées pour 1994 au titre de cette structure.

ARTICLES RATTACHES

Les articles 34, 35, et 36 à 39 constituent les supports de vote sur lesquels le Parlement se prononce sur les opérations retracées dans les comptes spéciaux du Trésor. Leur commentaire est donc l'objet même du présent rapport.

Introduit par le gouvernement devant l'Assemblée nationale, l'article 35 bis tend à aménager ponctuellement le compte n° 902-24 "Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public".

ARTICLE 34

Comptes d'affectation spéciale -

Opérations définitives - Services votés

Commentaire : Cet article fixe à 13,59 milliards de francs les services votés apparaissant, en 1994, au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 35

Comptes d'affectation spéciale - Opérations définitives - Mesures nouvelles

Commentaire : Cet article résume les mesures nouvelles demandées pour 1994 au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Elles représentent :

- 7,82 milliards de francs en autorisations de programme,
- 9,1 milliards de francs en crédits de paiement, soit 1,2 milliard au titre des dépenses ordinaires et 6,9 milliards au titre des dépenses en capital.

Ces données traduisent essentiellement deux ajustements :

- l'inscription, sur le compte de cessions de titres du secteur public, de 5 milliards de francs attendus du produit des privatisations,

- l'engagement d'une nouvelle tranche d'opérations financée par le Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (1,42 milliard de francs).

Décision de la Commission : Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un amendement tendant à supprimer les mesures nouvelles demandées pour 1994 au titre du Fonds national de développement de la vie associative, soit 1 million de francs.

Puis, elle a adopté l'article 35 ainsi modifié.

ARTICLE 35 BIS

Modification du compte spécial du Trésor n° 902-24

Commentaire : Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, cet article aménage la définition des recettes perçues par le compte n° 902-24 "Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public" afin de rattacher juridiquement à cette structure le produit attendu de la privatisation d'Elf Aquitaine.

Organisé par l'article 71 de la loi de finances pour 1993, le compte n° 902-24 est devenu le réceptacle naturel du produit des privatisations décidées par la loi du 19 juillet 1993.

En effet, il retrace en recettes *"le produit des ventes par l'Etat de titres, de parts ou de droits de sociétés réalisés à l'occasion d'opérations comportant une cession au secteur privé d'une participation au capital social d'une entreprise du secteur public"*.

Toutefois, cette formulation ne permet pas d'appréhender le cas spécifique de la société nationale Elf Aquitaine, entreprise qui figure sur la liste arrêtée par la loi du 19 juillet dernier et que le gouvernement envisage de privatiser prochainement.

En effet, dans ce cas précis, les titres ne sont pas détenus par l'Etat, mais par l'établissement public "Entreprise de recherche et d'activité pétrolière" (ERAP) qui est lui-même contrôlé à 100 % par l'Etat.

A défaut de disposition spécifique, le produit de la vente pourrait remonter vers le budget général grâce à une réduction du fonds de dotation de l'ERAP. C'est d'ailleurs la solution retenue en mars 1992 lorsque le précédent gouvernement a cédé une participation de 2,3 % au capital de cette même société.

Le présent article propose toutefois de casser cet enchaînement et d'orienter vers le compte d'affectation spéciale le reversement d'ERAP correspondant au produit de la vente de sa participation dans Elf Aquitaine.

Sur le fond, cette disposition permet de clarifier, et d'unifier, le schéma de circulation des flux de recettes attendues pour 1994 au titre des privatisations. En effet :

- le compte n° 902-24 devient alors le recevable théorique de la totalité de ces recettes,

- toutefois, du fait de la dérogation prévue par l'article 18 du présent projet de loi, une somme de 50 milliards sera orientée vers le Budget général.

La rédaction de l'article 18 ayant été adaptée en conséquence, le produit de la cession d'Elf Aquitaine pourra alors être intégré dans cette enveloppe globale, et limitative.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 36

Compte retraçant des opérations temporaires - Services votés

Commentaire : Cet article précise les services votés apparaissant au titre des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor et qui, selon les catégories de compte, se présentent sous la forme de crédits de dépenses ou de découverts autorisés.

Ainsi, les sommes arrêtées pour 1994 s'élèvent respectivement à :

• 151,9 millions de francs pour les services votés des prêts consentis par les comptes d'affectation spéciale,

• 2,01 milliards de francs pour le découvert autorisé des comptes de commerce,

• 308 millions de francs pour le découvert autorisé des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers,

• 294,4 milliards de francs de crédits de dépenses sur les comptes d'avances,

• 6,03 milliards de francs de crédits de dépenses sur comptes de prêts.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 37

Compte d'affectation spéciale - Opérations à caractère temporaire - Mesures nouvelles

Commentaire : Cet article fixe les mesures nouvelles proposées pour 1994 au titre des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale.

Représentant 18,5 millions de francs en autorisations de programme et 4,7 millions de francs en crédits de paiement, elles correspondent essentiellement à la nouvelle enveloppe de prêts accordés par l'intermédiaire du Fonds forestier national.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 38

Comptes d'avances - Mesures nouvelles

Commentaire : Cet article résume les mesures nouvelles demandées pour 1994 au titre des comptes d'avances, soit 0,6 milliard de francs.

Traditionnellement, cet ajustement concerne le seul compte d'avances aux départements sur le produit de la vignette automobile.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 39

Compte de prêts - Mesures nouvelles

Commentaire : Cet article fixe les mesures nouvelles demandées pour 1994 au titre des comptes de prêts, soit 9,98 milliards de francs.

A hauteur de 9 milliards, cette somme correspond aux crédits inscrits sur le compte n° 903-17 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France".

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.

ANNEXE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994

DEUXIEME PARTIE

ARTICLES RATTACHES

ARTICLE 35

Amendement

présenté par M. Marini

au nom de la Commission des finances

Dans le paragraphe II de cet article, remplacer la somme :

"1.201.200.000"

par la somme

"1.200.200.000"

Remplacer deux fois la somme

"8.099.215.000"

par la somme

"8.098.215.000"

Réunie le vendredi 19 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen des Comptes spéciaux du Trésor et des articles 34, 35, 35 bis et 36 à 39 qui leur sont rattachés, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur spécial.

A l'article 35 (Comptes d'affectation spéciale - Mesures nouvelles), la Commission a voté un amendement tendant à supprimer les mesures nouvelles demandées pour 1994 au titre du Fonds national de développement de la vie associative, puis adopté l'article 35 ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 34 (Comptes d'affectation spéciale - Services votés), 35 bis (Modification du compte d'affectation spéciale n° 902-24), 36 (Opérations temporaires - Services votés), 37 (Opérations temporaires - Mesures nouvelles), 38 (Comptes d'avances - Mesures nouvelles) et 39 (Comptes de prêts - Mesures nouvelles).