

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, 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° 46

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, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
PREMIERE PARTIE	
DES FLUX FINANCIERS TRES VARIES, MAIS CONSIDERABLES	
	13
I - EVOLUTION D'ENSEMBLE	13
A. UN NOMBRE EN LEGERE AUGMENTATION	13
B. DES FLUX EN NETTE PROGRESSION	15
C. UNE ATTENUATION DE LA CHARGE NETTE	16
II - EVOLUTION DES DIFFERENTES CATEGORIES DE COMPTES	17
A. DEUX COMPOSANTES PARTICULIEREMENT DYNAMIQUES	17
1. Un gonflement sensible des comptes d'affectation spéciale ...	17
2. Une progression rapide des recettes des comptes d'avances ...	23
B. DES EVOLUTIONS MOINS SIGNIFICATIVES SUR LES AUTRES CATEGORIES DE COMPTES	25
1. Une légère augmentation du volume des comptes de commerce	25
2. Une stabilisation de la charge nette des comptes de prêts	27

DEUXIEME PARTIE

OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES	29
I - DEUX STRUCTURES EN VOIE D'ASSAINISSEMENT	29
A. UN REEQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU FONDS FORESTIER NATIONAL	29
1. Un financement rénové	30
2. Mettre en oeuvre une politique de moyen terme	31
B. UN ASSAINISSEMENT PROGRESSIF DU FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DU SPORT	32
1. Des ressources consolidées	33
2. Vers une clarification des rôles	33
II - DEUX REFORMES EN COURS	35
A. UN INSTRUMENT EN VOIE DE PERFECTIONNEMENT : LE COMPTE "CONSTRUCTIONS NAVALES DE LA MARINE MILITAIRE"	36
1. Des progrès certains	36
2. Une nécessité : renforcer la coopération industrielle	37
B. UN INSTRUMENT EN VOIE D'EXTENSION : LE COMPTE DE SOUTIEN A L'INDUSTRIE CINEMATOGRAPHIQUE ET AUX PROGRAMMES AUDIOVISUELS	39
1. Une gestion plus rigoureuse	39
2. Vers un élargissement aux oeuvres multimédia	40
III - UNE INTERROGATION PERSISTANTE	41

TROISIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHES

45

I - CREATION DU FONDS DE PEREQUATION DES TRANSPORTS AERIENS (ARTICLE 29) 45

II - CREATION DU FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET DES VOIES NAVIGABLES (ARTICLE 30) 48

III - PROROGATION DU COMPTE D'OPERATIONS MONETAIRES "OPERATIONS DE LIQUIDATION DE L'ANCIEN SECTEUR FRANÇAIS DE BERLIN" (ARTICLE 36) 51

IV - LES ARTICLES RECAPITULATIFS 51

ANNEXE : AMENDEMENTS DE LA COMMISSION 53

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Exercice relativement austère, l'analyse de l'ensemble constitué par les comptes spéciaux du Trésor doit intégrer les particularités que présentent ces structures par rapport à un fascicule budgétaire classique :

- d'une part, ces comptes occupent une place originale au regard de l'article d'équilibre, puisqu'ils retracent des dépenses, mais aussi des recettes. Les interrogations que celles-ci peuvent susciter doivent cependant trouver une réponse lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, et certaines mesures importantes ont d'ailleurs été récemment adoptées par le Sénat ;

- d'autre part, le fascicule "comptes du Trésor" regroupe cinq catégories de structures définies par l'ordonnance organique, fonctionnant selon des règles différentes. Certaines d'entre elles financent des dépenses définitives, alors que les autres enregistrent des mouvements comptables ou des opérations temporaires. Une telle diversité ne facilite donc pas une approche structurée autour de quelques thèmes dominants.

- enfin, de nombreux comptes interviennent comme des instruments complémentaires, et autofinancés en vue de consolider l'action conduite par l'Etat sur crédits budgétaires dans quelques domaines spécifiques. Aussi, plusieurs de ces comptes ont-ils déjà été évoqués lors de l'examen d'autres fascicules budgétaires, et votre rapporteur ne pourra sans doute pas éviter certaines redondances avec les observations déjà formulées lors des débats sur les crédits de la jeunesse et ses sports, de la ville ou de l'équipement, notamment.

Dans un contexte aussi multiforme, une présentation d'ensemble reste certes nécessaire afin d'apprécier l'ampleur des flux financiers qui transitent par les comptes spéciaux, et l'impact de ces structures sur l'équilibre d'ensemble de la loi de finances. Mais au delà, les enseignements qu'elle apporte demeurent assez limités. Aussi, votre rapporteur se proposera-t-il de concentrer une partie de son analyse sur quelques comptes qui, à ses yeux, méritent une attention particulière en 1995, et sur les articles rattachés qui traduisent une partie des dispositions de principe arrêtées dans le projet de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Votre rapporteur tient à souligner les efforts consentis par le Centre national du cinéma en vue d'améliorer la gestion du compte de soutien à l'industrie cinématographique et aux programmes audiovisuels, et d'adapter cet outil précieux aux contraintes d'un environnement en pleine évolution.

S'agissant du cinéma, les aides à la production ne sont plus accordées sur la base de devis, mais sur le fondement de comptes certifiés. De même, les procédures d'aide à l'exploitation de salles ont été aménagées afin d'intégrer le cas des ensembles complexes, et, d'accentuer le soutien apporté aux petites unités.

En ce qui concerne la section audiovisuelle, une réforme en cours de préparation devrait conduire à mettre un terme à la situation actuelle de saupoudrage des aides, et de concentrer les efforts sur les petits producteurs.

Enfin, il est également envisagé de créer, au sein du compte, une nouvelle section afin d'étendre les mécanismes de soutien à la création d'oeuvres multimédia.

Votre rapporteur rappelle la qualité du système d'aide mis en place dans notre pays, et souhaite vivement qu'un dispositif comparable puisse être organisé au plan communautaire. Alors que se profile la perspective de véritables "autoroutes" de l'information, il est impératif de renforcer l'aide aux industries de programme afin de résister à la pression américaine en ce domaine.

2. Votre rapporteur regrette que, contrairement aux souhaits exprimés de longue date par le Parlement, le Gouvernement n'ait pas clarifié de façon plus nette les rôles respectifs des dotations figurant au titre du ministère de la Jeunesse et des sports, d'une part, et des moyens figurant sur le fonds national de développement du sport, d'autre part. En 1995, cette dernière structure sera encore conduite à assumer des charges qui ne relèvent pas de son champ de compétence naturel, obérant ainsi sa capacité d'intervention réelle. De fait, les crédits d'investissements courants demeurent notoirement insuffisants pour assurer, dans de bonnes conditions, l'entretien des équipements existants. S'il témoigne d'une certaine prise de conscience de la part du Gouvernement, l'apport supplémentaire de 34 millions de francs suscité par l'article 13 bis du présent projet de loi tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale, ne semble pas être à la hau-

teur des enjeux. Mais votre rapporteur prend désormais acte des engagements souscrits par le gouvernement lors de l'examen de la première partie. Il estime qu'en ce domaine, il est plus que temps de fixer une règle de conduite, assortie d'un partage des compétences explicite, et surtout respecté.

Par ailleurs, votre rapporteur note les mesures prises par le ministère de la Jeunesse et des sports pour évaluer les actions réalisées par l'intermédiaire du fonds national de développement de la vie associative, mais se réserve la possibilité d'en apprécier, en temps utile, les conséquences pratiques.

3. Votre rapporteur partageait pleinement l'inquiétude exprimée par notre collègue, M. Roland du Luart, rapporteur spécial du budget de l'agriculture, au sujet de l'avenir du fonds forestier national. La réforme opérée par l'article 50 de la loi de finances pour 1994 a certes permis d'éviter que cette structure se trouve en cessation de paiement. Toutefois, elle est restée insuffisante pour consolider le fonds au niveau souhaité, d'autant plus que certaines des dispositions adoptées à cette occasion n'ont reçu qu'une application partielle en raison de la situation financière difficile des intervenants de la filière bois.

Pourtant, la mise en oeuvre d'une ambitieuse politique de reboisement et d'entretien du patrimoine forestier reste un moyen particulièrement adéquat pour maintenir des activités dans les zones rurales, et éviter le développement de véritable jachère, du fait des dispositions prises au titre de la politique agricole commune.

Votre rapporteur se félicite donc des mesures adoptées en première partie et qui assainissent de façon durable le financement du FFN.

Combiné avec un certain recentrage des interventions du FFN sur les zones où la forêt constitue une véritable alternative à l'agriculture, ce dispositif sera de nature à amorcer le financement d'une politique de long terme en ce domaine.

4. Votre rapporteur s'inquiète du recul des autorisations de programme inscrites au titre du fonds national des adductions d'eau.

Certes, la desserte du territoire national est désormais assurée dans des conditions normales, mais la nature des besoins a changé et s'exprime désormais en terme de qualité, de fiabilité et de protection du réseau.

Or, les investissements réalisés au cours des cinq dernières années sont restés insuffisants (7 milliards de francs au lieu de 10), tandis que des contraintes nouvelles commencent à s'affirmer.

Dans l'attente des résultats du nouvel inventaire national de l'alimentation en eau potable, le comité de gestion du FDAE a pris le parti de proroger d'un an les conventions déjà signées par les départements. Ajoutée au coût des grands travaux supposant une réalisation pluriannuelle, cette décision représente, pour le FNDAE une charge de 870 millions de francs, soit un niveau rigoureusement identique à celui que lui procure ses recettes.

En conséquence, le FNDAE risque de se trouver dans l'impossibilité de participer à un effort de solidarité nationale, dans l'hypothèse où l'année 1995 serait marquée par des intempéries exceptionnelles.

De fait, pour éviter de telles perspectives et doter le FNDAE des moyens qui lui sont effectivement nécessaires, il serait sans doute préférable d'arrêter rapidement une véritable programmation dans le processus de relèvement de la redevance qui alimente ce fonds.

5. Votre rapporteur rappelle que la gravité des crises économique et immobilière a révélé l'ampleur des besoins en fonds propres de certaines entreprises publiques

A cet égard, votre rapporteur constate que les observations qu'ils avaient formulées l'an dernier, sont désormais difficilement contestables. En dépit de l'effort important consenti grâce au produit des privatisations, l'enveloppe 1993-1994 de dotation en capital aux entreprises publiques, soit 21 milliards de francs, demeure insuffisante pour faire face aux besoins recensés. A la fin du mois d'août dernier, près de 16 milliards de francs ont été consommés, et l'Etat doit encore verser 8,5 milliards de francs à Air France et 2,5 milliards de francs à Bull -avant la fin de l'année.

En fait, l'ajustement s'opère grâce à la cession d'une fraction du capital de Renault.

Dans ce contexte, l'évaluation avancée pour 1995 ne constitue à l'évidence qu'un minimum incompressible, dès lors que 5 des 8 milliards prévus sont d'ores et déjà réservés pour Air France.

De même, 350 millions de francs seront à nouveau prélevés au profit du CEA, procédure contre laquelle votre rapporteur s'élève avec vigueur, car il ne s'agit en rien d'une dotation en capital, mais d'une pure et simple débudgétisation de moyens indispensables à la poursuite des missions de cet organisme..

En définitive, la marge de manoeuvre disponible ne représente que 2,7 milliards de francs. Elle se compare aux besoins encore exprimés par GIAT Industries (2 milliards), l'Aérospatiale (3 milliards), la SNECMA et le Crédit Lyonnais (4 milliards).

Votre rapporteur souhaite donc vivement que les éventuels surplus qui pourraient être dégagés, tant sur l'année en cours que pour 1995, au titre des privatisations soient prioritairement consacrés à renforcer la situation financière d'entreprises fortement exposées à la concurrence internationale. Enfin, il insiste pour qu'une faible fraction (de l'ordre de 200 millions de francs) soit prélevée sur les produits de privatisation afin de contribuer au financement du plan d'incitation aux investissements en fonds propres dans les PME, présenté le 27 octobre dernier par Jean Arthuis, Paul Loridant et lui-même.

6. Votre rapporteur suit avec attention les mesures adoptées par le ministère de la défense en vue de moderniser la Direction des Constructions Navales (DCN), avec les conséquences qu'une telle démarche peut avoir sur le compte de commerce "constructions navales de la marine militaire".

Il approuve l'effort de réorganisation de la DCN, qui s'inspire du souci de séparer les fonctions de contrôle et d'exécution, et qui se concrétise par une semi-contractualisation des relations entre le service étatique (DCNE) et l'outil industriel (DCNI), et par l'adoption d'une gestion plus proche de celle d'une véritable entreprise.

Mais, d'autres étapes devront sans doute être franchies avec, notamment, un renforcement des fonds propres de la structure financière et commerciale que constitue DCN International.

7. Enfin, votre rapporteur constate que les débats autour de la création du fonds de péréquation des transports aériens et du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables ont déjà largement eu lieu lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire.

Il approuve pleinement le principe de telles structures autonomes, qui permettent d'assurer un financement de travaux d'infrastructures ayant un caractère prioritaire en terme d'aménagement harmonieux de l'espace national.

Il souligne tout particulièrement la nécessité d'un effort financier spécifique et pérenne afin d'assurer la réalisation du schéma directeur des voies navigables à fort gabarit. A cet égard, il prend acte des modalités particulières arrêtées en vue de dégager les moyens de financement de la liaison "Rhin-Rhône", et rappelle l'engagement pris par le gouvernement de consacrer, dès 1995, une somme de 80 millions de francs aux premières études et acquisitions du projet "Seine-Nord".

Sur la forme, il constate enfin que le Sénat avait souhaité associer les parlementaires et les élus locaux au processus de décision. Il convient donc d'adopter les mesures de coordination qui s'imposent en dotant explicitement ces comptes nouveaux d'affectation spéciale de comités de gestion permettant de répondre à cette préoccupation.

PREMIERE PARTIE

DES FLUX FINANCIERS TRES VARIÉS, MAIS CONSIDERABLES

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 les principales catégories de comptes définies par l'ordonnance organique.

I - EVOLUTION D'ENSEMBLE

Pour 1995, les comptes spéciaux du Trésor se caractérisent par trois évolutions : leur nombre s'accroît légèrement, les flux financiers qu'ils enregistrent augmentent de façon sensible, mais la charge nette qu'ils suscitent se réduit dans des proportions importantes.

De fait, une fois encore, les comptes spéciaux restent un lieu essentiel d'ajustement dans l'équilibre général de la loi de finances.

A. UN NOMBRE EN LEGERE AUGMENTATION

Définis aux articles 23 à 29 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les comptes spéciaux ont pour finalité essentielle de déroger à certains principes comptables du budget général. Or, après

avoir décliné régulièrement jusqu'en 1989, leur nombre tend désormais à se stabiliser aux alentours de quarante.

Le projet de budget pour 1995 confirme cette tendance. Il comporte 42 comptes spéciaux du Trésor, soit deux de plus que pour l'année en cours. Or, il importe de relever qu'à défaut de mesures spécifiques, ce nombre aurait dû être ramené à 39.

L'écart ainsi constaté s'explique par les dispositions proposées dans le cadre de trois des articles rattachés au présent fascicule, qui tendent respectivement à créer deux nouvelles structures, et à reporter d'un an la date de clôture d'un compte qui aurait dû cesser ses activités le 31 décembre prochain. Ainsi :

• **L'article 29 ouvre, sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, un "Fonds de péréquation des transports aériens"**, dont le principe résulte des dispositions de l'article 14 du projet de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire. Alimentée par une taxe créée par l'article 12 du présent projet de loi et assise sur le nombre de passagers embarqués dans les aéroports français, cette structure doit permettre d'assurer, sous la forme de subventions aux compagnies concernées, une péréquation financière entre les liaisons aériennes intérieures rentables et celles qui ne le sont pas.

• **De même, l'article 30 regroupe, dans un compte d'affectation spéciale unique, le "Fonds d'investissement des transports terrestres" et le "Fonds d'investissement des voies navigables"** également prévus par l'article 15 du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ce nouveau compte doit percevoir le produit d'une taxe sur les concessionnaires d'autoroutes et d'une taxe sur certains ouvrages hydroélectriques, afin de concourir au financement de travaux d'infrastructure ayant un caractère prioritaire au regard de l'aménagement du territoire.

• **Enfin, l'article 36 propose de reporter au 31 décembre 1995 la date de clôture du compte d'opérations monétaires "Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin"**.

Votre rapporteur procédera à une analyse détaillée de ces différentes mesures dans la troisième partie du présent document, consacré aux articles rattachés.

La stabilité d'ensemble du nombre des comptes spéciaux constatée depuis la fin de la décennie 80 recouvre cependant des évolutions plus sensibles selon les diverses catégories de structures. Ainsi, sur la période 89-95, on note un recours de plus en plus

fréquent aux comptes d'affectation spéciale (+ 5 en sept ans), compensé par une moindre utilisation de la formule un peu hybride du compte de commerce (- 2) et par la disparition d'un compte de prêts.

B. DES FLUX EN NETTE PROGRESSION

Les comptes spéciaux restent traditionnellement le lieu de transit de flux financiers considérables. Pour 1995, les recettes attendues sur ces structures, telles qu'elles ressortent du fascicule budgétaire, représentent 388,8 milliards de francs, et marquent une progression de 11,1 % par rapport aux données de l'année en cours. Parallèlement, les dépenses augmentent de 9,1 % pour s'établir à 404,3 milliards de francs.

(En milliards de francs)

	Recettes	Variation en %	Dépenses	Variation en %
Comptes d'affectation spéciale	27,9	+ 28,8	27,8	+ 28,5
Comptes de commerce	38,4	+ 1,1	38,4	+ 1,4
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	--	--	--	--
Comptes d'opérations monétaires	--	--	--	--
Comptes de prêts	2,4	+ 11,1	16,3	+ 1,9
Comptes d'avances	320,0	+ 11,1	321,7	+ 9,0
Total	388,8	+ 11,1	404,3	+ 9,1

Si elles permettent de dégager une tendance, ces évolutions d'ensemble n'ont toutefois qu'une signification réduite. Ainsi, les données relatives aux comptes de commerce sont purement indicatives, et ne figurent d'ailleurs pas dans l'article d'équilibre du projet de loi de finances. Ces comptes sont en effet essentiellement des instruments comptables permettant de faire le lien entre des données budgétaires et des données de nature plus commerciale. Une large partie de leurs recettes provient d'ailleurs de chapitres du budget général, et même, dans un cas particulier, d'un compte d'affectation spéciale.

Enfin, les deux comptes de règlement avec les États étrangers, ainsi que les quatre comptes d'opérations monétaires et l'un des quatre comptes d'avances sont dotés "pour mémoire" en loi de

finances initiale, alors que certains d'entre eux enregistrent, en cours de gestion, des mouvements financiers considérables.

Ces particularités mettent ainsi clairement en évidence le caractère très original du fascicule "comptes spéciaux du Trésor".

C. UNE ATTENUATION DE LA CHARGE NETTE

Le décalage constaté entre le rythme d'augmentation des recettes et celui des dépenses conduit toutefois à réduire de façon importante le montant du déficit attendu pour 1995 du fait des opérations retracées dans les comptes spéciaux du Trésor. Cette charge nette revient en effet à 15,1 milliards de francs, ce qui correspond à une contraction de 4 milliards de francs ou de 21 % par rapport aux données prévisionnelles de l'année en cours.

Décomposition du solde des comptes spéciaux

(En milliards de francs)

	1994	1995	Variation
Solde des comptes spéciaux, dont :	- 19,19	- 15,17	+ 4,02
. comptes d'affectation spéciale	+ 0,13	+ 0,12	- 0,01
. comptes de commerce	+ 0,11	--	- 0,11
. comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	--	--	--
. comptes d'opérations monétaires	+ 0,21	+ 0,38	+ 0,17
. comptes d'avances	- 5,72	- 1,72	+ 4,0
. comptes de prêts	- 13,85	- 19,32	- 0,07

En conséquence, pour 1995, les comptes spéciaux du Trésor participent de façon non négligeable au respect de l'objectif fixé, en terme de déficit de l'Etat, par la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques.

(En milliards de francs)

	1994	1995
Solde du budget général	- 282,2	- 259,4
Solde des comptes spéciaux	- 19,2	- 15,2
Solde de la loi de finances	- 301,4	- 274,6

II - EVOLUTION DES DIFFERENTES CATEGORIES DE COMPTES

L'augmentation sensible des opérations retracées dans les comptes spéciaux du Trésor pour 1995 résulte essentiellement de deux mouvements : un fort gonflement des comptes d'affectation spéciale, et une progression rapide des recettes des comptes d'avances. En revanche, les autres catégories de comptes faisant l'objet de prévision en loi de finances initiale enregistrent des évolutions moins significatives.

A. DEUX COMPOSANTES PARTICULIEREMENT DYNAMIQUES

1. Un gonflement sensible des comptes d'affectation spéciale

Pour 1995, le montant des flux enregistrés sur cette catégorie de comptes est évalué à 27,8 milliards de francs, soit une progression de 5,8 milliards de francs, ou 28,5 % par rapport à l'année en cours. Une telle évolution résulte essentiellement de trois événements, tandis que les ajustements opérés sur la plupart des autres comptes d'affectation spéciale répondent à des déterminants plus spontanés, et même dans certains cas, traduisent des situations de faiblesse persistante auxquelles l'Assemblée nationale et le Sénat ont tenté de répondre dans le cadre des articles de la première partie.

a) Trois facteurs déterminants

Le gonflement de 5,8 milliards de francs des opérations retracées dans les comptes d'affectation spéciale répond essentiellement à trois événements de nature très différente.

- **La création des deux nouveaux comptes traduit les orientations retenus dans le projet de loi sur l'aménagement du territoire**

Ils suscitent un flux de recettes et de dépenses nouvelles de 2,15 milliards de francs, soit 150 millions de francs au titre du "*Fonds de péréquation des transports aériens*" et 2 milliards de francs sur le "*Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables*". Sans développer dès maintenant un sujet sur lequel il sera conduit à revenir dans son analyse des articles rattachés, votre rapporteur note toutefois d'emblée que ces nouveaux comptes sont conduits à prendre en charge 1 milliard de francs de dépenses jusqu'alors assumées par le budget général.

- **Une augmentation très sensible du produit des privatisations réemployé sous forme de dotations en capital aux entreprises publiques**

Pour 1995, le montant total attendu des privatisations est reconduit à hauteur de 55 milliards de francs, soit un chiffre identique à celui retenu pour l'année en cours.

Toutefois, le dispositif retenu pour l'année à venir innove sur deux points :

- d'une part, le montant directement orienté vers le compte n° 902-24 "*affectation des produits de cessions de titres du secteur public*" s'établit à 8 milliards de francs, ce qui correspond à une majoration de 60 % par rapport aux données initiales de 1994 ;

- d'autre part, et contrairement à la solution retenue aujourd'hui, l'alimentation de ce même compte n° 902-24 aura un caractère prioritaire, et devra donc être assurée avant celle du budget général.

Tout en relevant dès maintenant l'importance de l'effort à nouveau consenti en faveur des entreprises publiques, votre rapporteur constate que les besoins à satisfaire restent énormes et se propose d'ailleurs de revenir sur ce sujet dans la deuxième partie du présent document.

• **Un relèvement exceptionnel du taux de la redevance télévision**

Le projet de budget retient en outre le principe d'un relèvement de 6,2 % du tarif de la redevance pour droit d'usage des récepteurs de télévision, dont le montant se trouve ainsi porté à 670 francs pour un poste couleurs et 430 francs pour un récepteur noir et blanc.

Combiné avec les effets attendus de l'évolution du parc des téléviseurs, et d'un renforcement des contrôles, ce relèvement exceptionnel permet de compléter à hauteur de 845 millions de francs les ressources du compte d'emploi de la redevance, portant ainsi à 10,9 milliards de francs (+ 8,4 %) les perspectives d'encaissement de cette structure en 1995.

Votre rapporteur constate toutefois qu'un tel objectif reste ambitieux. Il suppose une augmentation d'environ 300.000 unités du nombre des comptes payants, et surtout une nouvelle hausse du taux de recouvrement sur exercice courant. Les excellents résultats enregistrés en ce domaine par le service de la redevance au cours des dernières années permettent toutefois de penser que cet objectif n'est pas hors de portée.

Dans ce contexte, les versements aux organismes du secteur public sont estimés à 10,4 milliards de francs, et sont ventilés selon la clé de répartition fixée par l'article 41 du présent projet de loi. Une part significative de l'augmentation des recettes doit ainsi permettre d'assurer le financement de la "nouvelle" cinquième chaîne, télévision du savoir, de la formation et de l'emploi.

Les observations qu'appelle cette opération de la part de votre commission sont développées dans le rapport sur les crédits de l'audiovisuel, présenté par notre excellent collègue Jean Cluzel. **Il convient toutefois de regretter à nouveau que les efforts budgétaires consacrés à la chaîne ARTE, soit 935 millions de francs dont 374 au titre de la redevance, ne soient pas accompagnés d'une hausse significative de son audience, ni de la recherche systématique d'un abaissement des coûts de production des émissions par un rapprochement avec les autres chaînes de service public.**

b) Des évolutions plus habituelles sur la plupart des autres comptes d'affectation spéciale

La plupart des autres comptes d'affectation spéciale connaissent une évolution plus directement liée à celle de leurs déterminants habituels.

- **Le compte "soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels" augmente de 6,8 % pour s'établir à 2,01 milliards de francs.**

En recettes, le projet pour 1995 retient trois hypothèses :

- une progression de 6,7 % du rendement de la taxe additionnelle au prix des places de cinéma, ce calcul reposant sur la perspective de 128 millions de spectateurs l'an prochain, contre 120 millions prévus pour 1994 ;

- une recette de 70 millions de francs au titre de la taxe sur les vidéogrammes (+ 16 %) ;

- un produit de 1,43 milliard de francs provenant de la taxe sur les ressources publicitaires, résultat d'une assiette taxable estimée à 26 milliards de francs et d'un taux de prélèvement de 5,5 %.

Il importe toutefois de noter que le projet pour 1995 comporte une innovation. Il modifie la clé de répartition de la taxe sur les ressources publicitaires au profit de la section audiovisuelle.

Cet aménagement a une conséquence directe sur la structure des dépenses. La section audiovisuelle totalise 887 millions de francs en 1995 (+ 10 %), l'effort additionnel se concentrant sur l'aide à la production sous forme de subventions de réinvestissement ou d'investissement.

La section cinéma mobilise quant à elle 1,12 milliard de francs (+ 4,4 %), la priorité étant accordée aux actions de promotion des films et aux aides à l'exploitation des salles.

Votre rapporteur se propose de revenir sur ces différents sujets dans la seconde partie de son rapport.

- **Le "Fonds pour l'aménagement de l'Ile de France" atteint 1,46 milliard de francs, soit une progression de 2,7 % par rapport à l'année en cours.**

La répartition de l'enveloppe d'autorisations de programme retenue pour 1995 comporte toutefois des modifications importantes par rapport à l'année en cours :

- Après avoir absorbé 1,14 milliard de francs sur la période 1991-1994, les programmes de transports collectifs EOLE et METEOR trouvent désormais un rythme de croisière. Pour 1995, une dotation de 166 millions de francs (- 43 %) leur est réservée. Elle représente la participation du fonds au financement de la section

"Madeleine-Tolbiac" (METEOR) et des travaux de génie civil de la liaison "Nord Est/Saint-Lazare" (EOLE).

- En contrepartie, les crédits d'investissement routier augmentent de 171 % pour s'établir à 407 millions de francs. Ils sont prioritairement destinés à la réalisation de l'autoroute A 86, et notamment aux opérations liées à la traversée de Nanterre et à la construction d'un échangeur avec l'A 14.

Dans ce contexte, l'enveloppe prévue en faveur du logement social demeure stable à 560 millions de francs.

Votre rapporteur rappelle qu'en application des dispositions de l'article 22 du projet de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire, une partie des sommes recueillies par le FARIF est désormais réservée à la région Ile de France. Toutefois, ce transfert de ressources s'accompagne d'un transfert de charges d'égal montant, et ne peut donc en aucune manière être assimilé à une véritable compensation accordée en contrepartie de la suppression de la DGF de cette région.

• Après avoir progressé fortement en 1994, le "Fonds national des haras et des activités hippiques" accuse une baisse de 14 % pour revenir à 704 millions de francs

Ce recul traduit essentiellement la disparition d'une partie de la dotation exceptionnelle dégagée au profit du fonds commun de l'élevage et des courses afin d'assurer le financement des premières mesures du protocole "course" de décembre 1992. Mais elle retrace aussi l'évolution défavorable des enjeux misés au pari mutuel urbain (- 0,6 %), et surtout au pari mutuel sur les hippodromes (- 6 %), sur lesquels sont assises les ressources pérennes du compte.

De fait, l'ensemble des interventions supporte les effets de ce retournement de conjoncture : les crédits d'investissement, soit 29,5 millions de francs, baissent de 12,4 %, tandis que les crédits de fonctionnement -hors fonds commun de l'élevage et des courses- reculent de 6 % pour revenir à 246 millions de francs.

Les sommes destinées au fonds commun diminuent de 94 millions de francs, et représenteront donc 428 millions de francs, dont 130 correspondent à la participation de l'Etat au financement de la deuxième phase du protocole "course".

c) Quelques situations fragiles

Dans le projet initial du gouvernement, quatre comptes d'affectation spéciale présentaient une situation fragile. Les mesures adoptées par le Parlement et les engagements pris par le gouvernement permettent toutefois de considérer qu'une solution au moins partielle a pu être trouvée pour répondre aux situations les plus regrettables, c'est-à-dire celles du "*Fonds forestier national*" et du "*Fonds national pour le développement du sport*". Votre rapporteur reviendra d'ailleurs sur ces deux points dans la seconde partie du présent document.

Dans le projet que nous examinons aujourd'hui, seules deux structures paraissent connaître une situation plus tendue.

• Les prévisions de recettes du "*Fonds national des adductions d'eau*" sont révisées en baisse et reviennent à 919 millions de francs (- 4,3 %)

Cette correction traduit tout d'abord une certaine surestimation des effets attendus l'an dernier du relèvement de deux centimes du tarif de la redevance. Mais elle apparaît également comme une conséquence de la suppression des tarifications au forfait de consommation, disposition issue de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

En conséquence, l'ajustement s'opère sur le montant des autorisations de programme, qui s'établit à 870 millions de francs pour 1995.

Votre rapporteur constate qu'un tel volume d'engagements permet simplement d'honorer les engagements contractuels pris à l'égard des départements et de dégager les dotations nécessaires pour poursuivre les travaux à réalisation pluriannuelle. En revanche le FNDAE ne dispose d'aucune marge de manoeuvre pour participer à un effort de solidarité nationale en cas de nouvelles intempéries exceptionnelles en 1995.

Votre rapporteur s'inquiète de cette situation. Il constate que les besoins en investissements dans le domaine des adductions d'eau demeurent très importants et devraient vraisemblablement mobiliser au moins 10 milliards de francs par an sur la période 1995-1999. Certes, le FNDAE n'est qu'un des instruments de financement de la politique conduite en ce domaine, mais il est évident que le maintien de ses interventions à leur niveau actuel supposera une augmentation régulière du montant de la redevance.

Dans ces conditions, il regrette qu'une nouvelle étape n'ait pu être franchie dès 1995, et il suggère qu'à l'avenir le relèvement du

tarif de la redevance fasse l'objet d'une véritable programmation pluriannuelle.

- **En dépit de la croissance régulière de la consommation de carburant, le "Fonds de soutien des hydrocarbures" est, depuis plusieurs années, stable à 300 millions de francs**

Cette absence d'évolution témoigne d'une certaine inadéquation de la taxe qui alimente le compte. En effet, cette ressource repose uniquement sur l'essence et les supercarburants, alors que le gazole reste la composante la plus dynamique du marché des hydrocarbures.

De fait, il est regrettable que le Fonds de soutien aux hydrocarbures (FSH) se trouve ainsi privé de moyens complémentaires, alors que ses interventions sont particulièrement utiles pour les entreprises françaises des secteurs pétroliers et parapétroliers.

Dans son principe, le FSH permet en effet d'attribuer des avances aux entreprises de ces secteurs qui développent en commun des projets de recherche technique. Or, une telle démarche n'est pas nécessairement spontanée dans un domaine aussi concurrentiel, et concrètement, le FSH organise une certaine solidarité entre les opérateurs français, donnant ainsi à leurs efforts de recherche une dimension nouvelle, qui est d'autant plus indispensable que notre marché intérieur reste, en ce domaine, extrêmement restreint.

Aussi votre rapporteur souhaite-t-il que soient rapidement mis en oeuvre les moyens permettant d'assurer un certain rééquilibrage des ressources du Fonds entre le supercarburant et le gazole.

2. Une progression rapide des recettes des comptes d'avances

Les comptes d'avances apparaissent comme la seconde composante particulièrement dynamique des comptes spéciaux pour 1995, et ils expliquent à eux seuls la réduction de la charge nette attendue de ses structures pour l'exercice à venir.

(millions de francs)

	Recettes		Dépenses		Charge nette	
	1995	Variation en %	1995	Variation en %	1995	Variation en valeur
. Avances aux départements sur le produit de la vignette	14 000	--	14 000	--	--	--
. Avances aux collectivités et établissements publics d'outre-mer	34	--	80	--	46	0
. Avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales	305 895	+ 11,1	307 570	+ 9,5	1 675	- 3 995
. Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	--	--	--	--	--	--
. Avances à des particuliers et associations	96	+ 6,6	102	+ 3,0	6	- 3
Total	320 025	+ 10,5	321 752	+ 9,1	1.727	- 3.998

• Dans le projet de loi de finances initiale, l'évolution d'ensemble de cette catégorie de compte reflète, traditionnellement, celle du compte d'avances aux collectivités locales qui occupe une place largement dominante.

Or, en 1995, cette structure va enregistrer les effets de la mesure prévue à l'article 9 du présent projet de loi, qui porte de 3,5 % à 4 % le taux de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée de l'entreprise.

Cette mesure -dont le contenu a toutefois été quelque peu modifié tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat- revient mécaniquement à diminuer de 3,6 milliards de francs le montant du dégrèvement de taxe professionnelle que certaines entreprises peuvent anticiper lors du paiement du solde de cet impôt local. A contrario, les recettes effectivement perçues par le compte se trouvent majorées d'autant, alors que l'évolution spontanée des dépenses n'est pas affectée.

A la suite de ce double mouvement, le déficit structurel du compte d'avances se réduit de 4 milliards de francs.

• Il importe toutefois de rappeler qu'en gestion, le compte "Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics" enregistre également des mouvements considérables, alors qu'il est doté pour mémoire dans le projet de loi de finances initiale.

Cette structure comptabilise en effet essentiellement les concours apportés par l'Etat au régime général de sécurité sociale. En 1993, l'encours des avances consenties à ce titre aura atteint en moyenne 45,1 milliards de francs durant 280 jours. Une telle situation justifie pleinement la mesure adoptée en fin d'année pour assurer la reprise, par l'Etat, des 110 milliards de francs de dettes accumulées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Mais l'année 1993 a également été marquée par d'importantes avances consenties au Fonds de soutien des rentes (78 milliards de francs en montant cumulé), afin d'assurer la défense du franc lors de la vague de spéculation de l'été 1993.

Ces avances donnent d'ailleurs lieu à rémunération, comptabilisée au titre des recettes non fiscales du budget général.

B. DES EVOLUTIONS MOINS SIGNIFICATIVES SUR LES AUTRES CATEGORIES DE COMPTES

1. Une légère augmentation du volume des comptes de commerce

Pour 1995, ces structures totalisent 34,8 milliards de francs de recettes (+ 1,1 %) pour 38,4 milliards de francs de dépenses (+ 1,4 %).

a) Les comptes militaires se contractent

Regroupant 24,36 milliards de francs, les comptes militaires accusent une baisse de 9,3 %.

Ce repli provient essentiellement du compte "*constructions navales de la marine militaire*", dont le montant se contracte de 11 % sous l'effet d'une réduction régulière du plan de charge global des arsenaux français. Votre rapporteur, qui avait déjà

évoqué cette structure dans son rapport précédent, examinera d'ailleurs les efforts de réforme réalisés en ce domaine pour assurer une approche plus industrielle des activités de la Direction des constructions navales.

De même, le compte *"approvisionnement des armées en produits pétroliers"* revient à 2,78 milliards de francs, soit une diminution de 7,6 %. A cet égard, votre rapporteur constate que le problème posé par l'oléoduc Donges-Metz semble avoir trouvé une solution, mais il regrette vivement l'absence de réponse à la question qu'il avait posée sur ce point.

b) Les autres comptes de commerce gonflent sous l'effet de l'augmentation des dotations en capital aux entreprises publiques

Les opérations retracées sur les autres comptes de commerce représentent 14,1 milliards de francs et progressent de 26 % par rapport aux données initiales de l'année en cours.

Cette inflexion provient uniquement du compte *"gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques"*. Structure de transit, ce compte enregistre ainsi mécaniquement l'augmentation de 60 % des sommes consacrées l'an prochain aux dotations en capital aux entreprises publiques.

En revanche, le compte *"opérations commerciales des Directions départementales de l'équipement"* demeure stable à 4,96 milliards de francs. L'activité de cette structure est largement conditionnée par les engagements pris dans le cadre des conventions triennales conclues entre l'Etat et les départements. L'analyse des conventions signées en 1993 fait ressortir une faible augmentation des commandes de l'Etat (+ 2 %) compensée par un fléchissement de 1 % de celles des départements.

Enfin, et de façon plus ponctuelle, votre rapporteur relève que le compte *"liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels"* enregistra l'an prochain des opérations liées à l'absorption de la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion des années du marché d'intérêt national de Rungis (SAGAMIRIS) par la société d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne (SEMMARIS). Formalisée par un traité de fusion signé le 12 juillet dernier, cette opération constitue la première étape d'une remise en ordre souhaitée par la Cour des Comptes dans son dernier rapport public.

2. Une stabilisation de la charge nette des comptes de prêts

Les quatre comptes de prêts devraient percevoir 2,4 milliards de francs de recettes (+ 14,3 %) pour assumer 16,3 milliards de francs de dépenses (+ 1,9 %). De fait, le déficit né de ces structures se stabilise à 13,9 milliards de francs pour 1995, contre 13,8 milliards pour l'année en cours.

Cette apparente stabilité recouvre cependant des mouvements plus variés entre les différents comptes.

- **Les dépenses du compte "Prêts du fonds de développement économique et social" diminuent de 120 millions de francs pour revenir à 400 millions, alors que sa charge nette s'établit à 200 millions de francs au lieu de 320 millions.**

Après deux années d'efforts, une telle inflexion traduit les effets attendus de la reprise économique, qui devrait alléger la charge d'une procédure destinée à soutenir les entreprises en difficulté.

Votre rapporteur tient cependant à souligner l'efficacité de cette procédure qui permet, moyennant une aide publique relativement modique, de fédérer des énergies et des capitaux en vue de poursuivre l'activité d'une entreprise traversant une période difficile. L'effet de levier est d'ailleurs considérable : un franc d'argent public peut cristalliser 6 francs d'argent privé sous forme de capitaux permanents supplémentaires pour l'entreprise concernée.

- **Les décaissements attendus pour 1995 au titre des prêts du Trésor et des prêts à la Caisse française de développement baissent de 573 millions (- 8,8 %) pour revenir à 5,9 milliards de francs.**

Cet affaiblissement apparaît comme la conséquence de la diminution régulière de l'enveloppe de prêts autorisés depuis 1991, mouvement amplifié par le passage des prêts aux dons pour les pays les moins avancés.

Les recettes résultant des remboursements de prêts sont évaluées à 954 millions et la charge nette du compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement" s'établit donc à 4,9 milliards de francs (- 10,2 %).

Elément déterminant des décaissements à opérer au cours des prochaines années, l'enveloppe de prêts du Trésor autorisés en

1995 est fixée à 4 milliards de francs, soit un montant inférieur de 400 millions à celui de l'année en cours.

Prenant place dans des protocoles intergouvernementaux et généralement associés à des crédits privés garantis par la COFACE, ces prêts restent d'ailleurs fortement concentrés sur quelques pays

Consommée à hauteur de 4,3 milliards de francs, l'enveloppe de prêt 1993 aura été consacrée pour plus de 70 % à six Etats : Algérie (700 millions), Maroc (706 millions), Egypte (543 millions), Tunisie (459 millions), Indonésie (321 millions et Chili (315 millions). Cette année se caractérise ainsi par l'effort consenti en faveur des pays du Maghreb, mais également par la conclusion de contrats significatifs avec la Pakistan et par l'apparition du Viet-Nam dans la liste des bénéficiaires.

En revanche, aucun protocole n'a été signé entre le 1er janvier et le 1er juillet 1994. Il est cependant permis de penser que cette situation devrait évoluer, du fait de la reprise récente de nos grands contrats avec la Chine.

• A l'inverse, la charge nette du compte "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France" s'allourdit de 750 millions de francs pour s'établir à 8,75 milliards de francs.

Après un exercice 1993 atypique, marqué par le report du passage en "club de Paris" de certains pays intermédiaires lourdement endettés (Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire et Gabon), le compte a retrouvé depuis lors un profil plus habituel.

Pour 1995, le montant des dépenses est estimé à 10 milliards de francs, cette donnée intégrant la perspective d'un accord avec les pays précédemment cités, mais également l'élaboration de nouveaux accords de consolidation avec l'Algérie, la Russie, les Philippines et la République centrafricaine. Toutefois, il est encore difficile d'évaluer dans quelle mesure certains des accords pourront faire l'objet d'un refinancement auprès de la BFCCE au lieu d'être pris en charge par le compte spécial.

Dans l'avenir, la charge de ce compte devrait toutefois commencer à se réduire, en raison de la multiplication des mesures d'annulation de dettes, mais également de l'amélioration notable de la situation économique de certains pays endettés.

Toutefois, qu'il soit permis à votre rapporteur de regretter que soit envisagé un accord de rééchelonnement avec la Russie, alors que ce pays ne semble réaliser aucune avancée vers la solution du problème des emprunts russes d'avant 1917, si irritant, et depuis si longtemps, pour tant d'épargnants de notre pays.

DEUXIEME PARTIE

OBSERVATIONS RELATIVES A CERTAINS COMPTES

I - DEUX STRUCTURES EN VOIE D'ASSAINISSEMENT

Lors de l'examen en commission, le 17 novembre dernier, votre rapporteur s'était inquiété de la situation préoccupante que présentaient alors, pour des motifs différents, le Fonds forestier national et le Fonds national pour le développement du sport.

Or, une partie des interrogations formulées à cette occasion a reçu des éléments de réponse lors du vote des articles de la première partie et il est désormais possible de considérer que ces deux structures se trouvent en voie d'assainissement.

A. UN REEQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU FONDS FORESTIER NATIONAL

Depuis 1991, année de la réforme de la taxe forestière, le Fonds forestier national (FFN) connaît des difficultés financières chroniques, dont l'ampleur s'est récemment accentuée avec la crise que traverse l'ensemble de la filière-bois. Dès l'examen de la loi de finances pour 1994, le Sénat avait adopté des mesures conservatoires afin d'éviter que le FFN se trouve en situation de cessation de paiement. Cette première étape a pu être complétée dans la première partie du présent projet de loi, afin d'assurer à cette structure un financement plus équilibré et moins pénalisant pour la filière économique sur laquelle il repose.

Ces efforts successifs doivent ainsi permettre de stabiliser le FFN et de donner au compte les moyens d'accompagner une politique active en faveur de la forêt française.

1. Un financement rénové

A l'automne 1993, le FFN se trouvait en fait en quasi cessation de paiement, les dépenses engagées ne pouvant être couvertes qu'au prix de prélèvements sur la trésorerie.

• Face à cette situation, le Sénat avait, sur proposition de votre commission et avec l'accord du gouvernement, adopté un plan d'urgence s'articulant autour de trois mesures :

- d'une part, l'intégration, dans la taxe forestière, de la taxe BAPSA acquittée par les industriels du bois,

- d'autre part, l'affectation au FFN du produit de la taxe de défrichement,

- enfin, la prise en charge directe, par le budget général, de certaines dépenses ordinaires jusqu'alors assumées par le compte spécial.

La mise en oeuvre de ces mesures aurait dû permettre un retour progressif à l'équilibre, le fonds de roulement du FFN devenant à nouveau positif en 1997.

Malheureusement, la situation encore très précaire des industries du bois a rendu impossible l'application intégrale de ce dispositif. Le gouvernement a admis le report de l'aménagement des taux de la taxe forestière pour les scieries qui traversent aujourd'hui une période difficile. En outre, le rendement effectif de la taxe de défrichement s'avère moindre que prévu (25 millions de francs au lieu de 50). De fait, la situation du FFN reste assez fragile en 1994.

• Toujours à l'initiative de votre Commission des finances, le Sénat a donc décidé de franchir une nouvelle étape dans le cadre du présent projet de loi de finances. Introduit devant notre Assemblée, l'article 13 ter de la première partie réaménage le financement du Fonds forestier sur trois points :

- il supprime le prélèvement du 15 % jusqu'alors opéré par l'Etat sur le produit de la taxe forestière, ce qui conduit à réorienter 50 millions de francs vers le compte,

- en contrepartie, il réduit de façon sensible les différents taux de la taxe forestière, avant d'éviter que le poids de cet impôt obère la compétitivité de secteurs industriels fortement exposés à la concurrence des pays scandinaves. Selon les données fournies par le ministère, cet ajustement prive le FFN d'une ressource de 50 millions, dont une fraction présente toutefois un caractère assez théorique puisqu'elle n'a jamais été perçue...

- enfin, il majore de 30 % environ les taux de la taxe de défrichement qui n'avaient pas été modifiés depuis 1987.

Dans l'ensemble, l'apport complémentaire dont bénéficie le FFN demeure relativement modeste, et s'élève à 8 millions de francs en recettes.

Toutefois, il est certain que le financement de cette structure est désormais considérablement assaini, les ressources du Fonds ayant gagné en pérennité.

2. Mettre en oeuvre une politique de moyen terme

La consolidation du Fonds forestier national répond à une préoccupation constante de votre rapporteur, qui estime que cette structure a, au cours des années à venir, un rôle essentiel à jouer en matière d'aménagement du territoire.

Une politique dynamique en faveur de la forêt présente en effet aujourd'hui un triple avantage :

- d'une part, elle constitue une réponse certes partielle, mais bien adaptée aux préoccupations qui s'expriment, tant au niveau national qu'international, en matière de protection de l'environnement. Une gestion raisonnée de l'espace forestier, public ou privé, demeure une approche techniquement praticable, et politiquement satisfaisante ;

- d'autre part, elle apparaît comme un moyen permettant de maintenir des activités de type industriel ou commercial dans des zones rurales. L'ensemble des opérations que suppose une exploitation rationnelle d'un espace forestier appelle la présence de petites ou moyennes entreprises spécialisées dans ce domaine. De même, le développement de la production forestière et l'amélioration de la productivité de cette filière restent des impératifs pour préserver la compétitivité de l'ensemble des industries de transformation du bois ;

- enfin, le développement de la forêt est une véritable alternative à l'obligation de mise en jachère de certaines terres agricoles, telle qu'elle résulte des mesures adoptées dans le cadre de la politique agricole commune.

La mise en oeuvre de ces orientations, qui s'inscrivent à l'évidence dans la durée, suppose une certaine constance dans les interventions du Fonds forestier national, constance qui ne peut être obtenue qu'au prix d'une véritable sécurité dans les ressources de cette structure. En rythme de croisière, il est en effet souhaitable que le Fonds puisse consacrer chaque année 300 millions de francs d'autorisations de programme à ses différentes actions.

Mais il est évident que l'intervention du Fonds forestier national doit également s'apprécier sous un angle qualitatif. De ce point de vue, il ne serait sans doute pas inutile que le Fonds soit en mesure de moduler ses aides afin d'accorder une véritable priorité et donc des conditions préférentielles, aux actions menées dans les zones géographiques où la forêt constitue une véritable alternative à l'agriculture.

Par ailleurs, une partie des ressources du Fonds devrait être orientée vers l'action économique, notamment au travers d'apports en capitaux propres à des entreprises de la filière.

A ce sujet, il est regrettable que les pouvoirs publics aient multiplié les obstacles à la réalisation de la nécessaire augmentation de capital de l'Institut de participation du bois et du meuble (IPBM) en ne permettant pas jusqu'ici la souscription de l'Office national des forêts, pourtant explicitement prévue par une disposition législative...

B. UN ASSAINISSEMENT PROGRESSIF DU FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DU SPORT

Les interrogations que suscite le Fonds national de développement du sport (FNDS) sont de nature différente. Alors que son financement a pu être consolidé dès 1994, cette structure continue toutefois à supporter des charges spécifiques qui obèrent sa capacité d'intervention dans son domaine de compétence naturel. Toutefois, les engagements pris par le ministre du budget devant le Sénat et qui devraient trouver une première traduction budgétaire dès cette année, laissent entrevoir la perspective d'une solution de compromis.

1. Des ressources consolidées

Longtemps adossé au Loto sportif, le FNDS a connu au cours des années passées, un véritable problème de financement. De fait, les prévisions généralement avancées en loi de finances initiales ont souvent été particulièrement optimistes par rapport aux réalisations effectives.

Evolution des recettes du FNDS

(millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992
Loi de finances	1 060	900	900	830	830
Recettes constatées	810	776	642	630,5	595,4

(*) au 11.07.1994

Force est de constater que cette hypothèque a été en partie levée avec la loi de finances pour 1994. A l'initiative du Sénat, différentes ressources ponctuelles du FNDS ont été remplacées par un prélèvement général de 2,3 % sur le chiffre d'affaires de la société Française des jeux, solution qui doit permettre ainsi au compte spécial de bénéficier du dynamisme des nouvelles formules de jeux mises à la disposition du public.

Dans l'ensemble, cet objectif est globalement atteint, même si le montant des ressources effectives de l'année 1994 devrait s'avérer inférieur aux 850 millions de francs attendus. En tout état de cause, le gouvernement s'est engagé à garantir ce produit.

En outre, pour atténuer ce décalage et rendre toute sa crédibilité aux prévisions avancées pour 1995 (850 millions de francs également), l'Assemblée nationale a relevé de 0,1 point le taux du prélèvement effectué sur la Française des jeux. Combinée avec une évolution favorable des enjeux, cet ajustement devrait consolider de façon ferme le financement du FNDS pour les années à venir.

2. Vers une clarification des rôles

En revanche, le FNDS souffre toujours d'un handicap, lié à une certaine opacité dans la répartition des rôles respectifs des crédits budgétaires inscrits au titre du ministère de la jeunesse et des

sports, d'une part, et des dotations figurant sur le compte spécial, d'autre part.

Certes, votre rapporteur se doit de souligner qu'un premier effort de clarification a été engagé dès le mois de février 1994, mettant ainsi fin à une période d'immobilisme absolu.

De fait, à cette occasion, il a été acté que les chapitres 1 (Subvention pour l'aide au sport de haut niveau) et 3 (Subvention pour l'aide au sport de masse) seraient prioritairement consacrés au financement d'opérations résultant d'accords contractuels entre l'Etat et le mouvement sportif. En conséquence, les dépenses relatives aux actions déconcentrées de médecine, aux conventions d'emploi de sportifs de haut niveau et à la recherche sont désormais imputées directement sur le budget général.

Méritoire, cet effort demeure toutefois partiel et laisse en suspens le lancinant problème des charges assumées par le FNDS au titre de manifestations sportives ayant à l'évidence un intérêt national. C'est ainsi que par le passé, le compte spécial a été conduit à supporter une partie de la préparation, puis du déficit des jeux olympiques d'Albertville, ainsi que des dépenses liées à l'organisation des jeux méditerranéens. Dans le budget de 1994, ces charges, que l'on peut qualifier d'indues, représentaient 169,5 millions de francs, soit près de 20 % des dépenses.

Or, dans son architecture initiale, le projet de budget pour 1995 proposait de consolider cette situation, en consacrant l'an prochain 169,5 millions de francs aux opérations préparatoires de la coupe du monde de football de 1998. Sur cette somme, 75,5 millions de francs prennent la forme de subventions d'investissement destinées à soutenir la réalisation de stades en province.

Le Sénat s'est toutefois vivement ému de cette situation qui conduit à sacrifier les interventions traditionnelles du Fonds en matière d'entretien et d'amélioration des installations sportives existantes, au profit de réalisations de prestige.

Aussi, tout en refusant une nouvelle augmentation des ressources du FNDS, le ministre du budget a pris deux engagements :

- d'une part, reporter sur le budget général 47 millions de francs de crédits initialement inscrits sur le FNDS et destinés au financement du grand stade,

- d'autre part, poursuivre ce mouvement dans l'avenir, et donc décharger progressivement le FNDS des dépenses qui ne sont pas de sa compétence.

A. UN INSTRUMENT EN VOIE DE PERFECTIONNEMENT : LE COMPTE "CONSTRUCTIONS NAVALES DE LA MARINE MILITAIRE"

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1994, votre rapporteur avait souligné les imperfections que font naître le recours à la procédure du compte de commerce pour enregistrer le résultat des activités industrielles de la Direction des constructions navales (DCN). En fait, elles sont essentiellement de deux ordres : - prestations facturées au prix de revient constaté à posteriori, et absence de distinction entre les responsabilités respectives du client (l'état major), du maître d'ouvrage (DCN en tant qu'administration) et de l'industriel (les établissements de la DCN), - et entretiennent vraisemblablement des surcoûts non négligeables dans la réalisation des commandes de la marine militaire. Des réflexions ont été conduites pour améliorer les procédures en vigueur. Elles ont connu une accélération récente qui a sensiblement modifié l'organisation interne de la DCN. Votre rapporteur ne peut donc qu'en prendre acte avec satisfaction.

1. Des progrès certains

Les décisions prises s'inspirent du souci de séparer les fonctions de contrôle et d'exécution, conformément au principe qui prévaut dans toute entreprise. Elles sont, pour le moment, limitées, car il convient de prendre en compte les spécificités de la marine nationale : forte connexité historique entre l'Etat Major et la DCN, existence de liens de subordination directe (entretien, direction des arsenaux), faiblesse du poids des exportations et des coopérations internationales.

Les deux innovations majeures que représentent, d'une part, la quasi-contractualisation des relations entre l'entité étatique et le service industriel, et d'autre part, la mise en place d'une gestion calquée sur le modèle de droit commun pour le service industriel, doivent donc être appréciées à leur juste valeur.

Elles se situent dans le cadre rénové d'une séparation des fonctions entre DCN industrie (DCN-I - établissements de production), DCN étatique (DCN-E) et les services communs

(infrastructures et moyens, administration et finances, entretien de la flotte).

Dans ce cadre, l'organisation pour le soutien de la flotte est définie en séparant clairement les fonctions de donneurs d'ordres et celle d'exécution. Sa mise en place définitive aura lieu en 1995.

Quelques évolutions complémentaires sont, par ailleurs, à l'étude comme l'adaptation de l'organisation de la fonction achat qui vise à en améliorer l'efficacité et qui doit conduire à rapprocher les acheteurs et les services techniques spécificateurs (marketing achat).

Les tâches administratives et financières seront regroupées en deux pôles : engagements - paiements et comptabilité analytique.

Cette réorganisation se traduit par ailleurs par la consolidation des comptes de l'entité industrielle DCN sous forme d'un bilan arrêté en fin d'année et directement inspiré du plan comptable général. Un premier bilan du service industriel a été réalisé pour l'exercice 93, celui de l'exercice 94 doit s'approcher de la réalité industrielle et économique de cette entité.

Enfin, une instruction relative aux relations entre DCNE et DCNI est en voie de finalisation, même si elle fait déjà l'objet d'une mise en oeuvre anticipée. Cette instruction définit le cadre des quasi-contrats qui associeront le maître d'ouvrage et l'opérateur. Ces quasi-contrats seront, toutefois, plus commodes à mettre en oeuvre pour des programmes nouveaux que pour des programmes en cours. Ils devraient se traduire par une amélioration de la gestion des ouvrages, notamment en ce qui concerne les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE).

Cette réorganisation ambitieuse est, semble-t-il, menée avec doigté. Des difficultés de divers ordres subsistent néanmoins : gestion du personnel et mobilité nécessaire pour adapter les effectifs de chaque arsenal à son plan de charges, prise en compte des contraintes fortes du code des marchés publics, inadaptation des structures actuelles à la conclusion d'alliances industrielles.

2. Une nécessité : renforcer la coopération industrielle

Ces alliances industrielles sont inéluctables. Le Livre Blanc situe notre outil de défense dans une perspective résolument européenne ("*préparer activement une capacité européenne future*") et

souligne que *"de profondes restructurations de l'outil industriel sont indispensables au plan national comme au plan européen"*. Le Livre Blanc indique en outre sans détours :

"Dans le domaine des constructions navales, il apparaît qu'une démarche européenne devient indispensable. Pour la France, une telle perspective imposera sans doute de procéder d'abord à une adaptation structurelle des activités de la direction des constructions navales, afin de mettre celle-ci à même de jouer son rôle national et international dans des conditions acceptables".

Dans cette perspective claire et partagée par toutes les grandes familles politiques de la Nation, votre rapporteur ne peut que rappeler la modestie de la *"coquille financière"* que représente DCN-International, doté d'un capital de 100 millions de francs, dont 90 millions de francs ont pour contrepartie des participations dans les sociétés SOFMA et SOFRESA.

De la même manière, DCN-International rencontre des difficultés dans les activités de rapprochement industriel qu'elle mène pour DCN service industriel.

C'est le cas pour le financement de sa participation à la *"Joint Venture Company"* HORIZON. DCN International y représente les intérêts français dans ce programme en coopération exemplaire.

C'est également le cas pour l'ensemble des coopérations techniques recherchées sur le plan national par cette société avec d'autres industriels français (système de combat des sous-marins notamment).

Aussi, votre rapporteur suggère-t-il que des apports en fonds propres significatifs puissent être rapidement consentis au bénéfice de DCN-International, qui pourrait secourir certaines branches d'activités.

Au total, votre rapporteur ne peut que prendre acte avec satisfaction des progrès enregistrés dans la gestion de la Direction des constructions navales. Les évolutions ultérieures rendront sans doute nécessaire une réflexion sur la pertinence du compte de commerce relatif aux constructions navales de la marine militaire.

B. UN INSTRUMENT EN VOIE D'EXTENSION : LE COMPTE DE SOUTIEN A L'INDUSTRIE CINEMATOGRAPHIQUE ET AUX PROGRAMMES AUDIOVISUELS

Dans son rapport de juin 1993, la Cour des Comptes avait été conduite à formuler des observations sévères sur la gestion du "compte de soutien à l'industrie cinématographique et aux programmes audiovisuels" : imprécision des critères d'attribution des aides, absence de contrôle sur l'emploi des fonds publics, faiblesse du taux de remboursement des avances sur recettes.

Organisme gestionnaire du compte, le Centre national de la cinématographie (CNC) a rapidement réagit, et mis en place, dès 1993, les premières mesures qui s'imposaient. Ce mouvement s'est d'ailleurs poursuivi au cours des derniers mois, alors que commence à émerger la perspective d'une extension des activités du compte au soutien des oeuvres multimédia.

1. Une gestion plus rigoureuse

Dans son principe, le compte de soutien est un instrument particulièrement précieux : il organise un système de redistribution auquel toutes les productions, cinématographiques ou audiovisuelles, participent, mais qui bénéficie aux seuls producteurs et distributeurs nationaux.

Sur cette base, le compte de soutien s'organise autour de quatre mécanismes essentiels :

- les aides automatiques, dont le montant est fonction des "droits" acquis par le producteur du fait des recettes qu'il a apportées au compte,

- les aides sélectives, qui prennent la forme d'avances sur recettes -remboursables- consenties aux producteurs,

- les subventions et garanties de prêts à la production et la distribution,

- les subventions à l'exploitation cinématographique.

Compte tenu des remarques formulées par la Cour des Comptes, les critères d'interventions dans ces différents domaines ont été affinés afin de renforcer l'efficacité d'ensemble du dispositif.

- **S'agissant des aides automatiques**, les critères d'intervention ont été révisés dès 1992, l'essentiel des difficultés provenant de la "définition" d'un film français. Toutefois, aujourd'hui, il est quelque peu paradoxal de constater qu'un film français réalisé dans une langue non francophone ne peut bénéficier de l'aide du compte.

- **En ce qui concerne les avances sur recettes**, la priorité est désormais accordée aux petits producteurs disposant de moyens réduits. Particulièrement sensible dans le domaine de l'audiovisuel, cette approche tend à éviter un saupoudrage des aides tout en assurant un examen approfondi de chaque dossier.

En outre, et pour ces deux procédures, le CNC ne se contente plus des devis fournis par les producteurs. Il exige désormais des comptes certifiés, et diligente des contrôle afin d'assurer un remboursement correct des avances au vu du succès rencontré par le film.

- **De même, une réforme de l'aide à l'exploitation** est actuellement à l'étude. En effet, le dispositif actuel retient la notion de "salle", indépendamment de leur nombre dans un même ensemble. Le nouveau barème devrait à l'avenir s'appuyer sur le concept de "complexe", afin de favoriser les petites salles.

Il devrait en outre présenter une certaine dégressivité en fonction du chiffre d'affaires réalisé, afin d'appréhender de façon indirecte la taille de l'agglomération dans laquelle se situe le cinéma.

- **Enfin, le régime d'aide à la production audiovisuelle** devrait également être aménagé afin d'introduire une plus grande implication financière directe de l'opérateur et de relever le quota minimum des dépenses à réaliser en France.

L'ensemble de ces adaptations, dont certaines devraient prochainement faire l'objet de décrets, témoigne du souci d'adapter, et de perfectionner un outil dont tous les intervenants reconnaissent la qualité et l'efficacité.

2. Vers un élargissement aux oeuvres multimédia

Au delà de ces adaptations portant sur l'existant, il est en outre envisagé d'élargir le champ de compétence du compte en vue d'intégrer les oeuvres multimédia.

Concrètement, cette opération pourrait prendre la forme de la création d'une nouvelle "section".

Celle-ci pourrait être alimentée par une taxe assise sur les CD Rom ou les CD-I, qui à l'heure actuelle sont largement importés.

Le produit ainsi collecté serait redistribué, de façon sélective, afin d'aider à la création d'une centaine d'oeuvres françaises ou francophones par an.

Votre rapporteur tient à souligner l'importance de cette innovation qui, si elle devait se concrétiser, permettrait de renforcer de manière non négligeable l'aide apportée à l'industrie des programmes. Il constate d'ailleurs que, dans la perspective de l'ouverture de véritables autoroutes de l'information, une telle stratégie est indispensable pour résister à la pression des producteurs américains. Cette préoccupation semble d'ailleurs tout à fait partagée par les autorités communautaires, comme en témoigne l'avertissement lancé par Bruxelles en avril dernier par l'intermédiaire de son "livre vert" de l'audiovisuel.

Aussi, serait-il souhaitable que les Etats membres trouvent rapidement un accord en vue d'organiser, au plan de la Communauté, un outil d'intervention susceptible de consolider l'ensemble du secteur européen de la production.

Votre rapporteur espère donc vivement que la prochaine période de présidence française permettra de faire avancer ce dossier essentiel pour l'avenir de tout un secteur

III - UNE INTERROGATION PERSISTANTE

Tout en saluant l'importance des moyens mobilisés par le gouvernement depuis 1993 en vue d'assurer la recapitalisation des entreprises publiques les plus fragiles, votre rapporteur relève à nouveau que les besoins restent immenses, et appelleront encore des efforts considérables.

• L'an dernier, votre rapporteur avait déjà souligné l'importance des sommes consacrées par l'Etat aux entreprises dont il reste actionnaire.

Sur la période 1993-1994, l'enveloppe de dotations en capital était estimée à 21 milliards de francs, donnée qui se compare aux 5 milliards de francs annuels consacrés à ce type d'intervention au cours de la période précédente.

Toutefois, dès cette époque, votre rapporteur s'était inquiété du décalage entre les sommes mobilisées et l'ampleur des besoins immédiats à satisfaire. Or, les données les plus récentes semblent lui donner raison.

• En cours d'exercice, les dotations en capital transitent par le compte de commerce "Gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises du secteur public". Cette structure est désormais alimentée par des versements en provenance du compte 902-24 "Affectation du produit de cessions de titres du secteur public", plus communément appelé compte de privatisation, mais également par le produit retiré de la vente de participations dans des entreprises du secteur privé.

Le tableau suivant résume, par bénéficiaire, les opérations réalisées entre le 1er janvier 1993 et le mois d'août 1994.

Compte n° 904-09

(en milliards de francs)

Ressources		Emplois	
Solde du compte au 31.12.93	2,5	Apports et avances	19,5
		dont :	
Versements du compte n° 902-24	15,5	Bull	4,50
Recettes propres	3,3	Crédit Lyonnais	3,50
		Aérospatiale	2,00
		Air France	1,50
		Hervet	1,35
		CGMF	0,80
		SNECMA	0,75
		SMC	0,71
		Eustache (1)	0,60
		CEA	0,55
		EMC	0,50
		CEPME	0,50
		SFP	0,46
		Ch. de France	0,35
		SNPE	0,30
		Solde du compte au 8.08.94	+ 1,8

(1) Structure relais utilisée pour réaliser un apport aux AGF afin de compenser partiellement l'effort demandé à cette compagnie d'assurances dans l'opération de sauvetage du Comptoir des entrepreneurs.

Au total, sur l'enveloppe de 21 milliards de francs provenant du produit des privatisations, près de 16 milliards avaient déjà été consommés au début du mois d'août.

Or, à cette même date, et avant la fin de l'exercice 1994, l'Etat devait encore verser, en application des engagements pris :

- 2,5 milliards de francs à Bull,
- 8,5 milliards de francs à Air France,
- 300 millions de francs à la Société marseillaise de crédit,
- 105 millions de francs à France 2.

En outre, il est certain que de nouveaux apports, encore non chiffrés, devront être consentis à la Compagnie Générale Maritime (CGM) et à la Société Française de Production (SFP).

Les 5 milliards de francs restant disponibles sur l'enveloppe initiale demeurent donc largement inférieurs aux besoins les plus immédiats, même si on ajoute à cette somme le solde disponible du compte de commerce constaté au début de l'été.

En fait, des ajustements complémentaires sont inévitables. Ils seront financés grâce au produit de la cession d'une participation minoritaire au capital de Renault, qui a permis de dégager 8 milliards de francs.

• **Or, les perspectives pour 1995 restent tendues.** Certes, le projet de budget consacre un nouvel effort en portant à 8 milliards de francs le montant réservé aux apports ou avances aux entreprises publiques. Toutefois, cette somme est déjà largement obérée par deux engagements d'inégale importance :

- un nouveau versement de 5 milliards de francs à Air France, en application du plan de recapitalisation et d'assainissement de cette entreprise,

- un apport de 356 millions au Commissariat à l'Energie Atomique (CEA), cette opération permettant de suppléer à la diminution des subventions d'investissement inscrites en faveur de cet organisme au budget général. **Votre rapporteur s'élève d'ailleurs vivement contre cette opération qui ne peut en aucune manière être assimilée à une "dotation en capital", mais correspond en réalité à la débudgétisation d'un concours en capital ayant un caractère récurrent.**

Compte tenu de ces deux contraintes, l'enveloppe théoriquement disponible pour les autres entreprises publiques représente environ 2,7 milliards de francs pour 1995.

Or, la crise économique et immobilière des années 1992 et 1993 a révélé la fragilité de nombreuses entreprises dont l'Etat est

l'actionnaire majoritaire. Le montant réellement disponible pour 1995 doit donc se comparer aux besoins encore exprimés par GIAT Industries (au moins 2 milliards), l'Aérospatiale (3 milliards ?) et le Crédit Lyonnais (4 milliards), sans compter les apports que nécessiteront encore la Société marseillaise de crédit ou les différentes sociétés du secteur public audiovisuel.

• **Votre rapporteur renouvelle donc le voeu qu'il exprimait l'an dernier.** Il souhaite vivement que les éventuels surplus qui pourraient être dégagés, tant sur l'année en cours qu'en 1995, au titre des privatisations, soient prioritairement consacrés à renforcer la situation financière des entreprises les plus exposées à la concurrence internationale.

Il demande également qu'un apport puisse être consenti à la société DCN International, pour lui permettre de mener à bien des projets de coopération industriels essentiels pour l'avenir du secteur de la construction navale militaire.

Il insiste enfin pour qu'une faible fraction du produit des privatisations soit consacrée au financement d'un plan d'incitation aux investissements aux fonds propres des Petites et Moyennes Entreprises. A cet égard, il a noté les engagements pris par le ministre du budget devant le Sénat. Il restera donc extrêmement attentif aux résultats des actions conduites par l'intermédiaire de la SOFARIS et aux besoins en fonds propres que pourrait rencontrer cette entreprise.

TROISIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHES

Pour 1995, le projet de budget des comptes spéciaux du Trésor s'accompagne de huit articles rattachés.

Cinq de ces dispositions sont classiques. Elles retracent les services votés et les mesures nouvelles afférentes aux comptes spéciaux du Trésor et constituent donc le support sur lequel le Parlement se prononce pour ce fascicule.

En revanche, trois autres dispositions appellent une attention particulière.

I - CRÉATION DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES TRANSPORTS AÉRIENS (ARTICLE 29)

• L'article 14 du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire pose le principe de la création d'un "Fonds" de péréquation des transports aériens.

Dans son principe, cette structure traduit les préoccupations exprimées par le comité de réflexion et de proposition sur les dessertes aériennes françaises. Elle tend ainsi à organiser un dispositif qui doit permettre de faire face aux conséquences prévisibles de l'ouverture à la concurrence des lignes intérieures de notre pays. Dans ce cadre, il s'agit d'éviter l'abandon progressif des liaisons ne présentant pas une rentabilité financière suffisante, mais pourtant essentielles en terme de desserte et donc d'aménagement du territoire. La solution retenue consiste à subventionner les compagnies desservant ces lignes grâce à des ressources provenant d'une taxe acquittée par tous les passagers embarquant dans les aéroports français. Concrètement, ce dispositif revient à organiser, au plan budgétaire, une péréquation financière jusqu'alors implicitement opérée par la compagnie Air Inter.

• **L'article 29 du présent projet de loi retrace la position du gouvernement, et propose d'organiser ce fonds sous la forme d'un compte d'affectation spéciale.**

Dans son architecture générale, le nouveau compte reprend donc les principes définis dans le projet de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire.

Ainsi, il serait alimenté, en recettes, par la taxe sur les passagers, dont les règles d'assiette et le taux sont fixés par l'article 12 du présent projet de loi. A titre accessoire, il comporte également une ligne "*recettes diverses*" dont l'existence est relativement classique dans de telles structures.

En dépenses, le compte a pour objet essentiel d'attribuer des subventions "*aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire*".

Il s'agit donc de la transcription stricte des dispositions du projet de loi d'orientation précité.

Toutefois, dans le projet initial du gouvernement, le compte comportait également, aux côtés de lignes de dépenses classiques tels les frais de gestion ou les dépenses accidentelles, une inquiétante possibilité de "*versement au budget général*".

Cette faculté revenait à ouvrir une faille dans le dispositif, et pouvait laisser supposer que les sommes collectées seraient utilisées à d'autres usages. Fort opportunément, l'Assemblée nationale a supprimé cette possibilité de versement, rendant ainsi une certaine étanchéité au compte spécial.

• **Lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le Sénat avait toutefois retenu une position de principe différente en souhaitant donner au "Fonds" le statut d'établissement public administratif.**

Ce choix était dicté par une double préoccupation :

- éviter la possibilité "d'évasion" qu'offrait alors la ligne de "*versement au budget général*" prévue dans le compte d'affectation spéciale,

- associer les élus, parlementaires et représentants des collectivités locales, à la gestion de ce fonds.

Par coordination avec la position déjà adoptée par le Sénat, votre commission des finances avait envisagé, dans un premier temps, de proposer la suppression de l'article 29.

Elle constate toutefois que la disparition de la ligne de reversement au budget général lève une partie des inquiétudes qui avaient pu s'exprimer. En outre, elle relève que la formulation retenue pour organiser l'établissement public revient en fait à transformer ce dernier en simple conseil d'administration.

Soucieuse de préserver les prérogatives du Parlement, et donc de placer ce fonds dans le cadre d'un budget examiné chaque année par la représentation nationale, votre commission des finances vous proposera une solution de compromis de nature à concilier le maintien du compte spécial tout en répondant aux préoccupations déjà exprimées par le Sénat.

Elle relève d'ailleurs que la solution qu'elle vous propose semble recevoir l'adhésion de tous, situation qui, lors de l'examen de la première partie, lui a permis de retirer son amendement de suppression de l'article 12 après avoir obtenu des engagements précis de la part du gouvernement ⁽¹⁾.

• L'amendement qu'elle vous propose formalise donc cet engagement.

Il dote le compte d'affectation spéciale d'un comité de gestion de 14 membres, composé à parité de parlementaires et d'élus locaux d'une part, de représentants des ministères concernés d'autre part.

La présidence de ce comité serait assurée de plein droit par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, qui disposerait en outre d'une voix prépondérante en cas de partage des votes.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article ainsi modifié.**

II - CREATION DU FONDS D'INVESTISSEMENT DES TRANSPORTS TERRESTRES ET DES VOIES NAVIGABLES (ARTICLE 30)

Cet article s'inscrit dans une démarche comparable à celle de l'article précédent. Il concrétise également, mais de façon imparfaite, une disposition arrêtée dans le cadre du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

• **L'article 15 de ce projet de loi d'orientation prévoit en effet la constitution de deux "fonds" spécifiques, destinés à participer aux investissements en matière de transports terrestres et de voies navigables.**

Ils répondent à une logique forte d'aménagement du territoire, puisqu'ils ont pour vocation de concourir au financement de travaux d'infrastructure indispensables pour assurer un développement plus équilibré de l'activité économique sur l'ensemble du territoire national, et pour désenclaver des régions d'accès difficile.

Ces structures sont alimentées par deux taxes, également créées par l'article 12 du présent projet de loi, et portant respectivement sur les concessionnaires d'autoroutes (rendement de 1 milliard de francs) et sur certains ouvrages hydroélectriques concédés (1 milliard).

Aux termes des dispositions du projet de la loi d'orientation, actuellement en navette entre les deux Assemblées, ces structures ont vocation à financer :

- les investissements routiers nationaux, particulièrement pour le désenclavement des zones d'accès difficile ;

- le réseau TGV inscrit au schéma directeur national ;

- les investissements nécessaires au développement des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, particulièrement dans les zones d'accès difficile ;

- les investissements nécessaires au développement des transports combinés ;

- et enfin, s'agissant du "*Fonds d'investissement des voies navigables*", la réalisation des voies navigables figurant au schéma directeur national des voies navigables.

Ce dernier domaine d'intervention s'avère particulièrement important, les actions conduites par le Fonds devant

permettre de résoudre la situation un peu paradoxale que connaît notre pays en disposant de quatre grands bassins (Rhône, Seine, Rhin et Moselle) non raccordés entre eux. Mais, les enjeux financiers sont considérables, la réalisation des trois liaisons prévues au schéma directeur -soit Seine-Escault, Saône-Rhin, et Seine-Moselle- supposant un investissement global de 55 milliards de francs.

• **Le présent article retrace la solution envisagée par le Gouvernement. Il regroupe, dans un compte d'affectation spéciale unique, les deux Fonds prévus par le projet de loi d'orientation.**

Dans son principe, une telle solution présente quelques risques. En effet, les ressources sont fongibles, et rien ne permet d'affirmer que la totalité du produit de la taxe sur les ouvrages hydroélectriques sera affecté au financement des voies navigables. En fait, on pouvait même craindre que ce secteur soit quelque peu sacrifié au profit des transports ferroviaires et du réseau routier.

En outre, là encore, l'existence d'une ligne de "*reversement au Budget général*" laissait planer quelques incertitudes sur l'orientation effective des sommes qui n'auraient pu être consommées rapidement. Toutefois, cette anomalie a également été corrigée par l'Assemblée nationale, et le projet de compte spécial qui nous est soumis se présente désormais sous la forme d'une structure étanche.

• **Lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le Sénat a, là encore, retenu une position de principe différente de celle envisagée par le Gouvernement.**

Concrètement, il a introduit deux innovations majeures par rapport au schéma initialement envisagé :

- d'une part, il a préféré donner au Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables la forme d'un établissement public, ce souci répondant à des préoccupations strictement identiques à celles avancées pour donner ce même statut juridique au "*Fonds de péréquation des transports aériens*";

- d'autre part, il a décidé, sur proposition du Gouvernement, d'organiser un financement autonome pour la réalisation de la liaison Saône-Rhin. Ces travaux -qui représentent environ 17 milliards de francs- seront pris en charge par une filiale commune d'EDF et de la Compagnie nationale du Rhône, grâce aux ressources provenant de la "rente" du Rhône.

• **Cette dernière décision change cependant quelque peu la nature des interrogations qu'avait formulées le Sénat. Elle revient en effet à décharger le "*Fonds d'investissement des***

transports terrestres et des voies navigables" d'une opération financière particulièrement lourde, qui devra donc être assurée, d'ici à 2010, par d'autres opérateurs. La crainte d'un étouffement des voies navigables au sein du Fonds perd donc beaucoup de son acuité.

En outre, lors des débats, le Gouvernement s'est engagé à consacrer, dès 1995, une enveloppe de 80 millions de francs pour engager les premières études et acquisitions relatives au projet "Seine-Escault".

• Dans ces conditions et par analogie à la position retenue sur l'article 29, votre Commission des finances vous proposera une solution de compromis, alors qu'elle avait envisagé, dans un premier temps, de supprimer cette disposition.

Tout en acceptant le principe d'un compte d'affectation spéciale unique, elle vous suggérera de le doter d'un comité de gestion permettant, là encore, d'assurer la représentation des parlementaires et des collectivités locales concernés aux côtés des ministères techniques compétents.

En outre, elle estime nécessaire de procéder à une réécriture du libellé des lignes de dépenses du compte afin d'assurer leur parfaite cohérence avec les dispositions figurant dans le projet de loi d'orientation.

En conclusion, votre rapporteur relèvera toutefois que la création du compte spécial a un effet bénéfique sur le budget général. En effet, cette nouvelle structure assumera l'an prochain près d'un milliard de francs de dépenses jusqu'alors imputées sur les divers fascicules du ministère de l'Équipement et des transports. C'est ainsi que se trouvent pris en charge 650 millions de francs au titre du réseau routier, 240 millions de francs au titre des investissements ferroviaires et 110 millions de francs d'intervention sur les voies navigables.

A l'évidence, l'organisation d'un circuit de financement autonome pour les investissements relevant directement de l'aménagement du territoire a un prix et, en dépit des 2 milliards de francs de ressources nouvelles consacrées à ces interventions, le montant des crédits supplémentaires dégagé pour 1995 s'établit à 1 milliard de francs seulement.

Sous réserve de cette remarque, votre Commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

III - PROROGATION DU COMPTE D'OPERATIONS MONETAIRES "OPERATIONS DE LIQUIDATION DE L'ANCIEN SECTEUR FRANÇAIS DE BERLIN" (ARTICLE 36)

Organisé pour une période de quatre ans par l'article 70 de la loi de finances rectificative pour 1990, le compte "*opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin*" s'est substitué à l'ancien compte "*opérations concernant le secteur français de Berlin*", traduisant ainsi un des aspects de l'engagement pris par les forces alliées de quitter la capitale allemande avant la fin de 1994.

Alimenté par une contribution du Budget fédéral, et un versement de l'Etat français, cette structure a permis d'assurer les frais de stationnement des personnels français installés sur place, les dépenses relatives à la liquidation du statut tripartite de Berlin, et celles afférentes aux opérations immobilières liées à nos implantations diplomatiques.

Conformément aux engagements pris, le retrait des forces françaises sera totalement achevé à la fin de l'année. Toutefois, il est proposé de reporter d'un an la date de clôture du compte, afin de pouvoir procéder au règlement de toutes les factures antérieures.

Votre rapporteur vous propose d'adopter cet article sans modification.

IV - LES ARTICLES RECAPITULATIFS

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

• **L'article 31 fixe à 15,315 milliards de francs le montant des services votés apparaissant en 1995 au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.**

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

• **L'article 32** résume les mesures nouvelles demandées pour 1995 au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Elles représentent 13,01 milliards de francs en autorisations de programme et 12,392 milliards de francs en crédits de paiement.

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

• **L'article 33** précise les services votés apparaissant pour les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor, et qui, selon les catégories de compte, se présentent sous la forme de crédit de dépenses ou d'autorisation de découvert.

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

• **L'article 34** détermine les mesures nouvelles demandées pour 1995 au titre des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale.

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

• **L'article 35** ouvre les mesures nouvelles prévues pour 1995 sur les comptes de prêts, soit 10,707 milliards de francs.

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

*

* * *

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

ANNEXE

AMENDEMENTS DE LA COMMISSION

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

Deuxième partie

(Articles rattachés aux comptes spéciaux du Trésor)

ARTICLE 29

**Amendement présenté
par M. Marini
au nom de la Commission des finances**

Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

«Le compte est géré par un comité de gestion présidé par le ministre chargé de l'aménagement du territoire et comprenant quatorze membres, dont deux représentants du Sénat, deux représentants de l'Assemblée nationale, un représentant des Régions, un représentant des départements, un représentant des communes et de leurs groupements et sept représentants des ministres concernés. Les membres autres que les parlementaires sont nommés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. En cas de partage des votes, le président a voix prépondérante.»

ARTICLE 30

**Amendement présenté
par M. Marini
au nom de la Commission des finances**

I. - Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

«Le compte est géré par un comité de gestion présidé par le ministre chargé de l'aménagement du territoire et comprenant quatorze membres, dont deux représentants du Sénat, deux représentants de l'Assemblée nationale, un représentant des Régions, un représentant des départements, un représentant des communes et de leurs groupements et sept représentants des ministres concernés. Les membres autres que les parlementaires sont nommés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. En cas de partage des votes, le président a voix prépondérante.»

II. - Rédiger comme suit le 2 de cet article

«2. En dépenses :

- les investissements routiers nationaux, particulièrement pour le désenclavement des zones d'accès difficile ;

- les investissements destinés aux voies navigables figurant au schéma directeur national des voies navigables ;

- les subventions d'investissement pour le financement du réseau ferroviaire à grande vitesse inscrit au schéma directeur national ;

- les subventions d'investissement pour le développement des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, particulièrement dans les zones d'accès difficile ;

- les subventions d'investissement pour le développement des transports combinés ;

- les dépenses d'études et les frais de gestion afférents aux opérations financées sur ce compte ;

- les restitutions de fonds indûments perçus ;

- les dépenses diverses ou accidentelles.

Réunie le 17 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Philippe Marini, rapporteur spécial, à l'examen des comptes spéciaux du Trésor et des articles 29 à 36 qui leur sont rattachés.

A l'article 29 (création du compte d'affectation spécial n° 902-25 *Fonds de péréquation des transports aériens*), la Commission a adopté un amendement tendant à préciser la composition du comité de gestion du compte, puis adopté l'article ainsi modifié.

A l'article 30 (création du compte d'affectation spécial n° 902-26 *Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables*), la Commission a adopté un amendement précisant la composition du comité de gestion du compte, et adaptant l'intitulé des lignes de dépenses sur les dispositions du projet de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire. Puis, elle a adopté l'article 30 ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 31 (comptes d'affectation spécial - opérations définitives - services votés), 32 (comptes d'affectation spéciale - opérations définitives - mesures nouvelles), 33 (comptes retraçant des opérations temporaires - services votés), 34 (comptes d'affectation spéciale - opérations temporaires - mesures nouvelles), 35 (comptes de prêts, - mesures nouvelles) et 36 (prorogation du compte spécial n° 905-11 *Opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin*).