



N° 1110 – 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

RAPPORT – 1^{ère} partie

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 43

TRÉSOR ET ENTREPRISES PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. MICHEL DIEFENBACHER

Député

SOMMAIRE

Pages

1ERE PARTIE DU RAPPORT

PREMIERE PARTIE : LES COMPTES GERES PAR LE MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	5
I.- COMPTES SPECIAUX DU TRESOR ET BUDGET DE L'ETAT	5
A.- LE NOUVEAU PERIMETRE FIXE PAR LA LOI ORGANIQUE.....	5
1.- Une architecture proche du cadre actuel	5
2.- Les premières adaptations des comptes d'affectation spéciale	7
B.- UNE CONTRIBUTION POSITIVE A L'EQUILIBRE DU BUDGET DE L'ETAT.....	12
1.- Un excédent de 1,3 milliard d'euros en 2002	12
2.- Une réduction des excédents en 2003 et en 2004	16
II.- L'EVOLUTION DES COMPTES GERES PAR LE TRESOR ENTRE 2002 ET 2004	20
A.- LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS	20
1.- les comptes d'avances : la fin des excédents exceptionnels du compte d'avance des impositions locales	20
2.- Une diminution significative des crédits des comptes de prêt	26
B.- LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES	30
1.- Les évolutions erratiques du compte d'émission des monnaies métalliques ...	30
2.- Les opérations de change et des relations avec le FMI.....	32

2^{ème} partie du rapport

DEUXIEME PARTIE : LES ENTREPRISES PUBLIQUES

I.- UNE SITUATION FINANCIERE QUI RESTE PREOCCUPANTE

A.- UN EQUILIBRE FINANCIER FRAGILE

B.- LES PROCEDURES COMMUNAUTAIRES DE CONTROLE

II.- LA POLITIQUE DE L'ETAT ACTIONNAIRE EN 2003

A.- DEUX GRANDS CHANTIERS DE MODERNISATION EN 2003

1.- Le redressement de France Télécom

2.- La préparation de La Poste à l'ouverture à la concurrence

B.– UNE POLITIQUE PATRIMONIALE ACTIVE

1.– Une politique résolue et pragmatique de cessions d'actifs

2.– Une clarification de la politique des dotations en capital

III.– LES ENJEUX LIES A L'ADOPTION DES NORMES COMPTABLES INTERNATIONALES ET AU FINANCEMENT DES CHARGES DE RETRAITES

A.– L'ADOPTION DES NORMES COMPTABLES INTERNATIONALES

B.– LE FINANCEMENT DES CHARGES DE RETRAITES

EXAMEN EN COMMISSION

Article 52 : Modification de la nomenclature des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-24 "Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés"

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 38% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

PREMIERE PARTIE : LES COMPTES GERES PAR LE MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

I.- COMPTES SPECIAUX DU TRESOR ET BUDGET DE L'ETAT

A.- LE NOUVEAU PERIMETRE FIXE PAR LA LOI ORGANIQUE

1.- Une architecture proche du cadre actuel

La loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) ne modifie pas substantiellement l'architecture actuelle des comptes spéciaux du Trésor. Il est apparu nécessaire de maintenir un régime juridique spécifique permettant de rendre compte dans la procédure budgétaire d'une logique proprement patrimoniale de l'action de l'Etat afin :

– d'établir une corrélation entre certaines recettes et certaines dépenses, en exception au principe de non affectation, sans pour autant recourir à des débudgétisations « radicales » *via* l'affectation de recettes à des organismes autonomes, lesquelles, à la différence des comptes spéciaux du Trésor, font échapper purement et simplement les recettes et les dépenses concernées à la loi de finances ;

– de séparer, dans la comptabilité de l'Etat, les décaissements provisoires des décaissements définitifs, préoccupation à laquelle répondent les comptes de concours financiers ;

– d'identifier les opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale, ce que permettent les comptes de commerce.

Cependant, en application des dispositions de la loi organique, l'usage des comptes spéciaux fera l'objet, à partir de la loi de finances initiale pour 2006, d'un encadrement beaucoup plus strict.

L'article 19 de la loi organise dispose en effet que les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes d'opérations monétaires ;
- les comptes de concours financiers.

Les comptes d'affectation spéciale retracent de droit deux catégories d'opérations : les opérations de nature patrimoniale autres que de gestion courante,

liées à la gestion des participations financières de l'Etat et les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Par ailleurs, la loi organique précise que « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes continuent à avoir un caractère indicatif, seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux ayant un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter au titre de ces comptes des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

Au sein des comptes de commerce, un sort particulier est fait aux opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toutes opérations de gestion courante, retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections, distinguant les opérations selon leur nature.

Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert. Les exigences portant sur ce compte sont plus précises puisqu'il est indiqué que : « *Sont déterminés par une disposition de loi de finances* :

- *la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;*
- *le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;*
- *les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;*
- *les conditions générales de fonctionnement du compte* ».

Si les comptes d'opérations monétaires ne font pas l'objet de changements significatifs, une nouvelle catégorie est en revanche créée avec les comptes de concours financiers, qui retracent les prêts et avances consentis par l'Etat et fusionnent les catégories actuelles des comptes de prêts et des comptes d'avances.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Ainsi, la catégorie des « comptes spéciaux », sous une apparente homogénéité, regroupe des activités publiques assez hétérogènes, mais le recours à un compte spécial permet dans tous les cas au Parlement d'autoriser l'affectation d'une recette à une dépense et de contrôler l'activité concernée, même si l'inscription de la dépense est parfois évaluative.

2.– Les premières adaptations des comptes d'affectation spéciale

S'agissant du nombre de comptes spéciaux, la loi organique se traduit par deux conséquences contradictoires.

D'une part, l'extinction des taxes parafiscales au 1^{er} janvier 2004 pourrait induire la création de nombreux comptes d'affectation spéciale, afin d'assurer la pérennité de l'affectation de ressources aux organismes jusqu'alors bénéficiaires de ces taxes, transformées le cas échéant en imposition. Ainsi, l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2003 a créé une section du compte d'affectation spéciale n° 902-32 « *Fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse quotidienne [...] et de soutien à l'expression radiophonique locale* » auquel a été affecté le produit de la taxe parafiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée, transformée en taxe fiscale.

D'autre part, la nécessité d'une relation directe entre les recettes et les dépenses des comptes d'affectation spéciale impose, à l'inverse, une adaptation du champ actuel des comptes. Il faut remarquer cependant que la portée de cette règle a été atténuée par l'interprétation souple du Conseil constitutionnel qui, dans sa décision (n° 2001-448 DC) du 25 juillet 2001, a estimé « *qu'en imposant cette condition, le législateur a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non affectation des recettes au sein du budget de l'Etat, sans pour autant faire obstacle aux exigences de bonne gestion des ressources publiques* ».

Le projet de loi de finances pour 2004 procède ainsi à la clôture des comptes n° 902-00 « Fonds national de l'eau » (FNE) et n° 902-20 « Fonds national pour le développement de la vie associative » (FNDVA)⁽¹⁾. Leurs ressources, tirées d'une partie du produit du prélèvement sur les paris mutuels, étaient en effet étrangères aux actions assumées par les comptes. Votre Rapporteur spécial rappelle que, malgré ces progrès, le financement à hauteur de 90% du compte n° 902-17 « Fonds national pour le développement du sport » par un prélèvement sur le produit des jeux n'apparaît guère compatible avec les dispositions de la loi organique, et impose par conséquent soit la détermination d'une ressource alternative, soit la clôture du compte.

(1) Voir les commentaires des articles 21 et 22 dans le rapport n° 1110 tome II de Gilles Carrez, Rapporteur général (pages 308 à 333).

CORRELATION ENTRE LES RECETTES ET LES DEPENSES DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Intitule du compte	Conformité à l'article 21 de la loi organique
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	Les ressources de ce compte (taxe additionnelle sur les places de cinéma, taxe sur les vidéogrammes...) permettent de soutenir l'industrie cinématographique et audiovisuelle, par des subventions attribuées aux producteurs, exploitants et distributeurs d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques.
Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle	La redevance audiovisuelle permet de subventionner le secteur public audiovisuel.
Fonds national pour le développement du sport	Pas de relation directe entre les recettes et les dépenses. Ce compte sera supprimé d'ici le projet de loi de finances pour 2006.
Fonds national des courses et de l'élevage	Un prélèvement élevage sur les sommes engagées au PMU et PMH permet de subventionner le développement de l'élevage et des courses.
Compte d'affectation des produits de cessions de titres, de parts et droits de sociétés	En application de l'article 21 de la LOLF, « Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'État sont de droit, retracées sur un compte unique d'affectation spéciale ».
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	L'avenir du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA- CAS n° 902-25) est lié à celui du budget annexe de l'aviation civile. Le compte semble devoir être supprimé .
Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	Les versements de la Russie en application de l'accord du 27 mai 1997 permettent d'indemniser les personnes physiques et morales détentrices de créances sur des personnes physiques ou morales et victimes de spoliations en Russie ou en Union soviétique.
Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale	La section A, qui permet de distribuer des aides à la presse, est alimentée par une taxe sur les dépenses publicitaires des entreprises qui ne passent pas par voie de presse, et pourraient ainsi être considérées comme un manque à gagner pour la presse. La section B est alimentée par une taxe fiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée. Ces ressources permettent d'accorder des subventions d'installation, d'équipement et de fonctionnement à des radios associatives. L'avenir de ce compte à compter de 2006 est en cours de discussion.
Fonds de provisionnement des charges de retraite.	Ce compte sera clôturé d'ici le projet de loi de finances pour 2006.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les autres comptes d'affectation spéciale devraient dans l'ensemble être compatibles, à compter du 1^{er} janvier 2006, avec le nouveau texte organique. Le tableau ci-après, qui présente la nature et le produit des diverses taxes, redevances, prélèvements et impositions affectées aux comptes spéciaux du Trésor, montre en effet que la corrélation entre recettes et dépenses est réelle. Cependant, cette compatibilité ne dispense pas pour autant d'un examen de la pertinence de l'affectation de ces ressources, en particulier s'agissant de la cohérence entre les

montants des produits affectés et la capacité des comptes à dépenser les recettes qui leur sont ainsi confiées.

PRODUIT CONSTATÉ DES TAXES, REDEVANCES, PRÉLÈVEMENTS ET IMPOSITIONS DE TOUTES NATURES AFFECTÉS AUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

(en millions d'euros)

Désignation	Compte spécial bénéficiaire	Produit constaté			
		1998	1999	2000	2001
1. Redevance sur les consommations d'eau	Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE)	76,38	80,95	74,4	84,8
2. Prélèvement sur le produit du pari mutuel	Fonds national pour le développement de la vie associative FNDAE	3,96	5,64	6,5	3,4
	Fonds national pour le développement du sport	69,79	70,74	74,5	71
	Fonds national des haras et des activités hippiques	5,03	3,35	3,0	1,4
3. Produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons	FNDS	127,75	117,84	121,4	118,7
4. Taxe forestière	FFNDS	5,49	5,18	0,2	—
5. Taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques	Fonds forestier national (FFN)	48,78	50,31	—	—
6. Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels	97,57	86,29	94,0	101,4
7. Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels	0,06	0,15	0,1	0,2
8. Taxe sur les encaissements au titre de la commercialisation des vidéogrammes	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels	264,65	284,62	292,5	118,1 ⁽¹⁾
9. Produit des redevances incluses dans le prix de certains carburants et combustibles liquides	Fonds de soutien aux hydrocarbures	10,98	12,04	10,5	10,9
10. Redevance de l'audiovisuel	Compte d'emploi des taxes parafiscales affectées au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision	27,59	—	—	—
11. Redevance sur l'édition des ouvrages de librairie	Fonds national du livre	1.935,65	2.022,69	2.237,9	2084,1
12. Redevance sur l'emploi de la reprographie	Fonds national du livre	4,27	4,27	—	—
13. Taxe sur les bureaux	Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France	13,42	12,96	—	—
14. Prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux	FNDS	269,68	332,95	0,0	—
15. Taxe de défrichement	FFN	152,45	144,06	182,4	197,5
16. Taxe de péréquation des transports aériens	Fonds de péréquation des transports aériens puis FIATA	5,49	6,25	—	—
17. Part de la taxe de l'aviation civile affectée du FIATA	Fonds d'intervention pour les transports aériens (FIATA)	7,55	2,13	0,6	0,1
18. Taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	—	17,99	54,2	43,9
19. Taxe sur les concessionnaires d'autoroutes	Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables	243,61	304,14	288,1	—
20. Contribution prévue à l'article 302 bis ZC du code général des impôts	Fonds pour le logement des personnes en difficulté	340,11	359,02	419,9	—
21. Contribution annuelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction	Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	—	—	—	—
22. Taxe sur certaines dépenses de publicité	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale	1.150,84	1.002,35	—	—
23. Produit de la contribution sur la cession de droits de diffusion de manifestations sportives	FNDS	21,46	23,93	24,8	27,0
Totaux		—	—	5,4	22,1
		4.882,56	4.949,87	3.884,4	2.884,6

(1) L'année 2001 s'est caractérisée par un très net repli des investissements publicitaires, en particulier dans les secteurs des télécommunications et d'Internet, repli aggravé par les événements du 11 septembre 2001.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

(en millions d'euros)

Désignation	Compte spécial bénéficiaire	Produit constaté et prévu		
		2002	LFI 2003	PLF 2004
1. Redevance sur les consommations d'eau	Fonds national de l'eau (FNE)	60,86	77,00	–
2. Prélèvement sur le produit du pari mutuel	Fonds national pour le développement des adductions d'eau	66,30	0,00	–
3. Prélèvement de solidarité pour l'eau	FNE	81,64	60,00	–
4. Produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques	Soutien financier de l'industrie cinématographique	109,08	106,61	107,17
5. Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence		0,26	0,20	0,30
6. Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements		113,48	116,11	117,54
7. Taxe sur les encaissements au titre de la commercialisation des vidéogrammes		16,87	15,30	32,00
8. Redevance de l'audiovisuel	Compte d'emploi de la redevance audiovisuelle (libellé modifié par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2004)	2.083,04	2.144,17	2.240,88
9. Prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux	FNDS	226,01	195,00	229,30
10. Produit de la contribution sur cession à un service de télévision des droits de diffusion		18,09	22,87	18,20
11. Partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors hippodromes		0,54	0,50	0,50
12. Partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes	Fonds national des courses et de l'élevage	2,14	2,65	2,80
13. Produit du prélèvement élevage sur les sommes engagées au pari mutuel urbain		86,36	79,75	83,20
14. Partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes	Fonds national pour le développement de la vie associative	7,88	8,20	–
15. Part de la taxe de l'aviation civile affectée au FIATA	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	69,24	70,58	118,00
16. Taxes sur certaines dépenses de publicité	Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale	26,82	28,99	29,00
17. Produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision		–	22,10	22,43
18. Redevances UMTS	Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat	619,21	–	–
Totaux		5.670,44	3.343,86	3.001,32

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'article 43 de la loi organique prévoit que désormais, chaque compte spécial fera l'objet d'un vote spécifique, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici.

En réponse aux questions de votre Rapporteur spécial, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a souligné qu'« à ce jour, la définition des programmes, des critères d'évaluation, des indicateurs et des objectifs est en cours de discussion et n'est pas finalisée ». Leur examen relèvera désormais des contrôles respectifs des rapporteurs spéciaux des budgets auxquels se rapportent les opérations, de façon à mieux évaluer la pertinence de leurs actions en l'intégrant dans le cadre des politiques publiques dont elles relèvent. A cet effet, le tableau ci-après détaille le rattachement de chacun des comptes spéciaux du Trésor existant aux budgets concernés.

**RATTACHEMENT DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR
(COMPTES OUVERTS EN 2003)**

N° du compte	Intitulé	Budget de rattachement
	Comptes d'affectation spéciale	
902-00	Fonds national de l'eau	Agriculture- Écologie et développement durable
902-10	Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	Culture
902-15	Compte d'emploi de la redevance télévisuelle	Communication
902-17	Fonds national pour le développement du sport	Sports
902-19	Fonds national des courses et de l'élevage	Agriculture
902-20	Fonds national pour le développement de la vie associative	Jeunesse et enseignement scolaire
902-24	Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés	Trésor et entreprises publiques
902-25	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	Transports aériens et météorologie
902-31	Indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie	Services financiers
902-32	Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne	Communication
902-33	Fonds de provisionnement des charges de retraite	Charges communes
	Comptes de commerce	
904-01	Substances militaires	Défense
904-03	Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'Etat	Défense
904-05	Constructions navales de la marine militaire	Défense
904-06	Opérations commerciales des domaines	Services financiers
904-11	Régie industrielle des établissements pénitentiaires	Justice
904-14	Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses	Services financiers
904-15	Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	Services financiers
904-19	Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française	Services généraux du Premier ministre
904-20	Approvisionnement des armées en produits pétroliers	Défense
904-21	Opérations industrielles et commerciales des directions de l'équipement	Equipement et transports terrestres
904-22	Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat	Charges communes
	Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers	
905-10	Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base	Trésor et entreprises publiques
	Comptes d'opérations monétaires	
906-01	Pertes et bénéfices de change	Trésor et entreprises publiques
906-04	Compte d'émission des monnaies métalliques	Trésor et entreprises publiques
906-05	Opérations avec le Fonds monétaire international	Trésor et entreprises publiques
906-06	Soutien financier à moyen terme aux Etats membres de la C.E.E.	Trésor et entreprises publiques
	Comptes de prêts	
903-05	Prêts du Fonds de développement économique et social	Trésor et entreprises publiques
903-07	Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement	Trésor et entreprises publiques
903-15	Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor	Trésor et entreprises publiques
903-17	Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France	Trésor et entreprises publiques
	Comptes d'avances du Trésor	
903-52	Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur	Trésor et entreprises publiques
903-53	Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer	Trésor et entreprises publiques
903-54	Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	Trésor et entreprises publiques
903-58	Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	Trésor et entreprises publiques
903-59	Avances à des particuliers et associations	Trésor et entreprises publiques

B.- UNE CONTRIBUTION POSITIVE A L'EQUILIBRE DU BUDGET DE L'ETAT

1.- Un excédent de 1,3 milliard d'euros en 2002

EVOLUTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR ENTRE 2001 ET 2002

(en millions d'euros)

	2001	LFI 2002	2002	Evolution en montants		Evolution en pourcentage	
				2002/2001	Ecart exécution 2002/LFI	2002/2001	Ecart exécution 2002/LFI
I.- Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale							
Compte d'affectation spéciale							
– Charges	6.787	10.299	10.134	3.347	– 165	49,32%	–1,60%
– Ressources	6.941	10.304	10.403	3.462	99	49,87%	0,96%
Charge nette des opérations définitives	– 154	– 5	– 269	– 115	– 264	74,36%	5.748,91%
II.- Opérations à caractère temporaire							
A.- Opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale							
– Charges	1	5	2	0	– 3	12,32%	– 66,30%
– Ressources	2	5	2	– 1	– 3	– 31,78%	– 65,00%
– Ressources	1	0	0	– 1	0	– 93,88%	–
B.- Comptes d'avances	– 132	– 896	– 277	– 145	619	109,64%	– 69,09%
– Charges	61.012	54.645	62.068	1.056	1.801	1,73%	3,30%
– Ressources	61.144	55.541	62.345	1.201	1.205	1,96%	2,17%
C.- Comptes de prêts	– 271	– 374	– 94	177	280	– 65,37%	– 74,91%
– Charges	589	843	1.134	544	290	92,37%	34,43%
– Ressources	860	1.217	1.228	368	11	42,73%	0,87%
D.- Comptes de commerce	569	– 187	– 113	– 682	74	– 119,79%	– 39,57%
E.- Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers	– 3	0	0	3	0	–	–
F.- Comptes d'opérations monétaires	– 395	– 533	– 544	– 149	522	37,66%	– 98,00%
Charge nette des opérations temporaires	– 230	– 1.985	– 1.026	– 795	959	345,24%	– 48,31%
Charge nette totale des comptes spéciaux du Trésor	– 385	– 1.989	– 1.295	– 910	694	236,58%	– 34,91%

Les comptes spéciaux du Trésor ont donc contribué à l'équilibre du budget de l'Etat en 2002 à hauteur de 1.295 millions d'euros, soit deux et demi fois plus que l'excédent de 385 millions d'euros constaté en 2001. Hors opérations avec le FMI, pertes et bénéfices de change et avances à divers services de l'Etat ⁽¹⁾, les comptes spéciaux du Trésor renouent avec la tendance observée depuis 1996 en présentant un **solde positif de 785 millions d'euros**, après une perte de 262 millions d'euros l'année précédente.

• Un tiers seulement de l'excédent constaté (hors FMI et FSC) est attribuable aux **opérations définitives des comptes d'affectation spéciale**, portées par des **ressources** très dynamiques qui ont atteint **10.403 millions d'euros** (+ 49,9% par rapport à 2001), soit un montant proche des estimations de la loi de finances initiale pour 2002 (+ 1%).

(1) Ces deux types d'opération ne faisant pas l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale, il importe de les soustraire à l'examen des évolutions annuelles globales des comptes spéciaux du Trésor afin d'assurer la pertinence des comparaisons entre les résultats d'exécution et les prévisions initiales.

- L'essentiel de cette progression est lié au dynamisme des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés du compte n° 902-24, qui passent de 2.098 millions d'euros en 2001 à 6.126 millions d'euros en 2002 (12,8% de plus que les prévisions initiales). De même, les ressources du compte n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les transports aériens » ont augmenté de 56,8% pour s'établir à 69 millions d'euros, en raison du relèvement par les articles 28 et 30 du projet de loi de finances initiale de la fraction de la taxe de l'aviation civile qui lui est attribuée. En revanche, les recettes du compte n° 902-33 « *Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat* » ont été inférieures de moitié aux prévisions initiales comme au produit constaté en 2001.

Votre Rapporteur spécial rappelle que la loi de finances initiale pour 2001, dont l'article 36 ouvrait le compte dans les écritures du Trésor, prévoyait que le compte spécial bénéficierait en recettes du produit de la vente de quatre licences UMTS dont le prix unitaire était fixé à 4,95 milliards d'euros, avec 1,24 milliard d'euros payables en 2001 et 1,24 milliard d'euros payables en 2002. Ces ressources devaient être affectées en 2001 et en 2002 pour moitié à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) et pour moitié au Fonds de réserve pour les retraites créé par la loi du 17 juillet 2001. Cependant, la dégradation des conditions financières et boursières du marché des télécommunications a conduit certains opérateurs à renoncer à l'achat de licences, et le Gouvernement à revoir le prix du ticket d'entrée. Au final, trois licences seulement ont été attribuées : deux en 2002 à Orange (France Télécom) et SFR (Vivendi), et une en 2003 à Bouygues Télécom. En outre, leur prix a été revu à 619 millions d'euros, complété par une redevance de 1% du chiffre d'affaire généré par ces activités.

- L'évolution des **charges** s'est en revanche révélée légèrement moins dynamique (**10.134 millions d'euros**, - 1,6% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002), permettant aux comptes de dégager au total un **excédent de 269 millions d'euros**. Le tableau ci-après, qui rapproche le solde constaté en 2002 aux excédents accumulés dans le passé, fait apparaître des soldes de sortie créditeurs qui semblent, dans certains cas, singulièrement élevés.

SOLDES CREDITEURS DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

(en millions d'euros)

Compte	Objet	Exécution 2002			Solde cumulé	
		Dépenses	Recettes	Solde	en montant	en % des dépenses
902-33	Charges de retraites	619,2	619,2	+ 0,0	0,0	0,0%
902-15	Redevance audiovisuelle	2.543,2	2.561,6	+ 18,4	50,1	2,0%
902-24	Privatisations	5.944,0	6.126,0	+ 182,0	502,0	8,4%
902-25	FIATA	76,9	69,3	- 7,6	13,1	17,0%
902-19	Fonds Courses/élevage	84,2	88,5	+ 4,3	23,5	27,9%
902-10	Soutien Cinéma	453,0	447,3	- 5,6	186,8	41,2%
902-20	FNDVA	7,1	8,0	+ 0,9	3,2	45,4%
902-31	Indemnisation Russie	2,6	0,0	- 2,6	2,5	98,2%
902-17	FNDS	204,1	250,6	+ 46,6	243,7	119,4%
902-00	Fonds national de l'eau	186,2	208,8	+ 22,6	445,0	239,1%
902-32	Modernisation presse	15,4	26,8	+ 11,5	76,2	495,7%
	Total	10.135,8	10.406,3	+ 269,5	1.546,1	15,3%

Source : *Projet de loi de règlement du budget 2002.*

Échappe à ce jugement le compte n° 902-15, qui bénéficie du produit de la redevance audiovisuelle et de diverses compensations d'exonérations et effectue les versements nécessaires aux organismes de l'audiovisuel public, et dont le solde créditeur de 50,1 millions d'euros ne représente que 2% des dépenses annuelles. De même, le solde créditeur du compte n° 902-24 qui bénéficie des recettes de cessions de participations de l'Etat et représentait, au 31 décembre 2002, 8,4% seulement des dépenses de l'année, est conforme à la logique du compte dont les produits ont vocation à être utilisés dans l'année. Dans le même esprit, les soldes créditeurs des comptes n° 902-19 « *Fonds national des courses et de l'élevage* » et 902-25 « *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* », bien que plus importants, ne laissent pas apparaître de réels problèmes de gestion : l'apparition d'un solde est conforme aux mouvements d'encaissement et de dépenses.

L'excédent du compte n° 902-31 « *indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie* », qui est passé de 245 millions d'euros en 2001 à 3 millions d'euros en 2002, résulte naturellement de la fin du programme d'indemnisation. L'accord financier franco-russe du 27 mai 1997 avait chargé la France de procéder à la répartition de la somme de 400 millions de dollars versée par la Russie. Les 406 millions d'euros de ressources du compte (381 millions d'euros du capital acquitté par la Russie, 24 millions d'euros d'intérêts capitalisés grâce au placement de ce versement) ont été dépensés à hauteur de 401 millions d'euros au 31 août 2003, seuls 2 millions d'euros environ restant à payer.

En revanche le solde du compte n° 902-10 « *Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle* », qui atteint 41,2% des dépenses annuelles, apparaît excessif, le compte bénéficiant ainsi d'un « matelas » sur lequel peuvent être financées des dépenses excédant l'autorisation parlementaire annuelle. Il en est de même pour le compte n° 902-20 « *Fonds national pour le développement de la vie associative* », dont le solde créditeur s'élève à 45,4% des dépenses annuelles, il est vrai bien plus faibles que dans d'autres cas, puisqu'elles représentent 8 millions d'euros en 2002. Dès lors, votre Rapporteur spécial se félicite que le FNDVA soit rebudgétisé dans le projet de loi de finances pour 2004.

Quelques comptes d'affectation spéciale dégagent des soldes créditeurs extrêmement élevés, et conduisent à s'interroger sur la pertinence même du recours à la formule – lourde – du compte d'affectation spéciale pour ce qui les concerne. Cette formule aboutit à garantir une recette stable et sûre, alors que le niveau de la dépense ne la justifie pas toujours. Ces excédents, supérieurs au montant des dépenses annuelles (le double pour le fonds national de l'eau et presque le quintuple pour le fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée) montrent que le processus de consommation des crédits n'est pas optimal et parfois, que le niveau structurel de la recette affectée est excessif.

Après les débats nourris sur la situation et les perspectives du fonds national de l'eau lors de l'examen de la loi de finances pour 2003, qui ont permis de donner un début d'explication à la faible consommation des crédits, l'article 21 du projet de loi de finances pour 2004 ⁽¹⁾ propose de procéder à la clôture du compte.

(1) Voir le commentaire de l'article dans le rapport précité n° 1110 tome II de Gilles Carrez, Rapporteur général.

Votre Rapporteur spécial souligne que des débats de même nature pourraient utilement être engagés à propos des deux autres comptes concernés à l'occasion de leur examen dans le cadre du budget auquel ils ont été rattachés.

• Les **opérations temporaires** des comptes spéciaux du Trésor ont pour leur part dégagé un **excédent** de 1.026 millions d'euros en 2002 (**516 millions d'euros** hors FMI hors FSC), soit un net redressement après le modeste solde positif constaté en 2001 (230 millions d'euros, et même un déficit de 416 millions d'euros hors FMI et FSC).

Le volume des opérations des comptes de commerce a considérablement progressé en raison de la création du compte de commerce n° 904-22 « *gestion active de la dette* » qui a représenté 26% des dépenses et environ 30% des recettes de l'ensemble. En dehors de ce compte, la tendance à la réduction significative du volume des opérations des comptes de commerce (le montant des comptes de commerce de la défense est passé de 5.451 millions d'euros en 1997 à 3.100 millions d'euros en 2002) ⁽¹⁾ s'est interrompue en 2002.

Les opérations des comptes de prêts ont en revanche presque doublé, passant de 589,4 millions d'euros en 2001 à 1.133,9 millions d'euros (+ 92%) en dépenses et de 860 millions d'euros à 1.227,7 millions d'euros (+ 43%) en recettes. Depuis 2000, l'évolution des dépenses a été particulièrement marquée pour le compte n° 903-17 avec l'accélération des accords de consolidation de dette des pays en développement. Pour autant, l'excédent du compte s'est situé à 93,7 millions d'euros contre de 374 millions d'euros en prévisions initiales.

De même, la prévision, dans la loi de finances initiale pour 2002, d'un solde positif des comptes d'avances de 896 millions d'euros, s'est révélée optimiste. Le résultat positif a été limité à 277 millions d'euros, et provient exclusivement de l'excédent de 345 millions d'euros du compte n° 903-54 « *avances aux collectivités locales* ». Pour le reste, l'évolution des soldes des comptes d'avances en 2002 est conforme à la tendance constatée depuis 1997. Ils ont en effet dégagé de manière constante un solde positif à l'exception de l'année 2000 où le compte n° 902-52 a pesé sur le solde cumulé des comptes d'avances en raison des exonérations de taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

Dans la catégorie actuelle des comptes de règlement avec les États étrangers, il ne subsiste que le compte n° 905-10 « *exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base* » qui n'a plus d'activité, l'organisation internationale du caoutchouc naturel (OICN) étant en cours de liquidation. Le remboursement de la quote-part française du produit de la vente du stock régulateur, suite à la résiliation de l'accord portant création de l'OICN, a eu lieu en novembre 2001, pour un montant de 3,4 millions d'euros. La catégorie en cause doit, en toute hypothèse, disparaître en application de l'article 19 de la loi organique.

(1) Il convient de rappeler que l'article 79 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 dispose que le compte de commerce n° 904-05 « *constructions navales de la marine militaire* », ouvert par l'article 81 de la loi de finances pour 1968, sera clos au 31 décembre 2005.

Enfin, s'agissant des comptes d'opérations monétaires, il convient de souligner que le solde du compte n° 906-04 « *compte d'émission des monnaies métalliques* » s'est établi à 10,7 millions d'euros, c'est-à-dire proche de l'équilibre, alors que ce compte a fait l'objet d'évaluations qui se sont révélées manifestement erronées, aussi bien en loi de finances initiale (excédent de 533 millions d'euros) qu'en collectif d'été (déficit de 767 millions d'euros).

Des explications plus précises sur l'évolution des comptes spéciaux gérés par le Trésor seront apportées dans la suite du présent rapport.

2.- Une réduction des excédents en 2003 et en 2004

EVOLUTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR ENTRE 2002 ET 2004

(en millions d'euros)

	Exécution 2002 (hors FMI/hors FSC)	LFI 2003	PLF 2004	Evolution en montants		Evolution en pourcentage	
				Entre 2003 et 2004	Entre 2002 et 2003	Entre 2003 et 2004	Entre 2002 et 2003
I.- Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale							
Compte d'affectation spéciale							
– Charges	10.134	11.609	7.646	– 3.964	1.475	– 34,14%	14,55%
– Ressources.....	10.403	11.612	7.648	– 3.967	1.208	– 34,13%	11,62%
Charge nette des opérations définitives.....	– 269	– 3	– 3	– 0	267	0,79%	– 99,06%
II.- Opérations à caractère temporaire							
A.- Opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale	2	3	3	0	1	–	63,87%
– Charges	2	3	3	0	1	–	57,76%
– Ressources.....	0	0	0	0	– 0	–	– 100,00%
B.- Comptes d'avances	– 300	– 615	66	682	– 315	– 110,79%	105,12%
– Charges	56.446	57.510	60.800	3.290	1.064	5,72%	1,89%
– Ressources.....	56.746	58.125	60.734	2.608	1.380	4,49%	2,43%
C.- Comptes de prêts.....	– 94	– 255	128	382	– 161	– 150,16%	171,72%
– Charges	1.134	1.515	1.321	– 194	381	– 12,79%	33,64%
– Ressources.....	1.228	1.770	1.194	– 576	542	– 32,55%	44,18%
D.- Comptes de commerce.....	– 113	– 251	– 293	– 42	– 139	16,62%	122,87%
E.- Comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers.....	0	0	0	0	0	–	–
F.- Comptes d'opérations monétaires	– 11	50	– 214	– 264	61	– 528,00%	– 568,60%
Charge nette des opérations temporaires	– 516	– 1.069	– 310	758	– 553	– 70,96%	107,29%
Charge nette totale des comptes spéciaux du Trésor.....	– 785	– 1.071	– 313	758	– 287	– 70,79%	36,53%

EVOLUTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR DEPUIS 2001

(en millions d'euros)

	2001 hors FMI/hors FSC	2002 hors FMI/hors FSC	LFI 2003	PLF 2004	Evolution entre 2001 et 2002	Evolution entre 2002 et 2003	Evolution entre 2003 et 2004
I.- Opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale							
Compte d'affectation spéciale							
– Charges	6.787	10.134	11.609	7.646	49,32%	14,55%	– 34,14%
– Ressources	6.941	10.403	11.612	7.648	49,87%	11,62%	– 34,13%
Charge nette des opérations définitives.....	– 154	– 269	– 3	– 3	74,36%	– 99,06%	0,79%
II.- Opérations à caractère temporaire							
A.- Opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale							
– Charges	1	2	3	3	12,32%	63,87%	–
– Ressources	2	2	3	3	– 31,78%	57,76%	–
– Ressources	1	0	0	0	– 93,88%	–	–
B.- Comptes d'avances.....							
– Charges	– 206	– 300	– 615	66	45,73%	105,12%	– 110,79%
– Charges	55.451	56.446	57.510	60.800	1,79%	1,89%	5,72%
– Ressources.....	55.657	56.746	58.125	60.734	1,96%	2,43%	4,49%
C.- Comptes de prêts.....							
– Charges	– 271	– 94	– 255	128	– 65,37%	171,72%	– 150,16%
– Charges	589	1.134	1.515	1.321	92,37%	33,64%	– 12,79%
– Ressources	860	1.228	1.770	1.194	42,73%	44,18%	– 32,55%
D.- Comptes de commerce.....							
– Charges	569	– 113	– 251	– 293	– 119,79%	122,87%	16,62%
E.- Comptes de règlement Gouvernements étrangers							
– Charges	– 3	0	0	0	– 100,00%	–	–
F.- Comptes d'opérations monétaires							
– Charges	325	– 11	50	– 214	– 103,28%	– 568,60%	– 28,00%
Charge nette des opérations temporaires	416	– 516	– 1.069	– 310	– 223,81%	107,29%	– 70,96%
Charge nette totale des CST.....	262	– 785	– 1.071	– 313	– 399,34%	36,53%	– 70,79%

Les tableaux ci-dessus présentent l'évolution de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor entre 2001 et 2004, en excluant les opérations avec le FMI et le FSC afin de permettre une comparaison pertinente avec les évaluations pour 2003 et 2004 qui n'intègrent pas de prévisions au titre de ces deux comptes.

Il apparaît que les charges des comptes spéciaux du Trésor s'élèveraient, en 2004, à **7,34 milliards d'euros**, soit 7,65 milliards d'euros de charges définitives et – 310 millions d'euros de charge nette des opérations temporaires. La charge nette de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor s'établirait à – 312,8 millions d'euros (c'est-à-dire un excédent), les comptes d'affectation spéciale étant pratiquement à l'équilibre en 2004, comme de coutume.

• **La charge des opérations à caractère définitif** des comptes d'affectation spéciale diminuerait de 34,1% par rapport à 2003 et s'établirait à 7,65 milliards d'euros, la suppression du compte n° 902-00 « *Fonds national de l'eau* » et du compte n° 902-20 « *Fonds national pour le développement de la vie associative* », proposée par le projet de loi de finances entraînant une diminution des crédits de 147 millions d'euros.

L'essentiel de la réduction des charges des opérations à caractère définitif résulterait cependant de la division par deux de la prévision de crédits du compte n° 902-24 « *Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés* », qui reviendraient de 8 milliards d'euros en 2003 à 4 milliards d'euros en 2004.

OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF DES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2004/2003
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges	7.113,2	6.552,0	12.493,3	10.229,4	11.609,2	7.645,5	- 34,1%
Recettes.....	7.638,2	6.552,1	12.500,7	10.304,0	11.611,7	7.648,1	- 34,1%
Charge nette	- 524,9	- 0,1	- 7,4	- 4,6	- 2,5	- 2,5	+ 0,9%
B.- Résultats d'exécution							
Charges	9.358,1	5.536,5	6.787,0	10.134,2	-	-	-
Recettes.....	9.845,3	5.863,0	6.941,1	10.405,6	-	-	-
Charge nette	- 487,2	- 326,6	- 154,1	- 271,4	-	-	-

• Les **opérations temporaires** dégageraient certes un excédent en 2004, mais, à 310,3 millions d'euros, de seulement un tiers du solde positif prévu à 1.069 millions d'euros pour 2003.

Les opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale (prêts du Fonds national de l'eau (supprimé), avances du Fonds national pour le développement du sport, avances remboursables au Fonds d'aide à la presse quotidienne d'information politique et générale) représenteraient comme de coutume des montants modiques : 2,5 millions d'euros en 2004 comme en 2003.

Parallèlement, les comptes de prêts verraient une diminution très significative de leurs crédits. Ceux-ci passeraient de 1.515 millions d'euros en 2003 à 1.321 millions d'euros en 2004. L'enveloppe des prêts du Trésor à des États étrangers serait ainsi érodée de 30 millions d'euros. Mais surtout, le volume des opérations afférentes à la gestion des prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France, après conclusion d'accords de rééchelonnement-annulation au sein du Club de Paris, se replierait nettement : les dépenses diminueraient de 156 millions d'euros ; les recettes, constituées par le remboursement des prêts précédemment accordés, diminueraient encore plus rapidement. Dans ces conditions, l'excédent des comptes de prêts passerait de 2556 millions d'euros en 2003 à 128 millions d'euros en 2004.

OPERATIONS DES COMPTES DE PRETS

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2004/2003
A.- Prévisions des lois de finances initiales							
Charges	824,6	663,3	532,5	843,4	1.515,2	1.321,4	- 12,8%
Recettes.....	837,6	961,4	1.410,0	1.216,9	1.769,8	1.193,7	- 32,6%
Charge nette	- 13,0	- 298,1	- 877,5	- 373,5	- 254,6	+ 127,7	n.s.
B.- Résultats d'exécution							
Charges	986,5	301,8	589,4	1.133,8	-	-	-
Recettes.....	977,7	714,8	860,0	1.227,5	-	-	-
Charge nette	+ 8,7	- 413,1	- 270,7	- 93,7	-	-	-

Enfin, les crédits ouverts sur les comptes d'avances progresseraient de 5,7% pour atteindre 60,8 milliards d'euros. La majeure partie de ces crédits (99,7%) concernerait le compte d'avances sur le produit des impositions locales (compte n° 903-54). Compte tenu des prévisions de recettes, le compte basculerait d'un excédent de 620 millions d'euros en 2003 à un déficit de 62 millions d'euros en 2004. Votre Rapporteur spécial rappelle à ce stade que ce compte a enregistré un excédent de 299,7 millions d'euros en 2001 et 344,6 millions d'euros en 2002, mais que de tels excédents ont, comme il sera exposé dans la suite du présent rapport, un caractère exceptionnel.

II.- L'EVOLUTION DES COMPTES GERES PAR LE TRESOR ENTRE 2002 ET 2004

A.- LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

L'article 24 de la loi organique, qui procède à la fusion des catégories des comptes de prêts et des comptes d'avances ⁽¹⁾ à partir du 1^{er} janvier 2006, dispose que la nouvelle catégorie de comptes de concours financiers ainsi créée a pour objet de « retracer les prêts et les avances consentis par l'Etat ». Les règles relatives à ces comptes sont les suivantes :

– les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée, assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance, sauf dérogation par décret en Conseil d'Etat ;

– le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances ainsi concédés doit apparaître en recettes du compte intéressé ;

– toute échéance non honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur, soit d'une décision de recouvrement immédiat (ou, à défaut, de poursuites effectives engagées dans les six mois), soit d'une décision de rééchelonnement (faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel*), soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition explicite d'une loi de finances.

En outre, l'article précité rappelle que les « *comptes de concours financiers font l'objet de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs* ». Rappelons qu'actuellement, si les crédits des comptes d'avances et de prêts présentent normalement un caractère limitatif, tous les comptes d'avances à l'exception des comptes n° 903-59 « Avances à des particuliers et des associations » et n° 903-17 « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » disposent de crédits évaluatifs. Ils sont en effet énumérés à l'état F annexé à la loi de finances de l'année.

1.- les comptes d'avances : la fin des excédents exceptionnels du compte d'avance des impositions locales

Deux phénomènes devraient affecter les comptes d'avances en 2004 : d'une part, leurs charges, comme leurs ressources, devraient être très dynamiques par rapport aux prévisions pour 2003 (respectivement + 5,72% à 60.800 millions d'euros

(1) Les comptes d'avances décrivent à ce jour les crédits que le Ministre des finances est autorisé à consentir et dont la durée ne peut excéder deux ans, ou, éventuellement, quatre ans en cas de renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année. Les comptes de prêts retracent pour leur part les prêts d'une durée supérieure à quatre ans consentis par l'Etat, soit au titre d'opérations nouvelles, soit à celui de consolidations de dettes. Les deux catégories de comptes sont gérées par le ministère de l'économie et sont dotées de crédits faisant l'objet d'un vote du Parlement.

et + 4,49% à 60.734 millions d'euros), reflétant principalement le dynamisme des impositions locales ; d'autre part, pour la première fois depuis 1997, à l'exception du phénomène exceptionnel de 2000, ils passeraient d'un excédent de 615 millions d'euros à 2003 à un déficit de 66 millions d'euros en 2004.

Le tableau ci-après résume l'ensemble de ces évolutions.

COMPTES D'AVANCES DU TRÉSOR

(en millions d'euros)

Comptes d'avances	Evaluation des recettes			Evaluation des dépenses			Charge nette		
	2002	LFI 2003	PLF 2004	2002	LFI 2003	PLF 2004	2002	LFI 2003	PLF 2004
903-52 Avances aux départements	176,45	170,00	145,00	221,75	170,00	145,00	45,30	—	—
903-53 Avances aux DOM-TOM	0,11	3,00	3,00	0,17	6,80	6,80	0,06	3,80	3,80
903-54 Avances des impôts locaux	56.565,57	57.945,00	60.580,00	56.221,00	57.325,00	60.642,00	- 344,57	- 620,00	62,00
903-58 Avances à divers services	5.599,29	—	—	5.622,29	—	0,00	23,00	—	—
903-59 Avances aux particuliers	3,60	7,30	5,50	2,79	8,09	6,09	- 0,81	0,79	0,59
TOTAL	62.345,02	58.125,30	60.733,50	62.068,00	57.509,89	60.799,89	- 277,02	- 615,41	66,39

Le compte n° 903-52 « *Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur* », dont les crédits sont restés stables jusqu'en 1999, a connu une très nette diminution de ressources entre 2000 et 2001 (de 2.205 millions d'euros à 384 millions d'euros), en raison de la suppression de la vignette automobile pour les particuliers par la loi de finances initiale pour 2001. Votre Rapporteur spécial rappelle cependant que cette perte de recettes pour les départements a donné lieu à une compensation intégrale par l'Etat. En 2002, la perte de produit liée aux nouvelles exonérations prévue par l'article 24 de la loi de finances pour 2002 s'est établie à 165 millions d'euros. Les recettes du compte d'avance en 2003 sont évaluées à 145 millions d'euros, les ressources de la 1^{ère} campagne de vignettes millésimées 2003 s'élevant à 113 millions d'euros, la plupart des départements ayant reconduit pour 2004 les tarifs de 2003, et le profil des encaissements constatés à la fin du mois d'août suggérant un produit complémentaire d'ici la fin de l'année de 32 millions d'euros. Dans la mesure où les tarifs de la campagne 2005 ne seront votés par les conseils généraux qu'en avril 2004, le projet de loi de finances propose d'inscrire le chiffre estimé pour 2003.

• Les autres comptes d'avances devraient connaître des évolutions de faible ampleur en 2004 :

– Les **avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'Outre-mer** (compte n° 903-53) resteraient stables avec des avances accordées de 6,80 millions d'euros et des remboursements de 3,80 millions d'euros.

– Les prévisions des charges et ressources du compte n° 903-59 « *Avances à des particuliers et des associations* » reprennent les évolutions constatées en exécution. Les demandes d'avances aux fonctionnaires de l'Etat pour faciliter l'achat de véhicules nécessaires à l'exécution de leur service et celles pour

l'amélioration de l'habitat tendent en effet à diminuer. A l'inverse, les demandes d'avances pour faciliter la prise de location d'un logement par les agents de l'Etat à l'étranger ont connu une légère progression (de 900.000 euros en 2001 à 952.000 euros en 2002), qui semble cependant se stabiliser. Il convient de rappeler que la diminution des recettes du compte de 6,3 millions d'euros en 1999 à 3,6 millions d'euros en 2002 n'est que le reflet de la réduction du nombre d'avances accordées depuis 1999.

– S'agissant du compte d'avances n° 903-58 « *Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics* », huit avances ont été effectuées au profit de l'Agence des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) pour un montant total de 5.592 millions d'euros. Afin d'assurer le financement des dépenses agricoles communautaires il est en effet nécessaire de recourir à un préfinancement des aides du FEOGA compte tenu des délais de remboursement de ce dernier. Les fonds nécessaires au préfinancement sont versés sur le compte de l'ACOFA (à l'ACCT) à partir du compte d'avance n° 903-58. Cette avance porte intérêts et doit être remboursée en totalité au plus tard le 31 décembre de chaque exercice. Votre Rapporteur spécial souligne en outre qu'une avance de 15 millions d'euros a été faite à Semimages créée pour organiser en 2004 dans l'est parisien une exposition internationale sur le thème de l'image. Après que cette exposition a été annulée, l'avance a été remboursée le 24 janvier 2003. En outre, une avance de 23 millions d'euros a été faite à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) au titre des besoins de trésorerie de l'année 2002 dans l'attente de la perception des redevances prévues par la loi du 17 janvier 2001, dont le montant a été modifié pour 2003.

Ce compte ne fait pas l'objet de prévision en loi de finances initiale.

• Le compte n° 903-54 « *Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* », qui représente environ 90% des dépenses des comptes d'avances et plus de 70% de l'ensemble des crédits des comptes spéciaux du Trésor, serait marqué en 2004 par un fort dynamisme de ses recettes (+ 4,5% par rapport aux estimations pour 2003) comme de ses dépenses (+ 5,8%). Il en résulterait un déficit de 62 millions d'euros.

– Ce compte enregistre, en dépenses, les avances accordées aux collectivités territoriales, dont le montant correspond à celui des émissions de rôles de l'année en taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle, et, en recettes, les recouvrements effectifs pour chacun de ces impôts, ainsi que les écritures de recettes pour ordre ayant pour contrepartie soit un dégrèvement, soit une admission en non valeur.

Le compte est normalement déficitaire car ses dépenses correspondent au montant des émissions d'impôts déterminées par les collectivités locales, tandis que ses recettes dépendent des recouvrements constatés qui, par définition, ne correspondent pas à l'intégralité des émissions. Ce déséquilibre est atténué par le fait qu'aux dépenses recouvrant les émissions de la seule année courante correspondent des recettes afférentes non seulement à des émissions de l'année courante (le taux de

recouvrement s'établissant à environ 85% sur l'année d'émission) mais aussi à celles des années antérieures.

Votre Rapporteur spécial souligne cependant que ce déficit s'accompagne de deux contreparties au profit de l'Etat.

Tout d'abord, le Trésor bénéficie quotidiennement du dépôt obligatoire et non rémunéré des disponibilités des collectivités locales sur le compte du Trésor à la Banque de France. Le solde journalier de la trésorerie versée par le secteur public local s'établissait en 2002 à 18.935 millions d'euros. Il se décompose comme suit :

SOLDE QUOTIDIEN DE TRÉSORERIE VERSÉE PAR LE SECTEUR PUBLIC LOCAL EN 2002

(en millions d'euros)

	Métropole	DOM	Total
Régions	554	256	810
Départements	1.391	88	1.479
Ville de Paris	46	–	46
Préfecture de Paris	6	–	6
Communes de moins de 10.000 habitants	6.601	51	6.652
Communes de plus de 10.000 habitants	1.454	86	1.540
TOTAL collectivités territoriales	10.052	481	10.533
Communautés urbaines	162	–	162
Communautés d'agglomération	645	5	650
Communautés de communes	927	39	966
Syndicats de communes	2.201	39	2.240
Syndicats d'agglomérations nouvelles	21	–	21
Communautés de villes	0	–	0
Districts	43	0	43
Établissements publics de coopération intercommunale	3.999	83	4.082
Syndicats mixtes	551	–	551
EPL régionaux	16	–	16
Ententes interdépartementales	444	–	44
SDIS	275	7	282
Régies personnalisées	75	2	77
Autres EPL	875	26	901
Dépôts des régies (nr)	274	3	277
Dépôts des régies (rémun.)	94	3	97
TOTAL EPCI et autres établissements publics locaux	6.203	124	6.327
CHR	88	-	88
Autres établissements hospitaliers	1.843	54	1.897
OPHLM	79	–	79
OPAC	10	–	10
TOTAL santé et logement	2.020	54	2.074
SECTEUR PUBLIC LOCAL	18.275	659	18.935

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En outre, les recettes inscrites sur ce compte sont nettes des frais d'assiette et de recouvrement (4,4% reversés en recettes non fiscales) et des frais de dégrèvements (3,6% reversés en recettes fiscales). Votre Rapporteur spécial s'est attaché à évaluer l'efficacité de la gestion du recouvrement des impôts locaux, dont les tableaux ci-après donnent une estimation.

COUT DE GESTION DES RECOUVREMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Impôts recouverts par le trésor public	Produit fiscal 2001	Coût complet 2001 du recouvrement	Taux d'intervention en pourcentage
Taxe d'habitation.....	10.988	226,7	2,06
Taxes foncières.....	18.361	202,7	1,10
Taxe professionnelle.....	26.088	53,1	0,20

Impôts recouverts par le trésor public	Produit fiscal 2001	Coût complet 2001 du recouvrement	Taux d'intervention en pourcentage
Taxe d'habitation.....	11.555	234,1	2,03
Taxes foncières.....	19.378	206,3	1,06
Taxe professionnelle ⁽²⁾	18.247	54,0	0,30

(1) La totalité des indicateurs d'efficacité affichés ci-dessous prend appui sur le calcul des coûts complets, incluant les coûts directs, mais aussi la quote-part des coûts indirects (fonctions support), ventilés selon une logique analytique, ainsi que les autres éléments participant du coût complet d'une mission ou d'une activité (charges de pensions, immobilier domanial, charges de l'administration centrale). Cette option constitue un gage de comparabilité externe des indicateurs ainsi calculés.

Le taux d'intervention par impôt rapporte, pour ce qui concerne le Trésor public, le coût complet du recouvrement de chaque impôt au produit fiscal de l'impôt concerné durant l'année considérée. Cet indicateur illustre le coût de gestion du recouvrement des impôts locaux.

(2) L'évolution du taux d'intervention de la taxe professionnelle résulte d'une modification du périmètre de l'assiette du produit fiscal en 2002. Cela correspond au transfert d'une partie du recouvrement de cet impôt à la Direction des Grandes Entreprises (DGE), modifiant à due concurrence les taux d'intervention.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

– Comme le montre le tableau ci-après, 2004 devrait introduire une rupture dans la tendance du compte constatée depuis 1996.

OPERATIONS DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITES LOCALES
DEPUIS 1995 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	LFI 2003	PLF 2004
Emissions des impôts locaux.....	46.267,97	49.538,46	51.918,95	54.076,11	54.775,85	55.649,23	55.136,97	56.221,00	57.325,00	60.642,00
Recouvrements des impôts locaux.....	43.934,28	49.832,84	51.942,12	54.160,71	55.420,86	56.730,85	55.436,69	56.565,57	57.945,00	60.580,00
Solde	- 2.333,69	+ 295,29	+ 23,17	+ 84,61	+ 645,01	+1.081,63	+ 299,72	+ 344,57	+ 620,00	- 62,00

(1) Ce tableau présente les montants d'émissions (représentant les dépenses du compte d'avances aux collectivités locales) et de recouvrements (représentant les recettes de ce compte) d'impôts locaux depuis 1994. En régime de croisière et hors tout événement exceptionnel ou impact de réforme, le solde annuel du compte d'avances est, en principe, déficitaire dans la mesure où les taux de recouvrement sur ces opérations restent, pas nature, en deçà de 100%.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Après des années de déficit, le compte d'avances a dégagé, depuis 1996, des excédents atteignant un sommet de 1.082 millions d'euros en 2000. Deux raisons principales expliquaient cette évolution.

Tout d'abord, les méthodes de recouvrement ont été améliorées du fait de l'accélération de l'envoi des lettres de rappel et de l'extension de la mensualisation. Les restes à recouvrer des exercices antérieurs ont ainsi diminué régulièrement de 1998 à 2001 pour à l'inverse, et de manière exceptionnelle, subir une forte hausse en 2002, consécutivement au retard pris dans l'engagement des poursuites. Enfin, après avoir marqué le pas en 1997 et 1998, le taux d'apurement sur les exercices antérieurs a sensiblement progressé en 1999, conduisant à une diminution des restes à recouvrer. La politique de mensualisation a été concomitamment poursuivie en vue de « lisser » le décalage dans l'année entre avances et recettes. Au total tous impôts locaux confondus, entre 1998 et 2002, plus de 1.500.000 adhésions supplémentaires à la mensualisation ont été enregistrées.

En outre, un changement de méthode de calcul des recettes d'impôt sur rôles intervenu à compter de 1995. La nouvelle méthode a abouti à majorer le niveau des ressources du compte d'avances ⁽¹⁾.

Votre Rapporteur spécial souligne cependant que ces excédents exceptionnels doivent être rapprochés du solde cumulé du compte depuis sa création, qui permet de mesurer l'effort financier de long terme fourni par l'Etat au titre des avances d'impositions locales. S'il a diminué régulièrement depuis 1996, ce solde reste important, à 14.494 millions d'euros, et il ne saurait être entièrement résorbé à moyen terme.

**EVOLUTION DES SOLDES DE RESTES A RECOUVRER
(EN CUMULE)**

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exercice courant.....	9.041	8.914	8.991	9.040	9.171	8.863	9.240	8.918
Exercice	2.325	2.158	1.684	1.656	1.164	1.103	1.052	1.670
Exercice	5.904	5.903	6.277	6.171	5.887	5.174	4.548	3.906
Total.....	17.270	16.975	16.952	16.867	16.222	15.140	14.840	14.494

Source : Cour des comptes.

En 2004, à l'inverse, le compte renouerait avec sa tendance spontanée à enregistrer un déficit en fin de gestion. Le solde négatif, modeste à 62 millions d'euros, résulterait :

– d'une part, du relatif dynamisme des taux d'impositions locales depuis 2002. En outre, il convient de rappeler que l'intégration des recettes de taxe foncière et de taxe professionnelle de France Télécom au titre des impôts locaux (et non plus des impôts d'Etat), en application de l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2003, a été prise en compte dans l'estimation relative à l'année 2004 ;

(1) Jusqu'à cette date, le montant des recouvrements par type d'impôt était évalué forfaitairement. Par suite, entre 1995 à 1997, les calculs ont été réalisés en utilisant des méthodes statistiques plus fines et, depuis 1998, les chiffres reflètent les données comptables réelles.

– d’autre part, les ressources du compte sont évaluées en tenant compte du ralentissement de l’amélioration du recouvrement des impôts locaux. Après avoir progressé de 82% à 84% s’agissant des recouvrements de l’exercice courant et de 23,5% à 27,5% concernant les exercices antérieurs entre 1996 et 2001, les taux de recouvrement se sont ensuite stabilisés.

2.– Une diminution significative des crédits des comptes de prêt

• Les activités du **compte n° 903-05 « Prêts du Fonds de développement économique et social »**, dont l’objet est désormais de retracer les prêts accordés aux entreprises en restructuration décidés dans le cadre du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), du CORRI et du CODEFI, ont connu une brusque accélération en 2002, liée principalement à l’attribution d’un prêt de 30,5 millions d’euros à la société Air Lib, dans des circonstances contestables.

En effet, comme l’ont fait apparaître les conclusions de la Commission d’enquête sur les causes économiques et financières de la disparition d’**Air Lib** ⁽¹⁾, la décision, prise par le comité interministériel du 3 janvier 2002, de mobiliser les ressources du FDES ne tenait guère compte de l’extrême fragilité des perspectives financières de l’entreprise. Votre Rapporteur spécial rappelle que, depuis août 2001, les pertes d’exploitation de l’entreprise s’élevaient à plus de 100 millions d’euros. En outre, l’Etat risquait d’être poursuivi pour soutien abusif. Les conclusions de la Commission d’enquête ont d’ailleurs mis en évidence les réserves formulées par le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie sur cette opération.

Le prêt accordé comportait deux tranches de 16 et 14 millions d’euros, d’une durée de 6 mois, renouvelable une fois, à un taux d’intérêt de 5,06%. Les garanties étaient fragiles : d’une part, comme il est traditionnel, le contrat mentionnait le nantissement du fonds de commerce ; d’autre part, il s’appuyait sur le remboursement par Swissair de la dette de 60 millions d’euros contractée auprès d’Air Lib. Malgré une aggravation des difficultés de l’entreprise (les besoins de financement cumulés passant de 20 millions d’euros fin février 2002 à 30 millions d’euros fin mars), la décision de verser la seconde tranche du prêt a été prise le 28 février 2002. Remarquons en outre qu’au regard de l’insuffisance des crédits disponibles sur le compte de prêt, 14 millions d’euros ont été corrélativement ouverts par le décret d’avance (n° 2002-143 du 7 février 2002), gagés par un décret d’annulation du même jour (n° 2002-144) portant sur des crédits de l’habitat, des transports et du tourisme.

Il a par la suite été décidé, en août 2002, de prolonger le prêt malgré les incertitudes croissantes sur l’avenir de la compagnie. Comme le résumait une note citée par le rapport de la Commission d’enquête, en date du 18 juin 2002 du directeur du Trésor au ministre de l’économie, des finances et de l’industrie, « *si l’Etat décidait d’exiger le remboursement du prêt, compte tenu de la trésorerie très tendue d’Air Lib, l’entreprise serait conduite à déposer le bilan* ». Cette situation a motivé une prolongation de trois mois du prêt, assortie d’une obligation pour la

(1) Président : M. Patrick Ollier, Rapporteur : M. Charles de Courson ; Rapport n° 906 du 11 juin 2003.

compagnie de préparer un plan de restructuration. De même, en novembre 2002, l'attente de l'engagement d'un nouvel investisseur a justifié le prolongement du prêt jusqu'au 9 janvier 2003. Puis, après cette date, l'échec de la solution de reprise étant consommé, la société s'est déclarée en cessation de paiement le 13 février 2003 et le tribunal de commerce de Créteil a ouvert, le 17 février, une procédure de liquidation judiciaire. Dès lors, le prêt du FDES, qui figure au passif de Air Lib, a été déclaré au liquidateur, et le suivi de la procédure de recouvrement confié à la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *une dotation budgétaire nouvelle est proposée dans le projet de loi de finances pour 2004 à hauteur de 8,5 millions d'euros, après une dotation de 16 millions d'euros en loi de finances pour 2003. Cette demande tient compte d'une prévision de report de 9,5 millions d'euros de l'exercice 2003 sur l'exercice 2004 (12,3 millions d'euros de 2002 sur 2003) et d'une prévision de dépense de 15 millions d'euros pour 2004. Le niveau définitif des reports de l'exercice 2003 dépendra du rythme de versement des dépenses déjà engagées et, le cas échéant, du montant des nouveaux prêts accordés au second semestre.*

La dotation budgétaire proposée permettra la poursuite de l'activité du compte spécial du FDES, dont il est difficile, à ce stade, d'anticiper la nature pour 2004.

Les remboursements en 2003 ont été évalués à 27,3 millions d'euros. Ce montant dépend toutefois de l'évolution de l'encours des créances contentieuses (qui représente actuellement plus du quart de l'encours global du compte 903-05) et du taux de recouvrement de ces créances ».

• Le compte 903-07, « **Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social** », ouvert dans les écritures du Trésor par l'article 42 de la loi de finances pour 1977, comporte deux chapitres.

– Le chapitre 02 de ce compte retrace les **prêts du Trésor accordés à l'Agence française de développement (AFD)**, les remboursements assurés par l'Agence étant comptabilisés en recettes du compte. Les crédits ouverts sur le chapitre servent à reconstituer une provision constituée à l'agence centrale de comptabilité du Trésor, débitée par l'AFD pour chaque tirage de prêt. Ces prêts remplissent un triple rôle :

– ils donnent les moyens à l'AFD de prêter aux pays bénéficiaires à des conditions favorables. Rappelons que ces ressources de refinancement sont complémentaires des ressources de marché destinées à financer les prêts non souverains (c'est-à-dire sans garantie ou aval de l'Etat) dans les secteurs non marchands ou privés ainsi que les prêts très concessionnels ;

– ils permettent en outre d'augmenter les fonds propres de l'Agence avec un coût budgétaire moindre pour l'Etat que celui qui résulterait du versement de subventions. Le caractère subordonné de ces prêts a été maintenu depuis le 1^{er} janvier 1999 (les prêts sont des prêts à 30 ans avec 10 ans de différé portant

intérêts à 0,25%). En effet, l'AFD, établissement financier soumis à la loi bancaire, est dans l'obligation de se conformer à la réglementation prudentielle définie par la Commission bancaire, notamment les règles relatives au ratio de division de risques (qui plafonne l'encours d'un risque sur un seul débiteur à 25% des fonds propres). La réglementation bancaire autorisant, sous certaines conditions, la comptabilisation des prêts subordonnés en fonds propres (dans la limite de 50% des fonds propres de base), le maintien de la subordination de ces prêts lui permet de consolider ses fonds propres et de satisfaire les exigences prudentielles en matière de division des risques malgré la concentration importante de ses risques sur certains Etats (Maroc, Tunisie, Cameroun, notamment) ;

– enfin, ils assurent une ressource stable et pérenne pour l'AFD, qui ne dispose pas d'un accès au marché pour ses emprunts sur une durée aussi longue que celle de ces prêts.

Alors qu'historiquement les décaissements en prêts de l'AFD nécessitaient l'octroi en moyenne annuelle de 114 millions d'euros de crédits de paiements sous forme de prêts du Trésor, il a été estimé qu'une inscription de 100 millions d'euros pour 2003 suffirait pour conserver un volume d'engagement similaire à la suite de modifications de règles de provisionnement du risque pays. De même, en 2004, les dépenses devraient se situer au même niveau qu'en 2003, soit 100 millions d'euros. Le niveau des recettes est pour sa part fonction du profit d'amortissement (durée d'amortissement 30 ans dont dix années de différé) de l'encours des prêts du Trésor à l'AFD, estimé à 54,7 millions d'euros pour 2004.

– Le chapitre 03 est utilisé pour le **règlement des prêts aux Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement**, de petits équipements, produits semi-finis et matières premières d'origine française ou contribuer au financement de leurs plans de développement pour des opérations de développement économique et social dans des pays étrangers. Les décaissements sur ce compte sont comptabilisés au titre de l'aide publique au développement. Il est crédité des remboursements en capital obtenus sur les prêts aux Etats étrangers et sur les prêts à l'AFD. La réforme des protocoles financiers intervenue en 1998 a créé une réserve pays émergents (RPE) substituant une logique de projet à une logique par pays. Il n'y a donc plus d'enveloppe par pays définie *a priori*, et les décisions de financement sont prises par projet par le Ministre de l'économie, sur avis d'un comité interministériel présidé par la DREE.

L'aide se concentre désormais sur les pays émergents pour lesquels les enjeux sont d'abord commerciaux, tout en conservant un caractère d'aide au développement, et la liste est arrêtée chaque année par le Ministre de l'économie. Le but principal de la RPE est de soutenir les entreprises françaises dans leur stratégie à l'exportation sur les marchés porteurs, la contribution au développement du pays récipiendaire demeurant un motif de décision important, mais ne justifiant pas, à lui seul, la mise en place d'un financement. Les recettes prévues pour 2004, qui atteignent 431 millions d'euros, correspondent aux remboursements en capital des échéances de prêts octroyés au cours des années précédentes. S'agissant des crédits, aucune inscription d'autorisation de programme n'est envisagée compte tenu du rythme d'engagement des protocoles de prêts et du montant des crédits à engager

actuellement disponibles (326 millions d'euros au 1^{er} janvier 2003). Les crédits de paiement évalués à 125 millions d'euros correspondent aux besoins de financement exprimés par les organismes gestionnaires de la ligne, NATEXIS et l'Agence française de développement.

• Le compte de prêts n° 903-17 « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France* » retrace l'exécution des accords de consolidation conclus avec les Gouvernements étrangers dans le cadre du Club de Paris.

Votre Rapporteur spécial rappelle que différentes remises de dette sont accordées aux pays en développement :

– **des remises de dettes bilatérales** portant sur les créances d'aide publique au développement qui ont pour conséquence de diminuer à la fois le nombre des pays concernés et le montant des refinancements par le compte spécial du Trésor n° 903-17. Ces annulations sont prises en charge par le chapitre 14-01, article 90, paragraphe 21 du Budget des Charges communes pour les prêts portés par l'ex-BFCE et par le chapitre 44-97, article 50, paragraphe 30 du Budget du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie pour les prêts de l'AFD ;

– **des remises de dettes accordées dans le cadre du Club de Paris** donnent lieu à un refinancement par le compte n° 903-17 (lors d'un accord antérieur) et à une indemnisation correspondant à la part annulée des établissements où sont logées les créances (AFD ; NATEXIS) par les chapitres 44-97 et 14-01 ou, pour la part annulée des prêts refinancés sur le compte n° 903-17, à une inscription aux découverts du Trésor, approuvée par le Parlement lors de la loi de règlement.

Ce compte est débité des versements opérés par le Gouvernement français et crédité des remboursements en capital effectués par les Gouvernements étrangers⁽¹⁾. Ses crédits sont limitatifs. Dépendantes des résultats des négociations bilatérales et multilatérales, ces opérations sont sujettes à une grande volatilité d'une année à l'autre et même au cours d'une même année. En outre, les opérations de refinancement du compte 903-17 dépendent de la signature d'accords en Club de Paris, puis d'accords bilatéraux qui font juridiquement foi. Le processus de négociation entre le pays créancier et le pays débiteur ne s'engage qu'après approbation par le Conseil d'administration du FMI du programme d'ajustement structurel. Par conséquent, les retards dans le calendrier du FMI ont eu un impact direct sur le processus de signature des accords bilatéraux.

En 2002, les recettes du compte ont atteint 630 millions d'euros, tandis que les dépenses se sont établies à 839 millions d'euros, essentiellement au profit de la Côte d'Ivoire (469 millions d'euros) et de la Yougoslavie (198 millions d'euros).

Les refinancements prévus pour 2004 s'élèvent à environ 1.088 millions d'euros et devraient concerner, d'une part, des Etats ayant déjà conclu des accords bilatéraux avec la France tels que le Nigeria et la République démocratique du

(1) Les remboursements en intérêt sont enregistrés sur la ligne 409 « intérêts des prêts du Trésor » des recettes non fiscales du budget général de l'Etat.

Congo, la période de consolidation couvrant deux, parfois trois années, et d'autre part, des Etats susceptibles de conclure, en 2004, de nouveaux accords bilatéraux comme le Congo, le Gabon, l'Indonésie, l'Argentine et à nouveau le Nigeria.

Compte tenu des reports de crédits prévisibles (98 millions d'euros), la dotation prévue en 2004, soit 1.088 millions d'euros, correspond aux besoins prévisibles de financement. Les recettes prévues (743 millions d'euros) résultent des remboursements effectués par les Gouvernements étrangers selon les échéanciers déjà connus pour les accords conclus avant 2003 et des remboursements prévus dans le cadre de la prévision de dépenses pour 2004.

B.- LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES

Les comptes d'opérations monétaires retracent des opérations dont la spécificité est très marquée. Le Gouvernement n'en ayant qu'une maîtrise relative, aucune prévision n'est réalisée en loi de finances initiale, à l'exception du compte d'émission des monnaies métalliques. Pour leur gestion et leur suivi, la Banque de France joue un rôle essentiel tandis que le comptable n'assure qu'un rôle de caissier, constatant les opérations dans ses écritures.

1.- Les évolutions erratiques du compte d'émission des monnaies métalliques

Le *compte* (n° 906-04) *d'émission des monnaies métalliques* a pour objet de retracer les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait de ces monnaies. Il est crédité de la valeur nominale des pièces émises et du produit de la vente des pièces démonétisées. Il est débité de la valeur nominale des pièces retirées de la circulation et du montant des sommes versées à l'administration des monnaies et médailles en règlement des dépenses de fabrication. Le solde lié au passage à l'euro est donc égal à la différence entre la remontée des pièces en francs majorée des coûts induits par le changement et la valeur des nouvelles pièces mises en circulation.

En 2002, un solde positif de 533 millions d'euros a été inscrit en loi de finances initiale. Or, l'excédent constaté a été, en fait, beaucoup plus faible puisqu'il s'établit à 10,7 millions d'euros. Cet écart entre prévision et réalisation s'explique par le fait que le nombre de pièces mises en circulation a été beaucoup moins élevé que prévu. Globalement, la valeur de ces pièces a été sensiblement inférieure à la valeur des pièces retirées, ce qui a entraîné une contraction de la masse monétaire, entraînant une dégradation progressive du solde du compte.

La circulation fiduciaire est en effet passée en volume de 6,4 milliards de pièces pré-alimentées au 1^{er} janvier 2002 à 5,02 milliards au 21 juin 2002. Une légère remontée s'est amorcée sur les six derniers mois de l'année pour atteindre un volume de 5,42 milliards au 31 décembre 2002. Cependant compte tenu d'un pourcentage élevé de retours de pièces de forte valeur faciale, la circulation nette mensuelle est restée négative jusqu'à fin octobre, ce qui s'est traduit par des dépenses supérieures aux recettes.

Au 1^{er} janvier 2002, 7,799 milliards de pièces ont été frappées par la direction des monnaies et médailles dont 6,45 ont été émises en métropole et dans les DOM au titre de la pré-alimentation. Au 31 décembre 2002, 8,893 milliards de pièces ont été frappées. La circulation estimée au 27 décembre 2002 était de 5,42 milliards de pièces. On peut donc considérer que le nombre de pièces non mises en circulation est passé de 1,349 milliard au 1^{er} janvier 2002 à 3,474 milliards au 27 décembre 2002.

Par ailleurs, le décret n° 2002-191 du 14 février 2002 a mis fin au cours légal du franc à compter du 18 février 2002. Le retour des pièces en francs a entraîné un débit du compte qui s'est élevé en 2002 à 1.469 millions d'euros. Ce débit correspond à un volume de 5,9 milliards de pièces restituées.

Toujours en matière de dépenses, on peut citer le chapitre 10 qui retrace les dépenses afférentes aux frais de fabrication de pièces réglés à la direction des monnaies et médailles. En 2002, le montant des dépenses imputées sur ce chapitre s'est élevé à 79,96 millions d'euros. Le programme de frappe a été réajusté et ramené à 1,1 milliard de pièces compte tenu des retours massifs d'euros.

La mise en place de l'euro a donc constitué une étape atypique dans le processus d'émission et de frappe des monnaies métalliques et a conduit à une nette dégradation du solde du compte depuis 1998, le compte spécial n° 906-04 ayant acheté les pièces au budget annexe des Monnaies et Médailles au moment où elles ont été frappées, c'est-à-dire à partir de 1998, et non au moment où elles sont rentrées dans l'économie (2002). Il a par ailleurs supporté le coût du stockage des pièces déjà réglées et qui n'étaient pas mises en circulation. Le coût de fabrication global de ces pièces réglé sur le compte n° 906-04 depuis 1998 s'élevait au 31 décembre 2002 à 480 millions d'euros.

Force est de constater que ces évolutions exceptionnelles ne pouvaient guère être anticipées avec précision. On est passé d'un excédent évalué à 533 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 à un déficit prévu de 767 millions d'euros dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002, pour aboutir à un solde positif de 11 millions d'euros constaté en exécution.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « *les prévisions pour 2004 du solde du compte ont été arrêtées à 214 millions d'euros et reposent sur les hypothèses suivantes :*

– le programme de frappe 2004 arrêté par le Ministre le 28 août 2003 à 760 millions de pièces réparties en : 400 millions de pièces de 1 centime, au prix unitaire de cession de 0,025 euro ; 300 millions de pièces de 2 centimes, au prix unitaire de cession de 0,031 euro et 60 millions de pièces de 5 centimes, au prix unitaire de cession de 0,040 centime.

Le coût global de fabrication des monnaies courantes s'établit donc pour 2004 à 21,7 millions d'euros, celui des monnaies de collection à 2,90 millions d'euros.

La variation nette de la circulation monétaire, évaluée à 244 millions d'euros, a été appréciée sur la base de celle constatée sur les six premiers mois de l'année 2002, tandis qu'un retour complémentaire de francs est envisagé et estimé à 30 millions d'euros et que le coût de dessertissage des pièces de 10 francs et 20 francs, en francs, est estimé à 1 million d'euros. Le produit de la vente des métaux provenant des pièces en francs est évalué à 50 millions d'euros correspondant à la vente de 3.500 tonnes d'alliages cuivreux et 3.000 tonnes de nickel environ et le remboursement à la Banque de France de l'avance monnaies métalliques est fixé à 25 millions d'euros ».

2.- Les opérations de change et des relations avec le FMI

L'activité du **compte n° 906-01 « Pertes et bénéfices de change »** se résume depuis 1998 :

– à la prise en compte des intérêts résultant du dépôt à la Banque de France de ses disponibilités en euros, disponibilités de surcroît stables puisqu'elles correspondent à sa dotation initiale d'environ 10,5 millions d'euros ;

– à la constatation des écarts de change entre les taux réels et les taux de chancellerie, dans les écritures de l'Agence comptable centrale du Trésor, de la Trésorerie générale pour l'étranger et l'Agence comptable des services industriels de l'armement. En 2002, ces opérations usuelles se sont traduites par une perte de change de 73 millions d'euros ;

– à la mise en jeu de la garantie de change accordée par l'Etat français aux avoirs déposés en compte d'opérations à la Banque de France par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et la Banque centrale des Comores.

Le **compte n° 906-05 « Opérations avec le Fonds monétaire international »** retrace pour sa part l'incidence budgétaire des relations financières avec le FMI (souscription des quotes-parts, octroi ou remboursement de prêts au FMI, participation aux opérations afférentes aux droits de tirage spéciaux). Le solde du compte correspond ainsi au niveau et à la qualité de la créance de la France vis-à-vis du FMI. Les opérations sont parfaitement neutres, le FMI ayant l'obligation statutaire d'affecter la totalité de la créance que la France détient sur lui en bons du Trésor sans intérêt. En 2002, le compte a dégagé un excédent de 606 millions d'euros.

[Voir la suite du rapport](#)

*

* *

Rapport spécial n° 1110 annexe 43 de M. Michel Diefenbacher sur les crédits du trésor et des entreprises publiques du projet de loi de finances pour 2004